

# Creando Leyes y Políticas que Funcionen

Manual para Legisladores y Creadores de Políticas  
relativas a la Reforma a la Legislación, Política y Práctica  
de la Justicia Criminal y Penal



Penal Reform International  
60-62 Commercial Street  
Londres E1 6LT  
Reino Unido  
ISBN 978-0-9535220-7-1

© Penal Reform International 2010

PRI permite y fomenta la libre reproducción, distribución y traducción de todo el contenido de este manual, en la medida que se le confiera el debido crédito a *Penal Reform International* y a esta publicación. Preguntas y comentarios referidos al material contenido en este manual pueden ser enviados a [lawandpolicy@penalreform.org](mailto:lawandpolicy@penalreform.org)

### **Gracias a nuestros donantes**

Agradecemos al Fondo Sigrid Rausing por su apoyo en la realización del Manual.

#### **Coordinadores de la edición en español**

FEDERICO LEÓN SZCZARANSKI VARGAS

MARÍA EUGENIA HOFER DENECKEN

Centro de Estudios Penales y Penitenciarios  
Facultad de Derecho Universidad Mayor

Traducción de GHIA CAMELIO

#### **Versión en español**

EDICIONES JURÍDICAS DE SANTIAGO  
[ejsltda@gmail.com](mailto:ejsltda@gmail.com) • Fono 935 9616

Registro de Propiedad Intelectual  
Inscripción N° 215.826, año 2012  
Santiago de Chile

Se terminó de imprimir esta primera edición  
en el mes de abril de 2012

Impreso en *Talleres Propios*

ISBN 978-956-8285-58-6

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

# Prefacio

Este año se cumple el aniversario número 20 de la existencia de *Penal Reform International* (PRI) como una organización no gubernamental (ONG) que trabaja en la promoción de la reforma penal alrededor del mundo.

Aquellos de nosotros que hemos participado como Directores voluntarios a lo largo de los años, estamos orgullosos de los muchos aportes efectuados por nuestro dedicado grupo de trabajo en Londres y en la mayoría de las regiones del mundo. En su trabajo de fomento como parte de su rol consultivo con las Naciones Unidas (ONU) y el Consejo de Europa, así como en su rol de observador con la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, PRI es capaz de sugerir reformas a los sistemas de justicia penal y correccionales que se fundan en la realidades sobre las cuales versa el trabajo en terreno de PRI.

Un ejemplo de lo anterior fue la publicación y distribución generalizada en 1995, en varios idiomas, de *Haciendo que los Estándares Funcionen: Un Manual internacional de buenas prácticas penitenciarias*.

PRI ha reconocido la necesidad de un documento guía cuyo ámbito fuera el proceso completo que va desde el arresto, el juicio, la condena a ser cumplida en instalaciones comunitarias o de encarcelamiento, para finalmente el reingreso a la sociedad.

Extiendo mis sinceros agradecimientos a Mary Murphy, incansable Directora de Políticas de PRI, por su liderazgo en la preparación de *Creando Leyes y Políticas que Funcionen*.

En esencia, este libro está dirigido a legisladores y creadores de políticas.

Como ex Miembro de la Cámara de los Comunes de Canadá y Presidente de su Comité de Justicia (1984-1988) estoy consciente de las presiones que se ejercen sobre los funcionarios públicos para ser “duros con la delincuencia”.

Es mi deseo que *Creando Leyes y Políticas que Funcionen* aliente a los legisladores a ser inteligentes en relación al tratamiento de los delitos, enfocándose en aquello que hace que las sociedades sean más seguras. El comité que presido trató de hacerlo a través de nuestro informe de 1988, *Asumiendo Responsabilidades*, que sugirió que el desarrollo de una política penal sólida –aquella que cuenta con un fuerte apoyo público– requiere que los gobiernos estén preparados para informar a sus ciudadanos acerca de los hechos, no los mitos, relativos a la delincuencia, y para buscar formas eficientes que permitan mejorar la seguridad pública.

Es mi deseo que esta publicación ayude a otros legisladores y a sus funcionarios públicos a hacerlo.

David Daubney  
Presidente  
PRI

# Prólogo

Por Aquilino Q. Pimentel, Jr., Presidente del Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la Unión Interparlamentaria (2010),<sup>1</sup> Líder de Minorías, Senador de la República de Filipinas.

*Creando Leyes y Políticas que Funcionen* es un título adecuado para este Manual preparado por *Penal Reform International*.

Busca las maneras en que los parlamentarios y expertos legales puedan construir un enfoque justo y efectivo de la justicia penal en un mundo destinado a ser gobernado por la ley y el orden. Sus extensas y bien elaboradas propuestas de reforma a los sistemas penales de países alrededor del mundo, permitirían alcanzar la justicia incluso a los sectores más marginados de la sociedad.

## Normas universales

El Manual intercala detalles acerca de asuntos procesales en la administración de justicia penal con las sustanciales demandas de los estándares de justicia penal internacionalmente reconocidos, como el debido proceso y las normas universales de derechos humanos.

Con el objeto de entregar un fundamento sólido a sus recomendaciones, el volumen se refiere a un amplio rango de fuentes, tales como, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Centro Internacional para Estudios Penitenciarios, el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, y la Organización Mundial de la Salud.

## Medidas Innovadoras

Este Manual contiene varias medidas innovadoras. Aquí, por ejemplo, encontramos una propuesta interesante que requiere ser analizada en profundidad antes de ser aceptada por las autoridades, especialmente por aquellas de países en desarrollo: hacer que el arresto de los delincuentes sea “el último recurso”. En muchas naciones que aún luchan por el ideal democrático, el arresto de sospechosos de actos criminales es la primera orden del día, y no es inusual su detención por varios días para aparentemente completar la investigación. En consecuencia, el Manual enfatiza la importancia de consultar en forma rigurosa a las autoridades que gobiernan países con diversas costumbres y tradiciones antes de que las propuestas recomendadas para modernizar sus respectivos sistemas de justicia penal sean adoptadas.

Este libro también contiene otras medidas innovadoras, tales como, sanciones no privativas de libertad para mujeres y otros delincuentes. Las autoridades son

alentadas a encarcelar a los imputados que aún no han sido condenados sólo cuando ello sea absolutamente necesario, con el objeto de descongestionar las cárceles y también para inculcar a la sociedad, en general, y a los delincuentes, en particular, que éstos –que hayan recibido un tratamiento razonable por parte de la comunidad – pueden ser reintegrados como miembros productivos de la sociedad más temprano que tarde.

## Tratamiento justo

Para ser justo, un juicio requiere de un juez (o un jurado) que escuche las pruebas suficientes antes de dictar la sentencia que absuelva o condene a la persona involucrada.

Aún cuando el acusado sea condenado, el Manual propone que éste sea autorizado a gozar de actividades y comodidades que aceleren su rehabilitación destinada a convertirlo en un ciudadano respetuoso de las leyes. Por ejemplo, aún en la cárcel, una persona - detenida o condenada – debiera tener derecho a un espacio amplio en donde pueda ejercitarse y vivir como ser humano.

Por cierto, el hacinamiento de las unidades carcelarias es una plaga que se ha extendido en los países en desarrollo. El Manual derechamente condena esto y sugiere que las autoridades involucradas solucionen esta situación lo más rápido que sea posible.

## Reiniciando vidas

Antes de terminar con este Prólogo, hay que destacar un asunto tratado en este Manual. En el mundo actual, los niños que tienen conflictos con las leyes se han convertido en un problema en todas las sociedades.

¿Qué debiera hacer la sociedad con los niños que violan la ley? ¿Tratarlos como a otros delincuentes? ¿Imponerles sanciones legales acorde a los crímenes que cometen? ¿Mezclarlos con delincuentes adultos?

El pensamiento contenido en este Manual es distinto. Propone la visión de que, entre otras cosas, los funcionarios penitenciarios y judiciales, las familias de los niños y la comunidad en la cual ellos viven debieran actuar en conjunto para ayudar a que los niños reinicien sus vidas y se transformen en miembros útiles de la sociedad tan pronto como sea posible.

En consecuencia, no hay duda de que urge que las autoridades gubernamentales, legisladores y estudiantes de derecho focalizados en la reforma lean y se beneficien del conocimiento de los autores de este Manual, quienes obviamente han estudiado los asuntos relativos a los sistemas justicia penal del mundo desde la “A” hasta la “Z”.

# Reconocimientos

Muchas personas revisaron este Manual en diferentes momentos de su preparación. Frances Sheahan y Norman Bishop desempeñaron un papel importante en darle forma al documento definitivo. Emily Tucker ayudó en hacer la transición a partir de un borrador inicial preparado por Conor Foley y Mel James. Marie Cacace dirigió el Manual a través del proceso de producción. Otros miembros del Directorio y personal de PRI aportaron desde su amplia experiencia en el trabajo con gobiernos y la sociedad civil para efectuar las reformas de justicia penal dentro del marco de los estándares y normas internacionales, en particular Tsira Chanturia, David Daubney, María Eugenia Hofer Denecken, Alison Hannah, Eka Iakobishvili, Jenni Gainsborough, Taghreed Jaber, Juliet Lyon, Jackie Macalesher, Saule Mektepbayeva, Simone Othmani, Viktoria Sergeyeva, Rani Shankardass, Bryan Stevenson y Anthony Tang. El borrador del Manual fue presentado y discutido en una reunión complementaria al Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención de la Delincuencia y Justicia Penal realizado en Abril de 2010 en Salvador de Bahía, Brasil. Ingeborg Schwartz, Directora del Programa de Derechos Humanos de la Unión Interparlamentaria, y los miembros de su Comité de Parlamentarios sobre Derechos Humanos Sharon Carstairs, Rosario Green y Aquilino Q. Pimentel Jr., comentaron el borrador del texto y el último amablemente contribuyó con el prólogo.

Adicionalmente, las siguientes personas fueron lo suficientemente generosas para revisar todo o parte del texto en varias etapas: Rob Allen, Tomris Atabay, Elias Carranza, Per Colliander, Renny Cushing and Susannah Sheffer, Gunhild Fridh, Zhang Qing, Zhongdong Zhai. Ninguno de estos colaboradores es responsable de los errores de omisión, comisión, interpretación o énfasis contenidos en este Manual.

La preparación e impresión de este Manual fueron posibles gracias a la subvención del Fondo Sigrid Rausing, a quien expresamos nuestros agradecimientos por su generoso apoyo.

Mary Murphy, PRI

*Creando Leyes y Políticas que Funcionen* está destinada a ser una publicación que refleje los últimos desarrollos y pensamientos acerca de la reforma de la justicia penal. En consecuencia, sus comentarios, correcciones y aportes son bienvenidos, en particular, ejemplos de buenas prácticas de las políticas, legislaciones y su implementación. Para contribuir con *Creando Leyes y Políticas que Funcionen*, por favor dirijan sus e-mails a [lawandpolicy@penalreform.org](mailto:lawandpolicy@penalreform.org)

## Siglas Usadas

CADHP	Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
CPT	Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
HEUNI	Instituto Europeo para la Prevención y el Control del Delito
VIH	Virus de la inmunodeficiencia humana
ICCPR	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
ICESCR	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
ICPS	Centro Internacional para Estudios Penitenciarios
ILANUD	Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente
UIP	Unión Interparlamentaria
LPDJ	Ley de Prevención de la Delincuencia Juvenil
ONG	Organización No Gubernamental
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OPCAT	Protocolo Facultativo de la Convención contra de la Tortura
PRI	Penal Reform International
TB	Tuberculosis
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNICRI	Instituto Interregional de las Naciones Unidas para investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
OMS	Organización Mundial de la Salud

# Contenidos

<b>Acerca del Manual</b> .....	1
<b>Principales Fuentes del Manual</b> .....	3
1. Tratados sobre derechos humanos de la ONU.....	4
2. Otros instrumentos sobre derechos humanos de la ONU relevantes para la reforma a la justicia criminal y leyes y políticas penales.....	5
3. Tratados e Instrumentos Regionales.....	6
África.....	6
América.....	6
Europa.....	7
4. Publicaciones Útiles.....	8
<b>Un enfoque justo y efectivo de la justicia penal</b> .....	9
5. Un enfoque justo y efectivo a la justicia penal.....	10
6. Principios que fundamentan la reforma a las leyes y políticas.....	11
6.1 Las normas internacionales de derechos humanos entregan un marco esencial para las políticas, legislación y programas de justicia penal.....	11
6.2 Las reformas a las leyes y las políticas debieran considerar plenamente la evidencia disponible relativa a lo que posiblemente sea efectivo en la consecución de los fines establecidos.....	11
6.3 El encarcelamiento no es la respuesta a toda pregunta.....	12
6.4 Un foco importante de reforma es la prevención de los delitos.....	13
6.5 Hay ventajas en la desviación de los delincuentes de los sistemas formales de justicia penal.....	14
6.6 La promoción de la prevención de la delincuencia y de la seguridad pública significa dar una consideración de importancia a formas y medios de desarrollo para ayudar a que los delincuentes lleven vidas respetuosas de las leyes.....	18
6.7 Todos los delincuentes no son iguales en cuanto a sus características y necesidades, hecho que las reformas a las leyes y políticas debieran tener en cuenta.....	18
6.8 Las víctimas tienen diferentes características y necesidades, hecho que las reformas a las leyes y políticas debieran tener en cuenta.....	19
6.9 Las reformas a las leyes y políticas no debieran ser discriminatorias en cuanto a su intención o efecto.....	19
6.10 Las reformas debieran contar con recursos suficientes y ser económicamente viables.....	20
<b>Estrategias para el Desarrollo de Leyes y Políticas</b> .....	23
7. Establecimiento del proceso.....	24
8. Identificación de los problemas y sus causas.....	26
Asuntos preliminares.....	26
Reunión de información y evidencia.....	26
Trabajo en países en donde hay falta de información y evidencia.....	27
9. Redacción de propuestas de reforma.....	29
10. Compatibilidad de las propuestas de reforma con la legislación existente.....	30
11. Uso de los estándares y normas internacionales de derechos humanos en las propuestas de reforma.....	31
12. Análisis de costos de las propuestas de reformas.....	33
13. Proceso inclusivo de consultas con los grupos de interés.....	35
14. Creando consenso.....	36
15. Difusión y capacitación.....	37
16. Monitoreo y evaluación en desarrollo.....	38
<b>Asuntos Importantes para la Reforma</b> .....	41
17. Acceso a la justicia.....	42
17.1 Debido proceso.....	42
17.2 El arresto como último recurso.....	42
17.3 Uso de medidas anteriores a la condena.....	43
17.4 Acceso a la justicia: el derecho a un juicio justo.....	47
17.5 Condenas efectivas.....	48
17.6 Sanciones y medidas no privativas de libertad.....	50
17.7 La pena de muerte.....	54
17.8 Actuar en los mejores intereses del niño.....	58
18. Rehabilitación y encarcelamiento.....	64
18.1 Condiciones básicas para una rehabilitación efectiva.....	64
18.2 Administración de las cárceles y rehabilitación efectiva.....	71
19. Reingreso a la comunidad después de la liberación.....	75
19.1 La planificación del reingreso como una estrategia de reducción de la delincuencia.....	75
19.2 Prevención de la reincidencia tratando el desempleo.....	77
19.3 Relaciones con la comunidad y la familia.....	78
19.4 El rol de la libertad condicional.....	79
20. Conclusión.....	81
Notas Finales.....	82
<b>Anexos</b> .....	85
A1 Organismos internacionales y regionales que pueden dar información y apoyo al proceso de reforma.....	86
A2 Glosario de la terminología usada.....	87
A3 Otra lectura seleccionada.....	90
Páginas web de referencia útiles.....	90
Libros, artículos e informes.....	90
Índice.....	94





# Acerca del Manual

*¡Creando Leyes y Políticas que Funcionen* está dirigido a especialistas y no especialistas que enfrentan la responsabilidad de crear un marco de políticas y legislación para la justicia criminal y sistemas penales. Reconoce que la reforma a la justicia criminal requiere de pericia y experiencia en varias disciplinas que raramente se encarnan en una sola persona. Considera el hecho de que muchos países en transición carecen de especialistas. Está dirigido a entregar una guía clara y sugerencias prácticas para la reforma en línea con los marcos internacionales de derechos humanos, los que pueden ser aplicados en diferentes contextos y países.

Lamentablemente, a veces las reformas a la justicia criminal son asumidas sin considerar el conocimiento acumulado y el consenso de opinión reflejado en estándares y normas internacionales y regionales. No todos ellos son siquiera conocidos, y la importancia de aquellos, por ejemplo, temas relativos a la salud, discapacidades, educación, laborales, menores, mujeres, minorías y extranjeros, no es siempre apreciada por quienes redactan políticas y legislación en la esfera de la justicia criminal. En consecuencia, hemos considerado importante resaltar, en la primera sección, las principales fuentes que debieran ser consultadas y en las cuales hemos confiado al preparar este Manual. Incluso esta lista no es exhaustiva, y en los anexos presentamos otras fuentes de información tales como sitios web. Podemos encontrar orientación acerca de la implementación práctica de estos estándares y normas en un número de publicaciones producidas por las Naciones Unidas y otros organismos internacionales a los cuales también nos referimos.

La segunda sección examina los principios clave que debieran fundamentar la reforma de las políticas y legislaciones de justicia penal. Estos incluyen fundar la reforma en las normas internacionales sobre derechos humanos, tener plenamente en cuenta la evidencia

disponible, focalizarse en la prevención de los delitos, desarrollar maneras y medios de asistencia a los delincuentes para que lleven una vida respetuosa de las leyes, reconocer las diferencias individuales de los delincuentes y víctimas, evitar la discriminación dentro del sistema de justicia penal, tomar en cuenta las ventajas de desviar a los delincuentes del sistema de justicia penal formal, y ser económicamente viable.

La tercera sección examina los pasos prácticos que deben ser adoptados para implementar la reforma a las leyes y políticas en línea con los principios base. Busca identificar los estándares internacionales relevantes aplicables y destacar las acciones concretas que son necesarias para mejorar la justicia criminal y los sistemas penales.

La última sección ofrece estrategias para asegurar que el proceso de desarrollo de políticas y leyes sea informado por los estándares internacionales, adopte las ventajas de la evidencia acerca de lo que funciona e involucre amplios procesos de consulta.

Los anexos incluyen una lista de organizaciones internacionales y regionales que pueden proveer investigación y apoyo al proceso de reforma, y un glosario.

Estamos conscientes de que los objetivos de *Creando Leyes y Políticas que Funcionen* son ambiciosos. Hemos tratado que este manual sea lo más completo posible, produciendo una publicación que, siendo realistas, puede ser leída por políticos ocupados, funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil. Otras fuentes de información y orientación se ofrecen en los anexos. Esperamos que este Manual estimule el interés en las muchas facetas aún no exploradas de la reforma a la justicia criminal, y que resulte en una justicia justa, humana y efectiva que respete los derechos, características y necesidades de todos los miembros de la sociedad.



# Principales Fuentes del Manual

Una extensa guía se encuentra disponible para los creadores de leyes y políticas involucrados en la reforma de sus sistemas de justicia criminal y penales. Esta guía incluye un amplio rango de estándares y normas internacionales que han sido acordadas por la comunidad internacional, principalmente a través de la ONU, pero también a través de organismos regionales. Las guías para la implementación práctica de estos estándares pueden ser encontradas en un número de publicaciones preparadas por la ONU y otros organismos internacionales. Las principales fuentes en las cuales se basa este Manual se detallan a continuación.

Los siguientes tratados son legalmente vinculantes para los Estados que son parte de los mismos. Los Estados parte están obligados bajo las leyes internacionales sobre derechos humanos a respetar, proteger y cumplir con sus disposiciones, y a informar la forma en que la legislación, políticas y la práctica nacional refleja dichas leyes. Cada tratado ha establecido un comité de expertos para monitorear la implementación de las disposiciones por parte de los Estados parte. Algunos de los tratados están complementados por protocolos facultativos que tratan materias específicas, por ejemplo, el Protocolo Facultativo de la Convención contra de la Tortura y otras Penas o Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes que establece un sistema de visita a los lugares de privación de libertad por parte de un Sub-comité internacional designado por el Comité contra la Tortura de la ONU y un Mecanismo Nacional Preventivo designado por el Estado Parte.

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
- Declaración Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1969)
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)
- Convención contra la Tortura y las Penas o Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984)
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989)
- Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a abolir la pena de muerte (1989)
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1999)
- Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados (2000)
- Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2000)
- Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y las Penas o Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (2002)
- Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006)
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006)
- Convención Internacional para la protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006) (aún no está vigente)
- Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008)

Los estándares sobre derechos humanos relacionadas con la reforma a las leyes y políticas de justicia penal están también consagrados en otros tipos de instrumentos de la ONU que no son tratados: declaraciones, recomendaciones, conjunto de principios, códigos de conducta y directrices. Los más importantes se indican más abajo. Estos instrumentos complementan los tratados, tiene una fuerza moral importante y entregan una orientación útil y práctica. Su valor reside en su reconocimiento y aceptación por parte de un gran número de Estados y pueden ser vistos como una declaración de principios ampliamente aceptados por la comunidad internacional. Algunas de sus disposiciones constituyen declaraciones de los elementos del derecho consuetudinario internacional.<sup>4</sup>

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)
- Reglas mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (1955)<sup>5</sup>
- Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1979)
- Salvaguardias para Garantizar la Protección de los Derechos de los Condenados a la Pena de Muerte (1984)
- Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder (1985)
- Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura (1985)
- Reglas mínimas para la Administración de la Justicia de Menores (1985) ("Reglas de Beijing")
- Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a cualquier Forma de Detención o Prisión (1988)
- Principios relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias (1989)
- Reglas Mínimas sobre las Medidas no Privativas de Libertad ("Reglas de Tokio") (1990)
- Directrices para la prevención de la delincuencia juvenil (1990) ("Directrices de Riad")
- Reglas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (1990)
- Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1990)
- Principios Básicos sobre la Función de los Abogados (1990)
- Principios Básicos sobre la Función de los Fiscales (1990)
- Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental (1991)
- Principios Rectores de la Reducción de la Demanda de Drogas de la Asamblea General de la ONU (1998)
- Principios Básicos para la Aplicación de Programas de Justicia Restaurativa en Materia Penal (2002)

Organismos regionales inter-gubernamentales han también desarrollado declaraciones y tratados para la protección de los derechos humanos. Estos estándares generalmente sólo se aplican a los Estados que pertenecen a la organización regional en particular. Los organismos regionales citados en este Manual son la Unión Africana, la Organización de Estados Americanos y el Consejo de Europa. Los mecanismos asociados para monitorear el cumplimiento de los estándares sobre derechos humanos por parte de los países de estas regiones incluyen la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos<sup>6</sup>, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Europea de Derechos Humanos y el Comité de Ministros del Consejo de Europa.

Dentro de los estados miembros del Consejo de Europa, la observancia de los estándares de derechos humanos en lugares de detención es monitoreada por el Comité para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes. Asimismo, hay un Comisario de Derechos Humanos independiente, designado por el Consejo de Europa. En 1997, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos designó a un Relator Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en África.

## África<sup>7</sup>

### Tratados

- Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981)
- Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (1990)

### Otros Instrumentos

- Declaración de Kampala (Uganda) sobre las Condiciones Carcelarias en África (1996)
- Declaración de Kadoma (Zimbabue) sobre el Servicio a la Comunidad (1997)
- Declaración de Arusha sobre Buenas Prácticas Penitenciarias (1999)
- Declaración de Kampala sobre la Salud Carcelaria en África (1999)
- Principios y Directrices relativos al Derecho a un Juicio Justo y a la Asistencia Jurídica en África (2001)
- Declaración de Ouagadougou (Burkina Faso) sobre la Aceleración de la Reforma Penal y Carcelaria en África (2002)
- Directrices y Medidas para la Prohibición y Prevención de la Tortura y Otros Tratos y Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes en África (las Directrices de Robben Island) (2002)
- Declaración de Lilongüe (Malawi) sobre el Acceso a la Asistencia Legal en Sistemas de Justicia Penal en África (2004)

## América<sup>8</sup>

### Tratados

- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985)
- Protocolo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte (1990)
- Convención Interamericana sobre las Desapariciones Forzadas de Personas (1994)
- Convención Interamericana para Prevenir, Castigar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ("Convención Belém do Pará") (1994)

### Otros Instrumentos

- Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (2008)

## Europa<sup>9</sup>

### Tratados

- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo sobre Derechos Humanos) (1950)
- Protocolo N° 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales relativo a la abolición de la pena de muerte (1983)
- Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y los Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes (1987)
- Protocolo N° 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales relativo a la abolición de la pena de muerte en todas las circunstancias (2002)

### Otros Instrumentos

- Normas Europeas sobre Sanciones y Medidas aplicadas en la Comunidad (1992)
- Mejora de la Aplicación de las Normas Europeas sobre Sanciones y Medidas aplicadas en la Comunidad (2002)
- Normas Penitenciarias Europeas (2006)
- Reglas Europeas para Delincuentes Juveniles Sometidos a Sanciones o Medidas (2009)
- Normas de la Libertad Vigilada del Consejo de Europa (2010)

Las siguientes publicaciones de organizaciones internacionales entregan una orientación adicional acerca de los estándares internacionales y el proceso de reforma de la justicia penal.

Compendio de Legislación Penitenciaria Comparativa, PRI, 2008

Recomendaciones de África para la Reforma Penal, PRI, 2008

Manual sobre Alternativas a la Prisión, UNODC, 2007

Compendio de Normas de las Naciones Unidas en materia de Prevención del Delito y Justicia Penal, UNODC, 2006

Kit de Herramientas de Evaluación de la Justicia Penal, UNODC, 2006

Kit de Herramientas de Evaluación de la Justicia Penal: Herramienta de prevención y evaluación del delito, UNODC/ONU-Habitat, 2009

De la coerción a la cohesión: El tratamiento de la drogodependencia a través del cuidado de la salud, no el castigo, UNODC, 2010

Manual para los Administradores de las Prisiones y Legisladores sobre la Mujer y el Encarcelamiento, UNODC, 2008

Manual de Planificación y Acción para la Prevención del Delito en el Sur de África y el Caribe, UNODC, 2008

Manual sobre los Prisioneros con Necesidades Especiales, UNODC, 2009

Manual sobre Programas de Justicia Restaurativa, UNODC, 2006

Manual sobre la Reforma del Sistema de Seguridad, OCDE y CAD, 2007

Salud en las Cárceles. Guía de la OMS a lo Esencial en temas de Salud en las Cárceles, OMS, 2007

Manual de Capacitación sobre Justicia Juvenil, PRI y UNICEF, 2007

Hacer que los Estándares Funcionen, PRI, 2001

Manual para la Medición de Indicadores de Justicia Juvenil, UNODC y UNICEF, 2006

Preguntas Penitenciarias: recomendaciones del Consejo de Europa y las resoluciones, 2010

Prevención de la mortalidad aguda relacionada con las drogas en la población carcelaria durante el período inmediatamente posterior al período de liberación, Copenhague, OMS, 2010

La Recomendación de Madrid: Protección a la salud en cárceles como una parte esencial de la salud pública, Copenhague, OMS, 2010

Declaración de Trecín sobre Prisiones y Salud Mental, OMS, 2008

Informe UNODC: Promoción de la Salud, la Seguridad y la Justicia: Cortando los hilos de la droga, la delincuencia y el terrorismo, UNODC, 2010

Manual de Declaraciones de la Asociación Médica Mundial (incluyendo la Declaración de Tokio relativa a la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en relación con la Detención y Encarcelamiento), 2006



## **Un enfoque justo y efectivo de la justicia penal**

Esta sección resume los principios que debieran fundamentar la reforma de las leyes y políticas dirigida a crear sistemas de justicia criminal y penales justos y efectivos.

Estos principios derivan de los estándares y normas internacionales. Esta sección también incluye ejemplos de reforma de varias jurisdicciones distintas.

Una visión clásica acerca del objeto de la justicia penal es que ésta existe para transmitir un mensaje a la sociedad acerca de los límites del comportamiento y conducta inaceptable. Un corolario de lo anterior es que el sistema, y las sanciones que impone, debieran ser proporcionadas y equitativas en relación a los delitos cometidos, y que las decisiones debieran ser determinadas en forma justa.

El punto de inicio de este Manual es que la justicia criminal y los sistemas penales tienen tres objetivos esenciales e interrelacionados:

- Proteger al público y prevenir el delito
- Administrar justicia en forma justa
- Ayudar a los delincuentes a llevar una vida respetuosa de las leyes y asistir su reinserción en la comunidad después del encarcelamiento

Poner estos objetivos en el centro del proceso de reforma significa involucrarse en todos los aspectos del sistema de justicia penal, desde la prevención de la delincuencia, pasando por la sanción, hasta el apoyo brindado a los delincuentes para que lleven una vida respetuosa de las leyes. Significa tratar también áreas que están fuera de la esfera de la justicia penal, pero esencialmente interrelacionadas, tales como, el área de bienestar social, vivienda, salud y educación.

Significa ser guiado por lo que los estándares y normas internacionales dicen acerca de cuando una persona debiera ser enviada a prisión y cuando ellos debieran ser desviados del sistema de justicia penal o condenados a una sanción no privativa de libertad. También significa usar la evidencia disponible que indica que las respuestas particulares a los delitos en particular tienen un potencial de hacer justicia, proteger al público y crear comunidades más seguras.

La reforma a las políticas y legislaciones de justicia criminal y penal requieren de una importante inversión en términos de tiempo y recursos. Es intrínsecamente política y concierne a relaciones de poder complejas y sensibles en la sociedad.

Es un ejercicio que no está confinado a países en desarrollo o aquellos que se encuentran en transición. Las nuevas formas de delincuencia, las leyes y procedimientos articulados en forma anticuada o limitada, los tribunales sobrecargados de trabajo, la falta de liderazgo político y la insuficiente coordinación entre la policía, los fiscales, los tribunales y otros actores del sistema de justicia penal son problemas que enfrentan todos los países.

La reforma puede ser más difícil de abordar en estados en desarrollo o transición en donde los factores agravantes pueden tener mayor prevalencia, tales como, jueces, policías y fiscales que no se encuentran bien capacitados, legitimidad o credibilidad limitada de las instituciones nacionales, mandatos organizacionales obsoletos, recursos inapropiados, gran interferencia política, uso del sistema para combatir la oposición política y corrupción. Sin embargo, independiente de las circunstancias en las que se desarrolle, el proceso de reforma requiere ser guiado por principios base para prevenir que sea impedido por intereses políticos cortoplacistas o reacciones a eventos aislados.

Los siguientes son principios base de ley y reforma que necesitan ser implementados. Estos asegurarán que el proceso de reforma sea sostenible e involucre una valorización reflexiva de la evidencia relativa a lo que es necesario para crear un sistema de justicia penal justo y efectivo.

Estos principios base se discuten con mayores detalles a continuación.

## 6.1 Las normas internacionales de derechos humanos entregan un marco esencial para las políticas, legislación y programas de justicia penal

La legislación internacional establece una serie de obligaciones para los Estados. Los estándares y normas consideran la diversidad del desarrollo económico y social de un país, sus tradiciones culturales y sistemas legales, y establecen las garantías que cada sistema debiera esforzarse por entregar.

La mayoría de los principales instrumentos sobre derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR), contienen referencias al tratamiento de las personas sujetas a un proceso de justicia penal. Son tratados legalmente

vinculantes para todos los Estados que los han ratificado o han accedido a los mismos. Esto significa que estos Estados están legalmente obligados a asegurar que las leyes y políticas se encuentren en conformidad con las disposiciones de estos tratados. Asimismo, las leyes y las políticas debieran ser construidas en base a los muchos compromisos, recomendaciones, estándares y jurisprudencia establecida en los estándares internacionales que complementan los principios más amplios de los tratados de derechos humanos (Ver más arriba la sección Principales Fuentes del Manual).

## 6.2 Las reformas a las leyes y las políticas debieran considerar plenamente la evidencia disponible relativa a lo que posiblemente sea efectivo en la consecución de los fines establecidos

Muchos comentaristas contrastan de manera no favorable la forma en que los gobiernos adoptan las decisiones de cuidado de la salud y la forma en que se acercan a la justicia penal. En el caso de la salud, los gobiernos que abiertamente ignoran la evidencia científica en sus políticas son criticados por los riesgos a los cuales exponen a la población y a los países vecinos. En todo caso, dicha crítica es raramente dirigida a los gobiernos que ignoran la evidencia de aquello que funciona para reducir la delincuencia en sus leyes y políticas de justicia penal y de esa forma exponen a las comunidades a mayores tasas de delincuencia. Por ejemplo, investigaciones recientes relativas a la relación entre la política gubernamental y la investigación conducida por la Universidad de Huddersfield en el Reino Unido reveló que “En general, aparece que la evidencia es menos importante en la creación de políticas de justicia penal que las de salud, y sólo en la esfera de la salud encontramos ejemplos concretos de normativas establecidas para promover el cuidado a la salud basado en la evidencia. Recientes ejemplos de la creación de políticas de justicia penal, incluyendo programas de reducción de la delincuencia a gran escala e intervenciones financiadas por el Departamento de Justicia Juvenil, sugieren que las políticas de justicia criminal están principalmente influenciadas por factores distintos a la evidencia, tales como, la conveniencia política.”<sup>10</sup> Asimismo, también se descubrió que el financiamiento de la investigación penal es desproporcionadamente menor que lo que se gasta en salud (estiman que el financiamiento de la investigación como porcentaje del costo de la delincuencia fue de un 0,07 por ciento).

La legislación, políticas y prácticas severas y represivas en conflicto con los estándares internacionales sobre derechos humanos, con la evidencia empírica o con

la buena práctica internacionalmente reconocida, no debieran partir o fundamentarse en razones de conveniencia política. Hacerlo es perder la oportunidad de una reforma que podría reducir la delincuencia, aumentar la seguridad pública y administrar justicia y proveer de seguridad para todos en forma justa.

## 6.3 El encarcelamiento no es la respuesta a toda pregunta

La población penitenciaria de muchos países alrededor del mundo crece rápidamente (el número de prisioneros alrededor del mundo es actualmente de 9,8 millones, notándose un aumento reciente en el 71 por ciento de los países).<sup>11</sup> Esto ocurre, por un lado, porque los estándares y normas internacionales sobre justicia penal no son implementados en forma adecuada y, por otro, debido a que prevalece la idea equivocada acerca de cuáles medidas son más efectivas para prevenir la delincuencia y garantizar la seguridad pública. El amplio rango de sanciones comunitarias o medidas de desviación que podrían ser usadas en vez del encarcelamiento no han sido consideradas y la extensión de las condenas aumenta en varios países, resultando en poblaciones penitenciarias globales mayores. Los factores externos también influyen en el crecimiento de las poblaciones penitenciarias, tales como, cambios económicos y demográficos, la rápida urbanización, la opinión pública, los medios de comunicación y la reacción de los políticos a expresiones públicas de preocupación.<sup>12</sup>

El encarcelamiento tiene varios objetivos. Busca castigar a los delincuentes privándolos de libertad después de que han sido condenados por un delito, y proteger al público de otros delitos. En teoría, entrega rehabilitación durante el periodo de confinamiento y disuade a otros de la comisión de delitos.

Regularmente se asume que hay una relación directa entre el uso del encarcelamiento y las tasas de delincuencia. Sin embargo, estudios desarrollados en muchos países han mostrado que el aumento de la población penal no está relacionado a cualquier aumento evidente de la delincuencia.

La investigación desarrollada por Tapio Lappi-Seppälä, Director del Instituto de Investigación Finlandés sobre Políticas Legales, examinó las variaciones experimentadas por el encarcelamiento a nivel regional y local, y concluyó que “las tasas de delincuencia y encarcelación son equitativamente independientes unas de otras; cada una aumenta y disminuye en conformidad a sus propias leyes y dinámicas.”<sup>13</sup> Esta investigación se focalizó en países de Europa Occidental y Oriental y del Báltico, así como en los Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y Australia. Usando información de América Latina y el Caribe, el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente

(ILANUD) concluyó lo siguiente: “Desafortunadamente, es cierto que la delincuencia ha aumentado en los países desde los años ochenta...; también es cierto que nuevos proyectos de leyes o leyes destinadas a solucionar el problema de la delincuencia e incluso otros problemas sociales a través de un castigo severo son frecuentemente adoptados, a menudo con el único objeto de manejar los apuros políticos a través de una respuesta de alarma social, y a veces incluso encendiendo dicha alarma con información falsa o exagerada. La combinación de ambos factores ha resultado en un aumento mayor y acelerado de las poblaciones carcelarias...”<sup>14</sup> La investigación disponible parece demostrar que la relación entre las tasas de delincuencia y de encarcelamiento no es sencilla. Canadá y Estados Unidos han adoptado diferentes enfoques al control de la delincuencia: La alta encarcelación en Estados Unidos no ha reducido las tasas de delincuencia, mientras que la baja encarcelación en Canadá no ha resultado en un aumento de tales tasas.

Necesariamente tampoco existe una relación entre los niveles de delincuencia y los efectos disuasivos de las condenas, en particular el efecto disuasivo de las condenas más severas. Un régimen de condenas severas debidamente divulgado no siempre resulta en una tasa de delincuencia baja. En el 2008 en Sudáfrica, investigadores sobre directrices relativas a condenas descubrieron que, “La verdad es que la mera existencia de un sistema de justicia penal y el hecho de que una acusación exitosa resultará probablemente en algún tipo de castigo tiene un efecto disuasivo. Sin embargo, el efecto disuasivo preciso de diferentes condenas ha resultado ser indeterminado, y lo mismo ocurre en relación a la extensión de la condena elegida en particular.”<sup>15</sup> Los mismos defensores de la teoría de la disuasión están de acuerdo con que la capacidad de disuadir los delitos a través de la aplicación de castigos formales por sí sola es limitada y que cualquier disuasión debe acompañarse de “procesos de socialización formales o informales, [...] en donde las sanciones formales sean reforzadas con sanciones informales.”<sup>16</sup>

Los legisladores y reguladores pueden jugar un rol importante en la creación de un sistema de justicia penal sea que esencialmente imparcial, justo y equitativo y que castigue a los delincuentes en forma proporcional. Ellos pueden adoptar decisiones concretas acerca del alcance y contenido de la ley penal y pueden determinar cuándo ciertos delitos pueden ser des-penalizados o efectivamente penalizados. Son responsables de determinar la medida en que la prevención del crimen será una prioridad política, si la policía, jueces y fiscales son capaces o no de hacer uso efectivo de medidas de desviación, si los jueces pueden efectivamente adoptar o no medidas y sanciones no privativas de libertad, y si la ley y las políticas permiten o no a los prisioneros acceder a ser liberados condicionalmente antes del término de sus condenas.

### **Promoviendo la reducción de las poblaciones penales a través de reformas a las condenas, la libertad condicional y libertad vigilada, y re-examinando la seguridad pública efectiva**

Cuatro estados de los Estados Unidos –Kansas, Michigan, Nueva Jersey, y Nueva York– han reducido sus poblaciones penales en un 5-20 por ciento desde 1999, sin aumento en los delitos.

Esto ocurrió en un momento en el cual la población penal total a nivel nacional aumentó en un 12 por ciento, y en más de un 40 por ciento en otros seis estados. Las disminuciones fueron alcanzadas a través de una mezcla de reformas legislativas y cambio prácticos mediante organismos correccionales y de libertad condicional. Estas reformas incluyeron:

**Kansas** – Cambiaron las directrices de aplicación de condenas para desviar casos menores de drogas a tratamientos antes que optar por la encarcelación, y se extendieron los servicios de apoyo a personas bajo supervisión de libertad condicional.

**Michigan** – Se eliminaron la mayoría de las condenas mínimas obligatorias por delitos de drogas; se dictaron iniciativas aplicables a todo el estado para reducir las revocaciones de libertad condicional y mejorar el empleo, la vivienda y los servicios encargados de brindar tratamiento a las personas que dejan las cárceles.

**Nueva Jersey** – Aumentaron las libertades condicionales adoptando instrumentos de evaluación de riesgos y usando centros de reporte diario y monitoreo electrónico.

**Nueva York** – Disminuyeron las penas por severas drogas, se establecieron programas de Tratamiento Alternativo a la Prisión en caso de Drogas, y se aplicó un sistema de “créditos por tiempo y mérito” para acelerar el tiempo en el cual el otorgamiento de la libertad condicional puede ser sometido a la consideración de las autoridades correspondientes.

Fuente: *Reducción de las Prisiones: Lecciones de Cuatro Estados*, publicado por Estrategias de Justicia y el Programa de Condena.

## **6.4 Un foco importante de reforma es la prevención de los delitos**

La discusión política sobre la prevención de la delincuencia tiende a enfatizar la responsabilidad del estado en la protección de sus ciudadanos a través de la seguridad y el mantenimiento del orden. Pero el hacer cumplir la ley es sólo una de las muchas herramientas que los gobiernos tienen a su disposición para tratar la conducta criminal. La actividad criminal usualmente se asocia a, o es una

consecuencia probable de, problemas sociales mayores. Es necesario adoptar una visión amplia de las causas y costos de la delincuencia, en beneficio del propio estado.

Los planes de reducción de la delincuencia pueden útilmente focalizarse, en consecuencia, en problemas sociales relacionados, tales como la pobreza, ambientes diseñados en forma limitada o deficiente, desempleo, desigualdad racial, étnica o sexual, conflictos culturales, religiosos u otros conflictos, servicios públicos de salud deficientes, falta de acceso a la salud en caso de abuso de sustancias, escuelas y servicios juveniles inapropiados, y disfunción familiar. Debido a que los problemas sociales que dan origen a la delincuencia varían de comunidad en comunidad, la prevención debiera ser vista como un esfuerzo conjunto entre los poderes legislativos nacionales y los gobiernos locales, los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los profesionales de la salud, así como las familias, escuelas y miembros de la sociedad civil. Las estrategias deben ser diseñadas conforme a las necesidades particulares de cada lugar.

Los grupos de riesgo también variarán de comunidad en comunidad. Como consecuencia, los legisladores y creadores de regulación necesitan trabajar con los líderes de la comunidad y los profesionales de servicio social para identificar los variados factores locales que hacen que las personas sean más susceptible a la delincuencia y para desarrollar estrategias que combatan estos problemas. Por ejemplo, niños y adolescentes son los ciudadanos más vulnerables dentro de la comunidad. Requieren de protecciones legales más fuertes que los adultos y políticas sociales más integrales para apoyar su desarrollo psíquico, emocional y educacional. Este tipo de creación de políticas dirigidas disminuye la necesidad de confiar en los sistemas destinados a hacer cumplir la ley y puede ser más efectivo, a largo plazo, en la protección de la comunidad frente a la delincuencia.

### **Los gobiernos pueden tratar el riesgo de la delincuencia:**

- Promoviendo los factores de protección a través de programas de desarrollo social y económico integrales y no estigmatizantes, incluyendo la salud, educación, vivienda y el empleo
- Promoviendo actividades que traten la marginalización y exclusión
- Promoviendo una forma positiva de resolución de conflictos
- Usando estrategias de conciencia pública y de educación para fomentar una cultura de legalidad y tolerancia, respetando la identidad cultural

Fuente: *Promoviendo la Prevención de la Delincuencia – Directrices y proyectos seleccionados*, UNODC.



## Reducción de los delitos violentos en Bogotá: Un acercamiento integral a la prevención de la delincuencia

Entre los años 1993 y 2002 las tasas de asesinatos en Bogotá descendieron abruptamente de 80 a 28 homicidios por cada 100.000 personas, los accidentes disminuyeron a la mitad y la policía aumentó las tasas de arresto en un 400 por ciento sin ningún aumento en el tamaño de las fuerzas policiales a nivel global. Según se informa, esto fue logrado a través del compromiso político y la asignación de recursos suficientes para combatir la delincuencia y la violencia. Los procesos de evaluación de información sugieren que las siguientes estrategias lograron reducir la violencia y prevenir la delincuencia.

1. *Campañas para promover el Desarme Ciudadano y Control del Consumo de Alcohol. La reunión sistemática de información sobre crímenes violentos en ciertas aéreas permitió concebir un plan para controlar la circulación de armas de fuego. En el 2001, por ejemplo, alrededor de 6.500 armas de fuego fueron voluntariamente devueltas a la policía como resultado de este plan. Adicionalmente, se determinó el cierre de las ventas de alcohol a las 3 AM durante los fines de semana. El control de las armas y el alcohol tuvieron un efecto importante (aún cuando no grande) en la disminución de la violencia.*
2. *Rehabilitación de Espacios Urbanos Deteriorados. Dos de las zonas más violentas en Bogotá experimentaron una renovación urbana y de la infraestructura de transporte. Como resultado, los niveles de delincuencia y violencia disminuyeron sustancialmente en ambas zonas. En Avenida Caracas, los niveles de homicidio disminuyeron en un 60 por ciento entre 1999 y el año 2003; mientras que en la zona Cartucho, los asaltos disminuyeron en un 70 por ciento entre los años 2000 y 2003.*
3. *Comités Vecinales de Control de la Delincuencia. Los Comités Vecinales de Control de la Delincuencia incentivan las relaciones de colaboración entre los oficiales de la policía comunitaria y los residentes locales. Como resultado de ello, aumentaron los esfuerzos de prevención de la delincuencia.*
4. *Comisarías destinadas a controlar la Violencia Familiar. Se establecieron comisarías para controlar la violencia familiar, y a través de* ►

*un proceso de evaluación de información se descubrió que éstas eran más efectivas para reducir la violencia doméstica que las medidas de conciliación.*

5. *Profesionalización de la Policía. Las reformas y modernización de la policía fueron logradas a través de un plan que pone énfasis en el desempeño en base a los resultados. La capacitación en la vigilancia preventiva fue ampliamente aceptado por los ciudadanos como una alternativa eficiente para reducir la violencia.*

Fuente: Llorente y Rivas, 2004, en Buvinić, M., Alda, E. & Lamas, J. *Enfatizando la Prevención de la Seguridad Ciudadana. La contribución del Banco Interamericano de Desarrollo para Reducir la Violencia en Latinoamérica y el Caribe*, Washington DC, BID, 2005

## 6.5 Hay ventajas en la desviación de los delincuentes de los sistemas formales de justicia penal

Desviación es el término aplicado a las medidas que “desvían” a las personas del sistema formal de justicia penal. Estas medidas pueden ser usadas como una oportunidad para responder a la delincuencia en forma adecuada y proporcional, tratando la conducta del delincuente y asegurando la reparación del daño causado a la víctima o a la comunidad en general. Las medidas de desviación tienen el potencial de interceder significativamente en las vidas de ciertas personas, con el objeto de crear cambios positivos que permitan prevenir la reincidencia. El objetivo de las medidas debe ser diseñado cuidadosamente para que se cumplan con las metas de rehabilitación y seguridad pública.

Los críticos al uso de opciones de desviación usualmente argumentan que ellas pueden ser injustas para con la víctima, y constituyen una opción de sanción más suave para el delincuente involucrado. Sin embargo, las víctimas no siempre prefieren que la ley disponga de sanciones más severas y, en algunos casos, los intereses de la víctima pueden estar en directa contradicción con los del fiscal. Por ejemplo, en casos de delitos dentro de familias, las víctimas pueden preferir medidas de rehabilitación antes que medidas de sanción. En relación a los delitos contra la propiedad, el objetivo principal de la víctima es la restitución financiera, en cuyo caso podría ser mejor desde la perspectiva de la víctima que el delincuente permanezca en la comunidad empleado y ganando un salario.

## Pilotos de Desviación en Chile

En Chile, un equipo multidisciplinario integrado por la Fiscalía Nacional, la Defensoría, los Tribunales, proveedores de servicios de tratamiento de los delincuentes y la Fundación Paz Ciudadana han desde el año 2008 puesto a prueba un proyecto piloto destinado a desviar y tratar a los delincuentes que han cometido delitos de violencia doméstica. Los informes de los proyectos pilotos reclaman que, hasta ahora, han demostrado que este enfoque puede tanto satisfacer los intereses de las víctimas como disminuir el riesgo de la reincidencia, cuando son dirigidos en forma adecuada.<sup>17</sup>

Concluyen que un programa de desviación requiere de:

- sistemas confiables para determinar que los delincuentes han de hecho delinquido antes de ser desviados
- el compromiso general con el principio que indica que la desviación es una opción legítima y efectiva
- una legislación integral que permita usar la discreción al hacer cumplir la ley
- recursos adecuados conferidos a los programas de desviación dentro de la comunidad
- capacitación, procedimientos y prácticas internas rigurosas en las comisarías, fiscalías y departamentos de justicia que aseguren que se tome toda oportunidad de desviación que se presente

Los legisladores y creadores de políticas públicas pueden introducir medidas de desviación en muchas etapas dentro del sistema de justicia penal. Algunas opciones pueden ser la mediación, programas de terapia y cursos de capacitación educacional y vocacional. Los siguientes son algunos principios clave para el desarrollo de las medidas de desviación:

### Delitos en lo que la desviación es una medida adecuada

No es necesario restringir la desviación a delitos menores, pero puede ser usada como una opción cuando ello sea apropiado para alcanzar los objetivos de proteger a la comunidad y prevenir la delincuencia, administrando justicia en forma equitativa y rehabilitando a los delincuentes y reintegrándolos a la sociedad. Puede haber

circunstancias de mitigación que hagan la desviación adecuada aún en casos de delitos más graves.

Los legisladores pueden determinar ciertas categorías de delitos y ciertas categorías de delincuentes para los efectos de la desviación. Los delitos relacionados a la droga, delitos sin víctimas, infracciones de estatus (*status offences*) y delitos que son resultado directo de problemas de salud mental o física, pueden ser removidos del ámbito legal del sistema penal y tratados como asuntos civiles.

### Delincuentes que responderán a la desviación

El acceso a programas de desviación no debiera ser arbitrario. Los delincuentes deben ser cuidadosamente seleccionados para participar en estos programas. Asimismo, también debe considerarse cuidadosamente la más adecuada intervención para cumplir con sus necesidades. Esta asignación debe ser guiada por criterios explícitos, tales como, la capacidad de responder a la intervención, su riesgo para el público o para el equipo responsable del programa o intervención cuidadosamente evaluado, la naturaleza del delito cometido, y los factores personales o sociales que se relacionan con la probabilidad de reincidencia. Con este objetivo, debieran desarrollarse y usarse herramientas de evaluación confiable que permitan dicha asignación. Organismos con poderes discrecionales para desviar a personas de los procedimientos formales deben ejercer dicho poder en base a un criterio establecido.

### Consentimiento

La desviación requiere del consentimiento informado del delincuente a la opción de desviación particular. Debiera darse a las personas suficiente información acerca de las opciones de desviación disponibles y las consecuencias de denegar el consentimiento. No debieran sentirse presionados a consentir con los programas de desviación (por ejemplo, para eludir la comparecencia ante un tribunal). Debiera emplearse el cuidado necesario para minimizar la potencial coerción en todos los niveles del proceso de desviación.

### Garantías procesales

Las opciones de desviación deben respetar las garantías procesales, tales como, la presunción de inocencia, el derecho a ser informado inmediata y directamente de los cargos, el derecho a guardar silencio, el tratamiento igualitario frente a la ley y el derecho acceder a asistencia legal y a un intérprete. Debe determinarse en forma confiable que las personas han delinquido antes de requerir las medidas de desviación. Los programas de desviación “no pueden ser vertederos de casos débiles que los fiscales de otra forma no habrían sido capaces de ganar”.<sup>18</sup>

## Revisión y responsabilidad

Los organismos facultados para desviar personas debieran ser responsables de la forma en la cual ejercen esta facultad. Los mecanismos de revisión y responsabilidad concretos variarán entre los sistemas de justicia. Sin embargo, deben realizarse esfuerzos para asegurar la responsabilidad suficiente por el ejercicio de esta facultad en todas las etapas y niveles.

Más aún, el uso de medidas de desviación debiera ser monitoreado y evaluado sistemáticamente para asegurar que las medidas efectivamente están funcionando.

## La Desviación en la Práctica

Una ONG en Bangladesh denominada Asociación de Asistencia Legal de Maduripur (MLAA, por su sigla en inglés) administra un sistema de mediación comunitario usando una estructura de varios niveles de comités de mediación formados en cada pueblo, apoyados por funcionarios en terreno de MLAA. Los mediadores locales son seleccionados, capacitados y supervisados por los funcionarios en terreno de MLAA, en consulta con funcionarios públicos locales, y líderes religiosos y sociales también locales. Los comités locales se reúnen dos veces al mes para mediar disputas generadas en los respectivos pueblos, sin costo alguno. La mayoría de las disputas se refieren a la propiedad o problemas maritales. Los acuerdos son voluntarios y no son ejecutables frente a un tribunal. Cuando las diferencias son irreconciliables, o si una de las partes deja de cumplir con los términos del acuerdo, se pone en conocimiento a la comunidad del incumplimiento y/o el asunto es sometido al sistema formal para su resolución. El programa MLAA actualmente media aproximadamente 5.000 disputas al año y resuelve alrededor de dos tercios de las mismas. La satisfacción del programa es alta. La mayoría de los usuarios prefiere este programa antes que los sistemas tradicionales de resolución de disputas originadas en el pueblo y que los tribunales de justicia.

Fuente: *Índice de Buenas Prácticas en la Reducción de la Detención antes de la Condena*, PRI, 2005, [www.penalreform.org/pri/files/man-2005-index-pre-trial-v7-en.pdf](http://www.penalreform.org/pri/files/man-2005-index-pre-trial-v7-en.pdf)

## Visión general de los puntos de decisión en el sistema de justicia penal

### Imputación

La policía puede:

- Discutir posibles medidas sistémicas de prevención del delito con la comunidad local
- Arrestar
- Imponer sanciones verbales
- Intermediar un acuerdo arbitrado o la restitución a la víctima
- Ofrecer mediación entre la víctima y el delincuente, reuniones con el grupo familiar, etc.
- Advertencia

O

- Detener

### Prevención de la Delincuencia

Un amplio rango de actores, incluyendo la comunidad local y grupos y negocios de residentes, grupos religiosos, autoridades de vivienda, educación, salud y transporte público, los medios de comunicación, la policía, los tribunales, las cárceles y los sistemas de libertad vigilada pueden:

- Identificar los problemas
- Determinar soluciones locales integradas
- Prestar servicios para apoyar la prevención de la delincuencia, proteger a las víctimas, asegurar el apoyo de aquellos que han cumplido condenas en la comunidad o en condiciones de encierro.



### Investigación

La investigación puede ser dirigida por un juez, magistrado, fiscal, investigador o la policía. Ellos pueden:

- Liberar de responsabilidad
- Conferir libertad bajo fianza mientras el juicio se encuentre pendiente
- Desviar al delincuente del sistema de justicia penal formal con otra medida como: educación, tratamiento, servicio comunitario, programas de justicia restaurativa, etc.

O

■ Detener mientras el juicio se encuentre pendiente

- En una etapa posterior, reemplazar la detención con una medida comunitaria

### Sentencia

La dictación de la sentencia puede ser asumida por el organismo que corresponda (juez, magistrado). Ellos pueden:

- Absolver y liberar al imputado si fuese considerado inocente
- Si el imputado admite ser culpable, desviarlo a otras medidas educación, tratamiento, condena comunitaria, etc.
- Imponer una sentencia en caso que el delincuente sea considerado culpable

La sentencia puede ser:

- Una multa
- Sometimiento a un tratamiento por drogas
- Servicio comunitario
- Programas de justicia restaurativa, etc.

O

■ Encarcelamiento

### Cargo Formal

El juez, magistrado, investigador o la policía puede decidir levantar cargos. Ellos pueden:

- Liberar de responsabilidad
- Conferir libertad bajo fianza mientras el juicio se encuentre pendiente
- Desviar al delincuente del sistema de justicia penal con otras medidas como: educación, tratamiento, servicio comunitario, programas de justicia restaurativa, etc.

O

■ Detener mientras el juicio se encuentre pendiente

- En una etapa posterior, reemplazar la detención con una medida comunitaria

### Medidas comunitarias

En caso que una medida no privativa de libertad no fuese efectiva, el organismo que corresponda podrá aplicar:

- Una serie de otras medidas comunitarias

O

■ Encarcelamiento

### Cárcel

Organismos internos o externos encargados de adoptar decisiones pueden recomendar:

■ Educación, tratamiento, justicia restaurativa, etc.

- Liberación de corto plazo en la comunidad
- Liberación condicional anticipada en la comunidad (con monitoreo electrónico y otros medios de monitoreo y apoyo)
- Liberación anticipada
- Abrir las condiciones carcelarias, con acceso a la comunidad para fines laborales, de educación, etc.

O

■ Cumplir la condena completa en condiciones de encierro hasta la liberación, lo que puede ocurrir bajo monitoreo permanente y la posibilidad de revocación

## **6.6 La promoción de la prevención de la delincuencia y de la seguridad pública significa dar una consideración de importancia a formas y medios de desarrollo para ayudar a que los delincuentes lleven vidas respetuosas de las leyes**

La pobreza, el desempleo, la falta de vivienda, las familias desintegradas, las historias de problemas psicológicos y enfermedades mentales, el abuso de las drogas y el alcohol y la violencia doméstica son realidades que a la mayoría de los delincuentes les toca vivir. Al mismo tiempo de tratar las condiciones generales que son propicias para la delincuencia, es igualmente importante entregar ayuda a los delincuentes para que se conviertan en ciudadanos respetuosos de las leyes. Esto sólo puede lograrse si el tiempo durante el cual una persona se relaciona con el sistema de justicia penal es usado como una oportunidad para intervenir significativamente en sus vidas, con el objeto de crear un cambio positivo que evite futuros delitos.

Considerando que la vasta mayoría de delincuentes alrededor del mundo provienen de sectores altamente marginalizados y desfavorecidos de la población, ésta no es una obligación sencilla y la meta de la rehabilitación generalmente no es alcanzada. Particularmente, este es el caso de los delincuentes que reciben una condena de encarcelamiento. La evidencia muestra que incluso con recursos excepcionales y métodos bien fundados, las cárceles sólo pueden lograr una rehabilitación limitada. Es mucho más común que la vida en la cárcel tienda a reforzar a las identidades criminales, las asociaciones delictuales y el conocimiento de técnicas delictivas que luego llevan a la reincidencia, y a un ciclo de futuros encarcelamientos y criminalidad –ciclo que no hace nada por construir comunidades más seguras.

Los creadores de leyes y políticas necesitan desarrollar un amplio rango de respuestas dirigidas a un conjunto de problemas similarmente amplio que llevan a la delincuencia en primer lugar. Estas pueden incluir la desviación de los delincuentes de los sistemas formales de justicia penal, por ejemplo, para realizar una mediación con la víctima (ver sección 6.7 más abajo). Estas también pueden incluir condenas impuestas por tribunales destinadas a tratar a los delincuentes en la comunidad antes que en la cárcel. Estas envuelven ciertas restricciones a la libertad a través de la imposición de condiciones y obligaciones, tales como, la asistencia a programas de terapia o tratamiento y exámenes de drogas. El uso de dichas sanciones debe ser cuidadosamente dirigido y guiado por criterios explícitos, tales como, la capacidad del delincuente de responder a la intervención, su riesgo para el público o para el equipo

responsable del programa o intervención cuidadosamente evaluado, los factores personales o sociales que se relacionan con la probabilidad de reincidencia, la naturaleza del delito cometido y el impacto de éste sobre la víctima (si hubiera una víctima). Es necesario contar con herramientas de evaluación confiable para permitir dicha asignación (para mayores detalles, ver más abajo sección de sanciones y medidas no privativas de libertad).<sup>19</sup>

Cuando un delincuente ha recibido una condena de cárcel ya que ninguna otra sanción es proporcional a la gravedad del delito y la naturaleza de su comisión, el tiempo que el delincuente pase en prisión debiera ser usado como una oportunidad de rehabilitación a través de medios como el trabajo, la mantención del contacto con familiares, el tratamiento de drogas si fuese necesario, la educación y capacitación vocacional (ver más abajo sección sobre Rehabilitación y encarcelamiento).

## **6.7 Todos los delincuentes no son iguales en cuanto a sus características y necesidades, hecho que las reformas a las leyes y políticas debieran tener en cuenta**

Un enfoque personalizado puede ayudar a tratar los factores que predisponen a las personas a una conducta delictiva y a reducir la probabilidad de reincidencia. En la práctica, esto significa que en ciertos puntos clave del procedimiento de justicia penal deben considerarse evaluaciones acerca de la naturaleza del delito y su impacto en la víctima, así como las características de la persona, incluyendo su edad, género, nacionalidad, salud mental y física, antecedentes previos, y cualquier otro factor de contribución o mitigación, tales como las circunstancias familiares y del hogar que pueden tener un impacto en la conveniencia del arresto o acusación en el caso en particular. Debiera darse también al proceso de toma de decisiones una ponderación adecuada, lo que probablemente respaldará la abstención de futuros delitos.

Un enfoque personalizado significa que los jueces tienen la facultad de aplicar (en forma consistente) una amplia variedad de sanciones diferentes que son adecuadas para distintos delitos y delincuentes, así como con para la protección de la sociedad (ver más abajo la sección de Condenas efectivas). Significa que desde que el delincuente ha sido recibido en la cárcel, las autoridades penitenciarias deberán reunir información relativa a los hechos personales básicos del prisionero, incluyendo condenas previas y el delito actual. Esta información puede ser la base de un plan de condena personalizado diseñado en consulta con el recluso, el que por ejemplo

podría incluir el acceso a un tratamiento contra las drogas, si fuese necesario. Significa, asimismo, que los planes de reingreso para los reclusos tras ser liberados tomen en cuenta sus necesidades y circunstancias individuales.

En términos prácticos, se requiere desarrollar mecanismos para asegurar que las características personales de un delincuente puedan ser tomadas en cuenta en varias etapas clave del sistema de justicia penal. En algunos países, este rol es asumido por los abogados defensores y los servicios de libertad vigilada. En países en que estos prestadores de servicios no se encuentran del todo disponibles, este rol puede ser asumido por paralegales u organizaciones de la sociedad civil. Ellos se involucrarán en:

- La entrega a las autoridades judiciales y otros de información de alta calidad y evaluaciones con el objeto de ayudar a la dictación de la condena y decisiones de desviación.
- La ejecución de medidas y sanciones no privativas de libertad, y la supervisión de las personas condenadas a las mismas.
- La entrega de ayuda práctica y social en todas las etapas de contacto del delincuente con el sistema de justicia penal.

## 6.8 Las víctimas tienen diferentes características y necesidades, hecho que las reformas a las leyes y políticas debieran tener en cuenta

Apoyar adecuadamente a quienes han sido afectados por un delito es vital para la confianza pública en el sistema judicial. Las víctimas, testigos y la comunidad en general necesitan saber que denunciar un delito trae aparejado un beneficio, incluyendo, cuando fuese necesario, la ayuda para reconstruir la vida de la víctima. Muchas veces las asociaciones de víctimas expresan su frustración frente a la idea equivocada de que sus intereses son satisfechos diseñando la respuesta al delito cometido en su contra a la medida del mismo y deteniendo al delincuente.

La mayoría de las víctimas necesitan algo más, incluyendo información acerca de cómo progresa su caso, del resultado del caso judicial, de qué le pasará al perpetrador, de cuándo será liberado el delincuente encarcelado. Necesitan seguridad y confiar en que no volverán a ser víctimas por la ayuda que presten durante el proceso de enjuiciamiento. Sin embargo, aún habrá algunas víctimas con otras expectativas, redes de apoyo y dificultades. Sus necesidades y el impacto del delito cometido en su contra debiera ser evaluado caso a caso, y debieran formularse intervenciones adecuadas. Esto generalmente

significará trabajar en conjunto con otros organismos gubernamentales, por ejemplo, en lo que dice relación a la provisión de una vivienda segura o al cambio de escuelas.

A continuación se exponen algunos ejemplos de diversas etapas del proceso de justicia penal en donde las necesidades particulares de las víctimas debieran ser tomadas en consideración:

- Al momento de tomar la declaración policial
- Al levantarse cargos en contra de un sospechoso
- Si un sospechoso fuese liberado bajo fianza (¿Es la víctima vulnerable y requiere de apoyo?)
- Antes de rendir la prueba (¿Requiere la víctima de consejo y asistencia antes de rendir la prueba o declarar ante el tribunal?)
- Luego de la dictación de la condena
- Luego de la liberación de la prisión

### Evaluación de las necesidades de las víctimas de violencia doméstica

En el Reino Unido se realizan Conferencias de Evaluación de Riesgos con la participación de Múltiples Organismos en casos de violencia doméstica. Los organismos clave –la policía, los servicios de libertad provisional, educacionales, de salud, vivienda y voluntarios– trabajan en conjunto en el caso particular de la víctima para compartir información. Esto significa que ellos pueden armar el panorama global del abuso y acordar acciones para apoyar y proteger a las víctimas de violencia doméstica y sus familias.

Fuente: *Redefiniendo la Justicia: Tratamiento de las necesidades individuales de las víctimas y testigos*, Sara Payne, Servicio de Apoyo a las Víctimas, Reino Unido, 2009.

## 6.9 Las reformas a las leyes y políticas no debieran ser discriminatorias en cuanto a su intención o efecto

El procedimiento penal es un proceso de continua selección y focalización y a veces puede actuar en forma discriminatoria. La discriminación se define en este contexto como el trato injusto basado en prejuicios, ignorancia y omisión. Tiene lugar en contra de ciertos grupos durante el periodo de investigación, suspensiones, búsquedas, confiscaciones y arrestos, como parte de la decisión de levantar cargos en contra de una persona, o durante los periodos de custodia judicial.

Las personas económica y socialmente desfavorecidas son discriminadas ya que pueden no tener acceso a ayuda legal y a ser representados en forma adecuada. En consecuencia, es más probable que sean detenidos antes de la condena y ser finalmente condenados. Las resoluciones de los tribunales o los procesos administrativos también pueden discriminar a ciertos grupos. Grupos vulnerables también sufren discriminación mientras cumplen sus condenas, ya sea encarcelamiento u otras sanciones, y pueden sufrir privaciones y ser estigmatizados después de salir de la cárcel.

Legisladores y creadores de políticas deben reconocer que las personas discriminadas son más susceptibles de delinquir y de ser procesadas a través de un sistema de justicia penal que otras. Esto debiera ser visto como un incentivo para crear políticas dirigidas a la eliminación de la discriminación dentro de la sociedad. También significa que deben adoptarse acciones positivas para asegurar la satisfacción de las necesidades especiales de los grupos vulnerables. Por ejemplo, mujeres, niños, reclusos con enfermedades mentales o terminales, discapacitados, ancianos, minorías étnicas y religiosas y los extranjeros pueden tener necesidades particulares que impliquen que el encarcelamiento no sea una alternativa adecuada para los mismos, o un mejor tratamiento a través de la desviación.

Como mínimo, los estándares internacionales son claros en relación a que la detención debiera evitarse en caso de niños y personas con discapacidades mentales.<sup>20</sup> Adicionalmente, debe tomarse cuidadosamente en consideración la desventaja adicional que la detención impone a las mujeres (en particular, mujeres que tienen bajo su cuidado a niños y otros dependientes), los ancianos y personas con discapacidades físicas. En la mayoría de los países, la mayoría de las mujeres se encuentran presas por delitos contra la propiedad o de drogas no violentos. En general, las mujeres se involucran menos en delitos violentos graves. En muchos países, una proporción relativamente alta de prisioneras mujeres cumplen condenas de prisión imparcialmente cortas.

### **Sanciones y medidas no privativas de libertad para madres**

**En Rusia, la legislación federal permite a las madres de hijos menores de 14 años y a mujeres embarazadas que han sido condenadas por delitos menos graves que sus condenas sean reemplazadas por libertad vigilada, acortadas o revocadas. Las prisioneras que estén embarazadas o que tengan hijos menores y que se encuentren encarceladas por delitos menos graves podrán obtener que sus condenas sean reemplazadas por libertad vigilada hasta que sus hijos hayan cumplido los 14 años.**

Fuente: *Federación Rusa: Cuarto informe periódico al Comité contra la Tortura de la ONU*, Julio 2004 (CAT/C/55/Add.11)

## **6.10 Las reformas debieran contar con recursos suficientes y ser económicamente viables**

La reforma a la justicia criminal y al sistema penal debe ser económicamente viable, sustentable y eficiente en términos de costos. Esto no se trata simplemente de usar los recursos en forma eficiente, o hacer cosas más baratas, significa también destinar los recursos al mejor efecto posible. Esto significa que cualquier análisis de costos de la reforma debe evaluar la asignación más eficiente de recursos a lo largo del sistema considerado en su conjunto – desde las políticas de prevención de la delincuencia hasta la reinserción y liberación –, más que en servicios determinados como la administración de las cárceles o la policía. El análisis de costos de las reformas deben asimismo considerar tanto los costos de largo plazo e indirectos, como los beneficios del cambio de políticas (ver sección sobre Análisis de costos de las propuestas de reforma).

El costo económico de mantener un sistema de justicia criminal puede ser bastante alto. Pueden incluir la vigilancia de la policía, prestaciones de ayuda legal, administración de los tribunales, funcionamiento de cárceles y supervisión de los delincuentes después de ser liberados. Los costos sociales de un delito son también altos y toman la forma de daños físicos, traumas psicológicos, sentimientos de desconfianza, vulnerabilidad y miedo. Además de estos costos, es menos probable

que las comunidades que experimentan una criminalidad extendida y continua funcionen bien económicamente. El miedo a la delincuencia puede inhibir la actividad comercial existente, impedir nuevos negocios y empresas, disminuir la calidad de vida y disminuir el valor de las propiedades. En una encuesta reciente, el 49 por ciento de los negocios zambianos veían la delincuencia como la mayor amenaza a la expansión. Lo mismo respecto del 70 por ciento en Kenia, el 27 por ciento en Uganda y el 26 por ciento en Tanzania.<sup>21</sup>

La evidencia sugiere que prevenir la delincuencia en primer lugar es significativamente más barato que reaccionar al delito después de cometido. Los gastos financieros para establecer y operar infraestructura de justicia criminal a veces pueden exceder de manera importante a los gastos asociados a programas de sustentabilidad social dedicados a mejorar el bienestar general y la seguridad de la comunidad. Sin embargo, hay una tendencia a gastar en vigilancia policial y cárceles sin cuestionamiento, mientras que otras intervenciones como programas de prevención comunitaria de la delincuencia a nivel local pueden estar sujetos a limitaciones presupuestarias y escrutinio.

Para ser económicamente aventajados, los planes de reducción de la delincuencia deben ser diseñados a la medida de las circunstancias particulares de los vecindarios en particular. Este tipo de acercamiento localizado e integrado a la prevención de la delincuencia puede traer aparejado beneficios colaterales. Es más probable que los ciudadanos que sean desviados de la criminalidad pasen a ser miembros productivos de la comunidad que contribuyen en forma positiva a su vida económica y social. Mientras mayor sea la inversión por parte del estado en estrategias destinadas a combatir las circunstancias que se relacionan con la conducta delictual, menor será el gasto que deberá realizar luego el estado en vigilancia policial, enjuiciamiento y castigo.

Que la eficiencia en términos de costo dirija la reforma significa que es importante evaluar el impacto de los altos niveles de gasto en las cárceles sobre la capacidad del estado para asignar recursos suficientes a otros medios menos caros pero eventualmente más eficientes para tratar delincuentes. Medios menos caros significan aquellos que pueden considerar la desviación de los delincuentes del sistema de justicia penal formal o usar condenas no privativas de libertad que, en cualquier caso, pueden ser más eficientes en la prevención de la reincidencia para algunos grupos de delincuentes.

### **Beneficios en términos de costos de las sanciones comunitarias**

En el 2008, los asesores del Reino Unido *Matrix Knowledge Group* realizaron un estudio sobre las ventajas y desventajas económica de las cárceles.<sup>22</sup> Calcularon que algunas intervenciones en la comunidad, incluyendo el servicio comunitario y el tratamiento residencial de drogas, pueden ser más rentables en términos del costo de reducción de la reincidencia, que condenas de cárcel básicas. Condenas de cárcel básicas significa el encarcelamiento sin ninguna otra intervención diseñada para reducir la reincidencia, por ejemplo, un tratamiento contra las drogas o un programa de conducta delictual. Asimismo, su estudio arrojó que puede haber beneficios en términos de costo al condenar a autores de delitos menos graves y no violentos a sanciones comunitarias en vez del encarcelamiento. El *Matrix Knowledge Group* también descubrió que si una condena privativa de libertad es necesaria para proteger a la comunidad, es generalmente más eficiente en términos de costos complementar la condena con tratamientos contra las drogas, programas de cambio conductual y educación o capacitación vocacional.



## **Estrategias para el Desarrollo de Leyes y Políticas**

Esta sección realiza una serie de recomendaciones relativas al proceso de planificación, implementación, difusión y evaluación de las iniciativas de reforma a la justicia penal.

Estas están dirigidas a facilitar la adopción por parte de los parlamentarios de legislación y políticas que funcionen.

Se destaca la necesidad de investigación profesional, procesos de consulta generalizados, cálculo de los costos legislativos y el uso cuidadoso de los medios de comunicación, así como la necesidad de cumplir con los estándares internacionales y la importancia de la capacitación y difusión. Se hace una referencia a la asistencia disponible de los órganos intergubernamentales.



La reforma a la justicia criminal no puede ser exitosa sin el apoyo, activo o pasivo, de la comunidad en general. El desarrollo de una reforma legal y de políticas no puede, en consecuencia, limitarse a análisis técnicos realizados por grupos aislados de expertos y profesionales. Para ser efectivo y sustentable, el proceso de desarrollo debe incluir la creación de consenso generalizado tanto sobre la necesidad de la reforma como sobre las estrategias para llevarla a cabo. Esto es particularmente cierto para reformas progresistas y que se basan en la evidencia, tales como, el uso creciente de sanciones y medidas no privativas de libertad, que son menos conocidas y entendidas que el encarcelamiento y las multas. La reforma es una oportunidad para el debate nacional acerca del rol y la función de los sistema de justicia criminal y el rol y función de cada miembro de la sociedad en relación al sistema.

## “Sector de la Justicia, la Ley y el Orden”, un gran acercamiento sectorial a la reforma de la justicia en Uganda

Este es un proceso de reforma que adoptó un gran acercamiento sectorial. Sus miembros incluyen: el Ministerio de Justicia y Asuntos Constitucionales, el Poder Judicial, servicios Carcelarios, servicios Policiales, el Director de la Fiscalía Pública, la Comisión de Reforma de la Ley de Uganda, la Comisión de Derechos Humanos de Uganda, el Ministerio del Gobierno Local (Tribunales de Consejo Locales), el Ministerio de Igualdad de Género, Laboral y Desarrollo Social (Libertad Vigilada y Justicia Juvenil).

[www.jlos.go.ug](http://www.jlos.go.ug) (acceso el 12 de julio de 2010)

## Comités parlamentarios de justicia criminal

El establecimiento de comités parlamentarios permanentes o selectos de justicia criminal entrega a los creadores de leyes y políticas un mecanismo para trabajar con una amplia gama de actores. Puede ser un organismo no partidario útil para examinar al ejecutivo, realizar indagaciones, comisionar investigaciones y debatir asuntos determinados. Puede también alcanzar a grupos de la sociedad civil y personas que trabajan en temas de justicia criminal y políticas penales para hacer uso de su pericia e involucrarlos en sus debates. Entregar un foro de discusión informada puede ayudar a crear conciencia acerca de los temas relacionados a la reforma de la justicia criminal entre parlamentarios y la comunidad en general. Trabajar a través de diversas líneas políticas partidistas puede también ayudar a crear conciencia a favor de políticas que efectivamente son eficientes para administrar cárceles y reducir la delincuencia.

	Elementos esenciales en el desarrollo de la reforma de leyes y políticas
Identificar problemas y sus causas Propuestas de proyectos Verificación de compatibilidad (ley nacional, estándares internacionales)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Investigación legal, desarrollo del borrador del proyecto</li> <li>■ Asegurar el acceso a la investigación social-legal, económica y otra investigación empírica</li> <li>■ Desarrollo de discusiones y documentos de consulta, informes y proyectos de ley</li> <li>■ Revisión de la compatibilidad de las reformas propuestas con los estándares internacionales de derechos humanos</li> <li>■ Revisión de la compatibilidad con la legislación existente</li> </ul>
Análisis de costos	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Investigar el costo total de implementar el sistema existente</li> <li>■ Examinar los costos de implementar la reforma</li> <li>■ Analizar los costos a largo plazo e indirectos y los beneficios de los cambios de las leyes y políticas</li> <li>■ Considerar cuál es la más eficiente asignación de recursos a lo largo del sistema considerado en su conjunto</li> </ul>



Proceso inclusivo de consulta Creación de conceso	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Discusión de los métodos de consulta, tiempo proyectado y el uso de respuestas</li> <li>■ Uso de asesores, grupos de trabajo y asesoría, seminarios y reuniones públicas</li> <li>■ Compromiso con la comunidad en general y grupos de interés particulares</li> <li>■ Enfoque diseñado a la medida para poblaciones diversas, tales como, poblaciones grandes o pequeñas de indígenas, minorías étnicas, poblaciones aisladas, discapacitadas y con problemas de alfabetismo.</li> </ul>
Difusión Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Desarrollo de un plan que involucre al gobierno y otros organismos para asegurar que la legislación y reforma sea difundida, por ejemplo, a la policía, los jueces, los funcionarios penitenciarios y servicios de libertad vigilada, imputados y prisioneros</li> </ul>
Monitoreo y Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Asegurar el monitoreo y la evaluación interna (institucional)</li> <li>■ Considerar el rol de inspectores nacionales independientes</li> <li>■ Desarrollo de procesos de monitoreo externo (es decir, la sociedad civil) para seguirle la pista al éxito y las fallas de las reformas, y para identificar las lecciones aprendidas y los próximos pasos (legislativos, la policía, etc.) requeridos para completar o desarrollar de forma más acabada el programa de reforma</li> <li>■ Desarrollo de criterios a ser usados para evaluación</li> <li>■ Relacionar las revisiones de cumplimiento con las recomendaciones efectuadas bajo tratados internacionales o regionales (por ejemplo, la Revisión Periódica Universal de la ONU, informes bajo la Convención de los Derechos del Niño de la ONU y las Convenciones contra la Tortura del Consejo de Europa , etc.)</li> </ul>

## Estrategias que pueden ayudar al desarrollo de reformas legales y de políticas justas y eficientes

### ■ Mirar hacia atrás así como mirar hacia adelante.

El desarrollo de una reforma sólida a las leyes y políticas requiere de la habilidad de mirar hacia atrás, a lo que se ha ido primero, y hacia adelante, a la implementación futura, y de equilibrar ambas miradas. Esto requiere de conocimiento, tiempo y entendimiento.

- Identificar el Contexto Político. Las leyes son generalmente delineadas a través de procesos políticos, por lo que el contexto político pasa a ser crucial para la reforma legislativa a favor de un sistema de justicia criminal progresista. Trabajar en esta área implica entender la dinámica del poder y los grupos de interés, confrontando estructuras de poder en todos los niveles, y promoviendo estructuras políticas democráticas e inclusivas. La identificación de la resistencia debe prepararse en forma anticipada, así como las oportunidades de reforma legislativa.

- Escuchar a la opinión pública. La reforma requiere más que una revisión textual de la legislación y jurisprudencia existente, y se beneficiará de los foros públicos y otras oportunidades para evaluar la percepción pública acerca de las leyes y de los testimonios de primera mano acerca

de cómo leyes específicas (o la falta de las mismas) afectan la vida diaria.

- Adoptar un enfoque integral. Esto considera no sólo la interdependencia de las diferentes partes de los sistemas de justicia criminal y de los sistemas penales, sino que también su interdependencia con los sistemas del estado que proveen salud, apoyo social, educación, bienestar infantil, etc.
- Hacer uso de buenas prácticas. Las buenas prácticas se reflejan en los estándares y normas que han sido desarrolladas a nivel internacional y regional. Adicionalmente, ejemplos prácticos de la implementación de dichos estándares y normas y los detalles de dicha experiencia están disponibles en países vecinos y otros países.
- Uso del apoyo disponible de agencias y organizaciones internacionales. Hay varias agencias y organizaciones internacionales que son capaces de entregar asistencia técnica a jurisdicciones que desean reformar sus leyes penales y de justicia criminal. Estos incluyen la Sección de Justicia de la UNODC, el Centro Internacional de Derecho Penal y Política de Justicia Criminal de la UNICEF, y PRI. El Anexo 1 contiene una lista de los organismos y organizaciones relevantes.

## Asuntos preliminares

Desde el comienzo del proceso de reforma:

- Realizar investigaciones y consultas preliminares para definir cuales debieran ser los objetivos clave del proceso de reforma e identificar los cambios que puedan requerirse. La investigación debiera incluir la consideración de los estándares y normas internacionales aplicables.
- Consultar una amplia gama de fuentes y grupos de interés, y desarrollar una discusión dirigida a lograr un consenso sobre las metas que guiarán la nueva legislación. Consultar a personas y organizaciones con un interés particular en la reforma puede promover una amplia propiedad de la estrategia y mitigar los efectos de pura influencia política en el proceso de reforma. Debe incluirse dentro de las personas consultadas no sólo a la policía y organismos encargados de hacer cumplir la ley, abogados, jueces y tribunales, personal penitenciario y de libertad vigilada, sino que también a los servicios sociales, autoridades locales, comités educacionales, grupos de la sociedad civil, quienes hayan pasado por un sistema de justicia penal y sus parientes, y muchos más.
- Identificar los defectos y problemas de las leyes y políticas existentes, los problemas existentes y sus posibles causas y, basándose en el proceso de investigación y consulta, tratar de diseñar las propuestas de reformas a la ley y las políticas de manera adecuada.
- ¿Es la nueva legislación necesaria? Debe considerarse si las leyes existentes serían suficientes o no para tratar el problema identificado si las políticas, el financiamiento y otros aspectos de implementación mejorasen. Aún cuando un cambio legislativo sea necesario, esto puede ser hecho mediante modificaciones legales. La necesidad de una nueva legislación y políticas en su totalidad no es siempre el caso.

## Reunión de información y evidencia

### Consultas preliminares en Sudán del Sur

UNODC, el Centro Internacional para la Reforma de la Ley y Política Criminal y la Dependencia sobre el Estado de Derecho de la Misión de la ONU en Sudán, estuvieron involucrados en un proyecto para apoyar la capacidad de creación y los esfuerzos de reforma del Servicio Penitenciario de Sudán del Sur. El proyecto comenzó con una encuesta a políticos, la policía, el poder judicial, los servicios penitenciarios, líderes tradicionales involucrados en la administración del derecho consuetudinario, y organizaciones locales e internacionales.

Se identificaron una serie de objetivos a través de estas encuestas, y las discusiones posteriores y aéreas de estrategia prioritaria fueron acordados entre los grupos de interés más importantes. Las áreas incluyeron la reducción del número de delincuentes en prisión por incumplimiento del pago de multas y la remoción de todas las personas con enfermedades mentales de las cárceles. Un elemento importante de este acercamiento fue incentivar la propiedad local del plan estratégico y la realización de reuniones ordinarias con los grupos de interés más importantes para revisar y monitorear el progreso del proyecto.

Fuente: *Reforma Penal y Hacinamiento en las Cárceles*, UNICRI, 2009, [www.unicri.it/news/0904-3\\_penalreform/penal\\_reform2009.pdf](http://www.unicri.it/news/0904-3_penalreform/penal_reform2009.pdf) (acceso el 10 de febrero de 2010)

El proceso de creación de leyes y políticas es un proceso de toma de decisiones acerca de qué hacer (y qué no hacer) y usualmente implica identificar las alternativas y elegir entre las mismas en base a factores que los creadores de políticas consideran relevantes o importantes. La evidencia es menos fácil de definir, pero puede interpretarse información que ayude a apoyar o cuestionar la política o ley. Esto puede tomar la forma de investigación empírica, altamente cuantitativa y académica, pero también hay otra evidencia que tiene valor, como la opinión pública y de los grupos de interés y la investigación cualitativa. Es lógico fundar la reforma en la evidencia acerca de lo que funciona para reducir y prevenir

la delincuencia, mejorar la seguridad pública, administrar la justicia en forma justa y rehabilitar a los delincuentes. Es imperativo que toda evidencia usada sea confiable y que se encuentre alineada con estándares académicos aceptables, y que las fuentes sean verdaderamente independientes de influencia privada, económica o ideológica.

Antes de que el proceso de redacción empiece, los legisladores y creadores de políticas debieran revisar la evidencia disponible que pueda apoyar o cuestionar el proceso de reforma. Por ejemplo, ¿Qué tan accesible es? ¿Hay suficiente evidencia? ¿Es rigurosa y relevante? ¿Sugiere leyes y políticas de acción prácticas y alcanzables? ¿Son los conceptos familiares o nuevos? ¿Cuáles son los vacíos?

Al menos, es necesario tener acceso a información confiable que revele el tipo y prevalencia del delito, dónde y cuándo ocurre, y las características y circunstancias de los que cometen delitos. También es aconsejable tener acceso a información y evidencia que revele la eficiencia y efectividad en términos de costos de los sistemas penales y de justicia criminal. Una importante herramienta de referencia para reformadores de leyes y políticas es el *Kit de Herramientas de Evaluación de la Justicia Penal* de la UNODC que cubre todos los aspectos de los sistemas de justicia y entrega una visión general integral del tipo de información que se requiere para un análisis completo y detallado de los sistemas de justicia penal.<sup>23</sup>

Dentro de la evidencia e información encontramos lo siguiente:

■ **Información acerca del Número de Casos en un Período en Particular.** Información que mide el volumen de casos en el sistema de justicia, tales como el número de incidentes reportados a la policía, el número de cargos presentados por la policía, el número de personas contra las cuales se formalizan cargos, el número de personas que comparecen ante tribunales, y el número de admisiones en las cárceles.

■ **Información acerca de las Características de los Casos.** La información sobre las características de los casos entrega un mayor detalle a la información acerca del número de casos en un periodo en particular. Esta información incluye, por ejemplo, los tipos de delitos cometidos, la edad y sexo de los delincuentes, los tipos de condenas otorgadas, la magnitud de las condenas, y la etnia y nivel de educación de quienes han sido condenados.

■ **Información acerca de los Recursos.** Esta información cuantifica los costos de administrar el sistema de justicia. Esta información incluye ítems tales como el número de personas empleadas, las funciones de las personas empleadas, los gastos en remuneraciones y salarios, los gastos operativos e ingresos. Al combinar esta información con la información acerca del número de casos en un periodo en particular pueden obtenerse indicadores de desempeño y esbozarse el nivel de los servicios prestados por las distintos organismos involucrados.

Finalmente, será necesario reunir evidencia relativa a los recursos requeridos para implementar la reforma propuesta, y si estos recursos se encuentran actualmente disponibles o deberá pelearse por ellos frente al erario público.

## Trabajo en países en donde hay falta de información y evidencia

Desafortunadamente, las políticas penales y legislación relacionada a menudo cambian, no como consecuencia de un examen lento y cuidadoso de las conclusiones de investigaciones independientes, sino que bajo la influencia de ideologías políticas o religiosas, y como reacción a incidentes atípicos que reciben una cobertura intensa por parte de los medios de comunicación.

En algunos países, los creadores de leyes y políticas no son capaces de tomar decisiones basadas en la evidencia e información por muchas razones. Por ejemplo, porque los elementos esenciales no están recopilados, o han sido recopilados en forma inconsistente y poco fidedigna, o no se encuentran disponibles por razones técnicas (por ejemplo, falta de bases de datos electrónicas), o no pueden compartirse por razones de confidencialidad. Muchos simplemente carecen de acceso para los científicos capaces de diseñar sistemas de recolección de información y de analizar la información resultante. En los casos en que falta evidencia, las políticas y legislación de justicia penal necesitarán al menos reflejar los estándares y normas internacionales universalmente aplicables, que son el producto del examen y discusión de expertos a nivel global y por ello tienen una legitimidad importante.

Los institutos de investigación asociados a la ONU y otros organismos internacionales y regionales desarrollan y recopilan análisis e investigaciones que pueden ayudar a completar ciertos vacíos. En el año 2010, el Instituto Europeo para la Prevención y Control del Delito asociado

a la ONU, en conjunto con la UNODC publicaron las *Estadísticas Internacionales sobre Delincuencia y Justicia* ([www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/International\\_Statistics\\_on\\_Crime\\_and\\_Justice.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/International_Statistics_on_Crime_and_Justice.pdf)). Este informe, por primera vez reúne las respuestas globales a la *Encuesta sobre Tendencias Delictivas y la Operación de los Sistemas de Justicia Penal* (ONU-CTS). Algunos países cuentan con Encuestas sobre Víctimas de la Delincuencia. UNODC también entrega recomendaciones para la recolección estadística de justicia penal y para realizar encuestas de victimización y encuestas sobre justicia juvenil. El Consejo de Europa publica estadísticas anuales acerca de las poblaciones penales (SPACE I) y sanciones y medidas comunitarias (SPACE II) ([www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/prisons\\_and\\_alternatives/statistics\\_SPACE\\_I](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/prisons_and_alternatives/statistics_SPACE_I)).

La falta de disciplinas de criminología también dificulta la recolección de evidencia acerca de intervenciones exitosas en la reducción de la delincuencia y la rehabilitación de delincuentes. En los esfuerzos por discutir asuntos relacionados al hacinamiento de las cárceles en África, por ejemplo, Muntingh recientemente señaló que “información confiable acerca de qué funciona y qué no funciona es virtualmente inexistente en África.”<sup>24</sup> Las investigaciones desarrolladas por académicos o la sociedad civil por lo general no es difundida ampliamente y las implicancias en cuanto a las políticas no siempre son claramente investigadas. Es vital que las investigaciones existentes se traduzcan en guías autorizadas para los creadores de leyes y políticas y que haya un mecanismo de diálogo entre investigadores y legisladores.

Cuando los creadores de leyes y políticas tienen un grado de opinión en el apoyo de las investigaciones, pueden iniciar proyectos pilotos innovadores que tengan el potencial de prevenir la delincuencia, proteger a la comunidad, administrar justicia en forma justa y rehabilitar a los delincuentes. Dichos proyectos podrían ser integrados tan pronto como sea posible luego de evaluaciones exitosas. Las organizaciones de la sociedad

civil que trabajan en los sistemas de justicia penal pueden tener documentados ejemplos interesantes de proyectos piloto que pueden ser revisados y tomados en consideración.

La existencia de organismos de investigación y desarrollo independientes a los gobiernos en particular, pero receptivos a sus necesidades de investigación y desarrollo, y cuyo trabajo y visión es de largo plazo, pueden constituir una garantía en contra de iniciativas insuficientemente fundamentadas, entregando una continuidad acerca de los objetivos y la información a las administraciones sucesivas. La relación entre el Instituto Nacional Finlandés de Política Legal y el Ministerio de Justicia es visto como un mecanismo que ha facilitado la mantención de una política sostenida para reducir la población penitenciaria por veinte años.

En los países que no cuentan con los recursos para crear y mantener un centro de investigación independiente, los departamentos universitarios (tales como, los de las áreas de sociología, psicología, estadísticas y bienestar del niño) pueden ser incentivados por el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para diseñar y realizar estudios de investigación. Dichas iniciativas pueden ser la génesis de trabajos futuros, con el inicio de un proceso de pensamiento crítico acerca de la delincuencia y el castigo, y la aceptación al interior de círculos gubernamentales de la idea de que la creación de políticas en este campo se beneficia de los fundamentos de hecho.

Es importante que los resultados de las investigaciones se pongan a disposición no sólo de círculos académicos limitados y en una forma que sea accesible. Las presentación regular de investigaciones locales, nacionales e internacionales en reuniones de contacto y seminarios que incluyen políticos, jueces, fiscales, defensores, representantes de los medios de comunicación (locales y nacionales) y otros informa a la opinión pública y sienta las bases para apoyar reformas emergentes y basadas en la evidencia.<sup>25</sup>

La reforma de políticas y leyes debe ser discutida en forma extendida y acordada antes de que la redacción legislativa asuma el mando del proceso. Cuando se han cumplido estas etapas, es más probable que el proceso tenga una fundamentación confiable y que pueda exigirse su cumplimiento, tomando en consideración tanto el contexto socio-económico como las obligaciones y directrices internacionales.

### Lineamientos para asegurar que el proceso de redacción sea lo más eficiente posible:

■ **Estándares de redacción claros.** Con el objeto de evitar trabajos de re-redacción costosos en una etapa posterior se requiere que desde el principio se tomen en cuenta, cuidadosamente, el nivel de detalle, la elección del lenguaje, las consecuencias posibles y las áreas problemáticas. Directrices de redacción se encuentran frecuentemente disponibles a nivel nacional (ver, por ejemplo, las Convenciones sobre Redacción Uniforme de Canadá: [www.ulcc.ca/en/about](http://www.ulcc.ca/en/about), acceso el 17 de julio de 2010).

■ **Acceso a estándares y normas internacionales.** Las políticas y prácticas legislativas dependen del contexto nacional, tales como, las tradiciones culturales, las creencias religiosas, el clima político y la tradición legislativa, y no es habitual que puedan transferirse en forma directa de un país a otro. Sin embargo, aquellos que redactan legislación nacional necesitan también tener acceso y reflejar los estándares y normas internacionales. La ONU ha publicado un *Compendio de Normas de las Naciones Unidas en materia de Prevención del Delito y Justicia Penal*.<sup>26</sup> Diversos organismos regionales también han producidos extensas recomendaciones relativas a áreas específicas de la implementación de la justicia penal. La Comisión de Venecia, organismo asesor del Consejo de Europa en materias constitucionales, es para los países relevantes una fuente invaluable.<sup>27</sup> La propia publicación de PRI, *Haciendo que los Estándares Funcionen*, entrega directrices para la interpretación de estándares aplicables a las cárceles.<sup>28</sup>

■ **Ejemplos de otros países.** También es útil considerar las leyes y políticas nacionales de otros países. Por ejemplo, PRI ha publicado en su página web y actualmente se encuentra actualizando el *Compendio de Legislación Penitenciaria Comparativa*.<sup>29</sup>

■ **Grupos de expertos asesores.** Dicho organismo debe explorar cuidadosamente las ventajas y desventajas de cada aspecto de la reforma. Si no existe, podría establecerse e instruirlo a comentar el borrador de la legislación. Idealmente, deberá incluir personas que cuenten con un entendimiento importante acerca de la tradición legislativa local, el contexto, las características

locales y el idioma (o idiomas) local, con un extenso conocimiento de los estándares y normas internacionales y regionales, y un entendimiento realista de los recursos disponibles para el sistema penal y de justicia criminal. En algunas jurisdicciones que aplican el *common law*, pueden haber Comisiones de Reforma de Ley que dirigen el proceso de redacción. Estos son organismos independientes cuya función principal es mantener la ley bajo revisión y hacer propuestas de reforma.

■ **Códigos “modelo”.** Algunas organizaciones han asumido proyectos para producir códigos “modelo” que potencialmente podrían ser usados como una guía para países que se encuentran reformando sus sistemas de justicia penal. Dichos códigos podrían ser usados por creadores de políticas que modifican la legislación existente para completar los vacíos y actualizar la legislación, para asegurar el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos, y para asegurar que la legislación contenga disposiciones relativas a los desafíos nuevos y emergentes en materia penal que un país debiera enfrentar. Los códigos modelo también pueden ser usados como directrices si un estado se encuentra redactando una nueva legislación de justicia penal o una legislación que aborda un asunto nuevo que no ha sido tratado con anterioridad (los ejemplos posibles incluyen delitos “terroristas”, crimen organizado y delitos de guerra). Siempre que sean usados en forma cuidadosa y en conjunto con un proceso de investigación completa y de consulta a nivel nacional, los códigos modelo pueden ser una herramienta útil.<sup>30</sup>

■ **Una ley o varias leyes.** Un asunto clave a ser tomado en cuenta es si será mejor incorporar la reforma acordada en una o varias leyes. Por ejemplo, ¿Debiera haber leyes separadas para las distintas etapas del proceso penal, tales como, la libertad vigilada, la cárcel, la detención previa a la condena? En algunas circunstancias un enfoque radical a través del cual el paquete completo de leyes penales es redactado puede ser efectivo – por ejemplo, el Código de Procedimiento Penal, el Código Criminal y el Código Penal. Este enfoque puede tener ventajas al asegurar la compatibilidad y estándares unificados, y evita las contradicciones entre las leyes que pueden llevar a problemas en la implementación.

■ **Ley o regulación.** Además, es necesario tomar decisiones acerca de cuáles disposiciones deben ser incorporadas en la ley y cuáles deben contenerse en regulaciones. Un sistema legislativo que incluya muchas normativas que regulan asuntos distintos puede resultar en disposiciones contradictorias, disposiciones que no sean reconocidas como válidas por una o varias instituciones y, en consecuencia, puede crear obstáculos a la implementación tranquila de las disposiciones legales centrales.



# 10

## Compatibilidad de las propuestas de reforma con la legislación existente

Los legisladores y creadores de políticas necesitan asegurarse que la nueva legislación considere las disposiciones de leyes y regulaciones existentes que gobiernan la ley y política penal y de justicia criminal. Las leyes de justicia penal de muchos países han existido por más de 50 años y algunas datan de hace 200 años. Considerando que la opinión informada acerca de la justicia penal ha evolucionado considerablemente desde dichas épocas – y que en el tiempo intermedio se han desarrollado leyes internacionales sobre derechos humanos – existe la necesidad de asegurar que las leyes existentes sean revisadas y actualizadas conforme sea necesario.

El proceso de revisión no implica simplemente eliminar las disposiciones desactualizadas, sino que requiere una revisión rigurosa de las leyes existentes en conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos actuales. Asimismo, debe ser informado por los ejemplos de buenas legislaciones y prácticas relativas a aquellos estándares existentes en otros lugares.

Los legisladores deben considerar no sólo otras leyes y regulaciones directamente relacionadas con la política de justicia penal, sino que toda la legislación que potencialmente pueda tener un impacto sobre los niveles de delincuencia y los delincuentes. Por ejemplo, las políticas comunitarias que trabajan para romper el círculo de la adicción a las drogas resultarán en ex-consumidores con mayores posibilidades de ser económica y socialmente productivos. Asegurar que las leyes relativas a la realización de elecciones y la entrega de asistencia médica y educación consideren los derechos de los prisioneros es tan relevante como hacer cambios al código penal u otras leyes que regulan el uso de la fuerza o instrumentos de restricción. Asegurar que los reclusos estén cubiertos por el alcance de la protección contra la

discriminación y leyes que regulan la libertad religiosa y de expresión, es tan necesario como introducir un nuevo código disciplinario para las cárceles.

Asimismo, los cambios a la legislación principal requerirán usualmente ser acompañados de cambios a las regulaciones, reglas y medidas administrativas de apoyo, los que deben ser planificados y deben ser consistentes con los objetivos de las nuevas leyes. Las modificaciones introducidas durante el desarrollo de un proyecto de ley en el parlamento, deben ser examinadas de cerca para asegurar que son compatibles con el propósito de la legislación original.

### Conferencia sobre Leyes Uniformes de Canadá

El Departamento Penal de la Conferencia reúne a abogados del gobierno, fiscales de la Corona, abogados privados, la academia y miembros del poder judicial para considerar asuntos relativos a la implementación y reforma del Código Penal y sus leyes relacionadas. Este foro asimismo entrega a los gobiernos provinciales, territoriales y federal la oportunidad de consultar a los miembros del Departamento acerca de las posiciones de las políticas redactadas contenidas en los documentos de discusión. El Departamento hace recomendaciones para cambiar la legislación penal federal en base a deficiencias, defectos o vacíos identificados en la ley existente, o problemas creados por la interpretación judicial de la ley existente.

[www.ulcc.ca](http://www.ulcc.ca) (acceso el 12 de julio de 2010)

# 11

## Uso de los estándares y normas internacionales de derechos humanos en las propuestas de reforma

**Los legisladores y creadores de políticas deben asegurar que las leyes aprobadas sean compatibles con las obligaciones asumidas bajo el derecho internacional.**

Si un Estado no se encuentra obligado por una norma legal internacional en particular, entonces la aprobación de una legislación relevante constituye **una oportunidad para acordar quedar obligado por sus disposiciones**. La ONU ha creado un Manual para asistir a los gobiernos acerca de los aspectos técnicos de la ratificación de tratados que puede ser descargado en línea desde la página web de la ONU.<sup>31</sup> Su objetivo es entregar asistencia individual a los Estados con recursos y competencias técnicas limitadas acerca de la ley y práctica de los tratados.

Después que un tratado ha sido ratificado y ha entrado en vigencia, los parlamentarios deben **asegurarse que se adopte la legislación nacional de implementación que se encuentre en línea con sus disposiciones**. Es importante que legisladores y creadores de políticas se familiaricen con el proceso de convertirse en parte de un tratado – usualmente a través de la firma, seguido de la ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. Regularmente existe un periodo de tiempo entre el momento en que un gobierno firma un tratado internacional y el momento en que sus parlamentarios promulgan la legislación que dispone quedar obligado por el mismo. Los legisladores y creadores de políticas debieran, en consecuencia, **familiarizarse con los instrumentos internacionales que sus gobiernos han suscrito pero que aún no han sido ratificados**. Pueden iniciar un sistema de consultas parlamentarias y debatir acerca de este asunto. Los parlamentarios pueden también presentar sus propios proyectos de ley requiriendo al gobierno ratificar un tratado en particular. Algunos Estados expresan “reservas” o “declaraciones de entendimiento” al momento de ratificar tratados. Éstas están diseñadas para limitar su alcance y vigencia. Los parlamentarios pueden cuestionar dichas limitaciones si las consideran injustificadas.

Muchos tratados internacionales sobre derechos humanos requieren a los Estados partes a presentar informes periódicos que describan cómo se encuentran implementando las obligaciones del tratado. Los parlamentarios pueden ayudar a asegurar que el gobierno efectivamente presente estos informes dentro de plazo y pueden **llamar la atención sobre las conclusiones y recomendaciones de los organismos de monitoreo relevantes relativas a la legislación nacional cuando el informe de su Estado sea revisado**. Estas recomendaciones pueden ser usadas para asistir al proceso de redacción de la reforma.

Hay generalmente cuatro métodos disponibles para la implementación de instrumentos internacionales sobre derechos humanos en la ley local:

- Incorporación directa de los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales en la declaración de derechos de la ley nacional
- Promulgación de diversas medidas legislativas en leyes civiles, penales y administrativas para dar eficacia a los diferentes derechos reconocidos en instrumentos sobre derechos humanos
- Operación de auto-ejecución de los instrumentos internacionales de derechos humanos en el orden jurídico nacional
- Incorporación indirecta como guías para interpretar otra ley

En consecuencia, los Estados seguirán diversas prácticas al momento de incorporar las leyes internacionales sobre derechos humanos que se refieren a asuntos penales en sus estructuras legales domésticas, de manera que sus disposiciones puedan ser implementadas por las autoridades estatales.<sup>32</sup> Los estándares y normas internacionales que se refieren a los sistemas de justicia criminal y penales pueden tener un gran impacto sobre los sistemas legales nacionales: pueden ser usados por los tribunales locales para interpretar y desarrollar la ley nacional, pueden ser usados como una base para fundamentar casos (en la medida que sean parte de la ley nacional), y pueden ser usados para establecer estándares mínimos de protección que la ley nacional debiera cumplir.

Aún cuando los instrumentos internacionales y regionales son útiles para establecer estándares, no siempre están diseñados para que sean implementados a nivel nacional en forma directa. De hecho, a veces los estándares simplemente indican que un asunto en particular debiera ser tratado en la legislación nacional y no estipula como el estado debiera implementar sus disposiciones. Es a los legisladores y creadores de políticas a quienes corresponde interpretar cuál es la mejor forma de implementar los estándares mínimos de modo que pueda exigirse el cumplimiento de los mismos en la práctica, tomando en consideración las condiciones socio-económicas del caso.

Cada vez más constituciones nacionales reflejan el compromiso con los derechos humanos. A veces los derechos son listados en una sección separada generalmente conocida como declaración o carta de derechos. Los redactores de constituciones recientes

generalmente consideran el lenguaje de normas internacionales y regionales al momento de crear sus garantías. Los principios de interpretación judicial consagrados en la constitución pueden jugar un rol esencial en el tratamiento de asuntos que afectan directamente a reclusos. En India, por ejemplo, la interpretación del Artículo 21 de la Constitución que se refiere a la protección de la vida y la libertad es ahora ampliamente usado para hacer valer los derechos de prisioneros.<sup>33</sup>

Algunas de las posibles disposiciones constitucionales que se relacionan con el tratamiento de delincuentes son:

- el derecho a la vida y la integridad de la persona
- el derecho a no ser torturado ni recibir ninguna clase de maltrato
- el derecho a la salud
- el derecho al respeto de la dignidad humana
- el derecho al debido proceso de la ley
- el derecho a la no discriminación en cualquiera de sus formas
- el derecho a no ser sometido a esclavitud
- el derecho a la libertad de conciencia y pensamiento
- el derecho a la libertad religiosa
- el derecho al respeto a la vida familiar
- el derecho al auto-desarrollo

La legislación de justicia penal y carcelaria frecuentemente parte con una declaración de principios. Esto es útil ya que puede fundar la legislación en estándares y normas internacionales al mismo tiempo de hacer una referencia explícita a cualquier disposición constitucional fundamental existente relativa a los derechos humanos. El principal objetivo de una declaración de principios es dar un punto de orientación para quienes leen la legislación. Pueden usarla tanto para interpretar disposiciones posteriores de la legislación o, en forma más general, para informar decisiones relativas a la justicia penal y políticas carcelarias. Los funcionarios del sistema de justicia penal y los administradores de cárceles pueden encontrar legislación que establezca principios particularmente útiles al momento de ejercer sus facultades discrecionales. Los principios claramente establecidos deben recordarles que sus facultades discrecionales no pueden ser ejercidas sin restricciones, sino que en conformidad a los principios contenidos en los objetivos.

## Los procesos de reforma como un medio para mejorar la compatibilidad con los estándares internacionales

### ■ Tomar la oportunidad de incorporar los estándares internacionales en la ley nacional.

El proceso de reforma constituye una oportunidad para revisar y considerar si se requieren o no leyes nacionales adicionales o modificaciones para asegurar que los estándares internacionales sean incluidos adecuadamente en la ley nacional.

### ■ Considerar la ratificación de tratados clave.

Para aquellos países que aún no han ratificado tratados sobre derechos humanos clave, el proceso de redacción y debate que rodea a la necesidad y los objetivos de reforma puede constituir una oportunidad que incentive a la ratificación. El proceso puede ser usado para generar conciencia acerca de los beneficios de los tratados de derechos humanos para la reforma del sistema de justicia penal, a través de la discusión entre parlamentarios y el uso de la televisión y radio.

### ■ Revisar las reservas. Para aquellos países que hayan hecho reservas a los tratados de derechos humanos clave, el proceso de reforma puede constituir una oportunidad para evaluar si la reserva es realmente necesaria o no.



# 12

## Análisis de costos de las propuestas de reformas

El gasto en la reforma de la justicia criminal y el sistema penitenciario puede ser difícil de justificar tanto dentro del gobierno como frente al público en general –no se compara fácilmente dentro de la conciencia pública con el gasto en hospitales y escuelas. Por ello, el caso de la reforma desde un punto de vista económico debe ser construido cuidadosamente. El tiempo gastado en incentivar el debate sobre el sistema penal y de justicia criminal, y sobre cómo debieran ser las cárceles, el beneficio que la sociedad obtiene de los mismos y cuáles son las alternativas no es tiempo perdido, pero empieza a ser un tema económico atinente a la reforma.

La mayoría de los parlamentarios requerirán de una evaluación acerca de si la legislación implica o no recursos adicionales o si requiere de un presupuesto extra. En consecuencia, debe llevarse a cabo una etapa de evaluación de las implicancias en cuanto a los costos de la nueva política y legislación. Esto también es una ayuda importante al momento de definir prioridades. El análisis de costos debe considerar: ¿Cuáles son los costos de implementar la reforma? ¿Es éste el procedimiento más eficiente para asignar los recursos en todo el sistema considerado en su conjunto? ¿Cuáles son los costos y beneficios indirectos y de largo plazo de los cambios en las políticas y la ley?

Por supuesto, es más fácil hablar del análisis de costos de la reforma que hacerlo efectivamente. Los presupuestos de justicia penal son notoriamente difíciles de determinar, ya que se reparten entre muchas áreas. Algunas reformas a los sistemas de justicia penal pueden “transferir” costos desde el área de justicia penal al área de políticas sociales, por ejemplo, si un estado se encuentra realizando intervenciones de bienestar social como parte de una iniciativa de prevención de la delincuencia a largo plazo. La reforma puede crear nuevos costos o destacar costos que anteriormente se encontraban ocultos. Por ejemplo, si usted planea la liberación y cuidado de prisioneros, los organismos responsables de ayuda social, vivienda, salud, empleo y otros tendrán una nueva obligación o se verán por primera vez forzados a cumplir con las obligaciones existentes.

### Costo legislativo en Sudáfrica

El Proyecto de Ley de Justicia de Menores introducido en 1998 en Sudáfrica propuso cambios al sistema de justicia juvenil. Fue el primer proyecto que cumplió plenamente con la Ley de Administración de Finanzas Públicas N° 1 del país, que requiere de una estimación de las implicancias financieras de cualquier ley que confiere o impone facultades u obligaciones adicionales al gobierno. Para cumplir con este requisito, los costos de implementar el Proyecto fueron estimados “(1) estableciendo una estimación base inicial de los gastos del sistema de justicia imperante, y estableciendo un marco analítico que revisaría 5 sectores (policía, bienestar, justicia, servicios correccionales y educación) a lo largo de los sectores nacionales y provinciales del gobiernos, y (2) estimando el impacto esperado de los cambios propuestos por el Proyecto”.

Las estimaciones consideraron los efectos de los cambios, los que ahorrarían tiempo a los fiscales en el Departamento de Justicia, pero aumentarían la demanda de funcionarios de supervisión de libertad vigilada. Al mismo tiempo, se ahorrarían costos para el Departamento de Servicios Correccionales y el Departamento de Seguridad, pero aumentarían los costos del Departamento de Bienestar. Estos factores fueron reconsiderados al revisar el Proyecto en el año 2000.

Fuente: A. Sutton, UNICEF Brasil; R. Gore, *Influenciando los Presupuestos para los Derechos de los Niños*, Junio, 2004, pp. 18-21

### Sugerencias para realizar un análisis de costos de las reformas propuestas

- **Considerar los ahorros a largo plazo de las inversiones a corto plazo.** Un costo en una área puede producir un ahorro en otra área, y este es el tipo de información que es importante tener en cuenta al momento de negociar la aprobación de políticas y legislación. Por ejemplo, cuando los programas nacionales de salud incluyen a reclusos debidamente diagnosticados con enfermedades mentales y discapacidades de aprendizaje, cuando se les aplican programas nacionales de educación y cuando reciben

el cuidado debido por invalidez y así sucesivamente, se crean costos adicionales para el presupuesto fiscal. Sin embargo, los beneficios a largo plazo son potencialmente altos.

- Involucrar al Ministerio de Hacienda. El ministerio (o su equivalente) debiera involucrarse en el desarrollo de la legislación desde una etapa temprana para asegurar que se hagan asignaciones financieras adecuadas para implementar las nuevas leyes y políticas.

- **Identificar los diversos costos de las sanciones privativas de libertad y no privativas de libertad, y compararlos con los resultados de las condenas (por ejemplo, cuántas personas volvieron a delinquir y cuánto dinero fue asignado para el cumplimiento de su condena).** Las diferentes formas en que los presupuestos de justicia criminal son formulados no siempre permiten comprar fácilmente los niveles de financiamiento de condenas privativas de libertad y no privativas de libertad. Cuando es posible efectuar esta comparación, los resultados son escuetos. Por ejemplo, en Luxemburgo el servicio de libertad vigilada (que trata con los prisioneros después de haber sido liberados y con gente que ha recibido condenas no privativas de libertad) recibe el 18,4 por ciento del presupuesto disponible para los servicios carcelarios, a pesar de que manejan el mismo número de personas que el servicio carcelario. El sistema de libertad vigilada de Suecia recibe alrededor de un 25 por ciento de los fondos recibidos por los servicios carcelarios, pero diariamente maneja al doble de personas.<sup>34</sup>

- **No hay que asumir que la privatización de servicios traerá necesariamente un beneficio global aparejado.** Las cárceles privadas (aquellas manejadas por empresas con fines de lucro que han contratado con el Estado) sólo operan en un puñado de países: por ejemplo, Australia, el Reino Unido, Nueva Zelanda, Sudáfrica y los Estados Unidos. La privatización es usualmente introducida en la creencia de que es operacionalmente más adaptable, eficiente y efectiva en términos de costos. Sin embargo, las cárceles privadas también son percibidas como una amenaza al control democrático de las cárceles y a las iniciativas que buscan mantener el uso del encarcelamiento al mínimo nivel necesario, ya que son manejadas por empresas privadas que tienen intereses personales en mantener, si no aumentar, las cifras. Existe el riesgo de que la privatización pueda resultar en quedar amarrado a un contrato que implique

pagar por espacios vacíos, espacios ubicados en el lugar equivocado del país, o en condiciones de seguridad muy altas. Pueden existir sólidos argumentos económicos y de gobierno para privatizar servicios en particular, como la educación y los servicios de alimentación. Sin embargo, estos deben ser cuidadosamente equilibrados con la consideración de cómo esto podría reducir la flexibilidad en el futuro. Adicionalmente, muchos países luchan por manejar el tipo de relaciones contractuales detalladas que son requeridas.

### **Cárceles privadas: La experiencia de Costa Rica**

Costa Rica exploró recientemente la posibilidad de celebrar un contrato con una compañía privada para la construcción de una cárcel para 1.200 reclusos y su administración y mantención durante 20 años, al precio de US\$73 millones. En cambio, el gobierno tomó la opción estratégica de construir una cárcel a su propio costo para 2.600 presos por sólo US\$ 10 millones. Se calculó que los costos de un contrato privado para administrar y mantener una cárcel por 20 años habría sido de US\$37 al día por recluso. Se calculó que el gobierno era capaz de hacerlo por sólo US\$11. También se estimó que el costo de mantención de una cárcel bajo un contrato privado habría sido perjudicial para el resto del sistema penitenciario, en donde el 80 por ciento restante de los reclusos eran mantenidos. Finalmente, el gobierno fue capaz de aumentar el monto per cápita diario para toda la población penal en US\$16.

Fuente: UNICRI – Taller sobre la Reforma Penal y el Hacinamiento en las Cárceles, *El Caso de Países Latinoamericanos y del Caribe: Los Buenos Ejemplos de Costa Rica y República Dominicana*, [www.unicri.it/wwk/publications/books/series.php](http://www.unicri.it/wwk/publications/books/series.php)

# 13

## Proceso inclusivo de consulta con los grupos de interés

La revisión y reforma del sistema de justicia criminal es una oportunidad para el debate a nivel nacional sobre su rol y función. El involucramiento sistemático de todos los sectores de la sociedad y el gobierno es un paso importante para alcanzar la masa crítica requerida para asegurar que se adopten e implementen leyes óptimas de seguridad, justicia y rehabilitación de delincuentes. La participación pública en particular tiene varios beneficios específicos: permite a los legisladores y creadores de políticas aprovechar nuevas fuentes de información, perspectivas y posibles soluciones, y mejora la calidad de las decisiones alcanzadas; alerta a los creadores de políticas de preocupaciones o asuntos que no pueden ser levantados a través de la evidencia existente; ayuda a monitorear el desempeño de las políticas actuales y a determinar si se requiere un cambio; y ayuda a crear confianza pública en el gobierno y la legitimidad de las decisiones alcanzadas.

A veces, se siente que involucrar al público en las reformas de justicia criminal puede ser riesgoso o presentar obstáculos no deseados al momento de terminar la ley o política. Por ejemplo, tomará mucho tiempo y retrasará los asuntos, habrán muchas barreras administrativas, las expectativas públicas acerca de lo que puede ser logrado a través de involucrar a los ciudadanos serán muy altas, habrán campañas que tratarán de evitar el proceso de consulta y serán un foco de oposición, o el ejercicio creará visiones poco representativas. Sin embargo, los beneficios de involucrar a los ciudadanos son ampliamente mayores que estos riesgos.

Para maximizar el alcance, calidad, diversidad y efectividad de una reforma de la justicia penal se requiere de la cooperación y colaboración de varios grupos de interés locales, nacionales e internacionales. Desde una etapa temprana del desarrollo de políticas y leyes, deben incluirse en el debate de la política a todos los actores que sean necesarios. Esto puede implicar procesos de consulta con:

- Diversos partidos políticos
- Ministerios y organismos públicos
- Organizaciones de profesionales
- Investigadores académicos
- La policía
- El poder judicial
- La administración de las cárceles
- Organismos internacionales de control (como CPT o el Subcomité de Prevención de la Tortura de la ONU).
- Servicios de libertad vigilada
- Grupos de apoyo a las víctimas
- Asociaciones de mujeres

- Grupos de los derechos de los niños
- Grupos de derechos de las minorías
- Grupos de derechos de los discapacitados
- Delincuentes que han recibido una condena no privativa de libertad
- Reclusos
- Familias de los delincuentes

### Creación de políticas acerca de los servicios correccionales de Noruega

Esta política tiene lugar a través de un amplio proceso de consulta en el cual se involucraron a numerosas personas de diferentes sectores de la sociedad. El anterior y actual Ministro de Justicia fueron consultados acerca de sus visiones, y destacaron la importancia de la seguridad y rehabilitación. Un grupo de reflexión liderado por figuras científicas y culturales fue consultado. Su aporte fue que *“para encontrar buenos métodos penales, debemos mirar también los factores estructurales fundamentales de la sociedad que llevan a delinquir”*. Se realizaron dos grandes conferencias de profesionales relativas a la ética y el cambio. Reclusos y el personal de seis cárceles discutieron acerca de qué significaba la frase “un buen día en la cárcel”. Las víctimas de delitos y la familia y amigos de reclusos también contribuyeron.

Otra conferencia tuvo lugar para los organismos públicos y el sector voluntario destinada a discutir el reingreso después de una condena de cárcel. Se invitó a gente joven para que vieran las propuestas de reformas e indicaron que *“hay una clara división entre la opinión informada y la no informada relativa al castigo. Es probablemente importante mostrar a la comunidad que las cárceles pueden efectivamente producir un cambio dramático en las vidas de los prisioneros”*. Se organizó una reunión conjunta entre estudiantes y la Academia de Policía en el Departamento de Criminología de la Universidad de Oslo. El Ministro de Justicia también efectuó consultas a los empleados de todos los sectores del servicio correccional noruego y visitó un total de 49 cárceles para conversar con los reclusos y el personal penitenciario.

# 14

## Creando consenso

Una reforma de la justicia penal no puede ser llevada a cabo sin el apoyo activo, o al menos el consentimiento, de la comunidad. El proceso de consulta descrito en la sección anterior es parte del proceso de creación de consenso. Esto es particularmente necesario cuando se conciben reformas progresistas tales como un mayor uso de sanciones y medidas no privativas de libertad, incluyendo iniciativas de justicia restaurativa. Comprometer a la comunidad requiere una inversión por parte de legisladores y creadores de políticas en educar a la comunidad a través de campañas de creación de conciencia.

Es muy importante clarificar con los legisladores, organizaciones políticas y de la sociedad civil, organismos de servicios sociales, defensores civiles y la comunidad las razones detrás de las reformas propuestas y la evidencia estadística (y otro tipo de evidencia) a su favor. Deberá difundirse información para promover un claro entendimiento acerca de los efectos de los castigos y reducir la confianza pública infundada en que el régimen de condenas severas siempre resultará en la disminución de la delincuencia. El uso de un enfoque basado en la evidencia juega un rol importante en esto, ya que permite poner las reformas en contexto y la producción de evidencia estadística y de otro tipo a su favor.

### El proceso de reforma en Kazajistán

Un grupo de trabajo del gobierno relativo a las sanciones y medidas no privativas de libertad en Kazajistán reunió representantes de importantes organismos gubernamentales y ONG para formular sugerencias destinadas a la reforma y modificación de la ley penal. Las recomendaciones del grupo ejercieron una gran influencia sobre la nueva ley que entró en vigencia el 2002, que aumentó el uso de las sanciones y medidas no privativas de libertad, racionalizó la política de condenas y flexibilizó los requisitos para optar a la libertad condicional, entre otras medidas.

Los servicios penitenciarios, reconociendo la necesidad de apoyo público de estas reformas, realizaron campañas públicas masivas de concientización acerca de los dañinos efectos del encarcelamiento y los beneficios de otras alternativas. La reforma disminuyó la población penitenciaria y aumentó el uso de condenas no privativas de libertad. Llama también la atención la disminución sostenida de la tasa de delincuencia desde el 2002 a medida que empezó a disminuir el uso del encarcelamiento. Se esperaba que el fundamento legislativo de las sanciones y medidas no privativas de libertad que busca disminuir la población penal diera ►

**estabilidad a la población penal en el futuro, un logro importante cuando las cifras relativas a poblaciones penitenciarias aumentaban en muchos países del mundo.**

Fuente: *Manual de Alternativas al Encarcelamiento*, UNODC, 2007

Los medios de comunicación pueden ser un recurso muy útil para difundir información acerca de la reforma y recoger apoyo para la misma. Deben buscarse relaciones positivas y proactivas con los medios de comunicación para crear publicidad acerca de la ineficiencia de condenas severas y prácticas de castigo extremas en la reducción de la delincuencia, y publicitar la necesidad de las reformas propuestas. Esto puede reducir el riesgo de que la comunidad sólo tenga acceso a información acerca de la justicia penal por parte de medios de comunicación que propagan la visión de que el encarcelamiento es la respuesta óptima a la delincuencia. Los legisladores y creadores de políticas deben también buscar formas para informar al público a través de otros que puedan gozar de una mayor confianza o credibilidad entre el público en general, tales como organismos de monitoreo de cárceles o la policía, para que den entrevistas a los medios de prensa.

### Establecimiento de una agenda sobre los medios de comunicación en Rusia

PRI tiene una buena experiencia en Rusia al trabajar con una fundación local de medios de comunicación, con el objeto de asegurar que los periodistas tengan información regular acerca de los desarrollos del sistema de justicia penal, incluyendo las cárceles. Los periodistas fueron capacitados en relación a la cobertura objetiva de noticias penales. La iniciativa fue particularmente orientada a asegurar la cobertura informada acerca de las implicancias prácticas de los cambios legislativos a ser implementados, lo que resultó en un crecimiento del uso de sanciones alternativas y la liberación de antiguos prisioneros en la comunidad. Anticipando la ansiedad de eventuales miembros de la comunidad en impedir liberaciones a gran escala, la colaboración aseguró que se entregará información relativa al perfil general de aquellos que serían liberados, y acerca de los procedimientos que sería adoptados para minimizar el riesgo para la comunidad. Esto jugó un rol en la creación de un panorama más acogedor para la transición de los reclusos hacia una nueva vida.

# 15

## Difusión y capacitación

La reforma de la legislación y política de justicia penal no es suficiente por sí misma. Los legisladores y creadores de políticas deben asegurarse que la reforma sea implementada en base a la creación de difusión y capacitación en su planificación (incluyendo la planificación financiera).

Cuando nueva legislación ha sido promulgada, ésta debe ser publicada y difundida en forma comprehensiva. Los funcionarios públicos, incluyendo la policía, fiscales, jueces, los servicios penitenciarios y de libertad vigilada, deben ser instruidos y capacitados acerca del propósito de las reformas y de lo que los cambios legislativos pueden significar en la práctica. Asimismo, las regulaciones internas, las descripciones de cargos y las especificaciones

personales deben ser cambiadas. Abogados, imputados y reclusos deben ser también informados del contenido de las nuevas leyes y sus respectivos derechos y responsabilidades. Pueden usarse carteles, bibliotecas, boletines internos y medios de comunicación.

En algunos países, las autoridades desarrollan declaraciones de objetivos fundamentales para varios servicios en base a las nuevas leyes, estableciendo los valores que sustentan sus sistemas penales, por ejemplo. Estos pueden ser informados en tableros de anuncio dentro de las mismas cárceles como punto de referencia para el personal, reclusos y visitantes.



La reforma no es un evento aislado y ningún proceso de reforma es inmune a obstáculos imprevistos, resistencia y estancamiento. Por esta razón, los mecanismos de supervisión, revisión y rendición de cuentas son esenciales.

Los Inspectores independientes nacionales son la forma más eficiente de monitorear el funcionamiento de las cárceles y los servicios de sanciones comunitarias, y son recomendados por las Reglas mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de la ONU, las Normas Penitenciarias Europeas y las Normas Europeas sobre Sanciones y Medidas aplicadas en la Comunidad. El trabajo de dichos inspectores independientes puede asegurar que las disposiciones de las leyes y políticas existentes sean implementadas completa y consistentemente, y al mismo tiempo ayudar a identificar los vacíos en las mismas respecto de los cuales se requiera organizar e implementar intervenciones nacionales y de otro tipo.

### **Cuerpo de Inspectores de Cárceles de su Majestad para Inglaterra y Gales (HMIP, por su sigla en inglés)**

Este es un cuerpo de inspectores independiente que informa acerca de las condiciones y tratamiento de las personas que se encuentran en la cárcel, instituciones de delinquentes juveniles e instalaciones de detención de inmigración. Luego de la ratificación por parte del Reino Unido del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de la ONU (OPCAT), el cuerpo de inspectores ha asumido un rol de coordinación de los 18 cuerpos independientes que existen a lo largo del Reino Unido que tienen la facultad de inspeccionar todos los lugares de detención.

“Expectativas” se llama el documento que establece los criterios detallados usados por HMIP para evaluar e inspeccionar las cárceles. Estos incluyen estándares y normas internacionales de referencia, así como leyes y regulaciones nacionales, y se encuentra disponible en forma gratuita en internet.

[www.justice.gov.uk/inspectorates/hmi-prisons](http://www.justice.gov.uk/inspectorates/hmi-prisons)  
(acceso el 12 de Julio de 2010)

Si, como se espera, la reforma de un país está unida a mejorar el cumplimiento de los estándares de derechos humanos internacionales y regionales en el área de la justicia penal, éstos deberán ser construidos bajo el marco del control nacional. En relación a los estándares y normas relacionadas a los lugares en donde las personas se encuentran privadas de libertad, tales como cárceles y estaciones de policía, los marcos de control internacional y regional y sus memorias anuales pueden ser usados como una guía útil (por ejemplo, el Comité del Consejo Europeo sobre Prevención de la Tortura, el Subcomité de la Tortura bajo el OPCAT de la ONU, el Relator Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención de la CADHP, etc.)

Las leyes y políticas normalmente contarán con mecanismos internos de responsabilidad (incluyendo apelaciones y mecanismos de quejas), pero deberán también designar procesos de monitoreo para supervigilar el éxito e identificar las debilidades y áreas de mejora para que el proceso de reforma se desarrolle y mejore en forma continua. Aún cuando pueda haber renuencia a admitir y documentar los defectos en la implementación, la información recolectada puede ser esencial para asegurar el apoyo financiero, técnico y moral de parte de donantes nacionales e internacionales. Esto obviamente requiere de ciertos estándares a ser acordados para evaluar si la policía, el poder judicial, las fiscalías y los servicios que supervigilan las condenas no privativas de libertad están trabajando en forma efectiva, justa y eficiente. Esto no está exento de dificultades.

Para medir el desempeño de la policía se han informado los criterios tradicionales: tasas de delincuencia, de arrestos, de resolución de delitos (las que reflejan la capacidad de resolver delitos) y de tiempos de respuesta (que mide la capacidad de llegar a la escena del crimen en el menor tiempo posible). Otras medidas de desempeño más generales pueden incluir evidencia estadística relativa al uso de la fuerza, brutalidad, grosería y corrupción. También debiera medirse la calidad del servicio prestado por la policía y la confianza que los ciudadanos tienen en el servicio, ya que la experiencia ha demostrado que limitar la medición del desempeño de la policía en relación a la resolución de delitos puede ser contraproducente. Particularmente, cuando las fuerzas policiales de un país carecen de acceso a buena tecnología forense y técnicas de investigación, asignarle a las tasas de resolución de delitos una mayor importancia de la que tiene en la estimación de los resultados de los servicios policiales puede llevar a acciones discriminatorias contra las minorías y tortura y otros malos tratos destinado a forzar confesiones.

En relación al **poder judicial**, las áreas clave para medir su desempeño podrían ser la independencia y responsabilidad, la competencia, eficiencia, igualdad, justicia e integridad. La independencia puede ser medida en términos de la separación del poder judicial de otras áreas del gobierno y su libertad de resolver los casos sin presión externa, política o de otra clase. Tanto la independencia real como la independencia percibida del poder judicial deben existir. La responsabilidad es medida mediante la existencia de equilibrios de poderes en relación al desempeño del poder judicial y el uso de los fondos públicos. Debe haber transparencia en las actividades de los tribunales. Para medir la competencia, es posible tomar en cuenta las calificaciones por parte de los interesados, así como los sistemas de promoción, recompensa y compensación existentes. Para medir la eficiencia podría considerarse si los tribunales penales son capaces de realizar audiencias en forma oportuna sin sacrificar los principios del debido proceso. Las normas de igualdad, justicia e integridad serían la observancia por parte del tribunal del debido proceso y la protección igualitaria en sus procedimientos y resoluciones.

Para las **fiscalías**, las medidas de desempeño podrían ser la competencia, eficiencia, responsabilidad e independencia. La competencia y eficiencia se manifiestan en el tiempo de respuesta de los casos existentes dentro de un periodo de tiempo en particular y el porcentaje de condenas de los casos llevados a juicio. La responsabilidad e independencia representan las dos caras de la misma moneda. La independencia de los fiscales se relaciona con el nivel de discreción en la decisión de acusar a una persona o no y la forma en la cual ella es acusada. El fiscal debiera ser capaz de decidir en base a consideraciones profesionales más que de conveniencia política. Por otro lado, la independencia trae responsabilidad, que en este contexto significa que los fiscales deben ser capaces de explicar y defender sus decisiones de procesar o no.

Los criterios para medir y evaluar el desempeño de los **organismos que supervigilan las condenas no privativas de libertad** podrían incluir la forma en que ellos protegen a la comunidad, su éxito en el manejo de delincuentes (por ejemplo, el número de delincuentes que terminan las condenas no privativas de libertad en forma exitosa) y su eficiencia y efectividad en general.





## **Asuntos Importantes para la Reforma**

Esta sección del Manual considera las opciones disponibles para legisladores y creadores de políticas en todas las etapas del proceso de justicia penal. Se refiere a los estándares internacionales relevantes y recomienda acciones concretas necesarias para mejorar y reformar los sistemas penales y de justicia criminal. Se deja constancia que el Anexo 2 contiene un glosario que explica algunos de los términos usados.

## 17.1 Debido proceso

Para que cualquier sistema de justicia criminal sea legítimo dentro de la comunidad, éste debe operar en conformidad a las normas del debido proceso. Esto implica que deben seguirse procedimientos justos, confiables y consistentes en todas las etapas del procedimiento. La arbitrariedad, violencia y discriminación en los procedimientos destinados a hacer cumplir la ley han demostrado que agravan la delincuencia, incluyendo serias violaciones a los derechos humanos, e impiden la cooperación de la comunidad con el sistema de justicia. Mientras el debido proceso efectivo requiere de una legislación clara que rijan procedimientos penales adecuados en cada etapa, es también importante que los lineamientos sean lo suficientemente efectivos como para permitir la discreción en el ejercicio de las facultades de la policía, fiscales y jueces. Dicha flexibilidad es necesaria para asegurar un tratamiento personalizado de los delincuentes o eventuales delincuentes, lo que a su vez es necesario para reducir la reincidencia y promover el bienestar social general de la comunidad.

## 17.2 El arresto como último recurso

### Estándares internacionales

- Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Nadie debe ser sometido a arresto o detención arbitraria. Nadie debe ser privado de su libertad, salvo fundado y en conformidad a los procedimientos establecidos por la ley (ICCPR, Artículo 9)
- Toda persona que sea arrestada debe ser informada, al momento del arresto, de las razones de su arresto, y debe ser prontamente informada de cualquier cargo en su contra (Conjunto de Principios, Principio 10 y ICCPR, Artículo 9.2)
- El arresto, detención y encarcelamiento sólo deben ser efectuados respetando estrictamente las disposiciones de la ley y por los funcionarios competentes o las personas autorizadas para estos fines (Conjunto de Principios, Principio 2)
- En los casos que sea adecuado y compatible con el sistema legal, la policía, las fiscalías y otros organismos que trabajen con casos criminales deben estar facultados para liberar de responsabilidad al delincuente si consideran que no es necesario continuar con el caso para proteger a la sociedad, prevenir la delincuencia o promover el respeto a las leyes y los derechos de las víctimas (Regla Mínima sobre las Medidas no Privativas de la Libertad 5.1)

### Lo que esto significa en la práctica

Una persona sólo puede ser privada de libertad en base y en conformidad a procedimientos establecidos por la

ley y los estándares internacionales. El arresto se justifica sólo cuando existe una sospecha razonable de que una persona ha cometido un delito y debiera ser el último recurso a utilizar. Aquellos que tienen la facultad de detener y encarcelar a delincuentes debieran actuar en conformidad a una presunción en contra de la detención.

Desafortunadamente, las leyes, políticas o procedimientos locales usualmente restringen en forma estricta la capacidad de la policía de ejercer en forma discrecional sus facultades para no arrestar o acusar a una persona. Los oficiales de policía no debieran estar obligados a arrestar a todas las personas sospechosas de ciertas categorías específicas de delitos sin importar la edad, antecedentes, y salud mental o física. En los casos en que los oficiales tengan algún grado de libertad en la decisión de detención, fuentes y directrices de apoyo para aquellos que sean desviados deberán estar disponibles, y los procedimientos, prácticas y capacitaciones policiales deberán tomar en consideración la posibilidad de respuestas alternativas.

### Asuntos que debieran ser tratados por las leyes y políticas locales

- Si todas las denuncias recibidas por la policía en la mayoría de las jurisdicciones resultasen en acusación, se produciría una sobre carga del sistema de justicia criminal. En muchos países, la policía efectivamente desvía a los delincuentes del sistema de justicia criminal, usando sus propias facultades discrecionales. Sin embargo, deben permanecer responsables y tener directrices claras acerca de la extensión de sus facultades discrecionales, así como un conjunto de criterios establecidos para decidir si la desviación es una respuesta adecuada. Esto hace que el uso de facultades discrecionales sea transparente y justo. Dicho uso debe además ser controlado de cerca para que exista responsabilidad. Debiera existir la opción de remitir los casos a las autoridades adecuadas para decidir acerca de las opciones disponibles.
- En la decisión acerca de cómo disponer de un caso determinado, la policía debe considerar no sólo la naturaleza del delito y su impacto en la víctima, sino que también las características particulares, incluyendo la edad, género, nacionalidad, salud mental y física, antecedentes y cualquier otro factor agravante o de mitigación, tales como las circunstancias familiares y del hogar, las que pueden tener un impacto en la rectitud del arresto y/o detención en el caso en particular.
- El marco legal y regulatorio debe asegurar que la policía tenga opciones distintas al arresto a ser usadas cuando sea adecuado, en interés de la justicia. Estas pueden incluir:

- ❑ Sanciones verbales tales como una advertencia
- ❑ Un acuerdo arbitrado
- ❑ La restitución a la víctima
- ❑ Mediación entre la víctima y el delincuente
- ❑ Reunión con el grupo familiar

### **Mediación antes del arresto para ciertos delitos en India**

En marzo de 2010, el Departamento de Orden de la Corte Superior de Allahabad dio directrices al Gobierno del Estado para considerar la conveniencia de establecer centros de mediación y reconciliación en tribunales y estaciones de policía en tantos distritos del Estado como fuese posible. Cuando un denunciante se acerca a una estación de policía o a un tribunal menor con denuncias de violencia y acoso, se estableció que a menos que los delitos sean serios y involucren daños graves y la posibilidad de recurrir a la violencia, las partes debieran ser enviadas a tribunales de mediación o unidades de mediación de las estaciones de policía.

## **17.3 Uso de medidas anteriores a la condena**

### **Estándares internacionales**

- ... No será la regla general que las personas esperen al juicio detenidos ... (ICCPR, Artículo 9.3)
- Los acusados deberán, salvo en el caso de circunstancias extraordinarias, ser separados de personas condenadas y deberán sujetarse a un tratamiento separado que sea adecuado a su estatus de personas no condenadas. (ICCPR, Artículo 10.2)
- Se presume que las personas que no han sido condenadas son inocentes y deben ser tratadas como tales (Reglas mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, Regla 84.2)
- La detención previa a la dictación de una condena debe ser usada como último recurso en los procedimientos penales, con debida consideración de la investigación del supuesto delito y la protección de la sociedad y la víctima. Deben usarse alternativas a la detención previa a la condena desde las etapas más tempranas posibles (Reglas mínimas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad, Regla 6)
- Una persona detenida debe tener derecho a recibir la asistencia de un asesor legal. Debe ser informada de

sus derechos por la autoridad competente prontamente después del arresto y debe entregársele las facilidades razonables que sean necesarias para ejercerlos (Conjunto de Principios, Principio 17)

- Una persona detenida por un cargo criminal debe tener derecho a un juicio dentro de un plazo razonable o a ser liberado mientras el juicio se encuentre pendiente (Conjunto de Principios, Principio 38).
- (1) La policía, las autoridades de procesamiento y el poder judicial debieran estar conscientes de los problemas causados por el hacinamiento en las cárceles y debieran unirse a las administraciones de las cárceles en la búsqueda de soluciones para reducir el hacinamiento;
- (2) Las investigaciones y procedimientos judiciales debieran asegurar que los reclusos sean mantenidos en prisión preventiva por el menor periodo de tiempo posible, evitando por ejemplo prisiones preventivas continuas decretadas por el tribunal respectivo;
- (3) Debiera existir un sistema para revisar en forma regular el tiempo en que los detenidos permanecen en prisión preventiva (Declaración de Kampala sobre las Condiciones Carcelarias en África).

### **Lo que esto significa en la práctica**

El encarcelamiento prolongado innecesario de una persona que aún no ha sido condenada es una severa infracción a los derechos a la libertad consagrados en el Artículo 9 de la ICCPR, que establece que ninguna persona debe ser sometida a arresto o detención arbitraria o ser privada de su libertad salvo en conformidad a los procedimientos legales. El marco internacional que rige las medidas previas a la dictación de la condena son claras y exigentes. Como regla general, las personas que esperan al juicio se presumen inocentes antes de que se pruebe lo contrario y la única justificación para mantener el encarcelamiento en estas circunstancias es la existencia de fundamentos sólidos para creer que el sospechoso pueda huir para evitar presentarse al juicio o intimidar a potenciales testigos o miembros del jurado, y no hay otra alternativa menos costosa y invasiva para prevenirlo.

Las personas detenidas antes de la dictación de la condena deben ser separadas de la población penal condenada y están sujetas a un conjunto de reglas diferentes y adecuadas a su condición de personas no condenadas (inocentes hasta que se pruebe su culpabilidad). En cualquier cárcel, aquellos que se encuentran bajo prisión preventiva debieran constituir una categoría privilegiada de reclusos capaces de usar sus propias vestimentas, recibir comida del exterior, tener sus propios doctores, tener materiales de lectura o escritura y recibir visitas regulares de sus asesores legales para la preparación del juicio.

## La detención previa a la condena debe ser limitada

El uso innecesario de detención previa al juicio se ha extendido a muchas partes del mundo, resultando en un serio hacinamiento de los centros de detención. En algunos países, las personas detenidas antes de la dictación de la condena constituyen más de la mitad de la población penal, con tasas que exceden del 60 por ciento en países como el Líbano, Camerún, India y Bolivia.<sup>35</sup> Esto representa una grave violación al derecho a la libertad y sugiere un incumplimiento de los estrictos criterios establecidos en los estándares internacionales relativos a cuándo los tribunales pueden decretar la detención previa a la dictación de la condena.

Además de ser una medida de la calidad de la justicia que el sistema provee, el tamaño de la población de personas detenidas antes de la dictación de la condena es un indicador importante de la eficiencia de los sistemas de justicia penales considerados en su conjunto. El mal uso de la detención previa a la condena usualmente es causada por la falta de adherencia a las limitaciones legales relativas al tiempo que las personas pueden permanecer detenidas antes de la dictación de la condena. También se asocia a una administración de la justicia poco efectiva e ineficiente, incluyendo una pobre planificación estratégica y una débil capacidad de administración de los casos. Es más común que las mujeres en particular sean detenidas antes de la dictación de la condena, ya que son menos capaces de cumplir con los requisitos para acceder a la libertad bajo fianza establecidos por los tribunales (tales como, un empleo seguro y el hecho de ser dueño o arrendar una propiedad a nombre propio). Más aún, las responsabilidades de cuidado de las mujeres rara vez son tomadas en cuenta. Las consecuencias son graves. Aún cuando una mujer sea absuelta en un juicio, es probable que haya perdido su empleo, hogar y su lugar en programas de salud mental o rehabilitación de drogas mientras se encuentre detenida antes de la dictación de la condena. Para los hijos, tener una madre detenida en forma previa a la condena tiene los mismos efectos dañinos que tener una madre encarcelada luego de la dictación de la condena.

El sobre uso de la detención antes de la dictación de la condena lleva a muchos otros problemas graves y violaciones de derechos. En lugares de detención hacinados y con pocos recursos el rápido contagio de enfermedades transmisibles, en especial la TB, el VIH y el SIDA, es un riesgo común importante de salud pública y financiero. La detención previa a la condena puede causar un profundo impacto en la salud mental de los acusados: la tasa de suicidio de las personas detenidas antes de ser condenadas es en algunos países 10 veces que la tasa de personas que viven en la comunidad exterior, mientras que la tasa de reclusos condenados es tres veces mayor que las tasas correspondientes a personas que viven en el exterior.<sup>36</sup>

Asimismo, dicha detención tiene un impacto negativo en la capacidad de los imputados de preparar sus defensas y, en consecuencia, se infringe su derecho a la igualdad de armas.

## Asuntos que deben ser tratados por las leyes y políticas locales

Los estándares internacionales son claros acerca de que la detención antes de la condena debiera ser una medida a ser usada como último recurso y aplicable sólo cuando es esencial para proteger a la sociedad o asegurar que un delincuente grave asista al juicio en una fecha futura. Si un imputado cumple con estos criterios y es sometido a prisión preventiva mientras espera al juicio, entonces el tiempo que ha permanecido en prisión preventiva debe ser el mínimo posible y descontado de la duración de cualquier condena o privación de libertad que sea impuesta. Si la detención previa a la condena es usada en conformidad a los estándares internacionales como una medida de último recurso, es probable que esta situación permita a los gobiernos desviar fondos importantes que serían gastados en la mantención de centros de detención previa a la condena para ser usados en la prevención de la delincuencia, asistencia legal y educación.

A continuación se presentan algunas sugerencias de estrategias prácticas para asegurar que la detención previa a la dictación de la condena sea usada como último recurso:

### ■ El uso de medidas no privativas de libertad para evitar la detención previa a la condena

Una persona acusada de haber cometido un delito tiene el derecho a ser llevado prontamente ante un juez para determinar la legalidad de su arresto, y para determinar los próximos pasos a seguir en su caso. El juez puede determinar que no hay bases legales para el arresto, en cuyo caso el asunto deberá ser desestimado o resolver que los intereses del juicio serán satisfechos de mejor manera si se usa una medida de desviación, como la mediación familiar. El juez puede considerar que el imputado cumple con los criterios para permanecer detenido durante el juicio o puede considerar que debe ser sometido a libertad bajo fianza, condicional o de otro tipo. Es fundamental que los jueces tengan una amplia gama de condiciones flexibles para la libertad bajo fianza, tales como ordenar a los imputados a:

- No realizar una conducta en particular, dejar o entrar a lugares determinados, o reunirse con personas específicas
- Permanecer en un domicilio determinado
- Reportarse diaria o periódicamente al tribunal, la policía u otra autoridad
- Entregar pasaportes u otros documentos de identificación
- Entregar una garantía o garantizar financieramente o de otra forma la asistencia al juicio o una conducta mientras el juicio se encuentre pendiente

### ■ Mayor acceso a la libertad bajo fianza para personas pobres

Una estrategia para reducir la detención previa a la condena es aumentar el acceso a libertad bajo fianza para aquellos que tienen recursos limitados. Por ejemplo,

en Sudáfrica se estableció un proyecto que permite a aquellos que no cuentan con los recursos para financiar fianzas bajas a ser igualmente liberados durante el juicio. Esto redujo el número de detenidas en forma previa a la condena y mejoró el funcionamiento de los tribunales en muchos de los lugares pilotos.<sup>37</sup>

### ■ Asegurar el derecho a ser representado

Las personas detenidas antes de la condena tienen derecho a ser asesorados. La asistencia y/o representación legal es un medio esencial y efectivo en términos de costos para obtener una justicia justa, oportuna y transparente. Una representación legal competente asegura que los fiscales y la policía desempeñen su trabajo en forma adecuada e inspira la confianza pública en el sistema. Los imputados que no son representados son más vulnerables a confesiones forzadas e incluso a torturas, haciendo que la evidencia presentada en el juicio sea legalmente inadmisibles. Aún cuando la prestación de asistencia legal gratuita puede ser costosa, se incurre en costos ocultos cuando los imputados se representan a sí mismos. Por ejemplo, cuando las personas acusadas se representan a sí mismas en los tribunales usualmente no solicitan la libertad bajo fianza porque no saben que tienen derecho a hacerlo. Dentro de otros costos menos tangibles, esto lleva al uso innecesario de espacio en las cárceles.

Cuando es imposible proveerla en la práctica, la asesoría y asistencia legal no siempre debe ser prestada por abogados capacitados y con experiencia. En muchos países, el número de abogados es limitado y se restringe a los centros urbanos y el trabajo civil (por ejemplo, la ley en Ruanda requiere que todos los detenidos tengan acceso a abogados. Sin embargo, al año 2007 sólo habían 273 abogados en todo el país, los que principalmente se ubicaban en la capital).<sup>38</sup> La tendencia internacional se dirige a un enfoque “inclusivo” de la asistencia legal para estimularla, incentivando a los prestadores de servicios de asistencia legal de la sociedad civil y no sólo a aquellos que forman parte del sistema legal.

Con la adopción de la resolución 2007/24 relativa a la Cooperación Internacional para el Mejoramiento del Acceso a la Asistencia Legal en los Sistemas de Justicia Penal, el Consejo Económico y Social de solicitó a la UNODC estudiar las formas y medios para fortalecer el acceso a la asistencia legal en los sistemas de justicia penal, así como la posibilidad de desarrollar un instrumento como la declaración de principios básicos o un conjunto de directrices para mejorar el acceso, tomando en consideración la Declaración de Lilongüe sobre el Acceso a la Asistencia Legal en Sistemas de Justicia Penal en África. La Declaración de Lilongüe adoptó un concepto amplio de “asistencia legal”, incluyendo “la asesoría, asistencia, representación, educación y mecanismos de resolución de conflictos ...”. Actualmente, se encuentran en redacción los Principios de Acceso a la Asistencia Legal en los Sistemas Penales de la ONU.

Para aquellas personas que se encuentren detenidas mientras el juicio se encuentre pendiente, el estado debe asegurarles que puedan consultar en forma regular a sus representantes legales, proveer de instalaciones adecuadas en las que dichas reuniones deban tener lugar y adoptar los pasos que sean necesarias para proteger la confidencialidad de las comunicaciones entre abogado y cliente. Esto significa que el derecho a la representación legal debe ser garantizado en la legislación y que deben ponerse a disposición los recursos que sean necesarios para prestar servicios de defensa criminal a través de una administración financiera sólida. Los pobres y desfavorecidos deben tener acceso a asesoría legal de calidad, y debe prestarse atención a la creación de un marco de asistencia legal financieramente sustentable que incluya el uso de abogados pro bono, clínicas universitarias y paralegales.

### Disposiciones innovadoras de asistencia legal en Malaui

El Servicio de Asesoría Paralegal (PAS, por sus siglas en inglés) empezó el año 2000 en Malaui y busca actuar como un recurso para la capacitación de paralegales en Malaui y el extranjero. Los paralegales realizan “clínicas de asistencia paralegal” diariamente en las cárceles usando técnicas de teatro interactivas para maximizar la participación de reclusos (200 personas asisten a la clínica). El impacto de PAS se ha notado más allá de las paredes de la cárcel. El flujo de casos dentro del sistema de justicia penal ha mejorado, el poder judicial ahora visita a los reclusos y la cantidad de casos es examinada más frecuentemente, la policía tiende menos a “botar” a las personas en la cárcel mientras duran las largas investigaciones y los parientes cuentan con fuentes de información y asistencia confiable. Se han implementado proyectos similares basados en el modelo de Malaui en otros lugares incluyendo Benin (*Programme d'Assistance Judiciaire aux Détenus*) y Kenia (Proyecto Paralegal de la Cárcel de Kenia).

Fuente: *El Manual PLC: Un manual para paralegales que realizan clínicas de asistencia paralegal en cárceles*, publicado conjuntamente con el Instituto de Servicios de Asesoría Paralegal y PRI, 2da edición, 2007

### ■ Exigir el cumplimiento de los plazos legales

En muchas jurisdicciones, los plazos de detención en centros de detención durante el juicio se establecen en la legislación. Los legisladores y creadores de políticas pueden también incentivar que estos plazos sean respetados usando órdenes de costos en contra de los tribunales por suspensiones innecesarias, desestimando casos cuyas



etapas investigativas toman mucho tiempo e instituyendo audiencias antes de la condena para monitorear el progreso en un caso. En Bihar, India, por ejemplo, hay funcionarios judiciales que periódicamente visitan a los reclusos para revisar sus casos y dictar resoluciones en el acto.<sup>39</sup> Estos “tribunales en terreno” solo manejan asuntos relativos a delitos menores, pero constituyen una forma útil para reducir el hacinamiento, hacer que la entrega de justicia sea más oportuna y restablecer la esperanza en la vida de los reclusos. Han resultado ser altamente efectivos en la disminución de la espera de casos criminales simples que pueden ser objeto de libertad bajo fianza.

*‘Me encuentro profundamente apenado frente a la noticia de que en todo el país un gran número de reclusos cuyos juicios se encuentran pendientes sufren una encarcelación prolongada incluso en casos de delitos menores, únicamente debido a que no se encuentran en posición, aún en caso de delitos que admiten libertad bajo fianza, de constituir las fianzas requeridas y acceder a la libertad bajo fianza. Durante el confinamiento, muchos de ellos sólo desarrollan características criminales y salen como delincuentes completamente entrenados ... En consecuencia, sugiero para su consideración que todo Magistrado Metropolitano Jefe y Magistrado de Justicia Jefe del área a la cual pertenece la cárcel del distrito pueda poner su tribunal a disposición, una o dos veces al mes y dependiendo de la carga de trabajo en la cárcel, para conocer de los casos de aquellos reclusos involucrados en delitos menores cuyos juicios se encuentran pendientes y que tienen interés en confesar su culpabilidad. La Asesoría de Asistencia Legal puede ser comisionada en las cárceles para ayudar a dichos reclusos y presentar solicitudes en su representación fundados en que el Magistrado Metropolitano Jefe o el Magistrado de Justicia Jefe pueda instruir al organismo de investigación para apurar la emisión del reporte policial ... Siento que este ejercicio puede ser de gran ayuda en la entrega de justicia rápida para los reclusos pobres cuyos juicios se encuentran pendientes y asimismo reducir la población penal cuyos juicios se encuentran pendientes, lo que se está transformando en un asunto de preocupación.*

Carta a los Jefes de Justicia de todas las Cortes Superiores del Jefe de Justicia de la Corte Suprema de India, Adarsh Sein Anand, 29 de noviembre de 2009.<sup>40</sup>

## ■ Buenos sistemas de gestión de la información

Es esencial contar con buenos sistemas de gestión de la información que permitan la entrega de información actual y accesible en los casos que esperan a un juicio, ya que esto asegura que el derecho a la libertad no sea violado. La comunicación, colaboración y coordinación entre los organismos de justicia penal en la gestión de los casos

a nivel local pueden ser también mejoradas realizando reuniones locales con los organismos encargados de dicha gestión (la policía, el poder judicial y las cárceles) y organizando visitas de jueces a las cárceles para examinar los casos de prisión preventiva.

## ■ Dejar las instalaciones de detención antes de la condena dentro de la esfera de responsabilidad del Ministerio de Justicia

Es una práctica aceptada que la administración y las cárceles, incluyendo las instalaciones de detención antes de la condena, se encuentren bajo la jurisdicción del Ministerio de Justicia antes que bajo la jurisdicción del Ministerio del Interior. Esto refleja el principio de separación de poderes de los organismos responsables de la investigación de los cargos y aquellos que son responsables del manejo de la detención. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley responsables de prevenir y detectar los delitos e identificar y aprehender sospechosos normalmente se encuentran bajo la presión de hacer avanzar los casos rápidamente, a veces con el costo de otras consideraciones vitales como la verdad, justicia e integridad física. En consecuencia, el hacinamiento en las instalaciones de detención y el respeto por el estado de derecho puede tener menor importancia en su lista de prioridades, especialmente si no hay políticas claras, capacitación y apoyo, y poca supervisión del respeto de los derechos humanos básicos.

Cuando las instituciones de detención antes de la condena se encuentran dentro de la jurisdicción del Ministerio del Interior (que a veces se encuentran ubicadas dentro de las instalaciones de detención de la policía que no han sido diseñadas para retener a las personas por más de unas pocas horas, una situación aún más probable cuando hay hacinamiento en las cárceles) puede ser difícil proteger algunos de los derechos más fundamentales de los detenidos. Hay un riesgo de tortura y presión sobre los detenidos a confesar los delitos, usando condiciones de detención, de acceso a los abogados, médicos y familias, entre muchas otras, como un medio para alcanzar este objetivo. Cuando los reclusos sometidos a prisión preventiva son llevados a estas instituciones que se encuentran bajo la jurisdicción de otra autoridad, este tipo de presión es posible pero menos probable. Existe la necesidad de políticas y regulación clara, así como capacitar al personal de las cárceles para asegurar que las autoridades de investigación no ejerzan una influencia en el tratamiento de los detenidos antes de ser condenados.

## Reducción de la detención antes de la condena en Nigeria

La Iniciativa de Justicia de la Sociedad Abierta, que trabaja con el Consejo de Asistencia Legal de Nigeria y la Fuerza Policial de Nigeria, desarrolló un programa para la Reforma de la Detención antes de la Condena y el Servicio ►



de Asistencia Legal en Nigeria con el objeto de responder al problema de un gran número de reclusos que son mantenidos en detención antes de ser condenados por periodos de tiempo que no son razonables, en atención a que falta coordinación entre las principales entidades de justicia penal, falta representación legal para los detenidos en el punto de contacto con la policía y falta un límite legal firme para la duración de la detención. El programa hizo lo siguiente:

- trabajó con la policía y ministros de justicia estatales para establecer un sistema de administración de los casos que se presentan desde el momento del arresto, e identificó los pasos clave para asegurar que los casos se muevan en forma expedita entre un organismo y otro y entre los distintos niveles de dichos organismos
- estableció un Plan de Deberes de Abogados que puso de turno a abogados durante las 24 horas del día en estaciones de policía determinadas para prestar asistencia legal a los sospechosos
- inspiró las Directrices Prácticas emitidas por los jueces jefe del estado que ordena el monitoreo judicial de las órdenes de detención antes de la condena y limitando su duración a nueve meses
- fomentó la redacción de legislación que propone un límite legal a la detención antes de la condena de no más de un mes

El proyecto fue exitoso en la reducción del número de personas detenidas en forma previa a la condena. Los abogados del proyecto también buscaron reducir el número de detenidos que ingresa a la cárcel mediante esfuerzos de apoyo en las estaciones de policía, llevando a un aumento en el número de casos desestimados por la policía

Fuente: *Iniciativas de Justicia: Detenciones durante Juicio*, Iniciativa de Justicia de la Sociedad Abierta, 2008, [www.soros.org/initiatives/justice/focus/criminal\\_justice/articles\\_publications/publications/pre-trial20080513/Justice\\_Initiative.pdf](http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/criminal_justice/articles_publications/publications/pre-trial20080513/Justice_Initiative.pdf) (acceso el 14 de junio de 2010)

## 17.4 Acceso a la justicia: el derecho a un juicio justo

### Estándares internacionales

- Todas las personas tienen derecho a una audiencia justa y pública ante un tribunal competente, independiente, imparcial y establecido por la ley (ICCPR, Artículo 14).
- Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que se pruebe su culpabilidad en conformidad a la ley (ICCPR, Artículo 14.2).

- Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (ICCPR, Artículo 26).
- (1) Toda persona tendrá derecho a que su causa sea oída. Esto incluye: (a) el derecho a apelar ante los órganos nacionales competentes los actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos y garantizados por las convenciones, leyes, regulaciones y costumbres vigentes; (b) el derecho a que se presuma su inocencia hasta que su culpabilidad sea probada por una corte o tribunal competente; (c) el derecho a defensa, incluyendo el derecho a ser defendido por un abogado a su elección. (2) Nadie puede ser condenado por un acto u omisión que no constituye un delito sancionable legalmente al tiempo de su comisión. No puede aplicarse una pena por un delito que no ha sido consagrado al tiempo de su comisión. El castigo es personal y sólo puede ser impuesto al delincuente (CADHP, Artículo 7).

### Lo que esto significa en la práctica

El derecho a un juicio justo empieza desde el momento en que una persona es sospechosa de haber cometido un delito y continúa hasta que la persona es finalmente condenada o absuelta. Combina una serie de derechos interrelacionados, incluyendo la igualdad ante la ley, la presunción de inocencia y el derecho a una audiencia justa y pública dentro de un plazo razonable por parte de un tribunal independiente, imparcial y establecido por la ley. El acceso a la justicia no debiera ser visto como un lujo reservado a los ricos. El acceso a la justicia es un derecho humano básico para cualquier persona independiente de su género, edad, religión, casta, credo, clase u otra condición como la sexualidad.

### Asuntos a ser tratados por la ley y política local

#### ■ Presunción de inocencia

La presunción de inocencia requiere que la persona en contra la cual se levantan cargos sea considerada inocente hasta que el fiscal, quien tiene la carga de probar la culpa del acusado, pruebe en un tribunal que la persona cometió el delito “más allá de toda duda razonable” (o en una jurisdicción civil, en conformidad a la “convicción íntima” del juez). En consecuencia, en un sistema que opera en forma justa, el resultado de un caso penal dependerá en parte de la calidad y peso de la prueba. La investigación y recolección de evidencia es la puerta de

entrada a los tribunales y a menos que se desarrolle en forma adecuada, la calidad de la justicia será limitada. Esto significa que deben asignarse recursos para el proceso de investigación y recolección de evidencia. La presunción de inocencia debe ser incorporada en las constituciones y códigos de procedimiento penal locales.

### ■ Igualdad ante la ley

Las personas con discapacidades y dificultades de aprendizaje y las personas que viven en la pobreza se encuentran dentro de los muchos que enfrentan desafíos desalentadores en el acceso a la justicia.<sup>41</sup> Toda persona acusada tiene derecho a no ser discriminada en cuanto a la forma en la que la investigación o juicio es llevado a cabo, o la forma en que se aplica la ley. La presencia de prejuicios, favores o corrupción en el sistema judicial deniega la justicia y quebranta el estado de derecho.

Muchos reclusos no pueden pagar la contratación de un abogado, muchas veces son analfabetos y no están al tanto de sus derechos legales. Esto los pone en una posición particularmente vulnerable. Por ejemplo, pueden verse enfrentados al riesgo de firmar declaraciones sin un entendimiento adecuado de su contenido o ser susceptibles a la coerción. La corrupción dentro de los sistemas de justicia penal pueden también afectar adversamente a los pobres. Como señala Sarkin “los pobres son desproporcionadamente detenidos en relación a sus contrapartes ricas ya que no pueden financiar la asesoría legal o los sobornos necesarios para asegurar una liberación temprana”.<sup>42</sup>

La representación legal es una medida esencial y eficiente en términos de costos para obtener una justicia penal justa, rápida y transparente (ver Asegurar el derecho a ser representado más arriba). En muchos países, el derecho a ser asesorado ha sido establecido desde hace mucho tiempo en el marco legal o constitucional, al menos para los delitos más graves, pero la media en que los imputados están conscientes de este derecho y son capaces de ejercerlo varía en forma considerable. Un desafío central es la falta crónica de financiamiento de la representación legal a pesar del reconocimiento de su importancia crítica tanto en los estándares internacionales como a veces en las leyes locales. Más aún, los abogados defensores pueden no tener acceso a los mismos recursos que las fiscalías en la preparación y presentación de sus casos. Esto es contrario al concepto de juicio justo de la igualdad de armas. El derecho a un juicio justo que asegura la igualdad ante la ley debe ser incorporado en las constituciones y códigos de procedimiento penal locales.

## 17.5 Condenas efectivas

### Estándares internacionales

- El propósito y justificación de una condena de cárcel o una medida similar privativa de libertad es, en último término, proteger a la sociedad contra la delincuencia. Esta finalidad sólo puede ser alcanzada si el periodo de encarcelamiento es usado para asegurar, en la medida de lo posible, que cuando el delincuente sea reinsertado en la sociedad no solo esté dispuesto sino que además sea capaz de llevar una vida respetuosa de las leyes y autosustentable (Reglas mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, Regla 58)
- El uso de medidas no privativas de libertad debe ser parte del movimiento a favor de la despenalización, en vez de interferir o retrasar los esfuerzos en esa dirección (Reglas mínimas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad, Regla 2.7)
- La autoridad judicial, teniendo a su disposición una variedad de medidas no privativas de libertad, debiera tomar en cuenta en el proceso de resolución la necesidad de rehabilitación del delincuente, la protección de la sociedad y los intereses de la víctima, quien debiera ser consultado cuando corresponda (Reglas mínimas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad, Artículo 8.1)
- La privación de libertad debiera ser considerada como una sanción o medida a ser aplicada como último recurso, y debiera ser en consecuencia aplicada cuando cualquier otra sanción o medida fuere claramente inadecuada en atención a la gravedad del delito (Anexo a la Recomendación del Consejo de Europa de 1999 N° R (99) 22 del Comité de Ministros de los Estados Miembros relativa al Hacinamiento en las Cárceles y la Inflación de la Población Penal. Principio Básico I(1)).
- La decisión de imponer o revocar una sanción o medida aplicada antes de la condena debe ser adoptada por una autoridad judicial [Disposición 3 del Glosario: Para los efectos de estas normas, el término “autoridad judicial” significa un tribunal, juez o fiscal] (Normas Europeas sobre Sanciones y Medidas aplicadas en la Comunidad, Norma 12).

### Lo que esto significa en la práctica

El encarcelamiento debiera ser una medida de último recurso y sólo usada cuando ninguna otra sanción sea proporcional a la gravedad del delito y la naturaleza de su comisión, tomando en consideración cualquier factor agravante o de mitigación. Al dictar la condena, debe tomarse en cuenta el posible impacto de la misma sobre el delincuente en particular, con el objeto de evitar una privación en exceso y que se impida la posibilidad de rehabilitación. La dictación de sentencias condenatorias

debiera guiarse por principios interrelacionados clave: proporcionalidad, consistencia, falta de discriminaciones inadecuadas, transparencia, eficiencia y efectividad.

## Asuntos a ser tratados por la ley y política local

### ■ Un enfoque personalizado de la dictación de las sentencias

La aplicación de condenas personalizadas envuelve la consideración de múltiples factores, incluyendo la naturaleza del delito, los efectos probables de la sanción contemplada, las características personales del delincuente y cualquier otra circunstancia en la vida del delincuente o la comunidad que puede ser relevante para la elección de la pena. Esto significa que el tribunal debiera tener acceso a los antecedentes del imputado. No deberá haber discriminación al dictar la condena por motivos de raza, color género, nacionalidad, religión, estatus social o creencia política del delincuente o la víctima. Factores como el desempleo y las condiciones culturales o sociales del delincuente no debieran influenciar la condena en el sentido de discriminar al delincuente.

En la evaluación de si una condena de cárcel es proporcional o no al delito que se sanciona, los jueces deben tomar en cuenta no sólo la gravedad del delito, sino que también cualquier circunstancia atenuante o agravante del caso en particular. Los jueces debieran tener la facultad discrecional de dictar una sentencia escogiendo de entre un amplio rango de sanciones diferentes apropiadas para diferentes delitos y delincuentes, como asimismo convenientes para la protección de la sociedad. Al mismo tiempo, debe asegurarse la consistencia de las sentencias entre los jueces.

*“... es conveniente otorgar facultades discrecionales a los jueces que los asistan en la aplicación personalizada de la ley, y que les permitan adaptarla a las circunstancias de cada caso. La experiencia ha demostrado que sin discrecionalidad, la aplicación de la ley pasa a ser más que nada severa y muy injusta.”*

Juez Sanji Mmasenono Monageng, de la Corte Penal Internacional, ex Presidente, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y juez de las Cortes Superiores de Suiza y Gambia.

Fuente: *La Ley y Justicia: El Caso para Escrutinio Parlamentario*, Unión Interparlamentaria, Génova, 2006, p. 88.

Para que el tratamiento personalizado sea una característica significativa de la condena, los creadores de políticas deben trabajar con profesionales encargados de hacer cumplir la ley, de la sociedad civil y de los servicios sociales para desarrollar

una amplia variedad de opciones de condenas para ser aplicadas a una amplia gama de delitos y delincuentes. Estas opciones pueden incluir tratamientos de salud mental o de drogas, condenas no privativas de libertad como servicio comunitario, multas, monitoreo electrónico, toques de queda, sanciones verbales, supervisión judicial, programas de justicia restaurativa y programas de libertad vigilada, apoyados por otros servicios tales como orientación, cuidado de la salud, educación y capacitación laboral.

El rango de condenas disponibles para un delito no debiera ser tan amplio en el sentido de entregarle a los tribunales pequeñas directrices útiles acerca de que tan grave es un delito y, en consecuencia, es útil graduar los delitos en conformidad con su gravedad relativa, tomando en consideración no sólo las diferentes formas de sanción (por ejemplo, condenas suspendidas, multas), sino que también los diversos grados de severidad que pueden asociarse a dicha sanción (por ejemplo, multas altas o bajas, ordenes de servicio comunitario cortas o largas). Dicha graduación debiera permitir a los tribunales la selección de condenas no privativas de libertad más adecuadas para el delincuente en particular y que también reflejen la gravedad relativa del delito.

### ■ Un enfoque consistente para la dictación de condenas

El Consejo de Europa entrega directrices útiles para elevar la consistencia de las condenas.<sup>43</sup> Este sugiere que una opción es usar técnicas de “orientación de las condenas”. Estas indican una gama de condenas para diferentes variantes del delito, en conformidad con la presencia o ausencia de factores agravantes o de mitigación, pero también dando a los tribunales la facultad discrecional de apartarse de la orientación. La técnica de “puntos de partida” establece una condena básica para diferentes variaciones de un mismo delito, a partir de los cuales el tribunal puede moverse hacia arriba o hacia abajo para reflejar los factores agravantes o de mitigación. Estos puntos de partida u orientaciones pueden ser adoptados a través de la legislación, resoluciones de los tribunales superiores indicando pautas, comisiones independientes, circulares ministeriales o directrices para la acusación.

Deberán adoptarse los arreglos que sean necesarios para asegurar que los jueces y la comunidad reciban regularmente información sobre la práctica de dictación de condenas. Para promover la consistencia de las condenas, los jueces y magistrados debieran tener la oportunidad de asistir a capacitaciones sobre este tema tan seguido como sea necesario.

### ■ Condenas previas

Aun cuando pueda ser justificable tomar en consideración los antecedentes penales previos de un delincuente al momento de dictar la condena, el impacto de condenas previas debiera depender de las características específicas

de los antecedentes del delincuente. Por ejemplo, el impacto necesita ser disminuido si es que ha habido un periodo significativo libre de delincuencia antes del delito actual, si el delito actual es menor o los delitos previos eran menores o si el delincuente todavía es joven.

## 17.6 Sanciones y medidas no privativas de libertad

### Estándares internacionales

- La elección de medidas no privativas de libertad debe basarse en una evaluación de los criterios establecidos en relación a la naturaleza y gravedad del delito, la personalidad y antecedentes del delincuente, el propósito de la condena y los derechos de las víctimas (Reglas mínimas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad, Regla 3.2).
- La autoridad judicial, teniendo a su disposición una variedad de medidas no privativas de libertad, debieran tomar en consideración al momento de tomar la decisión las necesidades de rehabilitación del delincuente, la protección de la sociedad y los intereses de la víctima, la que debe ser consultada cuando sea adecuado (Reglas mínimas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad, Regla 8.1).
- (1) Los delitos menores debieran ser tratados en conformidad con las prácticas habituales, siempre que éstas cumplan con los requerimientos de derechos humanos y aquellos que están involucrados consientan en las mismas; (2) cuando sea posible, los delitos menores debieran ser tratados mediante mediación y debieran ser resueltos entre las partes involucradas sin recurrir al sistema de justicia penal; (3) el principio de reparación civil o recompensa financiera debiera ser aplicado, tomando en consideración la capacidad financiera del delincuente o la de sus padres; (4) el trabajo realizado por el delincuente debiera, si así fuera posible, recompensar a la víctima; (5) el servicio comunitario y otras medidas no privativas de libertad debieran, si así fuera posible, preferirse antes del encarcelamiento... (Declaración de Kampala sobre las Condiciones Carcelarias en África, 1996).
- Debieran establecerse servicios apropiados para la implementación de las sanciones y medidas comunitarias, entregárseles recursos suficientes y desarrollarlos en la forma que sea necesaria para asegurar la confianza de las autoridades judiciales en la utilidad de usar sanciones y medidas comunitarias, garantizando la seguridad de la comunidad y mejorando la situación personal y social de los delincuentes (Rec. R(2000)22 acerca de la implementación de las reglas europeas sobre sanciones y medidas comunitarias, Anexo 2, N° 19).

### Lo que esto significa en la práctica

Las autoridades encargadas de imponer condenas necesitan tener a su disposición en la ley y la práctica un gama de sanciones y medidas no privativas de libertad. Estas pueden incluir programas de cuidado de la salud física, tratamientos por abuso de sustancias, capacitación laboral, supervisión judicial, monitoreo electrónico, servicio comunitario, condenas de encarcelamiento condicionales o suspendidas y programas de justicia restaurativa. Los estándares internacionales son claros al señalar que el encarcelamiento, en vez de las medidas y sanciones no privativas de libertad, debiera ser sólo usado como último recurso cuando no quede ninguna otra opción disponible. En los casos en que el encarcelamiento sea necesario, los tribunales debieran establecer un periodo mínimo de encarcelamiento que cumpla con los objetivos de la condena.

### Algunos ejemplos de sanciones y medidas no privativas de libertad exitosas

#### ■ Uso de multas

Las multas se encuentran dentro de las alternativas a la privación de libertad usadas en forma más frecuente.<sup>44</sup> Algunos de los asuntos que deben ser considerados en la implementación de multas como una sanción son: minimizar las oportunidades para la existencia de prácticas corruptas y establecer reglas en la ley y directrices para los jueces, obligando a los tribunales a considerar las multas como la primera opción para ciertos delitos. Las multas debieran ser calculadas para que no sean desproporcionadamente desventajosas para los pobres. Por ejemplo, se puede introducir un sistema de multas diarias, siguiendo la práctica exitosa de países como Suecia y Finlandia. Esto requiere que las multas sean fijadas en relación a la gravedad del delito en términos de unidades diarias. Luego cada unidad es valorizada en proporción al ingreso y situación financiera de la persona condenada. En consecuencia, si un crimen es valorizado en 20 “días”, cada día puede ser valorizado en US\$ 1 para personas pobres y US\$ 20 para personas más ricas.<sup>45</sup>

#### ■ Tribunales que tratan casos de drogas

Para delincuentes con adicciones arraigadas y conductas criminales relacionadas, los tribunales que tratan casos de drogas pueden reducir el abuso de sustancias a través de una combinación de tratamiento y supervisión. Fueron introducidos por primera vez en los Estados Unidos, pero han sido adoptados en todos los países del mundo. En Brasil, los tribunales que tratan casos de drogas caen dentro del paraguas del Programa de Justicia Terapéutica.<sup>46</sup> Este fue introducido para tratar el hacinamiento en el sistema de cárceles en un contexto en donde el costo de mantención de un recluso era cinco veces más alto que el salario mínimo y en el que las tasas de reincidencia eran de un 95 por ciento. El programa evaluó a los delincuentes en forma integral, sopesando una variedad de factores, desde la gravedad del delito hasta la salud mental y física



del individuo. Veinte estados brasileiros que implementaron el programa reportaron una disminución de un 50 por ciento en el uso de drogas entre sus participantes.

## ■ Colaboración creativa

Se han desarrollado muchas sanciones y medidas no privativas de libertad innovadoras como resultado de la colaboración creativa de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, profesionales de servicios sociales, académicos y abogados defensores civiles. Un ejemplo es el programa de Un Cambio de Vida a través de la Literatura, que permitió a delincuentes de alto riesgo, seleccionados y evaluados, elegir participar en un seminario literario antes que cumplir una condena de cárcel.<sup>47</sup> El curso fue liderado por un profesor universitario y monitoreado por un representante del tribunal. Los delincuentes leen obras clásicas de ficción y poesía, y el instructor dirige la discusión de los temas representados en el texto, ayudando a los participantes a ver la relevancia de dichos temas en sus propias vidas. El programa fue introducido en varios estados de los Estados Unidos y un programa piloto fue lanzado en el Reino Unido. Muchos estudios han indicado que los participantes del programa tienen un 50 por ciento menos de posibilidades de reincidir que los que cumplen penas de cárcel.

### **Intensa supervisión a través de medios de monitoreo electrónicos en Suecia**

Suecia adoptó un sistema de supervisión intensa a través de medios electrónicos de monitoreo durante los años noventa. A solicitud del delincuente, la cárcel regional y la administración de servicios de libertad vigilada pueden conmutar la implementación de una pena de cárcel de hasta seis meses por una de supervisión intensiva en la comunidad por medio de monitoreo electrónico. Alrededor de un 90 por ciento de dichas solicitudes son otorgadas y la tasa de desempeño satisfactorio es igualmente alta. El área de libertad vigilada diseña un cuidadoso plan con horarios y permite que el tiempo sea usado en el trabajo, en programas educacionales o de prevención de la delincuencia u otras actividades aprobadas. En promedio, alrededor de 40 horas a la semana son supervisadas en forma intensiva en la comunidad. Los miembros de la familia son informados acerca de las condiciones aplicadas y deben consentirlas. Adicionalmente, los reclusos que cumplen condenas de 2 años o más pueden solicitar cumplir su condena bajo supervisión intensiva mediante monitoreo electrónico, hasta cuatro meses antes de la fecha de su liberación condicional (automática). El sistema sueco es diferente de aquellos sistemas que usan el monitoreo electrónico sólo para mantener al delincuente bajo arresto domiciliario. El monitoreo es realizado ►

principalmente por medio de un brazalete que contiene un dispositivo de transmisión electrónica. Adicionalmente, las personas de contacto se ubican en los lugares de las actividades permitidas para monitorear las ausencias no permitidas y reportar al área de libertad vigilada. Los funcionarios del sistema de libertad vigilada realizan visitas sin anuncio previo a la casa del delincuente para asegurar el cumplimiento de la prohibición del uso de alcohol o drogas.

En general, Suecia ha reportado haber encontrado que la medida es positiva. Debido a que la supervisión intensiva necesariamente involucra restricciones de elección personal y a la libertad, aquellas personas condenadas al uso de sistemas de monitoreo electrónico y los miembros de sus familias pueden sentir que algunas de las restricciones son estresantes. Sin embargo, las ventajas de la supervisión intensiva son mayores que las desventajas aparejadas al encarcelamiento. La inversión inicial en equipamiento electrónico es relativamente costosa, pero a lo largo del tiempo los costos de funcionamiento son mucho menores que aquellos requeridos para hacer cumplir el encarcelamiento. Desviando en forma exitosa a un número suficiente de delincuentes que son condenados a penas de cárcel al uso de medidas de supervisión intensiva en la comunidad mediante monitoreo electrónico, puede haber una disminución en el tamaño de las poblaciones penales sin ignorar otros requerimientos del proceso de justicia penal.

Fuente: Servicio de Cárceles y Libertad Vigilada de Suecia

## ■ Justicia Restaurativa

Programas de justicia restaurativa que faciliten la comunicación, explicación, el perdón y la reconciliación pueden contribuir a que los delincuentes se hagan responsables, apoyar el proceso de sanación de las víctimas, dar una oportunidad para que los miembros de la comunidad tengan cierto control sobre la delincuencia, disminuir la reincidencia y promover la reinserción pacífica del delincuente en la comunidad.

Dichos programas pueden ser introducidos para adultos:

- Como parte del proceso de desviación policial aplicables a los adultos
- Antes de la condena (después de haber reconocido la culpabilidad pero antes de la dictación de la condena)
- Después de la condena (durante la libertad condicional de los delincuentes y como parte de su reinserción en la comunidad)

Varios países africanos, incluyendo Sudáfrica y Botsuana, en cumplimiento de las capacidades restaurativas del derecho consuetudinario en las comunidades locales, han iniciado recientemente un proceso de incorporación de los tribunales tradicionales a los sistemas de justicia manejados por el estado. Estos antiguos foros locales de resolución de conflictos usualmente son manejados por los líderes comunitarios en procedimientos de justicia comunitarios que dan prioridad a la reconciliación, la restitución y el acuerdo. En el año 2008, el gobierno Sudafricano, reconociendo la autoridad que dichos tribunales tienen para algunos miembros de su comunidad y su eficiencia para ciertos tipos de disputas, aprobaron el Proyecto de Ley de Tribunales Tradicionales. El Proyecto reconoce la legitimidad de los tribunales tradicionales y establece varias disposiciones para integrarlos en el marco nacional judicial y constitucional existente.

La evidencia sugiere que las víctimas valoran los programas de justicia restaurativa y que pueden ser efectivos en la reducción de la reincidencia para cierto tipo de delitos y delincuentes. Un estudio muestra que la justicia restaurativa fue mucho más efectiva al tratar delitos de violencia que otros tipos de delitos, como el robo en tiendas, ya que el delincuente era confrontado con el daño causado a la víctima.<sup>48</sup>

Asimismo, el uso de programas de justicia restaurativa va en aumento en caso de delincuentes jóvenes como una alternativa al castigo formal y la estigmatización asociada. En Irlanda del Norte la justicia restaurativa ha sido integrada como la medida más importante para tratar a menores de 18 años que cometen delitos. Como resultado, las cifras de menores encarcelados ha caído y se registra una tasa de satisfacción de la víctima de un 90%.<sup>49</sup> Muchos programas de justicia restaurativa han sido desarrollados en su totalidad fuera del sistema de justicia penal, en escuelas o en la comunidad, y las técnicas se basan en el mismo tipo de mecanismos que son usados para tratar las infracciones de los reglamentos escolares, tales como peleas en los patios de recreo, acoso escolar, robos menores o extorsión y vandalismo.

### Disposiciones legislativas que apoyan el proceso de justicia restaurativa en Nueva Zelanda

Un número de reformas legislativas fueron aprobadas en Nueva Zelanda, las que apoyan y reconocen las prácticas restaurativas:

- La Ley de Dictación de Condenas del año 2002, que establece que los tribunales “deben tomar en consideración los resultados de procesos de justicia restaurativa” e incluyó disposiciones que facilitan las reuniones de justicia restaurativa ▶

- La Ley de Víctimas del año 2002, que apoya las reuniones de justicia restaurativa como un derecho de las víctimas
- La Ley de Libertad Condicional del año 2002, que requiere que el Departamento de Libertad Condicional asigne “la importancia debida” a cualquiera de los resultados de la justicia restaurativa al momento de considerar la libertad condicional de los reclusos
- La Ley Correccional del año 2004, que requiere que el sistema de cárceles le entregue a los reclusos “acceso a cualquier proceso diseñado para promover la justicia restaurativa entre los delincuente y las víctimas”, cuando ello se apropiado

Fuente: Artículo sobre la Justicia Restaurativa presentado por el Juez D.J. Carruthers, Presidente del Departamento de Libertad Condicional de Nueva Zelanda, al Congreso de Prevención de la Delincuencia de la ONU del año 2010

La UNODC ha desarrollado un *Manual de Programas de Justicia Restaurativa*, que entrega más detalles.<sup>50</sup> La ONU también ha adoptado una resolución que contiene un conjunto de *Principios Básicos para la Aplicación de Programas de Justicia Restaurativa en Materia Penal* ([www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/2002/19eb.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/2002/19eb.pdf), acceso el 17 de julio de 2010). Para asegurar que los programas de justicia restaurativa cumplan con los principios de imparcialidad y justicia, los Principios Básicos establecen las siguientes garantía:

**El derecho a consultar asesoría legal:** La víctima y el delincuente debieran tener derecho a consultar asesoría legal relativa al proceso restaurativo y, en los caos que sea necesario, debieran tener acceso a traductores o intérpretes.

**El derecho de los menores a ser asistidos por un padre o tutor:** Adicionalmente, los menores debieran tener el derecho a ser asistidos por un padre o tutor.

**El derecho a ser completamente informado:** Antes de acordar participar en procesos de restauración, las partes debieran ser completamente informados acerca de sus derechos, la naturaleza del proceso y las posibles consecuencias de su decisión.

**El derecho a no participar:** Ni las víctimas ni los delincuentes debieran ser obligados o inducidos a través medios injustos a participar en procesos restaurativos o aceptar resultados restaurativos. Se requiere de su consentimiento. Los niños pueden necesitar asesoría y asistencia especial antes de ser capaces de otorgar un consentimiento válido e informado.

La aplicación de medidas de justicia restaurativas aún se encuentra en etapa de exploración en varias jurisdicciones. Sin embargo, la evidencia existente hasta el momento demuestra que puede ser una sanción no privativa de libertad importante y que legisladores y creadores de políticas tienen un rol clave en el liderazgo estratégico de este proceso.

### **Círculos para la determinación de condenas en Canadá**

En muchas comunidades aborígenes de Canadá se realizan círculos para la determinación de condenas. Todos los participantes, incluyendo al juez, el abogado defensor, el fiscal, el oficial de la policía, la víctima y el delincuente y sus respectivas familias, se sientan frente a frente en un círculo. Este procedimiento generalmente se encuentra disponible sólo para aquellos delincuentes que han reconocido su culpabilidad. Se realizan discusiones entre los miembros del círculo tendientes a alcanzar un acuerdo acerca de la mejor manera de resolver el conflicto y disponer del caso, tomando en consideración la necesidad de proteger a la comunidad, las necesidades de las víctimas y la rehabilitación y castigo del delincuente.

Este proceso es regularmente realizado dentro del proceso de justicia penal, incluye profesionales de justicia y es un apoyo del proceso destinado a dictar la condena. Un principio fundamental de estos círculos es que la condena es menos importante que el proceso usado para llegar a un resultado o condena.

Fuente: *Manual de Programas de Justicia Restaurativa*, UNODC, 2006

### **Asuntos a ser tratados por la ley y política local**

#### **■ Participación cercana del poder judicial**

La experiencia de varios países distintos sugiere que es fundamental que el poder judicial participe en forma cercana en el diseño e implementación de las sanciones y medidas no privativas de libertad. El poder judicial es quien determina las condenas y si los jueces no confían en las penas no privativas de libertad no las usarán. Los jueces pueden participar de muchas formas, por ejemplo, en la creación de una estructura para la dictación de condenas no privativas de libertad, en la definición de los casos que pudieren recibir condenas no privativas de libertad o siendo miembros de organismos o comités supervisores de la implementación

de las penas. Más aún, pueden ser llamados a justificar el uso del encarcelamiento en los casos en que puede aplicarse una condena no privativa de libertad. La entrega de información sobre los resultados exitosos de sanciones y medidas no privativas de libertad puede también contribuir a su credibilidad dentro del poder judicial.

### **Jueces explican las razones de imponer penas de cárcel en Kazajistán**

En octubre de 2001 el Colegio Penal de la Corte Suprema de Kazajistán solicitó a los jueces que explicarían sus razones para imponer en sus sentencias penas de cárcel antes que una pena alternativa, si la ley consagraba ambas opciones para el delito cometido. Esto resultó en la caída inicial del porcentaje de casos en los que los delincuentes eran condenados a cumplir penas de cárcel. En el año 2000, el 51,3 por ciento de las condenas eran penas de cárcel. Al año 2002, este porcentaje había caído a un 41,8 por ciento.

Fuente: Atabay, T., Laticevski, V., Vasil'eva, T., *Derechos Humanos y la Salud en las Cárcels: Una revisión de la estrategia y la práctica*, PRI y la Fundación Real de Tuberculosis de los Países Bajos, 2006, p72

#### **■ Diseño adecuado de las sanciones y medidas no privativas de libertad**

Un análisis global del uso de sanciones y medidas no privativas de libertad descubrió que las sanciones comunitarias pueden fallar por las siguientes razones:<sup>51</sup>

- pueden consagrarse en la ley pero no ser usadas
- cuando son usadas puede ser que no funcionen como *alternativas* reales al encarcelamiento, sino que como un tipo adicional de castigo que se suma a las sanciones penales
- pueden ser introducidas sin una idea clara acerca de cuáles delincuentes que han sido enviados a la cárceles pueden recibir sanciones alternativas

Para evitar estas dificultades, el diseño es fundamental. La asignación de delincuentes en particular a programas e intervenciones determinadas debiera estar guiada por criterios específicos, tales como, su capacidad de responder a la intervención, su riesgo cuidadosamente evaluado para la comunidad y el personal responsable del programa o intervención, y los factores personales y sociales que se relacionan a la probabilidad de reincidencia. Con este propósito, deben desarrollarse y usarse herramientas de evaluación confiables que permitan dicha asignación.



Las reglas de supervisión e implementación de sanciones comunitarias debieran ser hechas valer en forma flexible. En la República Checa, por ejemplo, se introdujo el año 2002 un programa de nuevas condenas no privativas de libertad. Inicialmente, esto resultó en una disminución de la población penal, pero después de un tiempo hubo un aumento del número de reclusos. Esto se atribuyó a un mal diseño de las condenas no privativas de libertad que resultó en que los delincuentes no terminaran sus sanciones comunitarias y que fueran en consecuencia enviados a la cárcel o reincidieran. La falta de coordinación entre los jueces y el Servicio Checo de Libertad Vigilada y Mediación necesaria para asegurar un diseño adecuado fue identificada como la principal razón de esta situación.<sup>52</sup>

### ■ Aplicación de condenas no privativas de libertad

La forma en que las condenas no privativas de libertad son aplicadas tiene un impacto en el éxito o fracaso de las mismas. Todas las condenas no privativas de libertad que requieren alguna forma de supervisión necesitan una infraestructura de funcionarios que realice actividades de coordinación con el tribunal que dicta la condena, supervise a los delincuentes, monitoree los modelos de condenas e interactúe con la comunidad local en la cual los delincuentes viven y se llevará a cabo la condena. Las condenas no privativas de libertad dependen fuertemente del consentimiento y apoyo de una amplia variedad de organismos locales de justicia no penal. Mientras mayor sea la participación local, es más probable que las condenas no privativas de libertad dispongan de recursos en forma adecuada. Sin una cooperación sistematizada entre los servicios de bienestar social y de salud y el sector de la justicia, no podrán implementarse sanciones que realmente rehabiliten.

Mientras la existencia de personal y recursos adecuados son esenciales para la implementación exitosa de las condenas no privativas de libertad, puede ser eficiente confiar en las estructuras y el personal existente y desarrollarlas, antes que establecer un sistema completamente nuevo. Estas estructuras pueden incluir las administraciones de los tribunales, autoridades municipales, organismos sociales y organizaciones voluntarias (por ejemplo, para la supervisión de condenas no privativas de libertad en la comunidad).

### ■ Comunicación con el público

La comunicación con el público es esencial. Las relaciones con la comunidad son el corazón de cualquier esfuerzo por reemplazar penas de cárcel por otras sanciones. Una de las funciones más importantes del organismo responsable de implementar las condenas no privativas de libertad es entender las preocupaciones de la comunidad y asegurarles que el trabajo con los delincuentes es supervisado de forma correcta, tiene sentido y contribuye a una sociedad más segura.

### ■ Monitoreo continuo

Una política que reemplace algunas penas de cárcel por medidas comunitarias depende de que la información sobre los modelos de condena y el uso de condenas no privativas de libertad se encuentre disponible en forma habitual. Cuando la información muestre que la política no está funcionando, por ejemplo, debido a que las condenas no privativas de libertad no están siendo usadas o no están siendo usadas en el grupo para el cual han sido diseñadas, los organismos responsables deberán adoptar las acciones que sean necesarias para solucionar esta situación, como por ejemplo, llevar a cabo discusiones con los jueces.

## 17.7 La pena de muerte

### Estándares relativos a la pena de muerte

- Todo ser humano tiene derecho a la vida. Este derecho debe ser protegido por la ley. Nadie puede ser privado en forma arbitraria de su vida (ICCPR, Artículo 6.1).
- Nadie puede ser sometido a tortura o a tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie puede ser sometido sin su libre consentimiento a experimentación médica o científica (ICCPR, Artículo 7).
- Todas las personas privadas de su libertad deben ser tratadas con humanidad y respeto a la dignidad inherente a la persona humana (ICCPR, Artículo 10.1).
- (1) Nadie dentro de la jurisdicción de un Estado Parte del presente Protocolo debe ser ejecutada. (2) Cada Estado Parte debe tomar las medidas que sean necesarias para abolir la pena de muerte dentro de su jurisdicción (ICCPR, Segundo Protocolo Facultativo, Artículo 1.1, 1.2).
- La orden posterior de estándares está cambiando.
- La pena de muerte debe ser abolida. Nadie puede ser condenado a dicha pena o ejecutado (Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, Protocolo 13, Artículo 1).
- La Asamblea General ... llama a los Estados que aún mantienen la pena de muerte ... (c) a restringir progresivamente el uso de la pena de muerte y reducir el número de delitos por los cuales ella puede ser impuesta; (d) establecer que las ejecuciones sean pospuestas con miras a la abolición de la pena de muerte (Resolución 62/149 de la Asamblea General de la ONU).
- Ningún niño debe ser sometido a tortura, tratos o castigos crueles, arrestos ilegales o privación de libertad. Tanto la pena de muerte como la cadena perpetua sin la posibilidad de acceder a la libertad

están prohibidas para delitos cometidos por personas menores de 18 años... (Convención de los Derechos del Niño, Artículo 37).

Los Estados Parte de este Protocolo no deben aplicar la pena de muerte en sus territorios a las personas que se encuentren sometidas a sus jurisdicciones (Convención Americana sobre Derechos Humanos, Protocolo relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, Artículo 1).

- La pena de muerte debe ser abolida. Nadie puede ser condenado a dicha pena o ejecutado (Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, Protocolo 13, Artículo 1).
- La voluntad...de introducir una postergación [de las ejecuciones] hasta la adhesión [al Consejo de Europa] es un pre-requisito de membresía del Consejo de Europa por parte de la Asamblea (Resolución 1097(1996) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa).

### Lo que esto significa en la práctica

*“Aunque sea decepcionante, no es sorpresivo que la ley internacional no haya sido capaz de proscribir la pena de muerte. A primera vista, puede pensarse que como la ley internacional consagra el respeto del derecho a la vida en el panteón de sus firmemente establecidas normas de derechos humanos, que la pena de muerte sería vista como una clara violación de dicho derecho. Similarmente, los legos podrían ser perdonados por asumir que la prohibición legal internacional de tortura y tratos o castigos crueles, inhumanos y degradantes descartaría la pena de muerte –particularmente ya que es generalmente aceptado que el castigo corporal infringe esta prohibición.*

*Sin embargo, desafortunadamente, la lógica no es necesariamente determinante de la ley y la ley internacional no es la excepción. Por el contrario, se trata de un sistema legal fuertemente influenciado por la práctica de los Estados. Esto, debido a que se trata de un sistema legal creador por los Estados para los Estados, cada uno de los cuales es tan soberano e igual que cualquier otro. Esto significa que no se trata de un sistema “en el que la mayoría manda”, sino que se basa significativamente en el consentimiento de los Estados. En consecuencia, generalmente las reglas de derecho internacional deben ser interpretadas a la luz de lo que los Estados efectivamente hacen o de lo que reclaman tener derecho a hacer, y en la medida que tantos y tan importantes Estados continúen defendiendo su derecho a mantener la pena del muerte, el derecho internacional no es capaz de declarar la práctica ilegal.”* ►

Profesor Sir Nigel Rodley, miembro del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y Comisionado de la Comisión Internacional de Juristas.<sup>53</sup>

Aún cuando el derecho internacional aún no proscribe la pena de muerte, es ampliamente considerado que las ejecuciones autorizadas por los estados violan el derecho a la vida y a no ser objeto de tratos crueles, inhumanos y degradantes. Hay una tendencia a nivel mundial hacia la abolición de la pena de muerte, la que ha quedado en evidencia más recientemente con la respuesta a la segunda Resolución de la Asamblea General de la ONU del año 2008 solicitando que las ejecuciones fueran pospuestas. En forma similar, bajo el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, la pena de muerte queda excluida de los castigos que la Corte está autorizada a imponer, aún cuando la Corte tiene jurisdicción sobre crímenes extremadamente graves: crímenes contra la humanidad, genocidio y crímenes de guerra. Asimismo, en el establecimiento del Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia y del Tribunal Penal Internacional para Ruanda, el Consejo de Seguridad de la ONU excluyó la aplicación de la pena de muerte para dichos crímenes. Al año 2009, 139 países han abolido la pena de muerte ya sea efectivamente o en la práctica.<sup>54</sup>

La ley internacional requiere que se adopten garantías en relación al uso de la pena de muerte y restringe las categorías de personas y delitos a los cuales puede ser aplicada. Adicionalmente, los prisioneros que enfrentan la pena de muerte tienen los mismos derechos que otros prisioneros y no pueden ser sometidos a tortura u otros tratos o castigos crueles, inhumanos y degradantes, incluyendo las condiciones de detención que constituyen dicho tratamiento.

Se prohíbe a los Estados ejecutar a niños (personas menores de dieciocho años de edad) y mujeres embarazadas. Muchos estándares internacionales excluyen la imposición automática y obligatoria de la pena de muerte y la extradición de personas que enfrentan cargos capitales, a menos que el país que los recibe haya otorgado garantías suficientes de que no serán ejecutados. Ellos piden que las madres con hijos menores, las personas que sufren de discapacidades mentales o intelectuales y las personas mayores sean excluidos de la aplicación de la pena de muerte. Los Estados son instados a abolir la pena de muerte, a postergar las ejecuciones mientras se encuentre pendiente la abolición, a conmutar las condenas de pena de muerte, a aplicar la pena de muerte sólo en caso de “los delitos más graves” (los que, conforme a lo establecido por el Comité de Derechos Humanos de la ONU, no pueden incluir delitos económicos, incluyendo malversación

de fondos por parte de funcionarios públicos, delitos políticos, asaltos, secuestro sin resultado de muerte, sexo “ilegal” y apostasía), a progresivamente disminuir el número de delitos a los cuales puede aplicarse la pena y a no introducirla nuevamente una vez que haya sido suspendida, ni a extender su alcance. Adicionalmente, aquellos que enfrentan la pena de muerte deben tener el derecho a apelar ante una jurisdicción superior, a buscar clemencia, a disponer del tiempo suficiente después de la sentencia para hacerlo y a que la implementación de la condena sea suspendida en el tiempo intermedio.

### Costos humanos y financieros de la pena de muerte

Las investigaciones muestran que la pena de muerte no impide la delincuencia al igual que las condenas de cárcel extremadamente largas. En efecto, en algunos casos la abolición ha coincidido con la disminución de las tasas de delincuencia.<sup>55</sup> En Canadá, por ejemplo, la tasa de asesinatos por cada 100.000 personas fue tres veces menor en el 2005 que cuando la pena de muerte fue abolida en el año 1976.

Las familias de las víctimas no siempre prefieren la pena de muerte. De hecho, los intereses de las familias de las víctimas pueden ser directamente opuestos a los intereses del fiscal. La esposa de Gus Lamm, Victoria Zessin, fue asesinada en 1980 cuando su hija Audrey tenía dos años. Años después, cuando el Departamento de Amnistía se encontraba analizando la solicitud del perpetrador para conmutar sus pena de muerte, no se autorizó a Gus a hablar en contra de la condena, a diferencia de su cuñada, quien sí la apoyaba. “Siento que lo que estaba sucediendo no tenía nada que ver con la justicia, tenía que ver con la política”. Este caso y otros más llevaron a Renny Cushing, un representante del estado de Nuevo Hampshire y Director Ejecutivo de las Familias de Víctimas Asesinadas por los Derechos Humanos, a iniciar una Ley **relativa al Tratamiento Igualitario de las Víctimas de Delitos, que entró en vigencia en Nuevo Hampshire en Octubre 2009**. “He apoyado en mi estado las leyes relativas a los derechos de las víctimas y la legislación de compensación de las víctimas ... pero no fue sino hasta que empecé a trabajar en contra de la pena de muerte cuando me di cuenta que también existía la necesidad de una ley para otro tipo de víctimas. Trabajé directamente con algunas familias – y escuché algunas historias de unas tantas otras - a quienes se les denegó el derecho a voz, a obtener información o a recibir asistencia por parte del abogado de las víctimas designado por el tribunal respectivo, ya que estaban en contra de la pena de muerte ... Parecía que si estabas en contra de la pena de muerte perdías, a los ojos de ciertas personas, la calidad de víctima de un delito”.<sup>56</sup>

### Estado de Nuevo Hampshire

*En el año dos mil nueve*

**LEY relativa al tratamiento igualitario de las víctimas de delitos.**

***Promulgada por el Senado y la Cámara de Representantes en la Corte General citada:***

**312:1 Nuevo Subpárrafo; Derechos de las Víctimas de Delitos. Modifica la RSA 21-M:8-k, II insertando después del subpárrafo(t) el siguiente nuevo subpárrafo:**

**(u) El derecho a todos los derechos federales y constitucionales estatales garantizados a las víctimas de delitos en forma igualitaria y, sin perjuicio de las disposiciones de cualquier ley relativa a la pena de muerte, el derecho a no ser discriminado o que los derechos en calidad de víctima sean denegados, disminuidos, ampliados o aumentados en base al apoyo, oposición o postura neutral de la víctima en relación a la pena de muerte.**

**Fecha de vigencia: 6 octubre de 2009**

Tomado del boletín informativo de las Familias de Víctimas Asesinadas por los Derechos Humanos, “Artículo 3”, Boletín Nº 9, Otoño 2009/ Invierno 2010

Es extremadamente caro mantener la pena de muerte. Los costos de los casos de pena de muerte, desde la sentencia hasta la ejecución, exceden por mucho aquellos asociados a casos comparables sin pena de muerte.<sup>57</sup> Esto desvía los recursos que podrían ser usados para prestar servicios a las víctimas y prevenir los crímenes violentos. Los juicios que involucran la pena de muerte son más largos y las apelaciones más numerosas y complicadas. Los largos procesos de apelación traen consigo repetidas comparecencias ante los tribunales, cada una de las cuales puede potencialmente hacer que las familias de las víctimas revivan la experiencia original. La pena de muerte prolonga el sufrimiento de las familias de la víctima y del delincuente, mientras que los reclusos que han sido condenados a muerte regularmente pasan años en una situación de incertidumbre, esperando a su ejecución en condiciones de máxima seguridad las que en muchos casos parecen constituir **un trato cruel, inhumano y degradante**.

La pena de muerte violaría los derechos humanos aún si fuese aplicada con perfecta exactitud a los “peores de los peores” delincuentes. La realidad es que los sistemas de justicia penal tienen defectos y es casi imposible eliminar la posibilidad de ejecutar a una persona inocente.<sup>58</sup> Varios estudiosos islámicos han argumentado que esto hace que la pena de muerte, en la forma que

es administrada actualmente, sea incompatible con el Sharia.<sup>59</sup> En muchos países la pena de muerte se aplica en forma arbitraria o al servicio de regímenes opresivos. Asimismo, es a menudo aplicada en forma discriminatoria, desproporcionadamente afectando a las minorías raciales, religiosas y lingüísticas y a los pobres.

La administración de la pena de muerte es problemática. Muchos métodos de ejecución usados en la pena de muerte actualmente son claramente brutales, tales como, la horca, la electrocución y la cámara de gas. Algunos estados han tratado de disminuir el dolor en la ejecución usando la inyección letal. Aún cuando este método puede constituir una experiencia menos violenta para las personas responsable de llevar a cabo la ejecución, hay una controversia importante acerca de si la inyección letal es o no menos dolorosa para las personas que son ejecutadas, y en los países que la usan han habido varias instancias “desastrosas” que involucran el quiebre de agujas, inyecciones que no producen sus efectos y efectos secundarios negativos no esperados de las drogas letales. En septiembre de 2009 en los Estados Unidos, por ejemplo, Romell Broom pasó dos horas en una camilla mientras los funcionarios trataban de encontrar una vena.<sup>60</sup> Después de dieciocho intentos, la ejecución fue cancelada. Nunca podrá asegurarse que cualquier método de ejecución no cause dolor, pero independientemente del método que sea usado, lo cruel, inhumano y degradante es el acto mismo de matar.<sup>61</sup>

## Asuntos a ser tratados por la ley y política local

La ley general internacional prevé la meta de la abolición. Los Estados que son serios a la hora de prepararse para la abolición, pueden promulgar una serie de medidas integrales dentro de sus legislaciones y políticas domésticas para facilitar esta meta. Esto incluye:

- Reducir el número de delitos respecto de los cuales puede aplicarse la pena de muerte. La legislación puede ser revisada para asegurar que los delitos respecto de los cuales puede aplicarse la pena de muerte son solamente los *delitos más graves*.<sup>62</sup>
- Extender las categorías de personas en relación a las cuales no puede decretarse la pena de muerte para incluir a las madres y los ancianos;
- Revisar la legislación y la práctica (incluyendo los recursos) para asegurar que garanticen a quienes se enfrentan a la pena de muerte el derecho a:
  - Asistencia legal calificada y competente en todas las etapas del procedimiento (juicio, dictación de la condena y apelación);
  - Ayuda legal completamente igualitaria en caso que el imputado no cuente con medios suficientes;

- En los casos que corresponda, asistencia consular;
- Que se presuma su inocencia;
- Ser juzgado oportunamente por un tribunal establecido por la ley que sea competente, independiente e imparcial;
- Apelar a una organismo de jurisdicción superior;
- Buscar clemencia o solicitar amnistía;
- Que se suspenda la ejecución de la condena mientras dicha apelación o proceso de clemencia o amnistía se encuentre pendiente.
- Revisar las prácticas para asegurar que las penas de muerte no sean aplicadas en forma discriminatoria o arbitraria;
- Postergar las penas de muerte y ejecuciones;
- Conmutar la pena de muerte (en vista del sufrimiento que puede ser inherente a la incertidumbre del retraso) o al menos asegurar condiciones humanas para quienes enfrentan la pena de muerte;
- Cuando haya lugar a ejecuciones, adoptar medidas que aseguren que ellas sean llevadas a cabo causando el menor sufrimiento posible; y
- Adoptar pasos reales para la abolición, tales como, la publicación de información completa acerca de la aplicación de la pena de muerte, preparando borradores de legislación, revisando las prácticas penitenciarias relativas a aquellos que han sido condenados por los delitos más graves y participando en discusiones públicas.

La abolición total de la pena de muerte puede ser lograda reconociendo en la Constitución de un país que esta pena es una violación del derecho a la vida y del derecho a no ser objeto de tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes.

Mientras la abolición total de la pena de muerte se encuentre pendiente, las reformas a las leyes locales debieran prohibir:

- Las penas de muerte obligatorias;
- La ejecución de menores (personas menores de dieciocho años de edad), incluyendo la ejecución de delincuentes que eran menores al momento del delito (y cuando el delincuente es mayor de dieciocho años al momento de la condena);
- La ejecución de mujeres embarazadas;
- La ejecución de personas que sufren de discapacidades mentales o intelectuales (tanto a la época del delito como a la época de la ejecución), y
- La extradición de personas a países en los cuales podrían enfrentar el riesgo de ejecución.



Si la pena de muerte aplicable a un delito es reemplazada en la ley con otra pena menor, cualquier persona condenada por dicho delito debiera beneficiarse de la pena menor.

Los Estados debieran ratificar los instrumentos internacionales y regionales vinculantes que los comprometen a no reintroducir la pena de muerte que ha sido abolida y, en caso de haberla mantenido, a no extender su alcance. Esto incluye:

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- El Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- El Protocolo relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, Convención Americana sobre Derechos Humanos;
- El Protocolo 6 y 13, Convenio Europeo sobre Derechos Humanos, y
- La Convención sobre los Derechos del Niño.

Si se introduce o reintroduce la pena de muerte, el principio de no retroactividad debiera ser respetado, esto es, el delito debiera haber estado tipificado como tal a la época de su comisión y la pena debió haber estado establecida en dicha época.

## 17.8 Actuar en los mejores intereses del niño

### Estándares internacionales elegidos

- El objetivo principal del tratamiento de cada niño durante un juicio e incluso si fuere encontrado culpable de infringir la ley penal deberá ser su reformación, reintegración a su familia y rehabilitación social (Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, Artículo 17(3)).
- Los Estados Parte deben asegurar que:
  - a. Ningún niño sea sometido a torturas o a tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes. No puede imponerse la pena de muerte o la cadena perpetua sin posibilidad de ser liberados a delitos cometidos por personas menores de 18 años de edad;
  - b. Ningún niño puede ser privado de libertad ilegal o arbitrariamente. El arresto, detención o encarcelamiento de un niño debe realizarse en conformidad a la ley y debe ser usado como último recurso y por el menor plazo posible que sea adecuado;

- c. Todo niño privado de libertad debe ser tratado con humanidad y respeto a la dignidad inherente a la persona humana y de una manera que tome en consideración las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad debe ser separado de los adultos a menos que se considere no hacerlo en miras de los mejores intereses del niño, y debe tener derecho a mantener contacto con su familia a través de correspondencia y visitas, salvo en circunstancias extraordinarias;
- d. Todo niño privado de libertad tendrá derecho a acceder oportunamente a asistencia legal y a otro tipo de asistencia que corresponda, así como el derecho a cuestionar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial, y a que dicha solicitud sea resuelta en forma oportuna (Convención sobre los Derechos del Niño, Artículo 37).

- Deben encontrarse disponibles una serie de alternativas, tales como ordenes de cuidado, orientación y supervisión, asesoría psicológica, libertad vigilada, acogida temporal, educación y programas de capacitación vocacional y otras alternativas de cuidado institucional, con el objeto de asegurar que los niños sean tratados en una forma que sea adecuada a su bienestar y proporcionada a sus circunstancias y el delito (Convención sobre los Derechos del Niño, Artículo 40.4).
- En el caso de menores, el procedimiento deberá tomar en consideración sus edades y la conveniencia de promover su rehabilitación (ICCPR, Artículo 14.4).
- Debe prestarse suficiente atención a las medidas positivas que implican una movilización completa de todos los recursos posibles, incluyendo la familia, voluntarios y otros grupos comunitarios, así como las escuelas y otras instituciones comunitarias, para promover el bienestar del menor, con miras a reducir la necesidad de intervención bajo la ley y tratar en forma efectiva, justa y humana al menor en conflicto con la ley (Reglas mínimas de la ONU para la Administración de la Justicia de Menores (las Reglas de Beijing), Artículo 1.3).
- En vista de las variadas necesidades especiales de los menores, así como de las muchas medidas disponibles, debe permitirse un ámbito de discreción adecuado en todas las etapas del procedimiento y en los diferentes niveles de la administración de justicia de menores, incluyendo la investigación, acusación, dictación de la sentencia y el seguimiento de las resoluciones (Reglas de Beijing, Artículo 6.1).
- Las resoluciones de las autoridades competentes deben ser guiadas por los siguientes principios: (a) la reacción adoptada debe ser siempre proporcionada no sólo a las circunstancias y gravedad del delito, sino que también a las circunstancias y necesidades del menor,

así como a las necesidades de la sociedad, (b) Las restricciones a la libertad personal del menor deben ser impuestas únicamente tras un análisis cuidadoso y deben limitarse a las mínimas restricciones posibles (Reglas de Beijing, Artículo 17.1).

- Si los menores no cumplen con las condiciones y obligaciones de las sanciones o medidas comunitarias que les han sido impuestas, esto no debe llevar automáticamente a la privación de libertad. Cuando sea posible, sanciones o medidas comunitarias modificadas o nuevas deberán reemplazar a las anteriores (Reglas Europeas para Delinquentes Juveniles Sometidos a Sanciones o Medidas, Regla 30.1).

### Lo que esto significa en la práctica

Cuando un niño entra en un conflicto con la ley, la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño (CDN) es clara al señalar la aplicación del principio de los mejores intereses del niño. Esto significa que la policía, las fiscalías, jueces, los trabajadores sociales y abogados – todos aquellos involucrados en la toma de decisiones en relación al niño – deben en todo momento actuar en pos de los mejores intereses del niño y tratarlo de una forma que tome en consideración su edad y la conveniencia que tenga un futuro positivo. Las Reglas de Beijing destacan que el objetivo de la justicia de menores debe ser doble: la promoción de su bienestar y la reacción proporcionada a la naturaleza del delito y el delincuente.

Los estándares internacionales establecen ciertas garantías de debido proceso que deben observarse en los procesos y procedimientos de justicia de menores. Los niños deben ser tratados dentro de un sistema separado de los adultos desde el momento del arresto y la desviación (derivación a organismos de trabajo social u otros organismos en vez de que los procedimientos formales de justicia penal continúen) debe ser una prioridad. La detención debe ser una medida a ser usada como último recurso, por el menor tiempo posible y sólo para los delitos más graves. Esto refleja el entendimiento que el encarcelamiento interrumpe la educación y el desarrollo moral de los niños, y los priva de su familia y otros apoyos que son esenciales en un punto crítico de sus vidas.

Muchos (si no la mayoría) de los sistemas de justicia de menores en la práctica no actúan en los mejores intereses del niño, y los derechos de los niños en conflicto con la ley pueden verse gravemente comprometidos de muchas formas. El Informe Internacional para la Defensa de los Niños del año 2003 descubrió que hay más de un millón de niños en las cárceles.<sup>63</sup> Frecuentemente, la encarcelación de los niños no es necesaria y su duración es mayor a la requerida.<sup>64</sup> El periodo durante el cual los niños se encuentran en mayor riesgo es el de la detención policial, ya que es más probable que los niños sean objeto de tortura y otras formas de tratos crueles.

### La voz de un niño preso en Sudán del Sur

Un niño de 15 años respondió a las preguntas de una evaluación de salud mental como parte de un programa de reforma penitenciaria en Sudán del Sur (asistido por la UNODC). Al tiempo de la evaluación, el menor se encontraba en prisión preventiva por siete meses esperando al juicio por un delito de robo menor.

No había recibido ninguna indicación acerca de cuándo su juicio podría tener lugar ni había tenido contacto con su familia desde el arresto. No tenía acceso a educación, salvo por lecciones básicas de alfabetización impartidas por reclusos convictos a los menores.

No podía trabajar en las granjas de la cárcel, ya que esto sólo estaba disponible para los reclusos que han sido condenados. Señaló: *“quien no podría sufrir una enfermedad mental cuando ha sido encerrado en este lugar sin nada que hacer, nada para mantener la mente activa y sin tener la menor idea de cuánto tiempo deberá permanecer en la cárcel ya que no sé cuánto tiempo tomará la dictación de la sentencia, ni siquiera se la fecha del juicio”*.

Fuente: Programa en Sudán del Sur de la UNODC, [www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prisonreform/projects\\_Sudan\\_real\\_life.html](http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prisonreform/projects_Sudan_real_life.html) (acceso el 14 de junio de 2010)

### ■ ¿Quiénes son considerados niños?

La CDN establece los 18 años como la edad máxima de la infancia, a menos que en conformidad a la ley se alcance la mayoría de edad antes. Otros instrumentos internacionales, como la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, también usan los 18 años como la edad límite para determinar cuándo una persona pierde el derecho a protección especial al entrar en conflicto con la ley. Idealmente, todo sistema de justicia de menores debiera en consecuencia beneficiar a todos aquellos que tienen menos de 18 años.

En algunos países, la determinación de si una persona es menor de 18 años, o incluso de su identidad, no es fácil. Es particularmente difícil cuando no existen sistemas de registro de nacimientos o estos son incompletos y cuando no hay medios técnicos necesarios para la determinación. En algunos países, la recolección de información acerca de la administración de justicia de menores puede

verse frustrada por el hecho de que las edades de los delincuentes jóvenes son falsificadas por la policía para evitar este dilema y/o para evitar el trabajo extra que debiera ser llevado a cabo cuando existen delincuentes menores involucrados. Las Directrices de Acción sobre el Niño en el Sistema de Justicia Penal de la ONU requiere a los estados que aseguren la efectividad de los programas de registro de los nacimientos, pero en aquellos casos en que se desconozca la edad de las personas que entran al sistema de justicia, recomienda tomar medidas para establecer la verdadera edad del menor mediante una evaluación independiente y objetiva.

La edad de un niño es también importante al momento de determinar la responsabilidad penal, esto es, la edad en la cual un niño puede ser arrestado y pasar por el sistema de justicia. El organismo de control de la CDN ha consistentemente considerado que cualquier edad mínima para ser responsable penalmente menor a 10 años es muy baja, y ha solicitado en forma regular a los países que consideren aumentar dicha edad mínima a los 12 años o más. Hay una disparidad internacional importante en la determinación de los países de la edad mínima de imputabilidad penal, variando desde los 7 años, la que prevalece en varios países del *common law*, a edades tan altas como los 16 años en Mozambique y 18 en Bélgica.

## Asuntos a ser tratados por la ley y política local

### ■ Prevención de la delincuencia

Una prioridad del estado es la protección de los niños frente a las condiciones sociales—privaciones, abuso y descuido, discriminación, falta de acceso a la educación—que pueden llevarlos a quebrantar la ley. Las denominadas “infracciones de estatus” (*status offences*) (conducta que no sería sancionable penalmente en el caso de un adulto, por ejemplo, no asistir a la escuela, huir de la casa) debieran ser despenalizados. Debieran desarrollarse estrategias nacionales, regionales y locales destinadas a evitar o disminuir la participación de niños en pandillas o violencia armada organizada. Adicionalmente, las estrategias nacionales para la disminución del uso de drogas y abuso de sustancias debieran incluir medidas específicas destinadas a niños y jóvenes, y debieran existir estrategias basadas en el bienestar social destinadas a reducir el número de niños viviendo o trabajando en las calles, asistiendo a las familias, escuelas y comunidades, y previniendo que los niños entren en conflicto con la ley.

### ■ La rehabilitación en el corazón de la justicia juvenil

Un enfoque de rehabilitación es la clave para prevenir que la delincuencia menor por parte de niños escale a una delincuencia prolífica de adultos. Las investigaciones muestran que los delincuentes juveniles a menudo

tienen múltiples problemas y dificultades que necesitan ser tratadas, tales como una vida familiar perturbada o abusiva, antecedentes de institucionalización y estructuras de apoyo inadecuadas, adicciones, analfabetismo y educación interrumpida, y pobreza. Los detractores de un enfoque de rehabilitación a la justicia de menores a menudo la califican de ser “blanda con la delincuencia”. Pero cada día aumenta la evidencia que demuestra que un sistema de justicia de menores hostil y castigador aumenta las tasas de reincidencia entre la gente joven, mientras que un sistema focalizado en la educación y la reintegración social puede reducirlas.

## Estados Unidos: Los Programas de Apoyo de Desviación de la Detención reducen la reincidencia y ahorran dinero

Organizaciones sin fines de lucro especializadas en el trabajo con niños y familias han operado Programas de Apoyo de Desviación de la Detención (DDAP, por sus siglas en inglés) en Estados Unidos. Proveen de trabajadores, típicamente de la comunidad del menor, y se focalizan en entregar asesoría combinada con un apoyo intenso a nivel personal, familiar y de tribunales. Las evaluaciones de dichos programas en muchos lugares de los Estados Unidos han mostrado una tasa general de reincidencia de un 34 por ciento comparado con la tasa del 60 por ciento en un grupo de comparación. Un análisis de costos/beneficios realizado para el programa en un lugar en particular (Boston), sugirió un costo diario de US\$ 70, en comparación con el costo diario de US\$ 225 para los casos de detención.

Fuente: *Reducción del encarcelamiento de los niños en Inglaterra y Gales—lecciones de países extranjeros*, Fondo de Reforma Penitenciaria, 2009

Una de las formas en que los legisladores promueven sistemas de justicia de menores destinados a la rehabilitación es la despenalización de ciertos tipos de conducta, en particular infracciones menores y de estatus (*status offences*). Por ejemplo, en 1999, en respuesta al aumento de las tasas de delincuencia juvenil, China aprobó la Ley de Prevención de Delincuencia Juvenil (LPDJ) que elimina las infracciones de estatus (*status offences*) del ámbito del sistema legal penal en su conjunto, y califican una serie de delitos de bajo nivel, tales como el absentismo escolar, el vandalismo, las apuestas y robos menores como “delincuencia menor”. Establece que este tipo de conductas debiera ser manejada por los padres y la comunidad. La LPDJ también crea un conjunto de sub-categorías dentro de los



delitos más serios, distinguiendo aquellos que necesitan de rehabilitación pero no de castigo y aquellos que necesitan tanto la rehabilitación como de castigo. Peleas de pandillas, prostitución, abuso de drogas y posesión de armas son ejemplos que caen dentro de la categoría de “rehabilitación sin responsabilidad penal”. Para los delitos que forman parte de este grupo, la LPDJ designa procedimientos administrativos, en vez de judiciales, para aumentar el nivel de supervisión y disciplina educacional en las vidas diarias de los menores.<sup>65</sup>

### El Modelo de Misuri

En los Estados Unidos, el estado de Misuri decidió tratar la crisis de la delincuencia juvenil en los años ochenta mediante una reforma radical de su sistema de justicia de menores. Hoy en día, la mayoría de los jóvenes delincuentes en Misuri son desviados antes de la dictación de la condena o referidos a través de procesos judiciales a programas sociales diseñados para satisfacer sus necesidades particulares. Esto incluye clases especiales de educación, programas de abuso de sustancia y terapias y tratamientos de salud mental.

El cuidado institucional está reservado solamente para los casos más difíciles, y los centros de detención se focalizan exclusivamente en mejorar la vida de los jóvenes que son enviados a dichos lugares. Todos los centros de detención son pequeños, con una alta proporción de personal por estudiantes, permitiendo una atención personalizada. Cada niño es asignado a una persona que maneja su caso en forma personal y que lo apoya tanto dentro del sistema como después de que lo deja. Este enfoque permite una continuidad en el cuidado y apoya a los niños durante la muchas veces difícil transición de volver a la comunidad. Las instalaciones son amigables y abiertas, asemejándose a dormitorios escolares. Cada aspecto de la vida dentro de las instalaciones de detención de Misuri – desde la educación, pasando por la asesoría psicológica, hasta la recreación – ha sido diseñado para ser terapéutico. Sin lugar a dudas, el “Modelo de Misuri” ha resultado exitoso. Las tasas de reincidencia a largo y corto plazo para alumnos del sistema de Misuri son drásticamente más bajas que aquellas de todos los otros estados del país. En muchos de los estados más castigadores, las tasas de reincidencia de tres años se sitúan en torno al 50 por ciento, mientras que en Misuri todos los que se gradúan ►

**del sistema, salvo por alrededor de un 10 por ciento de los graduados, no reinciden. Asimismo, el costo de operación del sistema de Misuri es menos que la mitad del costo de los sistemas juveniles de los estados más castigadores.**

Fuente: *Manual de Programas de Justicia Restaurativa*, UNODC, 2006

### ■ Desviación: la piedra angular de la justicia juvenil

Las medidas de desviación incentivan a los niños a ser responsables de sus acciones en un entorno menos formal y más local, en el que ellos pueden entender y participar de una mejor forma y con el cual pueden identificarse. La mayoría de los niños solamente cometen delitos menores, tales como hurtos en tiendas y delitos contra la propiedad, para los cuales la privación de libertad es una medida claramente desproporcionada. Sin embargo, no se necesita limitar las medidas de desviación a los delitos menores.

Desde el momento del arresto, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y otros organismos relevantes (tales como trabajadores sociales o funcionarios encargados del bienestar de los niños) hacen esfuerzos para desviar el asunto del proceso de justicia criminal formal. Idealmente, ellos son capacitados y calificados en el trabajo con niños en conflicto con la ley. Ellos [eliminación] tienen acceso a directrices escritas que establecen cuándo pueden ejercer sus facultades discrecionales para desviar un caso. Ellos tienen acceso a varios servicios y recursos en la comunidad. Los proyectos a los cuales los menores son desviados ofrecen una respuesta diseñada a la medida de sus necesidades particulares y no son de naturaleza castigadora.

La desviación debiera ayudar a los niños a continuar con su educación. En Afganistán, por ejemplo, se estableció en el año 2003, en Kabul, un Centro de Rehabilitación Juvenil no residencial.<sup>66</sup> Este centro entrega educación diurna y capacitación vocacional a niños en conflicto con la ley como un medio de supervisión previo a la condena y como una opción de condena no privativa de libertad. Los niños pueden regresar con sus familias durante la noche, pero deben pasar el día en el centro, donde reciben servicios de supervisión y apoyo.

## **Criterios de desviación a ser usados con niños**

Estos criterios son tomados del Comentario General Número 10 del Comité sobre los Derechos del Niño de la ONU: los Derechos de los Niños en la Justicia Juvenil:

- El niño debe admitir la culpabilidad del delito en cuestión y consentir libremente, en forma voluntaria y por escrito, a la medida de desviación – debe tenerse cuidado para minimizar la posibilidad de coerción e intimidación en todos los niveles del proceso de desviación.
- Las autoridades estatales debieran considerar el consentimiento de los padres del niño, especialmente cuando el niño tiene menos de 16 años.
- La ley debiera contener disposiciones específicas que indiquen los casos en que las medidas de desviación son posibles.
- La policía, los fiscales, y otros organismos encargados de tomar decisiones acerca de estos asuntos debieran ser regulados y supervisados.
- El niño debe tener la oportunidad de solicitar asistencia legal u otro tipo de asistencia relativa a la medida de desviación que le ha sido ofrecida.
- El cumplimiento de cualquier medida de desviación por parte de un niño debiera resultar en el cierre definitivo y final del caso.

## **■ Los niños y los procedimientos judiciales**

Cuando la desviación no es posible o cuando la intervención de un tribunal tiene lugar en pos de los mejores intereses del niño, los procedimientos judiciales debieran ser flexibles e informales para adaptarse a las circunstancias y características del niño en particular. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben acercarse en forma integral, y trabajar con los miembros de la familia del menor y los servicios sociales comunitarios. Ellos debieran asegurar que los procedimientos legales no interfieran con la educación y desarrollo del niño, y traten cualquier problema de salud mental o física que el niño pudiera tener.

Idealmente, los estados debieran mantener sistemas separados de justicia juvenil distintos del sistema de justicia penal para adultos. En los casos que esto sea imposible a corto plazo, los estados debieran crear un marco legal y procedimental separado para tratar los casos de menores.

La directrices para dictar sentencias y condenas de menores incluyen las siguientes:

- ☐ Disposiciones de privacidad para proteger los procedimientos y sus resultados del público y la prensa.
- ☐ Apoyar el derecho del niño a participar completamente en todos los aspectos del procedimiento, incluyendo la disponibilidad de terapeutas designados por el tribunal para trabajar con los abogados defensores con el objeto de asegurar que los resultados obtenidos vayan dirigidos a la satisfacción de los mejores intereses del niño.
- ☐ Una presunción contra la detención previa a la condena.
- ☐ Prohibición absoluta de ciertos castigos, en especial la pena de muerte y la cadena perpetua sin posibilidad de acceder a la libertad condicional.
- ☐ La detención debe ser usada como último recurso y sólo por el menor periodo de tiempo posible. Cualquier resolución en un caso de menores debiera tener como meta fomentar la rehabilitación del niño, y debiera tomar en consideración su edad, género, otras necesidades especiales y la situación familiar.
- ☐ Quienes dicten la sentencia deben tomar en consideración estos factores cuando, en casos excepcionales, apliquen cualquier tipo de condena punitiva, la que debe ser proporcional a la gravedad del delito.
- ☐ Cuando los niños no cumplan con los términos de la medida o condena, que deban volver a comparecer ante los tribunales para ser detenidos no debiera ser la respuesta automática.

### **Canadá: Respuestas constructivas al incumplimiento de sanciones comunitarias**

En Canadá, el 20% de las condenas privativas de libertad fueron aplicadas en respuesta al incumplimiento de las condiciones de condenas comunitarias, a menudo resultando en el encarcelamiento de niños por conductas que normalmente no darían lugar a una acusación penal. La reducción de esta reacción automática es un elemento clave en la disminución del número de niños privados de libertad. Una de las características de la Ley de Justicia Penal para Jóvenes del año 2002 es una disposición especial que establece que el primer incumplimiento de una condena comunitaria no debiera resultar en la privación de libertad. Junto con la legislación se publicaron directrices para los profesionales, las que promovieron, también para el caso de múltiples incumplimientos, una revisión cuidadosa de las condiciones de las condenas comunitarias para niños. Ellas reafirmaron el objetivo de tratar las necesidades del bienestar de los niños y la necesidad de focalizarse en el fomento más efectivo del cumplimiento. Las revisiones son realizadas en el tribunal, con la participación del niño y sus padres/tutores.

Fuente: *Reducción del encarcelamiento de los niños en Inglaterra y Gales– lecciones de países extranjeros*, Fondo de Reforma Penitenciaria, 2009

### **Unidades de Mediación en Aldeas de la República Democrática Popular Lao**

Como parte de un proyecto mayor de justicia de menores que promueve las medidas de desviación, el Fondo Salven a los Niños del Reino Unido y el Ministerio de Justicia en la República Democrática Popular Lao apoyaron el establecimiento de unidades de mediación de niños para operar a nivel de las aldeas. Estas unidades median casos de niños que han sido denunciados por las víctimas, la policía local y los padres. No habrá mediación si los niños no admiten haber cometido el delito. Si el delito es muy grave como para ser tratado mediante mediación – como por ejemplo, asesinato, violación o violencia extrema – el caso será referido a la policía.

Un Equipo de Administración Centralizada compuesto de funcionarios del Ministerio de Justicia supervigila el proyecto en representación del Ministro. A nivel provincial, hay un Comité de Control Provincial y un Equipo de Operaciones y Capacitación Provincial; a nivel de los distritos, hay un Comité Distrital de Implementación y Control. Estos organismos son conformados por una muestra representativa de miembros superiores del sistema de justicia penal, por ejemplo, el poder judicial, la policía, la fiscalía, organizaciones masivas de la Unión de Mujeres de Laos y la Unión de Jóvenes de Laos y otros ministerios relevantes.

Fuente: *Mejorando la Protección de los Niños en Conflicto con la Ley en el Sur de Asia*, UNICEF y la Unión Interparlamentaria, 2007

### **■ Niños bajo la edad de imputabilidad penal**

Las respuestas a las acciones de los niños en conflicto con la ley que son menores de la edad determinada para ser responsables penalmente, no debieran ser el castigo denominado de otra forma ni la privación de la protección del niño conferida por la ley. El Comité sobre los Derechos del Niño ha criticado en reiteradas oportunidades las denominadas respuestas de protección, tales como ubicarlos en centros de bienestar social, cuando esta medida no es usada como último recurso, es sancionadora y no ha sido regulada por la ley en forma adecuada. En relación a los niños menores de la edad mínima para ser imputables penalmente, las respuestas orientadas al tratamiento mientras el niño permanece en un ambiente doméstico y asiste al colegio han demostrado ser las más efectivas.

## 18.1 Condiciones básicas para una rehabilitación efectiva

### Estándares internacionales relevantes para la rehabilitación

- Ninguna persona podrá ser sometida a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes (DUDH, Artículo 5).
- Todas las personas privadas de libertad deberán ser tratadas con humanidad y respecto por la dignidad inherente a la persona humana (ICCPR, Artículo 10).
- El sistema penitenciario deberá contemplar el tratamiento de prisioneros, cuyo objetivo esencial deberá ser que los reclusos sean reformados y su rehabilitación social (ICCPR, Artículo 10.3).
- El tratamiento de los condenados a una pena privativa de libertad o a una medida similar debe tener por objeto, en la medida que la duración de la condena lo permita, inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley, mantenerse con el producto de su trabajo después de ser liberados, y crear en ellos la aptitud para hacerlo. Dicho tratamiento estará encaminado a fomentar en ellos el respeto de sí mismos y desarrollar el sentido de responsabilidad (Reglas mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, Regla 65).
- Todos los reclusos tendrán derecho a participar en actividades culturales y educativas encaminadas a desarrollar plenamente la personalidad humana (Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, Principio 6).
- Los servicios médicos del establecimiento se esforzarán por descubrir y deberán tratar todas las deficiencias o enfermedades físicas o mentales que constituyan un obstáculo para la rehabilitación del recluso. Para lograr este fin deberá aplicarse cualquier tratamiento médico, quirúrgico y psiquiátrico que sea necesario (Reglas mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, Regla 62).
- Los reclusos tendrán acceso a los servicios de salud de que disponga el país, sin discriminación por su condición jurídica (Principios Básicos, Principio 9).
- Las instalaciones de alojamiento destinadas al uso de los reclusos y especialmente a aquellas que se destinan al alojamiento de los reclusos durante la noche, deberán satisfacer las exigencias de la higiene, habida cuenta de las condiciones climáticas, particularmente en lo que concierne al volumen de aire, superficie mínima, alumbrado, calefacción y ventilación (Reglas mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, Regla 10).
- En el tratamiento no se deberá recalcar el hecho de la exclusión de los reclusos de la sociedad, sino, por el contrario, el hecho de que continúan formando parte de ella. Con ese fin debe recurrirse, en lo posible, a la cooperación de organismos de la comunidad que

ayuden al personal del establecimiento en su tarea de rehabilitación social de los reclusos. Cada establecimiento penitenciario deberá contar con la colaboración de trabajadores sociales encargados de mantener y mejorar las relaciones del recluso con su familia y con los organismos sociales que puedan serle útiles. Deberán hacerse, asimismo, gestiones a fin de proteger, en cuanto ello sea compatible con la ley y la pena que se imponga, los derechos relativos a los intereses civiles, los beneficios de los derechos de la seguridad social y otras ventajas sociales de los reclusos (Reglas mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, Regla 61).

- Se velará particularmente por el mantenimiento y el mejoramiento de las relaciones entre el recluso y su familia, cuando éstas sean convenientes para ambas partes (Reglas mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, Regla 79).

*“El hecho es que nuestros clientes cuentan con recursos considerables para influenciar los resultados. Y al final, a eso reduce todo el trabajo en las cárceles y el trabajo relacionado a los sistemas de libertad vigilada: a movilizar los recursos de los clientes para vivir una vida mejor, tanto para sí mismos como para el bien de la comunidad”.*<sup>67</sup>

### Lo que esto significa en la práctica

Privar a una persona de su libertad es, en sí mismo, un castigo extremo. Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de la ONU son muy claras al señalar que el objeto y justificación de una condena de cárcel es proteger a la sociedad de la delincuencia y no el infligir un castigo mayor. Esto solamente puede lograrse si el periodo de tiempo del encarcelamiento es usado para asegurar, en la medida de lo posible, que al volver a la sociedad el recluso liberado esté dispuesto y sea capaz de llevar una vida respetuosa de las leyes y que pueda sustentarse a sí mismo. En consecuencia, la rehabilitación en las cárceles requiere de seguridad, asistencia médica adecuada, trabajo, participación en actividades educacionales, culturales y recreativas, contacto con la familia, amigos y el mundo exterior. Esto no es posible cuando hay hacinamiento, una cantidad desproporcionada de prisioneros en relación al personal disponible y todos los males que son propios del hacinamiento. Sólo es posible hacer que las cárceles sean instituciones efectivas para la rehabilitación y el reasentamiento si se reduce en forma considerable la cantidad de reclusos en las cárceles, incluso para los países con muchos recursos.

La rehabilitación en las cárceles también significa que las necesidades especiales de los reclusos sean tratadas por programas que cubran un amplio rango de problemas, tales como, la adicción a las drogas, las condiciones mentales o psicológicas, la rabia y la agresión, cada uno

de las cuales en forma individual o conjuntamente con otros, pueden haber llevado a la comisión del delito. Asimismo, es esencial contar con personal capacitado y que, en virtud de los términos de su contratación, se hagan parte y busquen la cooperación de los reclusos y den prioridad a facilitar el contacto regular entre los reclusos y sus familias, amigos y la comunidad en general.

Uno de los muchos desafíos de la rehabilitación efectiva es que los reclusos a menudo vienen de grupos de la sociedad extremadamente pobres, tienen vidas familiares perturbadas y caóticas, han estado cesantes, tienen bajos niveles de educación, han vivido en las calles, han sido adictos a drogas ilegales y al alcohol, y no cuentan con una red social confiable. Si las autoridades de las cárceles no dan una atención adecuada a la meta de la rehabilitación y la prioridad que le dan es baja, no se tratarán los factores de riesgo y la reincidencia será altamente probable. Las condenas privativas de libertad cortas hacen que la rehabilitación sea casi imposible desde el punto de vista logístico y, en consecuencia, debieran evitarse.

## **Asuntos a ser tratados por la ley y política local<sup>68</sup>**

### **■ Un ambiente sano**

Las actividades de rehabilitación no serán productivas en un clima penitenciario dominado por la violencia, las amenazas, el chantaje, las relaciones hostiles entre el personal y los reclusos y la circulación de drogas, alcohol e incluso armas. Es muy importante, en consecuencia, que las cárceles sean lugares seguros en donde los reclusos tengan la oportunidad de participar exitosamente en trabajos y programas de rehabilitación y en donde no sean amenazados por otros reclusos por participar de los mismos.

### **■ Rehabilitación y seguridad**

La mantención de la seguridad en las cárceles necesita fundarse en una seguridad dinámica. Esto implica que el personal desarrolle relaciones positivas con los reclusos, basadas en los principios de firmeza e imparcialidad, en conjunto con el entendimiento de sus situaciones personales y cualquier riesgo que cada recluso represente. Las Normas Penitenciarias Europeas asimismo recomiendan que se les permita a los reclusos “discutir asuntos relacionados con las condiciones generales del encarcelamiento, los que deben ser instados a comunicar estos asuntos a las autoridades penitenciarias.”<sup>69</sup>

Las preocupaciones relativas a la seguridad no debieran ensombrear el objetivo de rehabilitación de la privación de libertad. Los estudios muestran que los regímenes carcelarios encaminados a la rehabilitación efectivamente tienen menos problemas de seguridad y desórdenes. Una proporción importante de los recursos asignados al sistema penitenciario debiera, en consecuencia, ser destinada a la creación de instalaciones y programas que contribuyan con

la mejora de los reclusos, aumentando las posibilidades de una reinserción exitosa. Estos pueden incluir programas de tratamiento mental y de abuso de sustancias, capacitación educacional y vocacional, colocación laboral y orientación familiar. Asimismo, ellos pueden ser diseñados a la medida de las necesidades particulares de los reclusos.

### **Dinamarca: Mentores de la sociedad civil ayudan a reclusos extranjeros jóvenes a prepararse para su liberación**

En el año 2000 se introdujo en las cárceles danesas un programa de mentores para reclusos extranjeros jóvenes, con el objeto de responder a las dificultades particulares y la aislación que los reclusos extranjeros enfrentan al volver a la sociedad.<sup>70</sup> El mentor es un adulto que no forma parte del sistema penitenciario y cuya tarea es apoyar a la persona liberada justo antes y después de su liberación.

Fuente: Manual sobre los Prisioneros con Necesidades Especiales, UNODC, 2006

### **■ Un enfoque personalizado desde el primer día**

La rehabilitación debiera empezar desde el primer día de la condena y su apoyo debiera continuar hasta que el recluso la haya cumplido totalmente. Desde la recepción en la cárcel, las autoridades penitenciarias debieran reunir todos los datos personales básicos, incluyendo las condenas anteriores y el delito actual. Esta información debiera ser la base de un plan personalizado de condena diseñado en consulta con el recluso. Las técnicas de rehabilitación varían desde la capacitación educacional y vocacional, ayuda en el aprendizaje de una habilidad a ser usada fuera de la cárcel, hasta la rehabilitación psicológica e incluso física. Los reclusos adictos a las drogas debieran recibir el tratamiento adecuado tanto dentro de la cárcel como al ser liberados, si fuese necesario.

### **El Consejo de Europa y el “principio de normalización”**

**La vida en la cárcel debiera ser organizada de manera tal que se parezca lo más posible a la realidad de la vida en la comunidad (el principio de normalización).**

Recomendación Rec (2003) 23 del Comité de Ministros de los Estados Miembros del Consejo de Europa, relativo al manejo por parte de las administraciones penitenciarias de las cadenas perpetuas y otros reclusos cumpliendo condenas de largo plazo



## ■ Condiciones carcelarias adecuadas

Las condiciones de vida en la cárcel es uno de los factores principales y determinantes del sentido de autoestima y dignidad de los reclusos.

En un informe del año 2007 acerca de las condiciones carcelarias en Georgia, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) advirtió que los reclusos que experimentaron “condiciones deplorables” en la Cárcel N° 5 en Tbilisi “volverán a la sociedad psicológicamente destruidos y físicamente enfermos”.<sup>71</sup>

(La cárcel fue demolida el 2008.)

Los reclusos que experimentan buenas condiciones de detención estarán mucho más dispuestos y serán mucho más capaces de responder a los programas de rehabilitación. Los requerimientos básicos incluyen: alojamiento, condiciones de higiene, vestimenta y ropa de cama, comida, bebida y ejercicio adecuados, y un ambiente seguro. También es importante ser asignado a una cárcel que permita visitas regulares de la familia y amigos, y acceso a actividades de rehabilitación.

Es fundamental para la salud psicológica y física de los reclusos que no pasen la mayor parte de su tiempo en espacios cerrados de confinamiento. La CPT destaca que un programa satisfactorio de actividades que incluya, por ejemplo, trabajo, educación y deportes, es de importancia vital para el bienestar de los reclusos. La meta es asegurar que los reclusos pasen siete horas o más fuera de sus celdas, participando en actividades con sentido de distinta naturaleza. Esto debiera aplicarse a todos los reclusos (salvo por aquellos que se encuentran en unidades de segregación debido a faltas disciplinarias, los que debieran al menos pasar una hora de su tiempo, o idealmente más, fuera de su celda, conforme a se ha acordado internacionalmente).

## ■ Una declaración de objetivos clara

Mientras la legislación y estándares que regulan los regímenes carcelarios son establecidos a nivel nacional e internacional, su implementación a menudo queda a cargo de las administraciones penitenciarias locales y regionales y del personal que tiene la responsabilidad diaria de proveer condiciones de detención adecuadas. Los funcionarios penitenciarios debieran guiarse por un conjunto de principios claro que aseguren que el tema de la rehabilitación sea entendido e implementado en forma adecuada desde abajo.

### **Declaración de Objetivos del Servicio Correccional de Hong Kong**

**Protegemos a la sociedad y reducimos la delincuencia a través de la provisión de un ambiente seguro, humano, decente y sano para las personas privadas de libertad, de oportunidades de rehabilitación para los delincuentes, y trabajando en colaboración con la comunidad y otros organismos.**

Fuente: Página web de los Servicio Correccional de Hong Kong [http://www.csd.gov.hk/english/abt/abt\\_vis/abt\\_vis.html](http://www.csd.gov.hk/english/abt/abt_vis/abt_vis.html) (acceso el 28 de junio de 2010)

### **Declaración de Objetivos del Servicio Penitenciario de Singapur**

**Como un socio clave de la Justicia Penal, protegemos a la sociedad a través de la custodia segura y rehabilitación de los delincuentes, cooperando en la prevención y cuidado posterior.**

Fuente: Página web de los Servicio Penitenciario de Singapur [http://www.prisons.gov.sg/about\\_us.html](http://www.prisons.gov.sg/about_us.html) (acceso el 28 de junio de 2010).

## ■ Provisión de actividades de rehabilitación dirigidas

Las investigaciones muestran que un trabajo estable es uno de los factores más importante para prevenir la reincidencia. En principio, el trabajo encargado a los reclusos debiera incluir capacitación vocacional y aumentar las oportunidades de empleo de los delincuentes después de ser liberados: debe cuidarse que la mano de obra penitenciaria no sea explotada y que la obtención de ganancias no anule el objetivo de aumentar la capacidad de ganar dinero de los reclusos después de ser liberados. En países con recursos limitados, se pone un mayor énfasis al trabajo que permita satisfacer las necesidades diarias de vida en la cárcel, tales como, la producción de alimento y la fabricación de jabones y frazadas. Aún cuando el trabajo de los reclusos es a menudo repetitivo y no les entrega habilidades útiles, pueden beneficiarse del mismo si éste es pagado. Los salarios en las cárceles pueden variar desde el equivalente al salario mínimo nacional hasta un monto que les permita comprar un paquete de cigarrillos.

Las organizaciones de la sociedad civil pueden también ayudar a organizar actividades que permitan desarrollar las habilidades de los reclusos. Por ejemplo, una organización voluntaria en Turquía denominada Tur Hiz, conformada por intereses comerciales y capacitadores vocacionales, trabaja con las administraciones de las cárceles para capacitar a los reclusos en áreas en la que generalmente hay un déficit de mano de obra capacitada.<sup>72</sup> La



capacitación en soluciones de aseo comercial está particularmente relacionada con la creciente industria del turismo. Los voluntarios realizan capacitaciones en las cárceles cuyo nivel satisface los estándares de la industria. Luego se coloca a los reclusos en prácticas en hoteles y oficinas del gobierno provincial.

### ■ Atención médica adecuada

Las poblaciones penales están formadas por miembros que sobre-representan a los grupos más marginados de la sociedad, por personas con condiciones de salud desmejoradas y crónicas no tratadas y con problemas mentales, por los vulnerables y por personas que participan de actividades que traen aparejado un mayor riesgo a la salud, tales como, la inyección de drogas y el comercio sexual. Las mujeres encarceladas son particularmente vulnerables ya que una cantidad desproporcionada de ellas proviene de ambientes violentos y de abuso. Hay aspectos particulares relativos al cuidado de la salud que son importantes en el contexto de las cárceles. Las tasas de infección por TB, VIH y hepatitis B y C, por ejemplo, pueden ser hasta cien veces mayores en las cárceles que las tasas propias de la comunidad exterior.<sup>73</sup>

Por su propia naturaleza, el encarcelamiento puede tener un efecto perjudicial tanto en el bienestar físico como mental de los reclusos. En muchos países los enfermos mentales son mantenidos en las cárceles más que en hospitales, a veces en celdas acolchadas o en unidades restringidas. Las tasas de suicidio en las cárceles pueden ser desproporcionadamente altas. En muchos países, la atención médica en las cárceles es provista por un servicio de salud que responde a la administración de la cárcel y que tiene poco contacto con el Ministerio de Salud. Dichos servicios de salud son a menudo criticados por sus bajos estándares, su aislación de los servicios de salud centrales y la falta de independencia.

*“En muchas formas las cárceles siguen estando estancadas en lo que a cuidados primarios se refiere. Existen entre los reclusos una gran cantidad de necesidades sanitarias insatisfechas. Ellas incluyen adicciones, enfermedades mentales y las consecuencias de traumas e infecciones, en particular virus de transmisión sanguínea. La prevalencia de hepatitis C en las poblaciones penales es enorme. La naturaleza que define a la delincuencia se relaciona estrechamente con desórdenes de personalidad psicopática, reincidencia y exclusión social. Aún se aplica la “ley de cuidados inversos” en la cárcel tanto – si no más – como en otros sectores de la sociedad. El problema práctico de organizar cirugías y permitir la asistencia de los pacientes encarcelados ha sido bien reconocido. Las implicancias de seguridad de escoltar a un paciente a un hospital para un tratamiento planificado o urgente es un asunto recurrente”.*

Dr. Marcus Bicknell, doctor penitenciario del Reino Unido, hablando de su trabajo

Fuente: Foro de internet dirigido por el gobierno acerca del rol de los funcionarios penitenciarios <http://forums.parliament.uk/prison-officers/index.php?read,1,119,page=2> (acceso el 27 de noviembre de 2009)

Asegurar que los reclusos mantengan una buena salud es fundamental para el éxito de las políticas públicas de salud, ya que las enfermedades en las cárceles son fácilmente transmisibles al público a través del personal y los visitantes, y debido a que casi todos los reclusos regresarán eventualmente a la comunidad y potencialmente transmitirán infecciones a otros. Los Estados tienen una clara responsabilidad de entregar asistencia médica y establecer condiciones que promuevan el bienestar de tanto los reclusos como del personal. Muchos países no pueden proveer asistencia médica de un nivel razonable a la población en general y la provisión a los reclusos es menos que una prioridad. Sin embargo, incluso en estas circunstancias los reclusos tienen derecho a la mejor atención médica posible y gratis. Cualquier tratamiento médico administrado en la cárcel debiera ser al menos comparable con los tratamientos que se encuentran disponibles en la comunidad.<sup>74</sup>

*“La CPT está al tanto de que en periodos de dificultades económicas se deben hacer sacrificios, incluyendo en establecimientos penitenciarios. Sin embargo, independientemente de las dificultades enfrentadas en una época determinada, el acto de privar a una persona de su libertad siempre trae aparejado un deber de cuidado que requiere métodos efectivos de prevención, examen y tratamiento.*

Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, 11mo Informe General de las actividades de CPT del año 2001

Reformar la asistencia médica en las cárceles puede tener un impacto positivo en todos los aspectos de la vida en prisión: puede mejorar las condiciones de vida en general, puede abrir las cárceles para trabajar más con la sociedad civil, puede llevar al aumento de la cooperación con el Ministerio de Salud y programas nacionales de salud, asegura la continuidad del cuidado y puede aumentar las posibilidades de éxito de los programas de rehabilitación. Las mejoras de la salud penitenciaria pueden también disminuir el estrés laboral de los reclusos que trabajan, aumentar la satisfacción laboral y reducir la rotación. El doctor Marc Danzon de la OMS ha indicado que: *“Es inaceptable que permitamos que las cárceles incentiven las prácticas poco sanas, lo que implica que las personas dejen las cárceles con una salud peor que la que tenían al momento de su ingreso. Esto disminuye las posibilidades de reinserción en la sociedad y propaga enfermedades infecciosas afuera de los muros de las cárceles. El trabajo de los países por proteger la salud de*

*los reclusos ayuda no sólo a las personas en particular, sino que también a toda la sociedad.*"<sup>75</sup>

## ■ Estándares de cuidado de los enfermos mentales

Las poblaciones penales tienen tasas desproporcionadamente altas de personas que sufren de desórdenes mentales o conductuales. Muchos de estos desórdenes pueden existir antes del ingreso a la cárcel y ella puede exacerbarlos aún más. Otros pueden desarrollarse durante el encarcelamiento. Los estudios desarrollados en cárceles de mujeres en India han señalado que las reclusas mujeres tienen más potencial que los hombres de desarrollar problemas de salud mental y que al menos un tercio de las reclusas sufre de uno u otro desorden mental originado en la cárcel. Una recomendación importante de estos proyectos fue la asesoría terapéutica prestada por personas capacitadas tanto para prevenir como tratar problemas mentales.<sup>76</sup>

Las cárceles pueden afectar la salud mental a través de diversos factores, tales como, el hacinamiento, la violencia, la soledad forzada, la falta de privacidad o incertidumbre acerca de las posibilidades futuras. Una administración penitenciaria adecuada debiera focalizarse en la detección, prevención y tratamiento de los desórdenes mentales. Las cárceles pueden entregar tratamientos adecuados y acceso a atención intensiva en salas psiquiátricas de hospitales generales. También pueden, entre otras cosas, prestar apoyo psicosocial, capacitar al personal, educar a los reclusos y asegurar que sean incluidos en planes nacionales de salud mental. Hay una serie de beneficios derivados de tratar los problemas de salud mental en las cárceles. No sólo mejorará la salud y calidad de vida del recluso en particular y la población penal en general, sino que el tratamiento de problemas mentales también puede calmar las demandas del personal forzado a tratar con reclusos con problemas mentales no reconocidos o no tratados.

## ■ Estándares de cuidado de las personas adictas a las drogas

La adicción a las drogas en las cárceles puede ser una realidad generalizada: por ejemplo, se estima que la mitad de la población penal de la Unión Europea tiene un historial de uso de drogas.<sup>77</sup> Para muchos reclusos, volver a usar drogas y delinquir en forma regular después de ser liberados es un resultado común. Tratar las necesidades de reclusos con problemas de drogas es en consecuencia un desafío crítico para su rehabilitación, en términos de las políticas de salud pública y de prevención de la delincuencia. En el mejor de los casos, la cárcel puede ser una oportunidad que incentive a quienes usan drogas a tratar su adicción. Pueden destinarse recursos a programas y servicios adecuados de tratamiento que incluyan información, exámenes de enfermedades infecciosas, tratamientos de dependencia a las drogas y preparación de la liberación. El cuidado posterior efectivo es fundamental para que esta inversión en tratamientos dentro de la cárcel funcione. La disponibilidad de tratamiento y asistencia social después de la liberación es imperativa.

## Protección a la salud en cárceles como una parte esencial de la salud pública – La Declaración de Madrid

En una reunión celebrada en Madrid, España, en octubre de 2009, a la cual asistieron representantes de 65 países, organismos nacionales e internacionales y expertos en salud penitenciaria y pública, se reconoció la necesidad urgente de las siguientes medidas relacionadas a todos los sistemas penitenciarios:

- medidas destinadas al uso de alternativas al encarcelamiento, en los casos que sea posible, y reducción del hacinamiento;
- programas terapéuticos, de examen y tratamiento para enfermedades infecciosas, incluyendo el SIDA/VIH, la hepatitis B y C, y enfermedades de transmisión sexual;
- programas terapéuticos para usuarios de drogas, de acuerdo con las necesidades evaluadas, los recursos y estándares nacionales;
- medidas de reducción de daños, incluyendo terapias de sustitución de opioides, intercambio de agujas y jeringas, entrega de leña y distribución de condones;
- disponibilidad de profilaxis después de la exposición y prevención de transmisión de enfermedades entre la madre y el hijo;
- pautas sobre los requisitos en materia de higiene, necesarias para el manejo de enfermedades transmisibles en la cárcel y otras infecciones, y prevención de infecciones nosocomiales;
- asistencia global garantizada para los internos desde el momento de su ingreso a la cárcel y tras su salida, en colaboración con los grupos de interés y servicios de salud locales;
- apoyo en materia de salud mental, especialmente para reclusos que sufran alguna enfermedad transmisibles;
- formación de todo el personal penitenciario sobre prevención, tratamiento y control de enfermedades transmisibles.

Fuente: Organización Mundial de la Salud, Oficina Regional para Europa, *La Recomendación de Madrid: Protección a la salud en cárceles como una parte esencial de la salud pública*, OMS, 2010

## ■ Contacto con el mundo exterior

Asegurar que los reclusos tengan suficiente contacto con el mundo exterior es fundamental para aliviar los sentimientos de aislamiento y separación que impiden la rehabilitación y reintegración social. Permitir que los reclusos tengan todo el contacto que sea posible con sus familiares y amigos ayudará a mantener las relaciones, contribuyendo a que la transición de la cárcel a la sociedad después de la liberación sea más fácil. En algunos países que no cuentan con los recursos adecuados para las actividades penitenciarias, los vínculos familiares y comunitarios pueden ser la mayor vía para la reducción de los efectos dañinos del encarcelamiento y la promoción de la reintegración. Todos los reclusos, ya sea los condenados o los que se encuentran encarcelados antes de ser condenados, tienen también derecho a la asesoría legal, y las autoridades penitenciarias están obligadas a entregar las instalaciones razonables necesarias para tener acceso a dicha asesoría e instalaciones que permitan los procesos de consulta.

Dar importancia a la mantención del contacto con los familiares pone ciertas exigencias a las autoridades penitenciarias: primero que todo, los reclusos deben ser enviados a cárceles cercanas a sus hogares y familias para que puedan tener visitas familiares con la mayor confidencialidad posible. Las mujeres reclusas a menudo tienen la principal responsabilidad en el cuidado de los hijos y el daño causado por ser separadas de los mismos puede ser mitigado asegurando que las mujeres mantengan relaciones con sus hijos. En atención a que hay menos reclusas mujeres, hay menos cárceles sólo para mujeres. Es más probable que las mujeres que son mantenidas en cárceles sólo para mujeres se encuentren más separadas por largas distancias de sus familias y comunidades que los hombres, haciendo que las visitas y la mantención de los lazos familiares sea más difícil. Esto es especialmente problemático para las mujeres que eran las únicas personas encargadas del cuidado de sus hijos dependientes antes de ser encarceladas. Los reclusos menores también necesitan mantener relaciones con sus familiares y otras personas que se encuentran en el exterior. Otras formas de contacto distintas a las visitas son también importantes, incluyendo el estar autorizado para enviar y recibir correspondencia.

Algunos ejemplos de buenas prácticas que incentivan el contacto con el mundo exterior:

- En julio de 2007 la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México anunció que el sistema penitenciario de la ciudad había permitido la primera visita conyugal a un recluso con una orientación sexual distinta a la orientación heterosexual, en línea con las recomendaciones de la Comisión. Las cárceles mejicanas permiten a los reclusos recibir visitas conyugales y la mayoría no requieren que el visitante esté casado con el interno.<sup>78</sup>

- En Rajastán y otros estados en India se han establecido cárceles abiertas a las aldeas para reclusos de largo plazo que han cumplido una parte de sus condena y han cumplido con los requisitos para ser trasladados a cárceles abiertas. Ellos viven en estos “campamentos abiertos” en viviendas individuales con sus familias y trabajan en estos campamentos o en el vecindario como, por ejemplo, doctores, decoradores, profesores, dueños de tiendas y dueños de cafés. Los hijos de estos reclusos son integrados en las escuelas locales de la comunidad en forma exitosa.<sup>79</sup>
- El Departamento de Cárceles en Singapur introdujo la primera unidad de tele-visita dentro de las cárceles en el año 2001. El proyecto fue diseñado para ayudar a los parientes que viven muy lejos de la cárcel o que, por otras razones, tienen dificultades para realizar visitas.<sup>80</sup>

### **El estado de Queensland, Australia, instala medios de video conferencia para dar a los reclusos aborígenes acceso a sus comunidades remotas de origen**

#### **Procedimiento – Teléfono y video-conferencias para los delincuentes**

#### **5. Video-conferencias personales**

##### **5.1 Referencia general a CSA s. 51**

**El acceso a video-conferencias puede ser aprobado por el administrador general con el objeto de ayudar a los delincuentes autorizados a mantener relaciones con los miembros de su familia que de lo contrario necesitarían recorrer largas distancias para visitar al delincuente. Por ejemplo, se puede conferir acceso para asistir en la mantención de relaciones familiares y tratar las necesidades especiales de los delincuentes Aborígenes y Habitantes de las Islas del Estrecho de Torres.**

Fuente: Página web de Servicio Correccional de Queensland (Australia) [www.correctiveservices.qld.gov.au/Resources/Procedures/Offender\\_Management/documents/ofmproprietelvidserv.shtml#5](http://www.correctiveservices.qld.gov.au/Resources/Procedures/Offender_Management/documents/ofmproprietelvidserv.shtml#5) (acceso el 28 de junio 2010)

## ■ Creando y manteniendo relaciones para mujeres con bebés e hijos menores

Cuando ello sea posible y apropiado, deberán preferirse condenas no privativas de libertad para mujeres y, en particular, mujeres embarazadas y con hijos dependientes. Las condenas privativas de libertad sólo deben considerarse en los inusuales casos de delitos graves o violentos, de mujeres que representen un peligro constante y después de tomar en consideración los mejores intereses del o los hijos (asegurando que se haya dispuesto en forma adecuada del cuidado de dichos

hijos). Sin embargo, algunas mujeres pasan la mayor parte o todo el tiempo de su embarazo en la cárcel y dan a luz mientras aún cumplen sus condenas, y en algunas jurisdicciones se quedan con los hijos en las cárceles, ya sea por elección o necesidad. El vínculo afectivo de los infantes con la principal persona encargada de su cuidado es esencial para el desarrollo emocional a largo plazo. Esto significa que la madre y el hijo debieran estar en una unidad donde puedan vivir juntos en forma continua y bajo condiciones tan normales como sea posible. Deben adoptarse medidas especiales para sustentar a la madre y al hijo antes de la liberación, tanto para los hijos que permanecen con su madre como para aquellos en relación a los cuales se adoptan medidas temporales o permanentes.

La edad en la cual el hijo debe separarse de su madre encarcelada es difícil de determinar y debe ser decidido considerando los mejores intereses del hijo. Cualquier decisión debe ser equilibrada en relación a los efectos adversos para los niños de crecer en el ambiente anormal y a veces poco sano de las cárceles, y la importancia de facilitar el lazo afectivo entre las madres y los hijos en edades tempranas, lo que es ampliamente considerado como fundamental para el desarrollo emocional de un niño. Dicha decisión debe involucrar a autoridades de bienestar social (cuando existan) y basarse en procedimientos transparentes y cuidadosamente desarrollados.

### **Letonia: Un hogar de niños para los hijos de madres en las cárceles**

**La cárcel de mujeres es semi-cerrada y hay un hogar para los hijos ubicado en un edificio separado en los jardines de la cárcel, en el que los niños se quedan hasta la edad de cuatro años. Las mujeres encarceladas pueden quedarse con sus hijos todo el tiempo hasta que tienen un año, y luego pueden verlos dos veces al día por 1,5 horas. Una vez que los niños cumplen cuatro años son dejados bajo el cuidado de sus familiares o en otros hogares de niños, que albergan de 8 a 10 niños en cualquier día. Dentro de un proyecto financiado por la Fundación Soros – Letonia, el hogar de niños trabaja de cerca con el Centro Pediátrico Social y ha iniciado un innovador programa de habilidades para la crianza de los hijos para mujeres encarceladas.**

Fuente: *Manual para los Administradores de las Prisiones y Legisladores sobre la Mujer y el Encarcelamiento*, UNODC, 2008

### **Rusia: Progreso en la situación de las mujeres encarceladas, pero la falta de trabajo y alojamiento plantea barreras a la liberación**

**En dos de las unidades para madres y bebés de las 13 que existen en la Federación Rusa, las mujeres reclusas condenadas viven conjuntamente con sus bebés y pueden hacerlo hasta que sus hijos cumplen tres años (con cierta flexibilidad si la madre debe ser liberada dentro de un año). Después de esto, el niño es dejado al cuidado de los miembros de su familia o de las autoridades de bienestar adecuadas. Sin embargo, tras la liberación, las mujeres que desean reunirse con sus hijos enfrentan barreras ya que deben probar que pueden mantenerlos y darles alojamiento. Esto hace que la planificación del acceso al trabajo y al alojamiento sea más importante para los sectores penitenciarios responsables de asistir a las mujeres en su rehabilitación y reintegración.**

Fuente: Alla Pokras, Penal Reform International, Presentación para la conferencia *Género, Geografía y Castigo en una Perspectiva Comparativa*, realizada en Oxford (Reino Unido), como parte del programa financiado por el Consejo de Investigación Económica y Social del Reino Unido el 23 de junio de 2010

### **■ Cadena perpetua y rehabilitación**

En algunas jurisdicciones, para ciertos delitos, los tribunales tienen la posibilidad de imponer cadenas perpetuas, lo que significa que la persona condenada debe permanecer en la cárcel por el resto de su vida. Los estándares internacionales requieren que esto sea moderado por la posibilidad de solicitar la libertad condicional, usualmente cuando el periodo mínimo de condena ha sido cumplido. Un departamento de libertad condicional multidisciplinario habitualmente toma la decisión de conferir la libertad tomando en consideración el riesgo que el recluso representa para el público. El Consejo de Europa recomienda que los casos de todos los reclusos (incluyendo los reclusos con condenas de largo plazo o condenados a cadena perpetua) debieran ser analizados lo antes posible para determinar si puede conferirse o no la libertad condicional, y que la revisión de dichas cadenas perpetuas debiera tener lugar “si no fuera antes, entre los ocho y catorce años siguientes a la detención y repetirse por intervalos regulares.”<sup>81</sup>

Además de su institucionalización (incluyendo la pérdida de autoestima y de habilidades sociales), los reclusos con condenas de largo plazo tienen la tendencia a aislarse cada día más de la sociedad – a la que la mayoría de ellos volverá eventualmente. Los regímenes ofrecidos



a los reclusos que cumplen condenas largas debieran buscar compensar estos efectos en forma positiva y proactiva. La ONU recomienda que los estados debieran darles a las personas condenadas a cadena perpetua “las oportunidades de comunicación e interacción social” y “las oportunidades de trabajo a cambio de una remuneración, de estudiar y acceder a actividades religiosas, culturales, deportivas y otras actividades recreativas.

## 18.2 Administración de las cárceles y rehabilitación efectiva

### Estándares internacionales relevantes para la administración de las cárceles

- Todos los miembros del personal deberán en todo momento conducirse y desempeñar sus funciones en forma de que ejerzan una influencia positiva sobre los reclusos con su conducta e inspirando su respeto (Reglas mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, Regla 48).
- (1) La administración penitenciaria escogerá cuidadosamente el personal de todos los grados, puesto que de la integridad, humanidad, aptitud personal y capacidad profesional de este personal dependerá la buena dirección de los establecimientos penitenciarios. (2) La administración penitenciaria se esforzará constantemente por despertar y mantener, en el espíritu del personal y en la opinión pública, la convicción de que la función penitenciaria constituye un servicio social de gran importancia y, al efecto, utilizará todos los medios apropiados para ilustrar al público (Reglas mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, Regla 46).
- (1) En lo posible se deberá añadir al personal un número suficiente de especialistas, tales como psiquiatras, psicólogos, trabajadores sociales, maestros e instructores técnicos. (2) Los servicios de los trabajadores sociales, de maestros e instructores técnicos deberán ser mantenidos permanentemente, sin que ello excluya los servicios de auxiliares a tiempo limitado o voluntarios (Reglas mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, Regla 49).
- (1) Con el objeto de supervisar el estricto cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables, los lugares de detención deberán ser visitados en forma regular por personas calificadas y experimentadas designadas por, y responsables para con, las autoridades competentes distintas de la autoridad directamente encargada de la administración del lugar de detención o encarcelamiento. (2) Una persona detenida o encarcelada tendrá derecho a comunicarse libremente y bajo total confidencialidad con las personas que los visiten en los lugares de detención o encarcelamiento, en conformidad con el párrafo 1 de este principio,

sujeto a las condiciones que sean razonables para garantizar la seguridad y orden en dichos lugares (Conjunto de Principios, Principio 29).

- Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida requerida para el cumplimiento de sus deberes (Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Artículo 3).

*“El total aporte que nuestras cárceles pueden hacer para reducir en forma permanente los índices de criminalidad del país, también recae en la forma en que los reclusos son tratados. No podemos dejar de destacar la importancia del profesionalismo y el respeto por los derechos humanos.”*

Nelson Mandela, hablando en el lanzamiento oficial del proyecto de re-entrenamiento y derechos humanos del Departamento de Servicios Correccionales de Sudáfrica (Kroonstad, 25 de junio de 1998)

### Lo que esto significa en la práctica

El rol del personal penitenciario es tratar a los reclusos en forma decente, humana y justa, asegurar que todos los reclusos se encuentren seguros, asegurar el orden adecuado y control, y dar a los reclusos la oportunidad de usar su tiempo en forma constructiva. La fuerza sólo puede ser usada cuando sea absolutamente necesario y sólo en la medida necesaria. El personal penitenciario debiera estar compuesto por personas de alta integridad y calidad humana, y en consecuencia debiera ser seleccionado en forma cuidadosa. Los estándares internacionales también destacan la importancia de asegurar el estado de derecho dentro de los muros de las cárceles, haciendo que el público y la comunidad en general estén conscientes de la importancia social del trabajo dentro de las cárceles y de permitir la inspección y control interno y externo.

### Asuntos a ser tratados por la ley y política local<sup>83</sup>

#### ■ La importancia de invertir en personal penitenciario

Desafortunadamente, el estatus del personal penitenciario es bastante bajo en la mayoría de los países. Se le da poca atención a su adecuada selección y capacitación. La gran mayoría no buscará desarrollar una carrera en los servicios penitenciarios y sus salarios regularmente son un tanto inadecuados, lo que contribuye a la falta de satisfacción y las prácticas de corrupción. El trabajo en las cárceles es extremadamente demandante y el personal penitenciario debiera ser pagado, reclutado, capacitado

y apoyado en forma adecuada. Para cumplir con los desafíos de la rehabilitación y reintegración de prisioneros, el personal a ser reclutado debiera compartir los valores generales del sistema correccional.

### ■ Forjando lazos con la sociedad civil

Muchos gobiernos confían en el apoyo de donantes y asistencia externa, así como la sociedad civil confía en que la buena administración de las cárceles se encuentra asegurada. Este es particularmente el caso de países con bajos ingresos que deben determinar cómo asignar los recursos escasos para cumplir con un rango de prioridades que compiten entre sí. Los grupos religiosos a menudo juegan un papel importante en el apoyo de los reclusos. La sociedad civil puede participar de variadas formas:

- Entregando asistencia humanitaria a los reclusos, tales como, comida y medicinas.
- Asistiendo en la reintegración social de los prisioneros liberados.
- Asistiendo con actividades penitenciarias, tales como actividades educacionales y deportivas.
- Controlando la adherencia a los estándares de derechos humanos.
- Usando la ley para proteger los derechos de los reclusos, entregando educación pública.

### **Construyendo relaciones entre las cárceles y la sociedad civil**

#### **Fiya: Asociación con la Unión de Rugby**

En una iniciativa conjunta de los Servicios Penitenciarios y Correccionales de Fiya y la Unión de Rugby de Fiya, entrenamientos de rugby y clínicas de arbitraje les permiten a los reclusos recibir títulos que los pueden ayudar a reintegrarse a la sociedad tras ser liberados y obtener un medio de sustentación. Esto refleja las metas del Programa Cinta Amarilla, copiado del Servicio Correccional de Singapur. Estas son: crear conciencia comunitaria acerca de la necesidad de dar a los delincuentes una segunda oportunidad, generar aceptación de los mismos y sus familias, e inspirar la acción comunitaria para ayudar a la rehabilitación e integración.

Fuente: Página web de **Servicios Penitenciarios y Correccionales de Fiya**, [www.corrections.org.fj/pages.cfm/rehabilitation-programs/sports.html](http://www.corrections.org.fj/pages.cfm/rehabilitation-programs/sports.html) (acceso el 28 de junio de 2010).

### ■ Estructuras de administración de las cárceles

Las administraciones penitenciarias son generalmente autoridades públicas, dentro de la jurisdicción de un ministerio del gobierno. Debieran rendir cuentas a una legislatura elegida y el público debiera estar permanentemente informado acerca del estado y propósito de las reformas penitenciarias. Es una buena práctica aceptada que las administraciones penitenciarias, incluyendo las instalaciones de detención previa a la condena, se encuentren bajo la jurisdicción del Ministerio de Justicia (ver sección Dejar las instalaciones de detención antes de la condena dentro de la esfera de responsabilidad del Ministerio de Justicia más arriba). El Consejo de Europa recomienda a todos los estados que han accedido al mismo que, cuando este no sea el caso, los servicios penitenciarios sean transferidos de la jurisdicción del Ministerio del Interior a la del Ministerio de Justicia. Este paso es importante ya que refleja el principio de separación de facultades de los organismos que tienen la responsabilidad de investigar cargos criminales y de los que son responsables de administrar las cárceles. En segundo lugar, en países en que el Ministerio del Interior es una autoridad militar, se recomienda que los servicios penitenciarios se encuentren bajo un organismo civil más que militar.

Otra razón importante para que las cárceles se encuentren a cargo de autoridades civiles es que las cárceles debieran fomentar las relaciones cercanas con otros organismos de servicios públicos, tales como organismos de bienestar social u de salud. Esto es más probable que ocurra si las cárceles se encuentran bajo la tutela de las autoridades civiles en vez de las militares.

Los sistemas penitenciarios se organizan de variadas formas, pueden ser parte de diversos niveles, como federales, estatales y distritales, o pueden organizarse en forma centralizada contando con una administración central que tenga el control completo de las administraciones regionales y locales. El sistema ideal será aquel en el cual se adopten políticas claras nacionales que aseguren la adhesión de toda la nación a los estándares internacionales y nacionales, pero que también permita que el personal penitenciario regional y local utilice iniciativas individuales que exploren formas innovadoras de implementación de programas de reforma penitenciaria.

### ■ El estado de derecho en las cárceles

Por su naturaleza, las cárceles son instituciones cerradas en las cuales un gran número de personas son mantenidas contra su voluntad, a menudo en condiciones de hacinamiento. Es inevitable que en ciertos momentos los reclusos infrinjan las reglas y regulaciones de las cárceles, y que a veces de hecho infrinjan la ley nacional. En el último caso, es fundamental que el procedimiento seguido sea el mismo que el aplicable a cualquier otro ciudadano. En el primer caso, un conjunto claro de procedimientos internos



deberá encontrarse disponible, así como la posibilidad de apelar en forma independiente en contra de la resolución que se adopte. En ambos casos, debe existir la posibilidad de acceder a asistencia legal independiente.

Igualmente, los reclusos deben tener la posibilidad de iniciar procedimientos penales y presentar demandas relativas a su tratamiento en la cárcel, y de que ellas sean sometidas a audiencias y resueltas. Debe también existir a disposición de los reclusos un procedimiento claramente articulado para que éstos puedan presentar escritos de queja confidenciales ante una persona o institución independiente de la administración de la cárcel, tales como, un defensor penitenciario, juez o magistrado, cuando sientan que la administración de la cárcel no ha respondido a sus demandas o en casos de quejas en contra de decisiones disciplinarias.

El estado de derecho no termina en las puertas de las cárceles, y aquellas que no sean manejadas en línea con el estado de derecho fallarán tanto en su obligación de entregar condiciones adecuadas para la rehabilitación de los reclusos, como en la de manejar el riesgo de graves desórdenes como un medio desesperado de los reclusos destinado a hacer valer sus derechos.

### ■ Supervisión externa adecuada

Adicionalmente a los sistemas de demandas, los sistemas independientes de inspección y control constituyen también una importante herramienta para fomentar dentro de las cárceles un ambiente que permita la rehabilitación. Las inspecciones independientes pueden destacar y prevenir abusos en contra de las personas detenidas, entregan un mecanismo de protección para el personal penitenciario en contra de las críticas infundadas, apoyan al personal que se resiste a las malas prácticas y, si dichos informes son publicados, ayudan a mantener los desafíos de reforma penal en el ojo público y a identificar las necesidades de cambios en las políticas, prácticas y leyes.

La naturaleza de las inspecciones llevadas a cabo en las cárceles varía de un país a otro y dentro de un estado federal a otro, pero la mayoría de los sistemas adoptan tanto un sistema interno (institucional) como externo (independiente). Los cuerpos de inspección externa pueden incluir comisiones parlamentarias o personas designadas por el gobierno, y organismos de inspección (a veces referidos como departamentos de control). Pueden también incluir Comisiones de Derechos Humanos u oficinas de Defensores. En algunos países, hay un juez especial encargado de las inspecciones a las cárceles. Otro tipo de mecanismos independientes de inspección son los cuerpos de especialistas responsable de la seguridad o salud industrial y la seguridad en el trabajo, de la educación, comida, derechos de las mujeres, derechos de los niños, de la salud y derechos de los discapacitados, entre otros.

### **Japón: Comités de Visita a las Instituciones Penales**

En el año 2002 quedaron al descubierto graves abusos por parte del personal penitenciario a los reclusos en la Cárcel de Nagoya. En el año 2005, un comité de investigación establecido por el Ministerio de Justicia recomendó una mayor transparencia de las operaciones de las cárceles. En el 2005, se promulgó la Ley de Instalaciones Penales de Detención y de Tratamiento de Reclusos, la que fue modificada el año 2006. Desde el año 2006 se encuentra en funcionamiento el Comité de Visitas a las Instituciones Penales. Los Miembros del Comité de Visitas (doctores, abogados y otros ciudadanos locales) visitan las instalaciones penitenciarias, entrevistan a prisioneros que han sido descuidados por el personal de la cárcel y reciben de los mismos comunicaciones confidenciales. Luego, ofrecen su opinión al jefe de la instalación de detención. El Colegio de Abogados de Japón juega un rol primordial, ya que sus miembros se encuentran presentes en todos los comités. En el año 2007 se empezaron a establecer Comités de Visitas para los centros de detención operados por la policía, y en el 2009, para centros de detención de inmigración.

Fuente: Federación Japonesa de los Colegios de Abogados, Opinión para el Duodécimo Congreso de la ONU sobre prevención de la Delincuencia y Justicia Penal, 2010

Para ser más eficientes, los informes de los inspectores debieran ser publicados y emitidos a un organismo que sea independiente de las instituciones inspeccionadas, por ejemplo, al parlamento. Los inspectores debieran tener garantizado su puesto de manera que los informes puedan ser transparentes y tan críticos como sea requerido, y debieran contar con facultades e inmunidades especiales, incluyendo el acceso ilimitado a lugares, personas y documentación/información.

Existe también un nivel importante de escrutinio informal en las cárceles que tienen contacto habitual con los organismos de la comunidad exterior. Cuando éstos van a las cárceles en forma regular, es menos probable que existan abusos y es más probable que exista entendimiento y aceptación dentro de la comunidad.

Dependiendo del estado de la ratificación por parte de un país de los tratados internacionales, las inspecciones pueden también ser desarrolladas por organismos internacionales y regionales, tales como, el Relator Especial sobre la Tortura de la ONU, el Subcomité de Prevención de la Tortura bajo el Protocolo Facultativo

de la Convención contra de la Tortura de la ONU, el CPT del Consejo de Europa y el Relator Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en África. El Comité Internacional de la Cruz Roja, una organización no gubernamental internacional, controla las condiciones penitenciarias en muchos países en base a acuerdos bilaterales, pero mantiene la confidencialidad de sus informes.

### **Monitoreo bajo el Protocolo Facultativo de la Convención contra de la Tortura de la ONU (OPCAT)**

El 22 de junio de 2006 entró en vigencia el OPCAT con su vigésima ratificación. A la fecha de redacción de este manual, 51 países han ratificado el Protocolo y otros 23 son signatarios. El Protocolo establece la creación de un Subcomité Internacional de Prevención de la Tortura compuesto de miembros independientes con experiencia profesional relevante, que sirven en su calidad personal. También requiere que cada estado parte “mantenga, designe o establezca” uno o más “mecanismos preventivos nacionales e independientes para la prevención de la tortura a nivel doméstico”. Ambos están mandados para visitar los lugares de privación de libertad y hacer recomendaciones a las autoridades relativas a la protección de aquellos que se encuentran privados de libertad contra la tortura y los malos tratos. Ambos debieran tener acceso ilimitado a lugares cerrado, a la información y a entrevistas privadas.

Las comunicaciones del Subcomité con los estados son confidenciales a menos que el estado requiera publicidad o haga las comunicaciones públicas (en el caso del Comité para la Prevención de la Tortura del Consejo de Europa generalmente se renuncia a la confidencialidad. Esta está emergiendo como una práctica común incluso para el Subcomité, por ejemplo, en relación a los informes de Suecia y las Maldivas). El Subcomité y los mecanismos preventivos nacionales también emiten informes anuales que son públicos.

Fuente: [www.apt.ch](http://www.apt.ch) (acceso el 28 de junio de 2010)

# 19 Reingreso a la comunidad después de la liberación

*"Es conocido que el encarcelamiento en sí mismo no rehabilita a las personas, ni facilita la meta final de la reintegración. Contribuye a la formación de una subcultura penitenciaria dentro de un ambiente en que las relaciones sociales se basan en la sobrevivencia, violencia y jerarquía. ¿Podemos entonces decir que después de un periodo de encarcelamiento las personas se encuentran mejor equipadas para manejar sus vidas?"<sup>84</sup>*

*"La reintegración exitosa de delincuentes en la comunidad es la mayor garantía para la comunidad."<sup>85</sup>*

## Estándares internacionales relevantes para el reingreso

- Con la participación y ayuda de la comunidad y las instituciones sociales, y con la debida consideración de los intereses de las víctimas, deberán crearse condiciones favorables para la reintegración de los ex-reclusos en la sociedad, bajo las mejores condiciones posibles (Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, Principio 10).
- Es conveniente que, antes del término de la ejecución de una pena, se adopten los medios necesarios para asegurar al recluso un retorno progresivo a la vida en sociedad. Este propósito puede alcanzarse, según sea el caso, con un régimen preparatorio para la liberación, organizado dentro del mismo establecimiento o en otra institución apropiada, o mediante la liberación condicional, bajo una vigilancia que no deberá ser confiada a la policía, sino que comprenderá una asistencia social eficaz (Reglas mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, Regla 60 (2)).
- El deber de la sociedad no termina con la liberación del recluso. Se deberá disponer, por consiguiente, de los servicios de organismos gubernamentales o privados capaces de prestar al recluso puesto en libertad una ayuda post-penitenciaria eficaz que tienda a disminuir los prejuicios hacia él y le permitan readaptarse a la comunidad (Reglas mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, Regla 64).
- Se tendrá debidamente en cuenta, desde el principio del cumplimiento de la condena, el futuro del recluso después de su liberación. Deberá alentarse al recluso para que mantenga o establezca relaciones con personas u organismos externos que puedan favorecer los intereses de su familia así como su propia readaptación social (Reglas mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, Regla 80).
- (1) Los servicios y organismos, gubernamentales o no, que ayudan a los reclusos puestos en libertad a reintegrarse en la sociedad, proporcionarán a los liberados, en la

medida de lo posible, los documentos y papeles de identidad necesarios, alojamiento, trabajo y vestimenta convenientes y apropiados para el clima y la estación, así como los medios necesarios para que lleguen a su destino y puedan subsistir durante el período que siga inmediatamente a su liberación. (2) Los representantes acreditados de esos organismos tendrán todo el acceso necesario a los establecimientos y podrán visitar a los reclusos. Se les consultará en materia de proyectos de readaptación para cada recluso desde el momento en que éste haya ingresado en el establecimiento. (3) Será conveniente centralizar o coordinar todo lo posible la actividad de dichos organismos, a fin de asegurar la mejor utilización de sus esfuerzos (Reglas mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, Regla 81).

## 19.1 La planificación del reingreso como una estrategia de reducción de la delincuencia

Las cárceles no son lugares adecuados para la reintegración social de los delincuentes, quienes deben ser aislados de la sociedad por largos periodos, en un ambiente cerrado, en el que quedarán expuestos a todos los efectos perjudiciales y anti-socializadores del encarcelamiento. Los efectos adversos de las cárceles necesitan ser minimizados y debe entregarse apoyo a los reclusos para que al ser liberados lleven vidas respetuosas de las leyes.

Para los delincuentes en particular, la diferencia entre una transición de regreso a la comunidad bien manejada y otra pobremente manejada puede constituir la diferencia entre pasar a ser un miembro funcional de la sociedad y volver terminar frente a un juez. Para las comunidades, la diferencia entre un programa de reingreso integral y uno superficial puede significar la diferencia entre el aumento y la disminución de las tasas de delincuencia. Casi todos los delincuentes volverán a la sociedad, por lo que los legisladores y creadores de políticas tienen un fuerte incentivo para manejar de la forma más exitosa posible la liberación de los reclusos y su reintegración a la sociedad. Aún cuando tiende a ser una de las áreas más abandonadas de las políticas carcelarias, el reingreso es uno de los componentes más importantes de la reducción de la delincuencia a largo plazo.

### Asuntos a ser tratados por la ley y política local

#### ■ Planificación del reingreso en las cárceles

Muchos de los sistemas penitenciario no entregan a los reclusos servicios relacionados al reingreso y aquellos que usualmente disponen de programas son muy limitados en cuanto a su alcance y se focalizan exclusivamente en servicios de corto plazo para los delincuentes a

punto de ser liberados. Al igual que los otros aspectos de un sistema de justicia criminal y penal efectivo, la reintegración social requiere de un enfoque de largo plazo, integral y personalizado.

El reingreso debiera ser visto como parte del proceso de rehabilitación, y su preparación debiera iniciarse tan pronto como el delincuente empieza a cumplir su condena y continuar hasta que el delincuente sea liberado de la supervisión de la comunidad. Para que esto ocurra, los creadores de políticas, los administradores de cárceles, los servicios de libertad vigilada, las instituciones sociales y los miembros de la comunidad debieran compartir el compromiso para con la rehabilitación como el objetivo del encarcelamiento y para con una reintegración social exitosa como meta de la rehabilitación. Esto significa que cada aspecto del régimen penitenciario diario debiera ser analizado en términos de sus efectos probables sobre el progreso de cada delincuente hacia la reintegración. Los funcionarios de las cárceles, en particular, deben aceptar que la integración es una parte central de su trabajo y que esto puede ser logrado incluyéndolo en sus currículos de capacitación y en la descripción de las funciones de sus cargos. La distribución de los recursos dentro del sistema penitenciario debiera reflejar la meta final de un reingreso exitoso.

### ■ La coordinación y asociación entre los organismos es esencial

El manejo de la reintegración de los delincuentes cae bajo la responsabilidad de más de una jurisdicción. Para que los esfuerzos de reintegración sean efectivos, es esencial la cooperación entre las diversas instituciones involucradas. Por ejemplo, recientemente el área de libertad vigilada del Servicio Penitenciario y de Libertad Vigilada Sueco ha sido designado como el responsable de la planificación de la implementación de las condenas y las medidas de tratamiento no sólo para quienes se encuentran bajo el sistema de libertad vigilada y condicional, sino que también para los reclusos. Este es un paso de bienvenida para la preparación temprana de la liberación de la cárcel.<sup>86</sup> El reingreso efectivo también requiere de un fuerte liderazgo desde los cargos más altos dentro de los servicios penitenciarios. Por ejemplo, puede ser muy efectivo contar con un organismo responsable, a nivel de las oficinas centrales, específicamente establecido para la formulación de políticas y la planificación estratégica de la reintegración social de los reclusos que se encuentran bajo su cuidado.

Muchas jurisdicciones enfrentan serios problemas de hacinamiento y carecen de suficiente personal penitenciario capacitado. Puede haber pocas oportunidades de crear lazos con el mundo fuera de las cárceles y los delincuentes a menudo reciben un trato hostil de la sociedad cuando son liberados. Sin embargo, las administraciones de las cárceles pueden aún cumplir una gran labor dentro de los límites de los recursos que tienen disponibles y debieran también considerar

desarrollar asociaciones con las organizaciones de la sociedad civil y educaciones en las comunidades, con el objeto de aumentar las oportunidades para los reclusos.

En Suecia, por ejemplo, hay una organización denominada KRIS conformada principalmente por ex-reclusos que hoy son ciudadanos bien establecidos y respetuosos de las leyes. Ofrecen ayuda a las personas encarceladas en la preparación de su libertad condicional y ofrecen juntarse y alojar a los reclusos al momento de ser liberados con el objeto de asegurar que no vuelvan a caer en los círculos de delincuencia.<sup>87</sup>

En algunos distritos de Moldavia, las ONG han tenido un rol importante en la preparación de la liberación de los reclusos y su cuidado posterior en la sociedad.<sup>88</sup> Ellas establecieron un grupo de trabajo destinado a asistir la preparación de la libertad de los reclusos y vincular la preparación en las cárceles con los servicios sociales y de salud fuera de las cárceles. Entregan capacitación a los sicólogos de las cárceles y trabajadores sociales. Crearon un mecanismo integral que trata las necesidades médicas y sociales de los reclusos, con estructuras de flujo de información y retroalimentación, así como una movilización de la comunidad. Esto ha llevado al aumento de las tasas de éxito del tratamiento ininterrumpido de la TB posterior a la liberación, así como un mejor apoyo social a los reclusos después de ser liberados.

### Una respuesta coordinada a la reintegración en los Estados Unidos

En Maryland, Estados Unidos, diversos organismos coordinan la entrega de servicios de reingreso para reclusos. Estos servicios incluyen alojamiento, tratamiento para abuso de sustancias, terapias de salud mental, educación, capacitación vocacional y otros servicios. El programa entrega preparación antes de la liberación, así como servicios en la comunidad. También se les da acceso a los antiguos reclusos a servicios sociales y médicos diseñados para satisfacer las necesidades específicas de reintegración.

Las organizaciones comunitarias asisten a los ex-reclusos en el desarrollo de redes sociales, así como en el aumento de la responsabilidad del delincuente. La meta es asegurar el tratamiento continuo del caso en particular durante la transición que va desde el confinamiento a la comunidad. El programa ha sido exitoso en la reducción de la delincuencia, pero en forma limitada. Menos personas (un 72 por ciento comparado con el 77,6 por ciento del grupo de comparación) cometieron al menos un nuevo delito en el periodo durante el cual el programa fue evaluado. La generalidad ►



de los participantes cometieron 68 delitos menos durante el periodo de evaluación que los reclusos antiguos del grupo de comparación. Sin embargo, no hubo diferencias importantes relativas al tiempo del re-arresto, probabilidad de una nueva condena, cantidad de nuevas condenas o tiempo de las nuevas condenas.

Fuente: Griffiths, C.T., Ph.D, Dandur, Y. y Murdoch, D., *La Reintegración Social de los Delincuentes y la Prevención de la Delincuencia*, Centro Internacional para la Reforma de la Ley Penal y la Política de Justicia Penal, ICCLR, Abril de 2007.

### ■ Estableciendo un ejemplo: modelando las actitudes públicas en relación al reingreso

*"Podría decirse que la falta de aceptación por parte de la comunidad hace que la reincidencia sea inevitable. En consecuencia, el rol de la comunidad en el proceso de reintegración habla por sí mismo."*<sup>89</sup>

El apoyo de la comunidad es crucial para que un programa de reintegración social sea exitoso. El informe del año 2004 de la Comisión Africana del Relator Especial relativo a las cárceles en Sudáfrica señaló que: "El público parece considerar a los reclusos como marginados sociales que se merecen el trato que reciben. En consecuencia, el público está preocupado de mantener a los reclusos encerrados más que de las condiciones bajo las cuales son confinados. Como resultado, es reacio a asistir al departamento en su programa de rehabilitación y reintegración... Es en consecuencia difícil para los ex-reclusos conseguir empleos, préstamos y apoyo significativo por parte de sus familias y la comunidad".<sup>90</sup> Esto destaca la importancia de obtener y mantener el apoyo de la comunidad en la reintegración de los delincuentes a la comunidad. Debieran desarrollarse esfuerzos para aumentar el entendimiento de la comunidad acerca de los delincuentes y ex-delincuentes, disipar los prejuicios y estereotipos y reconocer los beneficios a corto y largo plazo asociados a una reintegración social coordinada, incluyendo iniciativas, tales como, planes de liberación temporal y condicional. Los estados deben educar a todos aquellos que participan de la administración de justicia y a la comunidad acerca de la importancia de la rehabilitación y reingreso efectivo como un medio eficiente en términos de costos en la protección de las comunidades. Esto podría implicar tranquilizar al público acerca de que las personas que representan un riesgo para la comunidad son supervisados y que serán re-encarcelados si incumplen las condiciones de liberación. Cuando sea conveniente, se pueden desarrollar campañas a través de los medios de comunicación.

### La Voz más allá de los Muros: Programas de radio de conciencia pública en Zululand, Sudáfrica

Este proyecto produce obras de teatro y programas radiales desde el interior de las cárceles para radio estaciones comunitarias externas. Estos tienen una gran audiencia. En cuatro cárceles, las comunidades penitenciarias forman colectivos de teatro y cuentan sus historias al mundo exterior mediante obras e historias pulidas y desarrolladas artísticamente. Esto ha ayudado al desarrollo de los delincuentes que participan en estos programas y también ha tenido un gran impacto sobre la audiencia en términos de obtener información acerca de la vida en la cárcel.

Fuente: *Creando Caminos para la Reintegración de Delincuentes, Informe de Conferencia*, Fundación Sociedad Abierta para Sudáfrica, 2008

## 19.2 Prevención de la reincidencia tratando el desempleo

Los estudios demuestran que un empleo estable es una de las mejores garantías en contra de la reincidencia, pero encontrar y mantener un trabajo puede ser uno de los desafíos más difíciles que debe enfrentar un delincuente tras su liberación. En consecuencia, las cárceles deben mantener un interés entusiasta en mejorar la capacidad de empleo de los reclusos.

### Asuntos a ser tratados por la ley y política local

#### ■ Salud y trabajo

El primer paso en este proceso debiera ser entregar asistencia a los problemas de salud que puedan interferir con la capacidad del delincuente de mantener un trabajo. En los casos en que hay problemas mentales y de abuso de sustancias, puede ser útil combinar programas de tratamiento con una liberación temporal o intermitente. Por ejemplo, el código penitenciario sueco permite a los reclusos dejar la cárcel durante un tiempo para participar en programas exteriores que contribuyan a su rehabilitación. Estos servicios son regularmente más usados para ubicar temporalmente a quienes abusan del alcohol y las drogas en hogares de grupos terapéuticos, en donde reciben tratamiento, ayuda mutua y supervisión no punitiva.

## ■ Un enfoque personalizado de la búsqueda de trabajo

Las cárceles debieran evaluar el nivel de educación, experiencia laboral y habilidades de cada delincuente en particular, con el objeto de desarrollar un plan de trabajo a largo plazo. El trabajo desarrollado por los delincuentes durante el encarcelamiento debiera ser parte de un plan a largo plazo y debiera permitirles mejorar las habilidades existentes y desarrollar otras nuevas. Muchos reclusos pueden tener discapacidades de aprendizaje que requieren de tratamiento, o largas historias de abandono educacional que han resultado en analfabetismo u otros vacíos en las habilidades y el conocimiento. Los sistemas penitenciarios debieran ser capaces de diagnosticar estos problemas y contar con los recursos y las relaciones necesarias para tratarlos. Los reclusos debieran tener la opción de participar en programas de aprendizaje que se ajusten a los estándares nacionales y que resulten en títulos u otras certificaciones nacionalmente reconocidas que mejoren sus credenciales para futuros empleos.

## ■ Construir relaciones con empleadores

Una de las mejores formas de asegurar la estabilidad futura del empleo para los delincuentes es ayudarlos a establecer relaciones con los empleadores externos mientras se encuentran en la cárcel, y crear incentivos legales y financieros para que las empresas contraten a delincuentes. Por ejemplo, en el Reino Unido, el Servicio de Aprendizaje y Habilidades para Delincuentes trabaja en asociación con empresas y organizaciones privadas para capacitar y entregar oportunidades de trabajo a los reclusos.<sup>91</sup> Estas organizaciones privadas entrevistan, seleccionan y capacitan a los delincuentes durante su detención. A las personas seleccionadas se les confieren permisos diarios para trabajar en estas empresas por el tiempo restante de sus condenas, y se les entrega empleos de tiempo completo al término de su plazo en la cárcel. Aún cuando hace falta investigación para evaluar este programa y otros similares, hay cierta evidencia de su éxito en la reducción de las tasas de reincidencia a dos años en un 50% de la población usada como muestra.

Los estados pueden crear incentivos para que las empresas contraten ex-delincuentes, dando incentivos tributarios u ofreciendo subsidiar los beneficios del empleado. En Turquía, la Ley Laboral obliga a las empresas que emplean a más de 50 personas a mantener un porcentaje fijo de ex-reclusos entre su personal.<sup>92</sup> Si las empresas incumplen esta obligación, entonces deben pagar una multa al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. La Institución del Empleo del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social tiene un mandato para ayudar a ex-reclusos mediante capacitación vocacional y programas de rehabilitación apropiados que les permitan encontrar un trabajo adecuado y asistir en su reintegración social. El Ministerio usa las multas para financiar los programas de capacitación vocacional en las cárceles, la educación y capacitación

de las personas que se encuentran bajo libertad vigilada y reclusos, y la asistencia tras la liberación. Más aún, se les ofrece a las empresas con menos de 50 empleados un incentivo económico para emplear ex-reclusos, en donde la obligación del empleador de pagar los beneficios de seguridad social de estos empleados ex-reclusos es compartida por mitades con la hacienda pública.

## ■ Limitar el acceso a los antecedentes penales

El estigma asociado al hecho de tener antecedentes penales a menudo disuade a potenciales empleadores. Los legisladores pueden ayudar a tratar este problema limitando los casos en los cuales los empleadores pueden acceder a los registros penales, restringiendo el tipo de información que los potenciales empleadores ven cuando se les da acceso, exigiendo asimismo que dichos antecedentes también registren los progresos positivos del delincuente y creando procedimientos mediante los cuales los ex-reclusos puedan solicitar que sus antecedentes sean eliminados o sellados. Los antecedentes de delincuentes menores nunca debieran estar disponibles para el público, la prensa o potenciales empleadores.

## 19.3 Relaciones con la comunidad y la familia

De conformidad con las investigaciones relativas a la reincidencia, otro de los factores determinantes para que una persona reincida en la delincuencia es el alcance de sus relaciones con su familia y comunidad. Estas conexiones ayudan a entregar apoyo y estructuras durante la muchas veces extremadamente estresante transición hacia la reintegración a la sociedad. Puede ser muy difícil mantener dichas relaciones mientras se cumple una condena de cárcel. Corresponde a los creadores de políticas y funcionarios penitenciarios asegurar que los reclusos puedan mantener contacto con el mundo exterior. Esto significa adoptar medidas positivas que permitan las visitas regulares y la correspondencia entre los reclusos y sus seres queridos.

## Asuntos a ser tratados por la ley y política local

### ■ Trabajar con profesionales

A veces, la ansiedad e incertidumbre asociadas al reingreso pueden, por sí mismas, ser un obstáculo para la reintegración exitosa. La cárcel y los sistemas de libertad vigilada (cuando funcionan) pueden ayudar a aliviar algunas de estas tensiones, trabajando con otros organismos de servicio social en la comunidad con el objeto de entregar asistencia relacionada al alojamiento, transporte, cuidado médico continuo y búsqueda de trabajo. Pero en algunos casos (por ejemplo, cuando es probable que el delincuente se encuentre habitualmente con la víctima, o cuando el delito en cuestión tuvo un alto perfil público) las personas y sus cercanos pueden requerir de ayuda adicional para manejar



la transición. Esto puede adoptar la forma de programas de justicia restaurativa o terapias individuales o grupales para el delincuente, la víctimas y sus familias.

Todos estos esfuerzos son más efectivos si empiezan antes y si se basan en las relaciones de apoyo continuas. Los delincuentes debieran empezar a desarrollar relaciones con trabajadores sociales, trabajadores de ONG, terapeutas, asesores religiosos, funcionarios encargados del sistema de libertad vigilada y profesionales de la salud al inicio de su condena de cárcel. Todas estas personas necesitan ser incentivadas a visitar la cárcel en forma regular y a participar en todo el proceso de rehabilitación. Esto sólo ocurrirá mediante los esfuerzos coordinados del personal de las cárceles, organismos encargados de hacer cumplir la ley, organismos de seguridad social, la sociedad civil y la comunidad, y con el aliento de abogados defensores estatales y civiles.

### ■ Construir relaciones con la familia

En algunos casos, el hecho de haber pasado tiempo en la cárcel, por sí mismo, puede dañar los lazos de una persona con sus amigos y familiares. En sociedades extremadamente patriarcales, las mujeres pueden encontrarse en una situación desventajosa adicional al momento de ser liberadas, ya que enfrentan no sólo la discriminación asociada al hecho de haber estado encarceladas, sino que también la censura adicional por no cumplir con los estereotipos del género. En los casos en que el estigma es particularmente fuerte, las familias de las delincuentes mujeres pueden rechazarlas en forma explícita y –cuando hay hijos involucrados– puede incluso denegárseles sus derechos propios de su maternidad. En atención a que el número de mujeres encarceladas es comparablemente menor, la cantidad de cárceles para mujeres también es más bajo. Esto significa que es más probable que las mujeres cumplan sus condenas a gran distancia de sus comunidades, lo que dificulta aún más preservar las relaciones. Para tratar estos problemas, el régimen penitenciario debiera incluir servicios sociales, legales y psicológicos destinados a las necesidades y preocupaciones particulares de las reclusas. En la medida de lo posible, las instalaciones penitenciarias debieran ser pequeñas y locales, en vez de grandes y centralizadas. Esto no sólo permite el contacto continuo entre los reclusos y sus familias, sino que también permite una mayor coordinación entre la administración de la cárcel y la comunidad del delincuente en el desarrollo de su rehabilitación.

### ■ Condenas cortas

Aún cuando los programas penitenciarios educativos y de capacitación integrales discutidos más arriba obviamente no son practicable para el caso de estadías breves en la cárcel, la administración de la cárcel es igualmente la responsable de poner en contacto a las personas que cumplen condenas cortas con los servicios comunitarios que puedan asistirles en la transición del

reingreso a la sociedad. Las organizaciones de la sociedad civil – que debieran involucrarse en la modelación e implementación de los planes de rehabilitación en las cárceles en general – pueden ser particularmente útiles en la planificación y manejo del cuidado posterior de aquellos que cumplen condenas de corto plazo. En los Estados Unidos, por ejemplo, han surgido cientos de grupos sin fines de lucro que cubren una amplia gama de intereses relativos a los delincuentes, ex-delincuentes y sus familias. Estos incluyen organizaciones que prestan servicios de alojamiento transicional, colocación laboral y capacitación, asistencia legal, terapia, asistencia financiera y educacional para los hijos y esposos(as) de los reclusos(as), y transporte para las vistas diarias de sus seres queridos.

## 19.4 El rol de la libertad condicional

*“Las investigaciones internacionales muestran que las decisiones de libertad condicional basadas en una mejor investigación pueden ser tres a cuatro veces más exitosas en la prevención de la reincidencia que la liberación automática al término de una sentencia fija.”*

Juez D.G. Carruthers, Presidente del Departamento de Libertad Condicional de Nueva Zelanda <sup>93</sup>

La libertad condicional se refiere a la libertad de un recluso, bajo ciertas circunstancias, antes del término de su condena. Puede ser conferida en forma discrecional, después de un cierto tiempo de cumplimiento de la condena, o puede ser obligatoria después de un periodo mínimo de cumplimiento de la condena o después del cumplimiento de una porción fija de la misma. Las condiciones de la libertad pueden incluir el pago de una compensación a la víctima, entrar a un programa de tratamiento de drogas o alcohol, trabajar o desarrollar alguna otra actividad ocupacional, tales como capacitación vocacional, participación en programas de desarrollo personal, o la prohibición de residir o visitar ciertos lugares. La violación de las condiciones de liberación puede resultar en la revocación de la misma y el re-encarcelamiento.

### Asuntos a ser tratados por la ley y política local

#### ■ Rol de los departamentos de libertad condicional

La decisión de conferir la libertad condicional habitualmente reside en un departamento independiente de libertad condicional o una comisión cuyo objetivo principal es garantizar la seguridad pública. Los departamentos de libertad condicional pueden estimular la motivación de los reclusos a trabajar por el reingreso, dando la oportunidad de una liberación anticipada y condiciones de liberación menos restrictivas. Una vez en la comunidad, las autoridades de supervisión pueden incentivar a los reclusos a través de menores exigencias relativas a su obligación de reportarse, condiciones flexibilizadas y liberación de responsabilidad anticipada. Los departamentos de libertad condicional pueden también jugar un rol importante en mantener a

las víctimas informadas acerca de cuándo un delincuente puede ser liberado e involucrarlas en el proceso de toma de decisiones relativo a la libertad condicional, y pueden integrar la seguridad de la víctima en sus estrategias de supervisión.

### **Libertad condicional en Kazajistán**

En el año 2003, en Kazajistán, entró en vigencia una nueva legislación que flexibiliza las exigencias para adquirir el derecho a libertad condicional, entre otras cosas. En el año 1998, la población penal total de Kazajistán ascendía a 86.000 (cárceles) y 16.000 (centros de detención previa a la condena) personas. Tenía la dudosa distinción de ser el tercer país en el mundo con tasas más altas de poblaciones penales.

En marzo de 2005 estas cifras habían reducido dramáticamente a 44.284 y 8.324, respectivamente, y Kazajistán cayó al puesto 25 en el mundo. Esta disminución ha sido atribuida principalmente a la flexibilización de las reglas que regulan el derecho a la libertad condicional. Los reclusos liberados condicionalmente son más del doble. Al mismo tiempo, la tasa general de reincidencia (incluyendo a todos los reclusos liberados) disminuyó en un 7,8 por ciento entre los años 2002 y 2003.

Fuente: Atabay, T. et al

### **■ Preparación de la liberación**

Es poco probable que la libertad condicional sin una preparación temprana para la liberación sea exitosa. Para ser efectiva, debe ser usada como una parte integral de un programa de reintegración social. Parte de la dificultad de la política de reingreso es que no siempre hay claridad acerca de quién es el responsable de asegurar que sea exitosa. En el desarrollo de los esfuerzos por un reingreso efectivo, los servicios de libertad condicional o vigilada se encuentran entre las cárceles y la comunidad. En muchos casos, cuentan con responsabilidades que alcanzan a las cárceles para colaborar con la planificación de la liberación, así como a la comunidad en relación al manejo de los delincuentes tras su liberación y las respuestas aplicables tras la violación de la libertad condicional. En consecuencia, están bien capacitados para reducir la fragmentación que frecuentemente ocurre entre los diversos organismos de justicia penal y para proveer una supervisión coherente al reingreso. En países en donde no hay servicios de libertad condicional (la mayoría de los países en desarrollo), el rol de las organizaciones de la sociedad civil pasa a ser esencial para incentivar activamente la reintegración.

### **Participación de una ONG en la reintegración: Centro de Reconstrucción y de Capacitación de Habilidades para la Vida (REALISTIC) en Sudáfrica**

REALISTIC diseña un plan de reintegración para cada recluso que se encuentra en libertad condicional, en base a las necesidades y capacidades individuales del recluso. Los participantes generalmente tienen entre 14 y 25 años y deben asistir a un campamento de seis semanas en el cual reflexionan acerca de sus propias vidas y tratan el estigma de ser un ex-delincuente. Son desafiados a abstenerse de usar drogas y se espera su participación en actividades destinadas a enseñarles a lidiar con los asuntos reales que subyacen a sus adicciones. Las actividades incluyen excursionismo, clases de arte, educación ambiental, entrenamiento físico, trabajo en equipo, ejercicios de escritura y clases de higiene personal. Dos semanas después de cada campamento de seis semanas son sometidos a exámenes de sustancias ilegales por un doctor que ejerce su práctica privada. En promedio, aproximadamente un 80 por ciento de los que asisten a los campamentos arrojan exámenes negativos después de cada uno de ellos. Se incentiva a los participantes a formar grupos de apoyo familiar con la ayuda de los facilitadores capacitados de REALISTIC. Se realizan regularmente visitas a los hogares y, en la medida de lo posible, se invita a las familias a participar del trabajo de REALISTIC. A la fecha, REALISTIC ha ofrecido su apoyo a aproximadamente 200 ex-delincuentes, el 85% de los cuales no violaron su libertad condicional, ni volvieron a la cárcel por otros delitos.

Fuente: *Creando Caminos para la Reintegración de Delincuentes, Informe de Conferencia*, Fundación Sociedad Abierta para Sudáfrica, 2008

### **■ Riesgos de la libertad condicional**

Las directrices de libertad condicional frecuentemente son usadas por los departamentos de libertad condicional para evaluar el riesgo de reincidencia, considerando factores como la gravedad del delito, la edad del delincuente, encarcelamientos previos y conducta disciplinaria penitenciaria anterior. Sin embargo, el uso de la libertad condicional si trae riesgos aparejados. Un delito de alto perfil cometido por un delincuente en libertad condicional pueden generar una gran crítica de las autoridades de libertad condicional y crear presión para denegarla a otros. Esto debiera ser manejado mediante la inversión en rehabilitación y apoyo tras la liberación, así como en educación pública continua acerca de la rehabilitación efectiva y el reingreso.

*"La mayoría de las personas entiende que la delincuencia no es prevenida a través de la cárcel. Muchos apoyarían un movimiento que se transformó en la fuente de orgullo de una comunidad que redestinó en forma gradual sus recursos, sacándolos del encarcelamiento y destinándolos a la prevención de la violencia, ayudando a familias perturbadas, dando más oportunidades de educación, apoyando a los niños que sin dicha ayuda se transformarían en la próxima generación de reclusos, creando nuevas alternativas de participación pública y usando las habilidades de mediación y resolución de conflictos presentes en tantas personas".*

Baronesa Vivien Stern, Miembro Superior de Investigación del Centro Internacional de Estudios Penitenciarios del King's College, Londres y Secretaria General Honoraria de PRI, en *Un Pecado contra el Futuro: Encarcelamiento en el Mundo*, Londres, 1998

Ningún país que diseña su sistema de justicia penal tiene el lujo de empezar de cero. La historia reciente y no tan reciente, a veces violenta y divisiva, la costumbre, los mitos y la realidad de los compromisos existentes en la forma de seres humanos, presupuestos, instituciones, legislación y políticas existentes, atan de manos a quienes empiezan la tarea de crear algo nuevo.

Sin embargo, cualquier administración que desee eventualmente contar con un sistema de justicia penal humanitario y que funcione en forma adecuada no tiene otra opción que soltar aquellas amarras y volver a los principios básicos. Un análisis cuidadoso de los objetivos y el significado de la justicia, del por qué las cosas son de una u otra forma y como debieran ser – estándares y normas internacionales, y las prácticas exitosas en otros países–, es el único camino para eliminar las muchas adicciones que carecen de evidencia que las sustente, enmendando el equilibrio para los grupos vulnerables y curando en vez de dañar a la sociedad.

En su trabajo práctico alrededor del mundo, PRI ha durante veinte años tratado de responder a los gobiernos que están preparados para trabajar a su manera y apoyarlos. Las experiencias nos han mostrado que se requiere de una herramienta adicional. Este Manual no fue establecido para proveer una guía detallada, paso a paso, aplicable a la reforma de cada sistema de justicia penal en particular. La diferencia entre las tradiciones legales, las economías y sistemas de bienestar social son demasiado grandes y el sistema de justicia penal es en sí mismo un gran campo. El Manual está destinado, en cambio, a levantar en un orden lógico los asuntos que los grupos de interés debieran tener en cuenta y discutir antes de diseñar y asumir un proceso de reforma. Está destinado a entregar referencias de fuentes de orientación más detalladas, incluyendo la propia interpretación práctica de PRI de los estándares que se relacionan al encarcelamiento, *Haciendo que los Estándares Funcionen*. Está destinado a informar acerca de las intervenciones comunitarias que, inexplicablemente, aún se ubican en un segundo lugar en la mayoría de las discusiones de justicia penal, a pesar de entregar beneficios reales que para una cárcel son muy difíciles, y casi imposibles, de lograr. El Manual también está destinado a recordar al lector que solamente un proceso de reforma que incluya a todos los miembros interesados y afectados de la sociedad será probablemente exitoso en la creación de un sistema de justicia penal que responda a las necesidades de dicha sociedad. Si hemos aumentado el entendimiento de los mismos por parte de nuestros lectores, estaremos satisfechos.

Nuestra intención es que el Manual sea una herramienta efectiva y sensible, y haremos nuestros mejores esfuerzos para incorporar los comentarios recibidos de nuestros lectores ([lawandpolicy@penalreform.org](mailto:lawandpolicy@penalreform.org)). La reforma es un proceso de continua reflexión, renovación y reacción a los desarrollos emergentes, y trataremos de reflejar dicho proceso.

# Notas Finales

- 1 Creada en 1889, la Unión Interparlamentaria (UIP, [www.ipu.org](http://www.ipu.org)) es la organización internacional que reúne a los representantes de los parlamentos. Fomenta el intercambio de experiencias entre parlamentos y parlamentarios, considera asuntos de interés internacional, contribuye a la defensa y promoción de los derechos humanos como un factor esencial de la democracia y el desarrollo parlamentario. Contribuye también al fortalecimiento y desarrollo de la forma en que las instituciones representativas trabajan. Apoya y coopera de cerca con las Naciones Unidas, cuyos objetivos comparte. Cooperas asimismo con las organizaciones interparlamentarias regionales, y con las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales internacionales motivadas por los mismos ideales.
- 2 Los textos de estos tratados se encuentran disponibles en la página web del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org), junto con información actualizada acerca de los países que han firmado y ratificado los mismos.
- 3 Los textos de los siguientes instrumentos se encuentran disponibles en la página web del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org). Muchos de estos instrumentos son también discutidos con mayores detalles en *Haciendo que los Estándares Funcionen: un manual internacional de buenas prácticas penitenciarias*, el que puede ser descargado en forma gratuita en [www.penalreform.org](http://www.penalreform.org).
- 4 El derecho consuetudinario internacional es el derecho internacional que se desarrolla a través de la práctica general o consistente de los Estados, seguida en virtud de la sensación de una obligación legal: por ejemplo, aún cuando la Declaración Universal de los Derechos Humanos no es, en sí mismo, un instrumento vinculante, se considera que algunas de las disposiciones de la Declaración tienen el carácter de derecho consuetudinario internacional. La prohibición absoluta de la tortura y otras formas de tratos o castigos crueles, inhumanos y degradantes se encuentra en una serie de tratados internacional de derechos humanos y humanitarios, y es también considerado un principio del derecho consuetudinario internacional.
- 5 Al tiempo de la redacción de este instrumento, la 19ª Sesión de la Comisión de Delincuencia de la ONU ha adoptado una resolución y redactado reglas complementarias relativas a las reglas mínimas para el tratamiento de las mujeres en el sistema de justicia penal.
- 6 Debe indicarse que la Unión Africana (UA) adoptó un instrumento legal individual para crear una Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos, en la Cumbre de la UA de julio de 2008. El Protocolo del Estatuto de la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos establece la fusión de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Corte de Justicia de la UA. Este proceso se encuentra en curso.
- 7 Los tratados se encuentran disponibles en la página web de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, [www.achpr.org](http://www.achpr.org); otros instrumentos se encuentran disponibles en el compendio de las *Recomendaciones de África para la Reforma Penal*, PRI, 2008, el que puede ser descargado en forma gratuita en [www.penalreform.org](http://www.penalreform.org).
- 8 Estos instrumentos se encuentran disponibles en la página web de la Organización de Estados Americanos en [www.oas.org](http://www.oas.org), junto con información actualizada acerca de los países que los han firmado y ratificado (en los casos que corresponda).
- 9 Los siguientes se encuentran disponibles en la página web del Consejo de Europa en [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), junto con información actualizada acerca de los países que los han firmado y ratificado (en los casos que corresponda).
- 10 La Política Huddersfield y el Sitio de Análisis de Prevención–[www.scopic.ac.uk/StudiesHuddersfield.html](http://www.scopic.ac.uk/StudiesHuddersfield.html) (acceso el 1 marzo de 2010).
- 11 Ver Walmsley, R., *Lista de la Población Penal Mundial* (8va edición), Centro Internacional de Estudios Penitenciarios del King's College, Londres, en base a la última información disponible a principios de diciembre de 2008, y en una comparación con la información disponible para países previamente monitoreados.
- 12 Snacken, S., Beyens, K., y Tubex, H., *Revista Europea de la Delincuencia, ley Penal y Justicia Penal*, 3 (1995), 18-53.
- 13 Seppälä, T. L., *Tendencias Globales y Excepciones Locales: Explicando las Diferencias en el Uso del Encarcelamiento*, Versión 6.4.2009; ver también Mauer, M., *Tasas Internacionales Comparativas de Encarcelación: Un Examen de las Causas y Tendencias*, El Proyecto de Condena, 2003; King, R., Mauer, M., y Young, M., *Encarcelación y Delincuencia: Una Relación Compleja*, El Proyecto de Condena, 2005.
- 14 Elías Carranza [et al.], *Delincuencia, Justicia Penal y Cárceles en Latinoamérica y el Caribe: Cómo implementar el modelo de derechos y deberes de las Naciones Unidas*, Siglo XXI editores (2010), pp. 63-4.
- 15 Terblanche, S., *Investigación sobre el Proyecto de Marco para las Condenas*, Fundación Sociedad Abierta para Sudáfrica, 2008.
- 16 Fagan, J., y Meares, T., "Castigo, Disuasión y Control Social: La Paradoja del Castigo en Comunidades de Minorías", *Revista del Estado de Ohio sobre Derecho Penal*, 6 (2008) 173-229; ver también Fagan, J., "¿Disuaden las Sanciones Penales los Delitos de Drogas?", en MacKenzie, D.L. y Uchida, C.D., (eds.), *Drogas y Delincuencia* 188(1994); Sherman, L., "Desafío, Disuasión e Irrelevancia: Una Teoría de la Sanción Penal", *Revista de Investigación de los Delitos y la Delincuencia*, 30 (1993), 445.
- 17 Para más detalles, ver la página web de la ONG involucrada en este proyecto, Fundación Paz Ciudadana, [www.pazciudadana.cl](http://www.pazciudadana.cl). Al tiempo de la redacción de este instrumento, se planificaba una evaluación de impacto.
- 18 Ver Asociación Nacional de Abogados Defensores Penales, *El Problema de América-Cortes de Solución: Los Costos Penales del tratamiento y el Caso para la Reforma*, pp. 26, 24-6, 31-3, 38-9 (Septiembre 2009).
- 19 Ver por ejemplo, Moore, B., *Evaluación de Riesgos: Una guía para el profesional para predecir conductas dañinas*, Londres, Whiting & Birch, 2000.
- 20 Reglas mínimas para la Administración de la Justicia de Menores de la ONU, Regla 19: (1) El confinamiento de menores en establecimientos penitenciarios se utilizará en todo momento como último recurso y por el más breve plazo posible. Reglas mínimas de la ONU para el Tratamiento de los Reclusos, Regla 82 (1) Los dementes no deberán ser recluidos en prisiones. Se tomarán medidas para trasladarlos lo antes posible a establecimientos para enfermos mentales. Regla 82 (2) Los reclusos que sufran otras enfermedades o anomalías mentales deberán ser observados y tratados en instituciones especializadas dirigidas por médicos.
- 21 Citado en el *Manual de Planificación y Acción para la Prevención del Delito en el Sur de África y el Caribe* de la UNODC, [www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/CPhandbook-120109.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/CPhandbook-120109.pdf) (acceso el 27 de noviembre de 2009).
- 22 *Matrix Knowledge Group*, El Caso Económico en Favor y en Contra de las Cárceles, Noviembre 2007; *Matrix Knowledge Group*, El Caso Económico en Favor y en Contra de las Cárceles: Actualización, Noviembre 2008; Haciendo que la Justicia Funcione y Evidencia de Matrix: ¿Constituyen las condenas de cárcel de corto plazo un uso eficiente y efectivo de los recursos públicos?, Junio 2009.
- 23 Disponible en [www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html](http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html).
- 24 Muntingh, L., "Condenas Alternativas en África" en Sarkin, J., (ed.) *Derechos Humanos en las Cárceles Africanas*, Atenas, Ohio, Ohio University Press, 2008, pp. 178-203.



- 25 Tomado de una conversación con Norman Bishop, quien desarrolló la Unidad de Investigación y Desarrollo dentro de la Administración Penitenciaria y de Libertad Vigilada Sueca.
- 26 Disponible en [www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/compendium.html](http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/compendium.html).
- 27 Todos los estados miembros del Consejo de Europa son miembros de la Comisión de Venecia, así como Kirguistán, Chile, la República de Corea, Méjico, Marruecos, Argelia, Israel, Túnez, Perú y Brasil. Bielorrusia es un miembro asociado, mientras que Argentina, Canadá, la Santa Sede, Japón, Kazajistán, los Estados Unidos y Uruguay son observadores. Sudáfrica y la Autoridad Nacional Palestina tienen un estatus de cooperación especial similar a los observadores. Para mayor información ver [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).
- 28 Disponible en [www.penalreform.org/publications/makingstandards-work-international-handbook-good-prison-practice](http://www.penalreform.org/publications/makingstandards-work-international-handbook-good-prison-practice).
- 29 Disponible en [www.penalreform.org/resources/man-2008-compendium-prison-legislation-en.pdf](http://www.penalreform.org/resources/man-2008-compendium-prison-legislation-en.pdf).
- 30 Entre 2001-2008 el Instituto por la Paz de los Estados Unidos y el Centro Irlandés de Derechos Humanos, en cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos y la UNODC, lanzaron Códigos Modelo para el Proyecto de Justicia Penal después del Conflicto, tras un amplio proceso de consulta que involucró a 250 expertos internacionales. El proceso resultó en la creación de cuatro códigos modelo: Un Modelo de Código Penal, Un Modelo de Código de Procedimiento Penal, una Ley Modelo de Detención y una Ley Modelo de las Facultades de la Policía. Inicialmente, el destino de estos códigos Modelo era entregar directrices para los países post conflicto, pero durante el proceso de consulta se dieron cuenta que también podrían ser usados por otros estados con recursos limitados. Ver [www.nuigalway.ie/human\\_rights/Projects/model\\_codes.html](http://www.nuigalway.ie/human_rights/Projects/model_codes.html) (acceso el 10 de febrero de 2010).
- 31 <http://untreaty.un.org/english/treatyhandbook/hbframeset.htm> (acceso el 28 de febrero de 2009).
- 32 En algunos países, las leyes de derechos humanos internacionales (y, en algunos casos, regionales) pasan a ser automáticamente parte de la ley nacional. En otras palabras, tan pronto como un estado haya ratificado o accedido a un acuerdo internacional, el derecho internacional pasa a ser ley nacional. Bajo dichos sistemas, los tratados son considerados como auto-ejecutantes. En otros países, la ley de derechos humanos internacional no forma automáticamente parte de la ley nacional del estado que ratifica. La ley internacional en estos países no puede auto-ejecutarse, esto es, no tiene fuerza de ley sin la aprobación de legislación nacional adicional.
- 33 Sentencia P. N., Bhagwati, J. en Francis Coralie Mullin vs. La Unión Administradora del Territorio de Deli y otros. 1981 AIR 746 1981 (SCR (2) 516).
- 34 Kalmthout, A., *Libertad Vigilada en Europa*, Wolf, 2008.
- 35 Resumen sobre Prisiones en el Mundo, 2009.
- 36 Schonteich, M., "La Escala y Consecuencias de la Detención antes de la Condena alrededor del Mundo" en *Iniciativas de Justicia: Detención antes de la Condena*, Nueva York, Iniciativa de Justicia de Sociedad Abierta, 2008 pp. 44-56. Ver [www.soros.org/initiatives/osji/articles\\_publications/publications/pre-trial\\_20080513/Justice\\_Initiati.pdf](http://www.soros.org/initiatives/osji/articles_publications/publications/pre-trial_20080513/Justice_Initiati.pdf) (acceso el 26 de noviembre de 2009).
- 37 El Centro Internacional para la Reforma de la Ley y Política de Justicia Criminal, *Estrategias y mejores prácticas contra el hacinamiento en instituciones correccionales*, Griffiths, Curt Taylor y Murdoch, Danielle.
- 38 Departamento de Estado de los Estados Unidos, Informe de Ruanda sobre las Prácticas de Derechos Humanos 2007, [www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2007/100499.htm](http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2007/100499.htm), citado en Griffiths 2009.
- 39 Este ejemplo fue citado en *Medidas Privativas de Libertad y No Privativas de Libertad: Detención Antes de la Dictación de la Sentencia*, UNODC, 2006 ([www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat\\_eng/2\\_Detention\\_Prior\\_Adjudication.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/2_Detention_Prior_Adjudication.pdf) (acceso el 27 de noviembre 2009)).
- 40 Para más información ver *Libertad al costo de la Inocencia: Un Informe sobre las Cárceles Adalats en India*, Iniciativa sobre Derechos Humanos del Commonwealth, 2009.
- 41 Para mayor información acerca de la corrupción en los sistemas de justicia penal ver la Convención de la ONU contra la Corrupción (adoptada el 2005) [www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html).
- 42 Sarkin, J., *Cárceles en África: Una Evaluación desde la Perspectiva de los Derechos Humanos*, Revista Internacional de Derechos Humanos, 9 (2009), 22-49.
- 43 Recomendación N° R (92) 17 del Comité de Ministros a los estados miembros sobre consistencia de las condenas (1992).
- 44 UNODC, *Manual de Principios Básicos y Prácticas Promisorias de Alternativas al Encarcelamiento*, Serie de Manuales de Justicia Penal, 2007, p. 29.
- 45 Stern, V., *Desarrollando Alternativas a la Cárcel en Europa Oriental y Central, y en Asia Central, un Manual de Directrices*, King's College Londres, Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, Mayo 2002.
- 46 Para más información ver la página web de la Asociación Nacional de Justicia Terapéutica [www.anjt.org.br/index.php](http://www.anjt.org.br/index.php) (acceso el 27 de noviembre de 2009).
- 47 Cambio de Vida a través de la Literatura: Un Programa de Condenas Alternativas <http://cfl.umassd.edu/home-flash.cfm> (acceso el 27 de noviembre de 2009).
- 48 Fondo de Reforma Penitenciaria, *Sin Problemas: Haciendo Reformas*, PRT, 2009.
- 49 *Repensando el Delito & Castigo: El Informe*, Fundación Esmée Fairbairn, Diciembre 2004.
- 50 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Manual de programas de Justicia Restaurativa, series de manuales de justicia penal*, UNODC, 2006.
- 51 Stern, V., *Desarrollando Alternativas a la Cárcel en Europa Oriental y Central, y en Asia Central, un Manual de Directrices*, King's College Londres, Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, Mayo 2002, p. 23.
- 52 Este ejemplo fue citado en *Medidas Privativas de Libertad y No Privativas de Libertad: Alternativas al Encarcelamiento*, UNODC 2006 ([www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat\\_eng/2\\_Detention\\_Prior\\_Adjudication.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/2_Detention_Prior_Adjudication.pdf) (acceso el 27 de noviembre 2009)).
- 53 Citado en Priseman, R., *No hay Formas Humanas de Matar*, Seabrook Press, 2009, ver también [www.mvfr.org](http://www.mvfr.org).
- 54 Ver la página web de Amnistía Internacional en [www.amnesty.org/en/death-penalty/abolitionist-and-retentionist-countries](http://www.amnesty.org/en/death-penalty/abolitionist-and-retentionist-countries) (acceso el 27 de noviembre 2009).
- 55 Fagan, J., Zimring, F., y Geller, A., Simposio, "Pena Capital y Asesinato Capital: Cuota de Mercado y Efectos Disuasivos de la Pena de Muerte", *Texas Law Review*, 84 (2006), 1803.
- 56 [www.mvfr.org/sites/default/files/pdf/MVFHR9-09.pdf](http://www.mvfr.org/sites/default/files/pdf/MVFHR9-09.pdf), acceso el 24 junio de 2010.
- 57 Ver Centro de Información de la Pena de Muerte, *Ser inteligente frente al delito: Reconsideración de la Pena de Muerte en una Época de Crisis Económica* (Octubre 2009); ver también Fagan, J., Zimring, F., y Geller, A., Simposio, "Pena Capital y Asesinato Capital: Cuota de Mercado y Efectos Disuasivos de la Pena de Muerte", *Texas Law Review*, 84 (2006), 1803; Cook, P. y Slawson, D., *El Costo de Perseguir Casos de Asesinato en Carolina del Norte*, 1993.

- 58 Ver Grann, D., "Prueba de Fuego: ¿Ejecutó Tejas a un Hombre Inocente?", *The New Yorker*, 7 de septiembre de 2009; Centro de Información de la Pena de Muerte, La Lista de Inocencia, [www.deathpenaltyinfo.org/innocence-list-those-freed-death-row](http://www.deathpenaltyinfo.org/innocence-list-those-freed-death-row) (último acceso el 21 de diciembre de 2009); Centro de Información de la Pena de Muerte, *Inocencia y Crisis de la Pena de Muerte Americana* (Septiembre 2004).
- 59 Por ejemplo, ver discursos de Hamdy Murad y Hassan Zeid Mohammed en el seminario La Pena de Muerte en el Mundo Árabe, desarrollado en Julio de 2007 en Amman, Jordania, disponible resumen en [www.penalreform.org/content/arab-regionalconference-abolition-death-penalty](http://www.penalreform.org/content/arab-regionalconference-abolition-death-penalty), acceso el 26 de junio 2010.
- 60 Craig, J. y Preston, L., "Las ejecuciones desastrosas traen indultos", *The Cincinnati Enquirer*, 16 de septiembre, 2009.
- 61 Ver Mortenson, J., "Ganar el Derecho a ser Castigado: Métodos de Ejecución, Teoría de la Culpabilidad y la Cruel e Inusual Cláusula de Castigo", *Iowa Law Review*, 88 (2003), 1,099 (discusión de ejecuciones fallidas y métodos de ejecución).
- 62 Los siguientes delitos han sido identificados como no constitutivos de los delitos "más graves" por varios organismos intergubernamentales internacionales y regionales: delitos económicos, delitos políticos, secuestro sin resultado de muerte, práctica religiosa, relaciones sexuales consensuadas entre adultos, delitos relacionados a las drogas, prostitución.
- 63 *Niños Detrás de las Rejas: Un Estudio de los Niños en Conflicto con las Leyes*, Defensa Internacional de los Niños, 2003.
- 64 Ver *Human Rights Watch*, *El Resto de sus Vidas: Vida sin Libertad Condicional para Delincuentes Jóvenes en los Estados Unidos en el 2008*, 2008; Iniciativa de Justicia Igualitaria, *Cruel e Inusual: Condenando a niños de 13 y 14 años a morir en prisión*, 2007.
- 65 Zhang, L. y Liu, J., "Ley de Prevención de la Delincuencia Juvenil en China: la Ley y la Filosofía", *Revista internacional de Terapia de la Delincuencia y Criminología Comparativa*, 51 (2007), 541.
- 66 Este ejemplo fue citado en *Mejorando la Protección de los Niños en Conflictos con las Leyes en el Sur de Asia*, UNICEF y Unión Interparlamentaria, 2007.
- 67 Berman, A.H. y Farbring, C.Å., (eds.): *Kriminalvård i praktiken: Strategier för att minska återfall i brott och missbruk. (Cárceles y trabajo de libertad vigilada en la práctica: estrategias para reducir la recaída en la delincuencia y el mal uso de las drogas)*, Studentlitteratur, Lund, 2010.
- 68 Muchos de los asuntos discutidos en esta sección se cubren en forma íntegra en Coyle, A., *Un Enfoque de los derechos Humanos a la Administración Penitenciaria*, ICPS, 2009.
- 69 Recomendación Rec(2006)2 del Comité de Ministros a los estados miembros sobre Normas Penitenciarias Europeas – N° 50.
- 70 Este ejemplo fue citado en el *Manual sobre los Prisioneros con Necesidades Especiales*, UNODC, 2006 [www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Prisoners-with-special-needs.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Prisoners-with-special-needs.pdf) (acceso el 27 de noviembre 2009).
- 71 Informe del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes para el Gobierno Georgiano, 2007.
- 72 Ver 65 más arriba.
- 73 *Mejorando el Cuidado de la Salud en las Cárceles*, Directriz ICPS 2005.
- 74 La Asociación Médica Mundial ha producido un *Manual de Declaraciones* que incluye una referencia al hecho de que los doctores de las cárceles debieran tener la misma relación con los prisioneros que la relación que los médicos civiles tienen con sus pacientes.
- 75 *El Castigo Involuntario*, OMS Octubre 2009 [www.euro.who.int/mediacentre/PR/2009/20091028\\_1](http://www.euro.who.int/mediacentre/PR/2009/20091028_1) (acceso el 27 de noviembre de 2009).
- 76 "Cuando la Mente no Tiene Miedos y la Cabeza es Mantenida en Alto", Informe de Salud Mental y del Cuidado de la Mujer y los Niños en la Cárcel de Andhra Pradesh, PRAJA, 2001.
- 77 *Drogas en Foco*, Centro Europeo de Monitoreo de las Drogas y Nota Informativa sobre la Adicción a las Drogas, Ene-Feb 2003.
- 78 *Manual sobre los Prisioneros con Necesidades Especiales*, UNODC, 2009 ([www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Prisoners-withspecial-needs.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Prisoners-withspecial-needs.pdf) (acceso el 27 de noviembre 2009)).
- 79 "Cárceles Abiertas en India: ¿Qué tan Abiertas pueden ser las Cárceles Abiertas?", PRAJA y PRI, 2002.
- 80 Página web del Ministerio de Asuntos Internos, Gobierno de Singapur, [www.mha.gov.sg/basic\\_content.aspx?pageid=75](http://www.mha.gov.sg/basic_content.aspx?pageid=75) (acceso el 28 de junio 2010).
- 81 Resolución 76 (2) del Consejo de Europa sobre Tratamiento de Prisioneros de Largo Plazo, 1976.
- 82 Recomendaciones de la ONU sobre la Cadena Perpetua, 1994.
- 83 Muchos de los asuntos discutidos en esta sección se cubren en forma íntegra en Coyle, A., *Un Enfoque de los derechos Humanos a la Administración Penitenciaria*, ICPS, 2009.
- 84 Muntingh, L., *Después de la Cárcel: El caso para la reintegración del delincuente*, Iniciativa Africana de Seguridad Humana. Monografía 52 (Marzo 2001) [www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No52/Content.html](http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No52/Content.html) (acceso el 27 de noviembre 2009).
- 85 Ioana Naivalurua, Comisionada, Servicios Penitenciarios y Correccionales de Fiyi . Ver [www.corrections.org.fj](http://www.corrections.org.fj) para más información.
- 86 Ver la página web del Servicio Penitenciario y de Libertad Vigilada Sueco para mayor información sobre este tema, [www.kriminalvarden.se/sv/English/](http://www.kriminalvarden.se/sv/English/) (acceso el 27 de noviembre 2009).
- 87 Ver la página web [www.kris.a.se](http://www.kris.a.se) para mayor información.
- 88 Este ejemplo fue citado en Reintegración Social, UNODC 2006 [www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat\\_eng/4\\_Social\\_Reintegration.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/4_Social_Reintegration.pdf) (acceso el 27 de noviembre 2009).
- 89 Juez Deon van Zyl, Juez inspector, Cuerpo Judicial de Inspección de las Cárceles, Pretoria, Sudáfrica, Creando Caminos para la Reintegración de Delincuentes, Informe de Conferencia, Fundación Sociedad Abierta para Sudáfrica, 2008.
- 90 Informe del Relator Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en la Misión de África para la República de Sudáfrica, 2004.
- 91 Ver Informe sobre el Servicio de Aprendizaje y Habilidades de los Delincuentes, 2008 [www.nao.org.uk/publications/0708/meeting\\_needs\\_the\\_offenders%E2%80%99.aspx](http://www.nao.org.uk/publications/0708/meeting_needs_the_offenders%E2%80%99.aspx) (acceso el 27 de noviembre 2009).
- 92 Este ejemplo fue citado en Reintegración Social, UNODC 2006 [www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat\\_eng/4\\_Social\\_Reintegration.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/4_Social_Reintegration.pdf) (acceso el 27 de noviembre 2009).
- 93 Tomado del artículo presentado por el Juez Carruthers como parte del Congreso de la ONU sobre Prevención de la Delincuencia y Justicia Penal, 2010.



# Anexos

# A1 Organismos internacionales y regionales que pueden dar información y apoyo al proceso de reforma

Consejo de Europa, Consejo para la Cooperación Penológica  
[www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/prisons\\_and\\_alternatives](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/prisons_and_alternatives)

Instituto Europeo para la Prevención y el Control del Delito, afiliado a las Naciones Unidas – HEUNI  
[www.heuni.fi](http://www.heuni.fi)

Centro Internacional para la Reforma de la Ley Penal y la Política de Justicia Penal – ICCLR y CJP  
[www.icclr.law.ubc.ca](http://www.icclr.law.ubc.ca)

Centro Internacional de Estudios Penitenciarios  
[www.kcl.ac.uk/schools/law/research/icps](http://www.kcl.ac.uk/schools/law/research/icps)

Unión Interparlamentaria  
[www.ipu.org](http://www.ipu.org)

Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos  
[www.osce.org/odihr/13431.html](http://www.osce.org/odihr/13431.html)  
[Legislationline.org](http://Legislationline.org)

Penal Reform International – PRI  
[www.penalreform.org](http://www.penalreform.org)

Instituto Raoul Wallenberg de Derechos Humanos y Derecho Humanitario  
[www.rwi.lu.se](http://www.rwi.lu.se)

Instituto Africano para la Prevención de la Delincuencia y el Tratamiento de los Delincuentes de las Naciones Unidas– UNAFRI  
[www.unafri.or.ug](http://www.unafri.or.ug)

Instituto de Asia y el Extremo Oriente para la Prevención de la Delincuencia y el Tratamiento de los Delincuentes de las Naciones Unidas – UNAFEI  
[www.unafei.or.jp/english/](http://www.unafei.or.jp/english/)

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF  
[www.unicef.org](http://www.unicef.org)

Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia – UNICRI  
[www.unicri.it](http://www.unicri.it)

Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente – ILANUD  
[www.ilanud.or.cr](http://www.ilanud.or.cr)

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC  
[www.unodc.org](http://www.unodc.org)

Comisión de Venecia  
[www.venice.coe](http://www.venice.coe)

## Términos generales

*Acusado:* Persona contra la cual se levantan cargos. Persona que supuestamente ha cometido un delito.

*Absolución:* Liberación de la responsabilidad de un imputado tras un veredicto u orden que declara su inocencia.

*Sentencia:* Sentencia o decisión de una corte o tribunal.

*Arresto:* Detención legal realizada por un funcionario de la policía.

*Evaluación:* Información preparada para el tribunal u otro organismo que toma de decisiones, que intenta establecer los riesgos que presenta un delincuente, incluyendo las circunstancias en las cuales puede volver a delinquir, mediante un proceso de identificación de los posibles factores o causas y las acciones que pueden ser tomadas para reducir el riesgo de cometer un nuevo delito.

*Libertad bajo fianza:* Liberación de un imputado hasta su próxima comparecencia ante el tribunal, sometido a veces a la entrega de una garantía y/o el cumplimiento de ciertas condiciones. Esta garantía puede ser monetaria o no monetaria.

*Capellán:* Un representante de una fe religiosa que está ligado a una institución, por ejemplo una cárcel, para servir al bienestar espiritual y social de la comunidad religiosa en particular o de la comunidad en general.

*Cargo:* Una acusación formal en contra de una persona.

*Condena:* Cuando un delincuente se ha reconocido o ha sido encontrado culpable de un delito ante un tribunal, se dice que ha sido condenado. La condena entonces aparece en los antecedentes penales del delincuente.

*Prevención de la delincuencia:* Una gama de enfoques que previenen (o reducen) la delincuencia. Pueden incluir el desarrollo social, la integración de la comunidad, la renovación urbana o el trabajo con ciertas personas identificadas como vulnerables a la delincuencia o que probablemente cometerán delitos, incluyendo delincuentes y ex-delincentes.

*Sistema de justicia criminal o penal:* Las prácticas e instituciones de los gobiernos dirigidas a la defensa de la seguridad pública, haciendo cumplir las leyes y administrando justicia.

*Imputado:* Persona que enfrenta un juicio o comparece para ser condenado.

*Detenido:* A veces usado como un término general para cualquier persona privada de libertad, pero que más comúnmente designa personas privadas de libertad en un proceso penal en una etapa previa a la dictación de la condena o hasta que todas las apelaciones se han agotado, momento en el cual el detenido puede empezar a denominarse prisionero o recluso.

*Debido proceso:* El principio en virtud del cual el gobierno debe respetar todos los derechos legales de una persona en conformidad a la ley.

*Seguridad dinámica:* El desarrollo por parte del personal de relaciones positivas con los prisioneros considerados en forma grupal o individual, que se basen en los principios de firmeza y justicia, en combinación con un entendimiento de sus situaciones y características personales, incluyendo cualquier riesgo que puedan presentar o enfrentar.

*Enfoque personalizado:* Esto significa que las características personales de una persona, así como la naturaleza del delito, sean tomadas en cuenta en todas las etapas del proceso de justicia penal.

*Autoridad judicial:* Un tribunal, un juez o un fiscal público.

*Medida:* Una sanción impuesta por una autoridad judicial o administrativa antes de o en vez de una decisión de condena, o una condena que no implique encarcelamiento.

*Mitigación:* La explicación del delito dada por, o en representación de, la parte culpable, en un intento de minimizar la condena.

*Normalización:* El principio en virtud del cual debieran adoptarse las medidas para que la vida en prisión se parezca lo más posible a las realidades de la vida en la comunidad.

*Delincuente:* Aquel que ha sido condenado por un delito. A veces, también es usado para el sospechoso de haber cometido un delito.

*Paralegal:* Una persona que presta asesoría legal a las personas. Esto puede incluir cualquier cosa, desde informar acerca de la ley y los procedimientos de los tribunales, hasta asesorar y asistir los problemas legales. Han recibido capacitación legal pero no al nivel de un abogado calificado.

*Sistema penal:* Parte del sistema de justicia penal que trata las sanciones y medidas no privativas de libertad, la libertad vigilada, la libertad condicional y la cárcel.

*Detención previa a la condena:* El periodo de detención del imputado ordenado por la autoridad judicial, anterior a la condena. Esto no incluye la privación inicial de libertad por parte de la policía o un funcionario encargado de hacer cumplir la ley.

*Recluso o Prisionero:* El término más comúnmente aplicado a una persona privada de su libertad en un proceso penal. Puede ser aplicado a una persona en cualquier de las etapas que van desde la aprehensión policial hasta la liberación provisional o final.

*Servicios de libertad vigilada:* Un organismo, o la división de un organismo, creada o comisionada por el estado para trabajar con sospechosos o delincuentes que cumplen sentencias en la comunidad o que en el corto plazo volverán a la comunidad tras haber estado en la cárcel. Sus funciones típicas incluyen la evaluación continua, el manejo de riesgos y peligrosidad, entrega y supervisión de programas de rehabilitación entregados en la comunidad y diseñados para reducir la reincidencia.

*Fiscalía/Acusación:* La institución encargada de, o el desarrollo de, un procedimiento penal en contra de una persona.

*Rehabilitación:* Un concepto amplio en el que los factores subyacentes que han llevado a la conducta criminal en primer lugar son tratados, disminuyendo la probabilidad de reincidencia. Regularmente, se usa este término indistintamente con los términos reintegración y tratamiento.

*Reingreso/Reinserción:* Proceso por el cual un recluso está preparado para reintegrarse a la sociedad después de haber cumplido una condena de cárcel.

*Reincidencia:* Cuando un delincuente comete un nuevo delito después de haber sido condenado por un delito anterior.

*Revocación:* Acción tomada por un organismo competente, como un tribunal, un fiscal público, una autoridad penitenciaria, un organismo de libertad condicional, en respuesta a una o más infracciones de las condiciones propias de una medida no privativa de libertad. Esto no implica volver automáticamente a la privación de libertad, pero podría implicar considerar que otra medida no privativa de libertad o forma de supervisión puede ser más efectiva.

*Sanción:* Una pena u obligación que puede ser impuesta sobre un sospechoso o delincuente en la etapa anterior, durante o después del juicio por una autoridad reconocida.

*Infracciones de Estatus (status offences):* Conducta de una categoría de personas que no sería castigable penalmente en caso de otras personas, por ejemplo, en relación a un niño, no asistir al colegio, huir de su casa.

## **Términos relacionados a las medidas y sanciones no privativas de libertad**

*Liberación absoluta de responsabilidad:* El tribunal no ejerce otras acciones en contra del delincuente, pero la liberación de responsabilidad del delincuente puede aparecer en sus antecedentes penales.

*Advertencia:* Advertencia dada tras el reconocimiento de culpabilidad como una alternativa a la acusación. Puede formar parte de los antecedentes penales de una persona, aún cuando no constituya una condena. Una advertencia condicional lleva aparejada condiciones de reparación y/o rehabilitación.

*Orden de servicio comunitario:* Condena cumplida en la comunidad durante la cual los delincuentes trabajan gratis y bajo supervisión, en beneficio de la comunidad local.

*Compensación:* Una sanción o medida que implica exigir al delincuente que compense a la víctima.

*Liberación condicional de responsabilidad:* La liberación de responsabilidad de un delincuente sin una condena, a condición de que el delincuente no vuelva a delinquir dentro de un periodo de tiempo determinado. Si se comete un delito en dicho periodo, entonces el delincuente puede ser también condenado por el delito en relación al cual ha sido liberado condicionalmente de responsabilidad.

*Liberación condicional:* La liberación temprana de un recluso que queda sometido a monitoreo continuo y al cumplimiento de ciertos términos y condiciones por un plazo determinado, bajo la amenaza de volver a la cárcel si no se cumple con las condiciones. Esta puede ser conferida en forma discrecional, después de un cierto tiempo de cumplimiento de la condena, o puede ser obligatoria después de un periodo mínimo de cumplimiento de la condena o después del cumplimiento de una porción fija de la condena (ver Libertad condicional).

*Orden de toque de queda:* Una orden de toque de queda es similar al arresto domiciliario. Las personas deben permanecer dentro de un recinto, usualmente en sus casas, durante el periodo de toque de queda.

*Liberación de responsabilidad:* El delincuente es encontrado culpable del delito, y la condena aparece en sus antecedentes penales, pero no se toma ninguna acción en su contra en forma definitiva (liberación absoluta de responsabilidad), o no se toman acciones en su contra siempre que el delincuente no vuelva a delinquir dentro de un periodo de tiempo determinado (liberación condicional de responsabilidad).

*Desviación:* Procedimiento administrativo que permite a ciertos delincuentes saltarse el sistema de justicia penal para evitar que sean procesados en el futuro y condenados, por participar en, por ejemplo, procesos de mediación o un programa de tratamiento, o por compensar a la víctima.

*Tratamiento y examen de drogas:* Una condena para usuarios de drogas que reciben tratamiento por el uso de las mismas, quienes pueden estar obligados a realizarse en forma regular exámenes de orina para asegurar que no están usando drogas.

*Monitoreo electrónico:* Un delincuente o persona en libertad bajo fianza usa en el tobillo o muñeca una etiqueta electrónica que notifica a los servicios de monitoreo si el delincuente se ausenta durante el horario de toque de queda.

*Multa:* Una condena de un tribunal que implica que el delincuente pague dinero al mismo como castigo de su delito.

*Hogar a mitad de camino:* Un espacio para vivir, normalmente manejado por los servicios de libertad vigilada o penitenciarios, diseñado para acortar la distancia entre la vida en la cárcel y la vida en sociedad.

*Mediación:* Una forma de resolver conflictos o diferencias de intereses entre el delincuente y la víctima. Este servicio puede ser prestado por los servicios de libertad vigilada u organizaciones de la sociedad civil o de apoyo a las víctimas.

*Medidas y sanciones no privativas de libertad:* Condenas de un tribunal que trata al delincuente en la comunidad antes que en la cárcel. Implican ciertas restricciones a la libertad a través de la imposición de condiciones y

obligaciones, tales como, asistencias a programas de terapia o tratamiento y examen de drogas.

*Medidas no privativas de libertad para impedir la detención antes de la condena:* Se trata de exigencias impuestas a un imputado con el objeto de evitar la detención previa a la condena. Pueden incluir: obligación de comparecer ante el tribunal cuando sea requerido, no interferir con los testigos, reportarse en forma periódica a la policía u otras autoridades, someterse a monitoreo electrónico y/o toques de queda, entrega de pasaportes.

*Libertad condicional:* Liberación temprana de un recluso que luego queda sometido a una supervisión continua y es obligado a cumplir con ciertos términos y condiciones durante un plazo determinado, con la posibilidad de volver a la cárcel si se infringen dichas condiciones (ver liberación condicional).

*Programa de conducta delictual:* Un programa de trabajo asumido con un delincuente, que se diseña para enfrentar las razones o la conducta que lo lleva a delinquir; por ejemplo, delincuencia relacionada al uso de sustancias, programas de abuso doméstico, y programas de tratamiento de delincuentes sexuales.

*Justicia restaurativa:* Procesos que dan a la víctima la oportunidad de contarle al delincuente el impacto de su delito, de obtener respuestas a sus preguntas y de recibir una disculpa, y que dan al delincuente la oportunidad de entender el impacto de sus acciones y hacer algo para reparar el daño. La justicia restaurativa puede tener lugar como una alternativa al procesamiento de un delincuente por delitos menos graves, cuando un delincuente se ha declarado culpable en un tribunal antes de ser condenado, después de ser condenado, en la cárcel o en la comunidad.

*Condena suspendida:* Una condena privativa de libertad que no tendrá efecto a menos que se cometa otro delito dentro de un plazo determinado.

*Liberación temporal:* Liberación de un prisionero durante la condena, por un plazo fijo, para un propósito específico o, en general, para prepararse para volver a la sociedad al momento de su liberación condicional o final.



## Páginas web de referencia útiles

Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos – [www.achpr.org](http://www.achpr.org)

Asociación para la Prevención de la Tortura – [www.apr.ch](http://www.apr.ch)

Consejo de Europa – [www.coe.int](http://www.coe.int)

En particular, ver preguntas penitenciarias: recomendaciones y resoluciones del Consejo de Europa: 2010

Instituto Europeo para la Prevención y el Control del Delito, afiliado a las Naciones Unidas – [www.heuni.fi](http://www.heuni.fi)

Centro de Génova para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas – [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

Panel Inter-agencias sobre Justicia Juvenil – [www.juvenilejusticepanel.org](http://www.juvenilejusticepanel.org)

Centro Internacional para la Reforma de la Ley Penal y la Política de Justicia Penal – [www.icclr.law.ubc.ca](http://www.icclr.law.ubc.ca)

Centro Internacional para Estudios Penitenciarios – [www.kcl.ac.uk/schools/law/research/icps](http://www.kcl.ac.uk/schools/law/research/icps)

En particular, ver las Directrices, el Informe Penitenciario Mundial y Un Enfoque de los Derechos Humanos a la Administración Penitenciaria

Comité Internacional de la Cruz Roja – [www.icrc.org](http://www.icrc.org)

Unión Interparlamentaria – [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos – [www.osce.org](http://www.osce.org)

Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos – [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

Organización de Estados Americanos – [www.oas.org](http://www.oas.org)

Penal Reform International – [www.penalreform.org](http://www.penalreform.org)

Oficina Cuáquera para las Naciones Unidas – [www.quono.org](http://www.quono.org)

Instituto Raoul Wallenberg de Derechos Humanos y Derecho Humanitario – [www.rwi.lu.se](http://www.rwi.lu.se)

Consortio de Justicia Restaurativa – [www.restorativejustice.org.uk](http://www.restorativejustice.org.uk)

Justicia Restaurativa Online - [www.restorativejustice.org](http://www.restorativejustice.org)

Instituto Africano para la Prevención de la Delincuencia y el Tratamiento de los Delincuentes de la ONU – [www.unafric.or.ug](http://www.unafric.or.ug)

Instituto de Asia y el Extremo Oriente para la Prevención de la Delincuencia y el Tratamiento de los Delincuentes de la ONU – [www.unafei.or.jp/english/](http://www.unafei.or.jp/english/)

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – [www.unicef.org](http://www.unicef.org)

Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (DPKO) – [www.un.org/en/peacekeeping/cljas](http://www.un.org/en/peacekeeping/cljas)

Instituto Interregional de la ONU para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia ONU [www.unicri.it](http://www.unicri.it)

Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente – [www.ilanud.or.cr](http://www.ilanud.or.cr)

Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito – [www.unodc.org](http://www.unodc.org)

Asociación Médica Mundial – [www.wma.net](http://www.wma.net)

En particular, ver el Manual de Declaraciones de la Asociación Médica Mundial

Comisión de Venecia – [www.venice.coe](http://www.venice.coe)

## Libros, artículos e informes

### Antecedentes generales

Farral, S., *Repensando Lo que Funciona con los Delincuentes: Libertad Vigilada, contexto social y desistimiento del crimen*, Willan Publishing, 2004

Kalmthout, A., *Libertad Vigilada en Europa*, Wolf, 2008

Rodley, N., *El Tratamiento de Reclusos bajo el Derecho Internacional*, OUP, 2009

Van Zyl Smit, D., *Principios de la Ley y Política Penitenciaria Europea*, OUP, 2009

### Proceso de reforma

*Manual de Planificación y Acción para la Prevención del Delito en el Sur de África y el Caribe*, UNODC, 2008

*Acceso a la Justicia en África y más Allá*, PRI, 2007

*Acceso a la Justicia en África Subsahariana*, PRI, 2001

*Recomendaciones de África para la Reforma Penal*, PRI, 2008

*Compendio de Legislación Penitenciaria Comparativa*, PRI, 2008

*Compendio de Normas de las Naciones Unidas en materia de Prevención del Delito y Justicia Penal*, 2006

*Kit de Herramientas de Evaluación de la Justicia Penal*, UNODC, 2006

*Kit de Herramientas de Evaluación de la Justicia Penal: Herramienta de prevención y evaluación del delito*, UNODC/ONU-Habitat, 2009

*Medidas Privativas de Libertad y No Privativas de Libertad: Alternativas al Encarcelamiento*, UNODC, 2006

Dandurand, Y., *Mejorando las Reformas de Justicia Penal*, Artículo presentado al Undécimo Congreso de la ONU sobre Prevención de la Delincuencia y Justicia Penal

*Manual sobre los Prisioneros con Necesidades Especiales*, UNODC, 2006

*Manual sobre Programas de Justicia Restaurativa*, UNODC, 2006

*Manual para los Administradores de las Prisiones y Legisladores sobre la Mujer y el Encarcelamiento*, UNODC, 2008

*Manual de Planificación y Acción para la Prevención del Delito en el Sur de África y el Caribe*, UNODC, 2008

*Manual sobre la Reforma del Sistema de Seguridad*, OCDE y CAD, 2007

*La Ley y Justicia: El Caso para Escrutinio Parlamentario*, Unión Interparlamentaria, Génova, 2006

*Haciendo que los Estándares Funcionen*, PRI, 2001

Códigos Modelo para la Justicia Penal después del Conflicto: [www.nuigalway.ie/human\\_rights/Projects/model\\_codes.html](http://www.nuigalway.ie/human_rights/Projects/model_codes.html)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), *Manual sobre la Reforma del Sistema de Seguridad*, OCDE, 2007

Preguntas Penitenciarias: recomendaciones del Consejo de Europa y las resoluciones: 2010

Manual de Tratados de la ONU: <http://untreaty.un.org/english/treatyHandbook/Eng.pdf>

## Condena efectiva

Fagan, J., “¿Disuaden las Sanciones Penales los Delitos de Drogas?”, en MacKenzie, D.L. y Uchida, C.D., (eds.), *Drogas y Delincuencia* 188 (1994)

Fagan, J., y Meares, T., “Castigo, Disuasión y Control Social: La Paradoja del Castigo en Comunidades de Minorías”, *Revista del Estado de Ohio sobre Derecho Penal*, 6 (2008) 173-229

King, R., Mauer, M., y Young, M., *Encarcelación y Delincuencia: Una Relación Compleja*, El Proyecto de Condena, 2005.

Mauer, M., *Tasas Internacionales Comparativas de Encarcelación: Un Examen de las Causas y Tendencias*, El Proyecto de Condena, 2003

Seppälä, T. L., *Tendencias Globales y Excepciones Locales: Explicando las Diferencias en el Uso del Encarcelamiento*, Versión 6.4.2009

Sherman, L., “Desafío, Disuasión e Irrelevancia: Una Teoría de la Sanción Penal”, *Revista de Investigación de los Delitos y la Delincuencia*, 30 (1993), 445

Terblanche, S., *Investigación sobre el Proyecto de Marco para las Condenas*, Fundación Sociedad Abierta para Sudáfrica, 2008

## Medidas y sanciones no privativas de libertad

*Manual sobre Alternativas a la Prisión*, UNODC, 2007

Moore, B., *Evaluación de Riesgos: Una guía para el profesional para predecir conductas dañinas*, Londres, Whiting & Birch, 2000

*Repensando el Delito & Castigo: El Informe*, Fundación Esmée Fairbairn, Diciembre 2004

Stern, V., *Desarrollando Alternativas a la Cárcel en Europa Oriental y Central, y en Asia Central, un Manual de Directrices*, King's College Londres, Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, Mayo 2002

*El Manual PLC: Un manual para paralegales que realizan clínicas de asistencia paralegal en cárceles*, publicado conjuntamente con el Instituto de Servicios de Asesoría Paralegal y PRI, 2da edición, 2007

## Condiciones Penitenciarias

Coyle, A., *Un Enfoque de los Derechos Humanos a la Administración Penitenciaria*, Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, 2009

*Drogas en Foco*, Centro Europeo de Monitoreo de las Drogas y Nota Informativa sobre la Adicción a las Drogas, Ene-Feb 2003

*Manual sobre Administración de los Antecedentes de Prisioneros*, UNODC/PRI, 2008

*Salud en las Cárceles. Guía de la OMS a lo Esencial en temas de Salud en las Cárceles*, Copenhague, OMS, 2007

Serie de Derechos Humanos y Cárceles, OHCHR/PRI, 2005

*Índice de Buenas Prácticas en la Reducción de la Detención antes de la Condena*, PRI, 2005

*Cárceles Abiertas en India: ¿Qué tan Abiertas pueden ser las Cárceles Abiertas?*, PRAJA y PRI, 2002

*Salud en las Cárceles como Parte de la Salud Pública: La Declaración de Moscú*, Génova, Organización Mundial de la Salud, Europa, 2003

Sarkin, J., *Derechos Humanos en las Cárceles Africanas*, Atenas, Ohio, Ohio University Press, 2008

Schonteich, M., "La Escala y Consecuencias de la Detención antes de la Condena alrededor del Mundo" en *Iniciativas de Justicia: Detención antes de la Condena*, Nueva York, Iniciativa de Justicia de Sociedad Abierta, 2008, pp. 44-56.

Walmsley, R., *Lista de la Población Penal Mundial* (8va edición), Centro Internacional de Estudios Penitenciarios del King's College, Londres, 2009

*Agua, sanitización, higiene y hábitat en las cárceles*, ICRC, Génova, 2005

Manual de Declaraciones de la Asociación Médica Mundial (incluyendo la Declaración de Tokio relativa a la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en relación con la Detención y Encarcelamiento (2006))

## Reingreso de los reclusos a la sociedad

Burke, P. y Tonry, M., *Transición Exitosa y Reingreso para Comunidades más Seguras: Un llamado a adoptar Acciones sobre la Libertad Condicional*, (producido por el Centro para las Políticas Públicas Efectivas, 2006).

Disponible en: [www.cepp.com/documents/A%20Call%20to%20Action%20for%20Parole.pdf](http://www.cepp.com/documents/A%20Call%20to%20Action%20for%20Parole.pdf)

*Creando Caminos para la Reintegración de Delincuentes, Informe de Conferencia*, Fundación Sociedad Abierta para Sudáfrica, 2008

Griffiths, C.T., Ph.D, Dandur, Y. y Murdoch, D., *La Reintegración Social de los Delincuentes y la Prevención de la Delincuencia*, Centro Internacional para la Reforma

de la Ley Penal y la Política de Justicia Penal, ICCLR, Abril 2007

Maruna, S. e Immarigeon, R., *Después del Crimen y Castigo, Caminos para la reintegración del delincuente*, Willan Publishing, 2004

Petersilia, J., *Cuando los Prisioneros Van a Casa: Libertad Condicional y Reingreso de los Prisioneros*, Oxford University Press, 2003

*Prevención de la mortalidad aguda relacionada con las drogas en la población carcelaria durante el período inmediatamente posterior al periodo de liberación*, Copenhague, OMS, 2010

Soloman, A.L., et. al. *De la Cárcel al Trabajo: La Dimensión del Empleo en el Reingreso de Prisioneros* (Un informe de la Mesa Redonda sobre el Reingreso en el Centro de Políticas de Justicia del Instituto Urbano, 2004). Disponible en: [www.urban.org/Pressroom/prisonerreentry.cfm](http://www.urban.org/Pressroom/prisonerreentry.cfm)

## Niños en contacto con la ley

Cipriani, Don, *Derechos de los Niños y Edad Mínima para la Responsabilidad Penal: Una Perspectiva Global*, Surrey, Ashgate, 2009

Iniciativa de Justicia Igualitaria, *Cruel e Inusual: Condenando a niños de 13 y 14 años a morir en prisión*, 2007

Human Rights Watch, *El Resto de sus Vidas: Vida sin Libertad Condicional para Delincuentes Jóvenes en los Estados Unidos en el 2008*, 2008

*Mejorando la Protección de los Niños en Conflicto con la Ley en el Sur de Asia*, UNICEF y la Unión Interparlamentaria, 2007

*Manual de Capacitación sobre Justicia Juvenil*, PRI y UNICEF, 2007

*Niños Detrás de las Rejas: Un Estudio de los Niños en Conflicto con las Leyes*, Defensa Internacional de los Niños, 2003

*Manual para la Medición de Indicadores de Justicia Juvenil*, UNODC y UNICEF, 2006

*Sin Problemas: Haciendo Reformas – justicia juvenil restaurativa en Irlanda del Norte*, Fondo de Reforma Penitenciaria, 2009

*Sin Problemas: Reducción del encarcelamiento de los niños en Inglaterra y Gales– lecciones de países extranjeros*, Fondo de Reforma Penitenciaria, 2009

“Cuando la Mente no Tiene Miedos y la Cabeza es Mantenido en Alto”, Informe de Salud Mental y del Cuidado de la Mujer y los Niños en la Cárcel de Andhra Pradesh, PRAJA, 2001

Zhang, L. y Liu, J., “Ley de Prevención de la Delincuencia Juvenil en China: la Ley y la Filosofía”, *Revista internacional de Terapia de la Delincuencia y Criminología Comparativa*, 51 (2007), 541.

## **Pena de Muerte**

*Pena capital e implementación de las garantías para la protección de los derechos de quienes enfrentan la pena de muerte*, Informe del Secretario General de la ONU, 18 de diciembre de 2009, E/2010/10

Hodgkinson, P., y Schabas, W.A., *Pena Capital: Estrategias para su Abolición*, 2009

Hood, Roger, *La Pena de Muerte: Una Perspectiva Mundial* (3ra edición), 2002

*Estándares Internacionales sobre la Pena de Muerte*, Amnistía Internacional, ACT 50/001/2006

Priseman, R., *No hay Formas Humanas de Matar*, Seabrook Press, 2009

Yorke, J., *En contra de la Pena de Muerte*, 1999

## **Género**

*Kit de Herramientas para la Reforma en el Área del Género y la Seguridad*, DCAF/OSCEODIHR/INSTRAW, 2008

*Mujeres en prisión: Un comentario sobre las reglas mínimas de la ONU para el Tratamiento de los Reclusos*, QUNO, 2008

*Estadísticas acerca de la Mujer en el Sistema de Justicia Penal*, Ministerio de Justicia, Reino Unido, 2010

## **Salud**

*De la coerción a la cohesión: El tratamiento de la drogodependencia a través del cuidado de la salud, no el castigo*, UNODC, 2010

*Salud en las Cárceles. Guía de la OMS a lo Esencial en temas de Salud en las Cárceles*, Copenhague, OMS, 2007

*Prevención, Cuidado, Tratamiento y Apoyo del HIV/SIDA en las Cárceles: Un Marco para una Respuesta Nacional Efectiva*, OMS, UNODC y UNAIDS, 2006

*Examen del HIV y Terapia en Cárceles y otros recintos cerrados*, Artículo Técnico, UNODC y UNAIDS, 2009

*La Declaración de Kiev sobre la salud de las mujeres en prisión: Corrección de las desigualdades de género en la salud penitenciaria*, OMS y UNODC, 2009

*La Recomendación de Madrid: Protección a la salud en cárceles como una parte esencial de la salud pública*, Copenhague, OMS, 2010

*Prevención de la mortalidad aguda relacionada con las drogas en la población carcelaria durante el período inmediatamente posterior al periodo de liberación*, Copenhague, OMS, 2010

*Principios del tratamiento de la Dependencia a la Droga*, UNODC, 2008

*Salud en las Cárceles como Parte de la Salud Pública: La Declaración de Moscú*, Génova, OMS, 2003

*Progresos en la Implementación de la Declaración de Dublín sobre la Asociación para la Lucha contra el HIV/SIDA en Europa y Asia Central*, OMS y UNAIDS, 2008

*Declaración de Trencín sobre Prisiones y Salud Mental*, OMS, 2008

*Informe UNODC: Promoción de la Salud, la Seguridad y la Justicia: Cortando los hilos de la droga, la delincuencia y el terrorismo*, UNODC, 2010

*Salud de las mujeres en prisión: Corrección de las desigualdades de género en la salud penitenciaria*, Génova, UNODC y OMS, 2009

*Política de la OMS sobre el Control de la Infección por TB en Instalaciones del Cuidado de la Salud y de Cuidado Colectivo*, OMS, 2009

## **Discapacidades de aprendizaje**

*Voces de los Reclusos: Experiencias del sistema de justicia penal de prisioneros con discapacidades y dificultades de aprendizaje*, Fondo de Reforma Penitenciaria, 2008

# Índice

## A

responsabilidad  
  desviación de delincuentes 15-16  
reconocimientos v  
arresto como último recurso  
  estándares internacionales 42  
  justicia 42-3  
asistencia de delincuentes  
necesidades distintas 18-19

## B

fianzas para personas pobres  
  justicia 44-5  
Bangladesh  
  desviación de delincuentes 16  
bibliografía 90-3  
Bogotá, Colombia  
  medidas de reducción de la  
  delincuencia 14

## C

Canadá  
  enfoque del primer incumplimiento de  
  una condena comunitaria 63  
  círculos para la determinación de  
  condenas 53  
  Ley de Justicia Penal para Jóvenes del  
  año 2002 63  
información acerca de las características  
de los casos, problemas 27  
información acerca del número de  
casos en un período en particular,  
problemas 27  
niños  
  enfoque canadiense del primer  
  incumplimiento de una condena  
  comunitaria 63  
  la posición de un niño preso, Sudán  
  definición de la niñez 59-60  
  imputabilidad/responsabilidad penal  
  60, 63  
  pena de muerte 55  
  desviación como la piedra angular 61-2  
  estándares internacionales 58-9  
  justicia 58-63  
  “Modelo de Misuri” 61  
  prevención de la delincuencia 60  
  procedimientos 62  
  rehabilitación 60  
Chile  
  delincuentes que han cometido delitos  
  de violencia doméstica 15  
China  
  Ley de Prevención de Delincuencia  
  Juvenil 60  
relaciones con la comunidad y la familia  
  reingreso tras la liberación 78-9  
el apoyo de la comunidad es esencial  
  principios de la reforma a las leyes y  
  políticas 24  
compatibilidad con la legislación existente  
  propuestas de reforma 30  
liberación condicional  
  reingreso tras la liberación 79-81  
contacto con el “mundo exterior”  
  encarcelamiento 69  
análisis de costos  
  propuestas de reforma 33-4

eficiencia en términos de costos  
  principios de la reforma a las leyes y  
  políticas 20-1  
Costa Rica  
  cárceles privadas 34  
delincuencia  
  las tasas de delincuencia y  
  encarcelación son independientes  
  unas de otras 12  
  reunión de información 26-7  
  efecto disuasivo de las condenas 12  
  prevención como foco de la reforma  
  13-14  
  estrategia de reducción relacionada a la  
  liberación 75-7  
  grupos de riesgo 13-14  
justicia penal / criminal  
  puntos de decisión 16-17  
  desviación de delincuentes, ventajas  
  14-15  
  enfoque justo y efectivo 10  
  imparcialidad, justicia e igualdad 12-13  
  normas sobre derechos humanos 11  
  encarcelamiento 12-13  
  directrices para el proceso de reforma 8  
  tres objetivos esenciales 10  
antecedentes penales con acceso  
  restringido 78

## D

falta de información y evidencia,  
problemas 27-8  
reunión de información  
  delincuencia 26-7  
  problemas 26-8  
pena de muerte 54-8  
  niños 55  
  extradición 57  
  costos financieros 56-7  
  costos humanos 56-7  
  progreso internacional de la abolición  
  55  
  no retroactividad 57, 58  
  principios de la reforma a las leyes y  
  políticas 57-8  
  estándares 54-5  
puntos de decisión, justicia criminal 16-17  
Dinamarca  
  Programa de mentores para reclusos  
  extranjeros jóvenes 65  
efectos disuasivos de las condenas en la  
delincuencia 12  
defensores de la teoría de la disuasión 12  
desviación de delincuentes  
  responsabilidad 15-16  
  ventajas 14-15  
  delitos adecuados 15  
  Bangladesh 16  
  niños 61  
  consentimiento informado 15  
  garantías procesales 15  
  delincuentes que responden 15  
delincuentes que han cometido delitos de  
violencia doméstica, Chile 15  
redacción de propuestas de reforma 29  
adicción a las drogas  
  encarcelamiento 68  
  reducción de las condenas, Michigan,  
  Estados Unidos 13  
  reducción de las condenas, Nueva  
  York, Estados Unidos 13

tribunales que tratan casos de drogas  
  50  
debido proceso, justicia 42  
seguridad dinámica, rehabilitación 65

## E

efectividad en la consecución de los fines  
  principios de la reforma a las leyes y  
  políticas 11-12  
empleadores  
  relaciones tras la liberación 78  
igualdad ante la ley 48  
elementos esenciales, principios de la  
reforma a las leyes y políticas 24-5  
objetivos esenciales, justicia criminal 10  
supervisión externa  
  administraciones de las cárceles 73  
extradición  
  pena de muerte 57

## F

enfoque justo y efectivo  
  justicia criminal 10  
imparcialidad, justicia e igualdad  
  justicia criminal 12-13  
  principios de la reforma a las leyes y  
  políticas 12-13  
Fiyi  
  relaciones entre las cárceles y la  
  sociedad civil 72  
costos financieros, pena de muerte 56-7  
multas, justicia 50-1  
Finlandia  
  reducción de la población penal 27-8  
otras lecturas 90-2

## G

Georgia  
  condiciones deplorables en la Cárcel  
  Nº 5 66  
glosario 87-9

## H

salud y trabajo  
  reingreso tras la liberación 77-8  
protección a la salud “La Declaración de  
Madrid”  
  encarcelamiento 68  
Hong Kong  
  declaración de objetivos del Servicio  
  Correccional 66  
costos humanos  
  pena de muerte 56-7  
derechos humanos  
  marco esencial para la política de  
  justicia criminal 11  
  directrices 8  
  principios de la reforma a las leyes y  
  políticas 11  
  propuestas de reforma 31-2  
  instrumentos relevantes, Naciones  
  Unidas 5  
  tratados, Naciones Unidas 4

## I

Identificación de problemas 26-8  
encarcelamiento  
  contacto con el “mundo exterior” 69  
  justicia criminal 12-13  
  adictos a las drogas 68  
  protección de la salud “La Declaración  
  de Madrid” 68



asistencia médica 67  
 reclusos con enfermedades mentales 68  
 no es la respuesta a toda pregunta 12-13  
 principios de la reforma a las leyes y políticas 12-13  
 mujeres e hijos menores 69-70

**India**  
 asistencia legal 46  
 mediación antes del arresto 43  
 cárceles abiertas a las aldeas 69  
 enfoque personalizado  
 rehabilitación 65  
 condena 49  
 gestión de la información, justicia 46  
 consentimiento informado, desviación de delincuentes 15  
 inocencia presumida 47-8  
 organismos internacionales y regionales, propuestas de reforma 86  
 instrumentos internacionales, propuestas de reforma 31-2  
 estándares internacionales  
 abolición de la pena de muerte 54-8  
 justicia – niños 58-9  
 administraciones de las cárceles 71  
 reingreso tras la liberación 75  
 rehabilitación 64-5  
 asuntos relativos a la rehabilitación 65

**J**  
 sistema de Comités de Visita a las Instituciones Penales en Japón 73  
 desempeño del poder judicial 38-9  
 poder judicial, participación cercana con las condenas no privativas de libertad 53-4  
 justicia  
 arresto como último recurso 42-3  
 fianzas para personas pobre 44-5  
 niños (ver niños)  
 participación cercana del poder judicial con las condenas no privativas de libertad 53-4  
 tribunales que tratan casos de drogas 50  
 debido proceso 42  
 igualdad ante la ley 48  
 multas 50-1  
 condenas personalizadas 49  
 gestión de la información 46  
 inocencia presumida 47-8  
 asistencia legal 45  
 sanciones y medidas no privativas de libertad 50-4  
 política policial 42-3  
 detención antes de la condena 44, 45-6  
 medidas anteriores a la condena 43-7  
 condenas previas y su importancia 49-50  
 justicia restaurativa 51-3  
 principios básicos de la justicia restaurativa 52  
 derecho a un juicio justo 47-8  
 derecho a ser representado 45  
 condenas 48-50

**K**  
 Kansas, Estados Unidos  
 directrices para dictar condenas 13

Kazajistán  
 liberación condicional 80  
 explicación de las condenas de cárcel 53  
 amplia discusión de la reforma 36

**L**  
 Laos  
 Unidades de Mediación en Aldeas 62

**Letonia**  
 hijos de madres en las cárceles 70  
 leyes o regulaciones  
 propuestas de reforma 29  
 discapacidades de aprendizaje 48  
 asistencia legal y justicia 45  
 publicidad de la legislación  
 principios de la reforma a las leyes y políticas 37  
 cadena perpetua 70-1  
 lazos con la sociedad civil  
 administraciones de las cárceles 72

**M**  
 “Declaración de Madrid” 68  
 Asociación de Asistencia Legal de Maduripur, Bangladesh 16

**Malawi**  
 Servicio de Asesoría Paralegal 45

**Maryland, Estados Unidos**  
 respuesta coordinada a la reintegración tras la liberación 76-7

**Matrix Knowledge Group** 21

**cuidado médico**  
 encarcelamiento 67  
 reclusos con enfermedades mentales  
 encarcelamiento 68

**México**  
 Visitas conyugales 69

**Michigan, Estados Unidos**  
 reducción de las condenas por delitos de drogas 13  
 asistencia a las personas que dejan las cárceles 13

“Modelo de Misuri”  
 justicia – niños 61

**códigos “modelo”**  
 propuestas de reforma 29  
 monitoreo y evaluación  
 principios de la reforma a las leyes y políticas 38  
 madres (condenadas) ayuda para Rusia 20

**Conferencias de Evaluación de Riesgos**  
 con la participación de Múltiples Organismos, Reino Unido 19

**N**  
 Nuevo Hampshire, Estados Unidos  
 Boletín informativo de las Familias de Víctimas Asesinadas por los Derechos Humanos 56

**Nueva Jersey, Estados Unidos**  
 libertades condicionales 13

**Nueva York, Estados Unidos**  
 reducción de las condenas por delitos de drogas 13

**New Zelanda**  
 procesos de justicia restaurativa 52

**Nigeria**  
 Iniciativa de Justicia de la Sociedad Abierta 46-7  
 reducción de la detención antes de la

condena 46-7  
 sanciones y medidas no privativas de libertad  
 estándares internacionales 50  
 justicia 50-4  
 desempeño 39  
 principios de no discriminación de la reforma a las leyes y políticas 19-20  
 no retroactividad  
 pena de muerte 57, 58

**Noruega**  
 Consulta de servicios correccionales 35

**O**  
 una o varias leyes  
 propuestas de reforma 29  
 OPCAT 38, 74  
 opciones disponibles  
 principios de la reforma a las leyes y políticas 41-63  
 requisitos generales  
 principios de la reforma a las leyes y políticas 11

**P**  
 Comités Parlamentarios de Justicia Criminal 24  
 libertad condicional  
 Nueva Jersey, Estados Unidos 13  
 reingreso tras la liberación 79-80

**Penal Reform International v Pimentel jr, Aquilino Q vi**  
 planificación del reingreso tras la liberación 75-6

**policía**  
 desempeño 38  
 política 42-3  
 contexto político  
 principios de la reforma a las leyes y políticas 25

**asistencia a las personas que dejan las cárceles**  
 Michigan, Estados Unidos 13  
 medidas anteriores a la condena  
 detención 44, 45-6  
 estándares internacionales 43  
 justicia 43-7

**asuntos preliminares, problemas 26**  
 preparación del reingreso tras la liberación 80

**la prevención de la delincuencia es usualmente más barata que reaccionar a la misma** 20

**condenas previas y su importancia** 49-50  
 principios de la reforma a las leyes y políticas 9, 11-21  
 el apoyo de la comunidad es esencial 24  
 consenso 36  
 eficiencia en términos de costos 20-1  
 pena de muerte 57-8  
 pena de muerte 57-8  
 efectividad en la consecución de los fines 11-12  
 elementos esenciales 24-5  
 imparcialidad, justicia e igualdad 12-13  
 normas sobre derechos humanos 11  
 encarcelamiento 12-13  
 publicidad de la legislación 37  
 monitoreo y evaluación 38  
 no discriminación 19-20  
 opciones disponibles 41-63

- requisitos generales 11
- contexto político 25
- la prevención de la delincuencia
  - es usualmente más barata que reaccionar a la misma 20
- opinión pública 25
- consultas con los grupos de interés 35
- estrategias 23-5
- estrategias para la justicia y efectividad 25
- inversión en términos de tiempo y recursos 11
- administraciones de las cárceles
  - supervisión externa 73
  - estándares internacionales 71
  - lazos con la sociedad civil 72
  - principio de normalización 65
  - estado de derecho 72-3
  - personal 71-2
  - estructuras variadas 72
- reducciones de las poblaciones penales
  - Estados Unidos América 13
- cárceles privadas 34
- problemas
  - información acerca de las características de los casos 27
  - información acerca del número de casos en un período en particular 27
  - falta de información y evidencia 27-8
  - reunión de evidencia 26-8
  - identificación 26-8
  - asuntos preliminares 26
  - información acerca de los recursos 27
- garantías procesales, desviación de delinquentes 15
- desempeño de las acusaciones 39
- opinión pública
  - principios de la reforma a las leyes y políticas 25
- reingreso tras la liberación 77

## Q

- Queensland, Australia
  - acceso a los reclusos aborígenes a sus hogares remotos mediante video conferencia 69

## R

- reingreso tras la liberación 75-81
- relaciones con la comunidad y la familia 78-9
- liberación condicional 79-81
- estrategia de reducción de la delincuencia 75-7
- antecedentes penales con acceso restringido 78
- salud y trabajo 77-8
- estándares internacionales 75
- departamentos de libertad condicional 79-80
- planificación 75-6
- preparación 80
- actitudes públicas 77
- prevención de la reincidencia tratando el desempleo 77-8
- relaciones con empleadores 78
- riesgos 80
- condenas cortas 79
- prevención de la reincidencia tratando el desempleo 77-8

- propuestas de reforma
  - compatibilidad con la legislación existente 30
  - análisis de costos 33-4
  - redacción 29
  - estándares sobre derechos humanos 31-2
  - organismos internacionales y regionales 86
  - instrumentos internacionales 31-2
  - leyes o regulaciones 29
  - códigos "modelo" 29
  - una o varias leyes 29
  - estándares 29
  - tratamiento de delinquentes 31-2
- tratados e instrumentos regionales
  - Unión Africana 6
  - Consejo de Europa 7
  - Organización de Estados Americanos 6
- rehabilitación 64-74
- seguridad dinámica 65
- enfoque personalizados desde el inicio 65
- estándares internacionales 64-5
- asuntos 65
- justicia – niños 60
- problemas de la información acerca de los recursos 27
- delinquentes que responden
  - desviación de delinquentes 15
- justicia restaurativa
  - justicia 51-3
- derecho a un juicio justo
  - estándares internacionales 47
  - justicia 47-8
- derecho a ser representado
  - justicia 45
- riesgos
  - reingreso tras la liberación 80
- estado de derecho
  - administraciones de las cárceles 72-3
- Rusia
  - cobertura de las reformas por los medios de comunicación 36
  - madres (condenadas) ayuda para 20
  - sanciones no privativas de libertad 20
  - publicidad de liberaciones a gran escala 36
  - mujeres e hijos menores 70

## S

- condena
  - directrices, Kansas, Estados Unidos 13
  - estándares internacionales 48-9
  - justicia 48-50
  - reingreso tras la liberación después de condenas cortas 79
- Singapur
  - declaración de objetivos del Servicio Penitenciario 66
- Sudáfrica
  - Implicancias financieras de las nuevas leyes 33
  - Ley de Administración de Finanzas Públicas Nº 1 33
  - Centro de Reconstrucción y de Capacitación de Habilidades para la Vida 80-1

- personal
  - administraciones de las cárceles 71-2
- consultas con grupos de interés
  - principios de la reforma a las leyes y políticas 35
- estrategias
  - justicia y efectividad 25
  - principios de la reforma a las leyes y políticas 23-5
- Sudán
  - la posición de un niño preso 59
  - reunión de información 26
- Suecia
  - monitoreo electrónico 51

## T

- actividades dirigidas
  - rehabilitación 66-7
- inversión en términos de tiempo y recursos
  - principios de la reforma a las leyes y políticas 11
- Tortura
  - deber de cuidado de los reclusos 67
  - monitoreo bajo el Protocolo Facultativo de la Convención contra de la Tortura 74
- tratamiento de delinquentes
  - propuestas de reforma 31-2

## U

- Reino Unido
  - Conferencias de Evaluación de Riesgos con la participación de Múltiples Organismos, 19
  - las cárceles están estancadas en lo que a cuidados primarios se refiere 67
- Estados Unidos de América
  - Programas de Apoyo de Desviación de la Detención 60
  - reducciones de las poblaciones penales 13

## V

- estructuras variadas
  - administraciones de las cárceles 72
- víctimas
  - ventajas de la desviación de delinquentes 14-15
  - pena de muerte 56
  - violencia doméstica 19
  - necesidades de las 19

## W

- mujeres
  - redacción de reglas complementarias ONU relativas a las 82
  - mantenidas lejos de sus hogares 69
  - salud mental 68
  - condenas no privativas de libertad para 69
  - mujeres e hijos menores
  - encarcelamiento 69-70

## Z

- Zululand
  - conciencia pública a través de programas de radio desde las cárceles 77

# Making Law and Policy that Work

A Handbook for Law and Policy Makers on Reforming  
Criminal Justice and Penal Legislation, Policy and Practice



Penal Reform International  
60-62 Commercial Street  
London E1 6LT  
United Kingdom

ISBN 978-0-9535220-7-1

© Penal Reform International 2010

PRI permits and encourages the free reproduction, distribution, and translation of any and all material in this book, providing due credit is given to Penal Reform International and this publication. Questions and comments regarding the material in this book can be directed to [lawandpolicy@penalreform.org](mailto:lawandpolicy@penalreform.org)

## Thanks to our donors

We would like to thank the Sigrid Rausing Trust for their support in bringing the Handbook to completion.

# Preface

This year marks the 20th anniversary of Penal Reform International's (PRI) existence as an international non-governmental organisation (NGO) working to promote penal reform worldwide.

Those of us who have volunteered as Board members over the years are proud of the many contributions made by our dedicated staff in London and in most regions of the world. PRI in its advocacy work as part of its consultative status with the United Nations (UN) and Council of Europe as well as our observer status with the African Commission on Human and Peoples' Rights, is able to suggest reforms to criminal justice and correctional systems that are grounded in the reality of PRI's work in the field.

An example of this was the 1995 publication and widespread distribution in many languages of *Making Standards Work: An international Handbook on good prison practice*.

PRI has recognised the need for a companion document that could have as its ambit the entire continuum from arrest to trial to sentences to be served in the community or custodial facilities, and ultimate re-entry into society.

I extend my deep appreciation to Mary Murphy, PRI's indefatigable Policy Director, for her leadership in the production of *Making Law and Policy that Work*.

Essentially this book is aimed at law and policy makers.

As a former Member of the Canadian House of Commons and Chair of its Justice Committee (1984 to 1988) I am well aware of the pressures on elected officials to be 'tough on crime'.

It is my hope that *Making Law and Policy that Work* will encourage legislators to be smart on crime by looking at what works in making societies safer. The committee I chaired tried to do this in our 1988 report, *Taking Responsibility*, which suggested that the development of sound penal policy – one that has strong public support – requires governments to be prepared to inform their citizens about the facts, not the myths, of crime and to search for effective ways to improve public safety.

My wish is that this publication will help other legislators and their officials to do so.

David Daubney  
Chairperson  
PRI



# Foreword

By Aquilino Q. Pimentel, Jr., Chairman of the Committee on the Human Rights of Parliamentarians of the Inter-Parliamentary Union (2010),<sup>1</sup> Minority Leader, Senate of the Republic of the Philippines

*Making Law and Policy that Work* is an apt title of this Handbook prepared by Penal Reform International.

It looks at ways in which parliamentarians and legal experts can construct a fair and effective approach to criminal justice in a world intended to be governed by law and order. Its extensive and well-crafted proposals for reforms of the penal systems of countries throughout the world would indeed make justice attainable for even the most marginalised sectors of human society.

## Universal norms

The Handbook intersperses details of procedural issues in the administration of criminal justice with the substantial demands of the internationally recognised standards of criminal justice such as due process and the universal norms of human rights.

To provide a substantial basis for its recommendations, the volume refers to a wide range of sources such as the African Charter on Human and Peoples' Rights; European Committee for the Prevention of Torture; UN Convention on the Rights of the Child; International Covenant on Civil and Political Rights; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; International Centre for Prison Studies; UN Interregional Crime and Justice Research Institute; UN Office on Drugs and Crime; and the World Health Organization.

## Innovative measures

This Handbook has many innovative measures. Here, for example, is one interesting proposal that needs deep analysis prior to its acceptance by the authorities especially of developing countries: make the arrests of offenders 'the last resort'. In many nations still striving for the democratic ideal, arresting suspects of criminal acts is the first order of the day, and detaining them for several days ostensibly to complete their investigation is not unusual. The Handbook therefore emphasises the importance of having thorough consultations with the authorities governing countries with diverse customs and traditions before the proposals recommended to modernise their respective criminal justice systems may be adopted.

Other innovative measures are found in this book such as non-custodial sanctions for women and other offenders. The authorities are urged to imprison pre-trial defendants

only when absolutely necessary in order to help decongest the prisons and also to impress upon society in general and the offenders in particular that the latter – given reasonable treatment by the community – may yet reintegrate themselves as productive members of society sooner rather than later.

## Fair treatment

To be fair, a trial requires a judge (or a jury) that listens to sufficient evidence before judgement is rendered to acquit or convict the person concerned.

Even if the accused is convicted, the Handbook proposes that he or she be allowed to enjoy activities and comforts that would hasten his or her rehabilitation into a law-abiding citizen. For instance, even in prison, a person – detained or convicted – is entitled to ample space where he or she may exercise and function as a human being.

Incidentally, the overcrowding of prison cells is a blight that is widespread in developing countries. The Handbook rightly condemns this and suggests that the authorities concerned remedy it as speedily as possible.

## Restarting lives

Before we end this Foreword, there is something that the Handbook tackles that needs underscoring. In today's world, children getting into conflict with the law have become a problem in all societies.

What should society do with children who violate the law? Treat them like other criminals? Impose the sanctions of the law commensurate with the crimes they commit? Mix them with adult offenders?

The Handbook thinks otherwise. It posits the view that, among other things, prison and judicial officials, the children's families and the community in which they live need to get their act together to help children restart their lives and become useful members of society as early on as possible.

Without hesitation, then, it is urged that reform-minded government authorities, legislators, and students of law and justice read and benefit from the insights of the authors of the Handbook who have obviously studied the issues of the criminal justice systems of the world from 'A' to 'Z'.

# Acknowledgements

Many people reviewed this Handbook at different points in its development. Frances Sheahan and Norman Bishop played a major part in shaping the document in its final form. Emily Tucker helped make the transition from an early draft produced by Conor Foley and Mel James. Marie Cacace steered the Handbook through the production process. Other members of PRI's Board and staff contributed from their extensive experience of working with governments and civil society to effect criminal justice reforms within a framework of international standards and norms, in particular Tsira Chanturia, David Daubney, Maria Eugenia Hofer Denecken, Alison Hannah, Eka Iakobishvili, Jenni Gainsborough, Taghreed Jaber, Juliet Lyon, Jackie Macalesher, Saule Mektepbayeva, Simone Othmani, Viktoria Sergeyeva, Rani Shankardass, Bryan Stevenson and Anthony Tang. The draft Handbook was presented and discussed at an ancillary meeting to the XIIth United Nations (UN) Congress on Crime Prevention and Criminal Justice in April 2010 in Salvador de Bahia, Brazil. Ingeborg Schwartz, Human Rights Programme Manager at the Inter-Parliamentary Union, and members of its Committee on the Human Rights of Parliamentarians Sharon Carstairs, Rosario Green and Aquilino Q. Pimentel Jr., commented on the draft text, and the latter has kindly contributed

a foreword. In addition, the following were generous enough to review all or part of the text at various stages: Rob Allen, Tomris Atabay, Elias Carranza, Per Colliander, Renny Cushing and Susannah Sheffer, Gunhild Fridh, Zhang Qing, Zhongdong Zhai. None of these contributors bears responsibility for errors of omission, commission, interpretation or emphasis.

Preparation and printing of the Handbook were made possible by a grant from the Sigrid Rausing Trust, to whom we express our thanks for their generous support.

Mary Murphy, PRI

*Making Law and Policy that Work* is intended to be a living publication that reflects the latest developments and thinking on criminal justice reform. We therefore welcome your comments, corrections and contributions, particularly examples of good practice in policy, legislation and implementation. To contribute to *Making Law and Policy that Work*, please send an email to [lawandpolicy@penalreform.org](mailto:lawandpolicy@penalreform.org)

## Acronyms used

ACHPR	African Charter on Human and Peoples' Rights
AIDS	Acquired immune deficiency syndrome
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
CRC	United Nations Convention on the Rights of the Child
DAC	Development Assistance Committee
HEUNI	European Institute for Crime Prevention and Control
HIV	Human immunodeficiency virus
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
ICPS	International Centre for Prison Studies
ILANUD	United Nations Latin American Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders
IPU	Inter-Parliamentary Union
JDPL	Juvenile Delinquency Prevention Law
NGO	Non-governmental organisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OPCAT	Optional Protocol to the Convention against Torture
PRI	Penal Reform International
TB	Tuberculosis
UDHR	Universal Declaration of Human Rights
UN	United Nations
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNICRI	United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
WHO	World Health Organization

# Contents

<b>About the Handbook</b> .....	1
<b>Principal Sources for the Handbook</b> .....	3
1 UN human rights treaties .....	4
2 Other UN human rights instruments of relevance to criminal justice and penal law and policy reform .....	5
3 Regional treaties and instruments .....	6
Africa .....	6
Americas .....	6
Europe .....	7
4 Useful publications.....	8
<b>A Fair and Effective Approach to Criminal Justice</b> ...	9
5 A fair and effective approach to criminal justice .....	10
6 Underpinning principles of law and policy reform.....	11
6.1 International human rights norms provide an essential framework for criminal justice policy, legislation and programmes.....	11
6.2 Law and policy reforms should take full account of available evidence concerning what is likely to be effective in achieving stated aims.....	11
6.3 Imprisonment is not the answer to every question .....	12
6.4 An important focus of reform is crime prevention.....	13
6.5 There are advantages in diverting offenders from the formal criminal justice system .....	14
6.6 Promoting crime prevention and public safety means giving serious consideration to developing ways and means of assisting offenders to lead law-abiding lives .....	18
6.7 All offenders are not the same in their characteristics and needs and law and policy reforms should take this into account .....	18
6.8 Victims have varying characteristics and needs and law and policy reforms should take this into account .....	19
6.9 Law and policy reforms should not be discriminatory in intention or effect.....	19
6.10 Reforms should be resourced and economically viable.....	20
<b>Strategies for Developing Law and Policy</b> .....	23
7 Establishing the process .....	24
8 Identifying problems and their causes .....	26
Preliminary issues.....	26
Gathering data and evidence.....	26
Working in countries where data and evidence are lacking ...	27
9 Drafting reform proposals.....	29
10 Compatibility of reform proposals with existing legislation.....	30
11 The use of international human rights standards and norms in reform proposals .....	31
12 Cost analysis of reform proposals .....	33
13 Inclusive consultation with stakeholders .....	35
14 Building consensus.....	36
15 Dissemination and training .....	37
16 Ongoing monitoring and evaluation .....	38
<b>Substantive Issues for Reform</b> .....	41
17 Access to justice.....	42
17.1 Due process.....	42
17.2 Arrest as a last resort.....	42
17.3 The use of pre-trial measures .....	43
17.4 Access to justice: the right to fair trial .....	47
17.5 Effective sentencing .....	48
17.6 Non-custodial sanctions and measures.....	50
17.7 The death penalty.....	54
17.8 Acting in the best interests of the child .....	58
18 Rehabilitation and imprisonment .....	64
18.1 Basic conditions for effective rehabilitation .....	64
18.2 Prison management and effective rehabilitation .....	71
19 Re-entry into the community on release .....	75
19.1 Re-entry planning as a crime reduction strategy .....	75
19.2 Preventing re-offending by addressing unemployment.....	77
19.3 Community and family relationships.....	78
19.4 The role of conditional release .....	79
20 Conclusion.....	81
Endnotes .....	82
<b>Appendices</b> .....	85
A1 International and regional bodies which can provide information and support to the reform process.....	86
A2 Glossary of terminology used .....	87
A3 Selected further reading.....	90
Useful websites for reference.....	90
Books, articles and reports.....	90
Index .....	94





# About the Handbook

*Making Law and Policy that Work* is aimed at specialists and non-specialists faced with the responsibility of creating a policy and legislative framework for criminal justice and penal systems. It recognises that criminal justice reform requires expertise and experience in a variety of disciplines which are rarely embodied in one person. It takes into account the fact that many countries in transition lack specialists. It aims to provide clear guidance and practical suggestions for reform in line with an international human rights framework which can be applied in different contexts and countries.

Unfortunately, sometimes criminal justice reforms are undertaken without regard for the accumulated knowledge and consensus of opinion reflected in the international and regional standards and norms. Not all them are even well known, and the significance of those which concern, for example, health, disability, education, labour, children, women, minorities and foreign nationals is not always appreciated by those who draft policy and legislation in the sphere of criminal justice. We have thought it important, therefore, in the first section to give prominence to the principal sources which should be consulted and on which we have relied in preparing the Handbook. Even this list is not exhaustive, and in the appendices we have set out further sources of information such as websites. Guidance on the practical implementation of these standards and norms can be found in a number of publications produced by the UN and other international bodies and which we also reference.

The second section examines key principles which should underpin reform of criminal justice policy and legislation. These include basing reform on international human rights

norms; taking full account of available evidence; focusing on crime prevention; developing ways and means of assisting offenders to lead law-abiding lives; recognising individual differences of offenders and of victims; avoiding discrimination within the criminal justice system; taking account of the advantages of diverting offenders from the formal criminal justice system; and being economically viable.

The third section looks at practical steps which can be taken to implement law and policy reform in line with underpinning principles. It aims to identify the relevant international standards which apply and to highlight the concrete actions which are necessary to improve criminal justice and penal systems.

The final section offers strategies for ensuring that the process of developing policy and law is informed by international standards, takes advantage of evidence of what works, and involves broad consultation.

The appendices include a list of international and regional organisations that can provide research and support to the reform process, and a glossary.

We are aware that the aims and objectives of *Making Law and Policy that Work* are ambitious. We have tried to be as comprehensive as possible, while producing a publication which can realistically be read by busy politicians, civil servants and members of civil society. Further sources of information and guidance are offered in the appendices. We hope that this Handbook will stimulate interest in the many facets of criminal justice reform which go unexplored, and result in fair, humane and effective justice that respects the rights, characteristics and needs of all members of society.



# Principal Sources for the Handbook

Extensive guidance is available for law and policy makers engaged in reforming their criminal justice and penal systems. This guidance includes a wide range of international standards and norms that have been agreed by the international community, mainly through the UN but also through regional bodies. Guidance on the practical implementation of these standards can be found in a number of publications produced by the UN and other international bodies. The principal sources relied on in the Handbook are detailed below.

# 1

## UN human rights treaties<sup>2</sup>

The following treaties are legally binding on States that are parties to them. States parties are obliged under international human rights law to respect, protect and fulfil their provisions and to report on the ways in which national legislation, policy and practice reflect this. Each treaty has established a committee of experts to monitor implementation of the provisions by the States parties. Some of the treaties are supplemented by optional protocols dealing with specific issues, for example the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment that establishes a system of visits to places of deprivation of liberty by an international Subcommittee appointed by the UN Committee against Torture and a National Preventive Mechanism designated by the State party.

- International Covenant on Civil and Political Rights (1966)
- Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights (1966)
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966)
- International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1969)
- Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979)
- Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1984)
- Convention on the Rights of the Child (1989)
- Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the abolition of the death penalty (1989)
- Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1999)
- Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict (2000)
- Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography (2000)
- Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2002)
- Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006)
- Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006)
- International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (2006) (not yet in force)
- Optional Protocol to the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (2008)

Human rights standards concerned with criminal justice law and policy reform are also enshrined in other types of UN non-treaty instrument: declarations, recommendations, bodies of principles, codes of conduct and guidelines. The most relevant of these are outlined below. These instruments complement the treaties, have significant moral force and provide useful and practical guidance. Their value rests on their recognition and acceptance by a large number of States and they may be seen as declaratory of principles that are broadly accepted by the international community. Some of their provisions are declaratory of elements of customary international law.<sup>4</sup>

- Universal Declaration of Human Rights (1948)
- Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (1955)<sup>5</sup>
- Code of Conduct for Law Enforcement Officials (1979)
- Safeguards Guaranteeing Protection of the Rights of Those Facing the Death Penalty (1984)
- Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and the Abuse of Power (1985)
- Basic Principles on the Independence of the Judiciary (1985)
- Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (1985) ('Beijing Rules')
- Body of Principles for the Protection of All Persons Under Any Form of Detention or Imprisonment (1988)
- Principles on the Effective Prevention and Investigation of Extra-legal, Arbitrary and Summary Executions (1989)
- Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (1990) ('Tokyo Rules')
- Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (1990) ('Riyadh Guidelines')
- Rules for the Protection of Children Deprived of their Liberty (1990)
- Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials (1990)
- Basic Principles on the Role of Lawyers (1990)
- Guidelines on the Role of Prosecutors (1990)
- Principles for the Protection of Persons with Mental Illness and the Improvement of Mental Healthcare (1991)
- Guiding Principles on Drug Demand Reduction of the General Assembly of the UN (1998)
- Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters (2002)



Regional intergovernmental bodies have also developed declarations and treaties for the protection of human rights. These standards are generally only applicable to States that belong to the particular regional organisation. The regional bodies cited in this Handbook are the African Union, the Organization of American States and the Council of Europe. The associated mechanisms to monitor compliance with human rights standards by countries in these regions include the African Commission and Court on Human and Peoples' Rights,<sup>6</sup> the Inter-American Commission on Human Rights and Court of Human Rights, the European Court of Human Rights and the Committee of Ministers of the Council of Europe.

Within the member states of the Council of Europe the observance of human rights standards in places of detention is monitored by the Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. There is also an independent Commissioner for Human Rights appointed by the Council of Europe. In 1997 the African Commission on Human and Peoples' Rights appointed a Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention in Africa.

## Africa<sup>7</sup>

### Treaties

- African Charter on Human and Peoples' Rights (1981)
- African Charter on the Rights and Welfare of the Child (1990)

### Other instruments

- Kampala (Uganda) Declaration on Prison Conditions in Africa (1996)
- Kadoma (Zimbabwe) Declaration on Community Service (1997)
- Arusha Declaration on Good Prison Practice (1999)
- Kampala Declaration on Prison Health in Africa (1999)
- Principles and Guidelines on the Right to a Fair Trial and Legal Assistance in Africa (2001)
- Ouagadougou (Burkina Faso) Declaration on Accelerating Prison and Penal Reform in Africa (2002)
- Guidelines and Measures for the Prohibition and Prevention of Torture, Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in Africa (Robben Island Guidelines) (2002)
- Lilongwe (Malawi) Declaration on Accessing Legal Aid in the Criminal Justice System in Africa (2004)

## Americas<sup>8</sup>

### Treaties

- American Convention on Human Rights (1969)
- Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture (1985)
- Protocol to the American Convention on Human Rights to Abolish the Death Penalty (1990)
- Inter-American Convention on the Forced Disappearance of Persons (1994)
- Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women ('Convention of Belém do Pará') (1994)

### Other instruments

- Principles and Best Practices on the Protection of Persons Deprived of Liberty in the Americas (2008)

## Europe<sup>9</sup>

### Treaties

- European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights) (1950)
- Protocol No. 6 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms concerning the abolition of the death penalty (1983)
- European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1987)
- Protocol No. 13 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, concerning the abolition of the death penalty in all circumstances (2002)

### Other instruments

- European Rules on Community Sanctions and Measures (1992)
- Improving the Implementation of the European Rules on Community Sanctions and Measures (2002)
- European Prison Rules (2006)
- European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures (2009)
- Council of Europe Probation Rules (2010)

The following publications by international organisations provide additional guidance on international standards and the criminal justice reform process.

A Compendium of Comparative Prison Legislation, PRI, 2008

Africa's Recommendations for Penal Reform, PRI, 2008

A Handbook on Alternatives to Imprisonment, UNODC, 2007

Compendium of UN Standards and Norms in Crime Prevention and Criminal Justice, UNODC, 2006

Criminal Justice Assessment Toolkit, UNODC, 2006

Criminal Justice Assessment Toolkit: Crime prevention and assessment tool, UNODC/UN-Habitat, 2009

From coercion to cohesion: Treating drug dependence through healthcare, not punishment, UNODC, 2010

Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment, UNODC, 2008

Handbook on Planning and Action for Crime Prevention in Southern Africa and the Caribbean Regions, UNODC, 2008

Handbook on Prisoners with Special Needs, UNODC, 2009

Handbook on Restorative Justice Programmes, UNODC, 2006

Handbook on Security Sector Reform, OECD and DAC, 2007

Health in Prisons: A WHO Guide to the essentials in prison health, WHO, 2007

Juvenile Justice Training Manual, PRI and UNICEF, 2007

Making Standards Work, PRI, 2001

Manual for the Measurement of Juvenile Justice Indicators, UNODC and UNICEF, 2006

Penitentiary Questions: Council of Europe recommendations and resolutions, 2010

Prevention of acute drug-related mortality in prison populations during the immediate post-release period Copenhagen, WHO, 2010

The Madrid Recommendation: Health protection in prisons as an essential part of public health, Copenhagen, WHO, 2010

Trencín Statement on Prisons and Mental Health, WHO, 2008

UNODC Report: Promoting Health, Security and Justice: Cutting the threads of drugs, crime and terrorism, UNODC, 2010

World Medical Association Handbook of Declarations (including the Tokyo Declaration Concerning Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in Relation to Detention and Imprisonment), 2006

# **A Fair and Effective Approach to Criminal Justice**

This section outlines the principles that should underpin law and policy reform which aims to create fair and effective criminal justice and penal systems. These principles derive from international standards and norms.

The section also includes examples of reform from a number of different jurisdictions.

A classical view of the purpose of criminal justice is that it exists to transmit messages to society about the boundaries delimiting unacceptable behaviour and conduct. A corollary of this is that the system, and the sanctions which it imposes, should be proportionate and equitable in relation to the crimes committed, and that decisions should be determined justly and fairly.

The starting point for this Handbook is that criminal justice and penal systems have three essential and inter-related objectives:

- to protect the public and prevent crime
- to administer justice fairly
- to help offenders lead law-abiding lives and to assist their resettlement in the community after imprisonment

To put these objectives at the heart of the reform process means engaging in every aspect of the criminal justice system from crime prevention to sanction to assisting offenders to lead law-abiding lives. It means addressing also areas which are outside the criminal justice sphere but essentially interrelated, such as social welfare provisions, housing, health and education.

It means being guided by what the international standards and norms say about when people should be sent to prison and when they should be diverted from the criminal justice system or sentenced to a non-custodial sanction. It also means using the best evidence available that particular responses for particular crimes have the potential to deliver justice, protect the public, and create safer communities.



Reform of criminal justice and penal policies and legislation requires significant investment of time and resources. It is inherently political and concerns complex and sensitive power relations within society.

It is an exercise that is not confined to developing countries or those in transition. New forms of crime, antiquated or poorly articulated laws and procedures, overburdened trial courts, lack of political leadership and insufficient coordination among the police, prosecution, courts and other actors in the criminal justice system are problems faced by all countries.

Reform may be more difficult to tackle in developing and transition states where exacerbating factors can be more prevalent, such as poorly trained judges, police, and prosecutors; limited legitimacy or credibility of national institutions; outdated organisational mandates; inadequate resources; extensive political interference; use of the system to combat political opposition; and corruption. However, regardless of the circumstances in which it unrolls, the reform process needs to be guided by core principles to prevent it being hijacked by short-term political interests or reactions to individual events.

The following are some underpinning principles of law and reform that need to be in place. These will ensure that the reform process is sustainable and involves a reflective appraisal of the evidence as to what is required to create a fair and effective criminal justice system.

These underpinning principles are discussed in more detail below.

### 6.1 International human rights norms provide an essential framework for criminal justice policy, legislation and programmes

International law places a set of obligations on States. Standards and norms take into account the diversity of a country's economic and social development, cultural traditions and legal systems and set out guarantees that every system should strive to provide.

Most of the main human rights instruments, such as the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), contain references to the treatment of people who are subject to the criminal justice process. They are treaties that are legally binding

on all States that have ratified or acceded to them; this means that these States have a legal obligation to ensure that law and policy is in conformity with the treaties' provisions. Law and policy should also build on the many commitments, recommendations, standards and case law set out in the international standards that complement the broader principles of the human rights treaties. (See the section on Principle Sources for the Handbook above.)

### 6.2 Law and policy reforms should take full account of available evidence concerning what is likely to be effective in achieving stated aims

Many commentators unfavourably contrast the way governments take healthcare decisions and the way they approach criminal justice. In the case of health, governments who blatantly ignore scientific evidence in their policies are criticised for the risks to which they expose their population and that of neighbouring countries. However, such criticism is rarely levelled at governments who ignore evidence of what works to reduce crime in their criminal justice law and policy and thereby expose communities to high rates of crime. For example, recent research into the relationship between government policy and research conducted by Huddersfield University in the United Kingdom found that 'In general, evidence appeared to be less central to policy making in criminal justice than health, and only in the latter sphere were there concrete examples of bodies established to promote evidence-based healthcare. Recent examples of criminal justice policy making, including large-scale crime reduction programmes and interventions funded by the Youth Justice Board, suggest that criminal justice policies are influenced primarily by factors other than evidence, such as political expediency.'<sup>10</sup> Funding for criminal research was also found to be disproportionately small relative to that spent on health (they estimate that research funding as a percentage of the cost of crime was 0.07 per cent).

Harsh and repressive legislation, policies and practices that are in conflict with international human rights standards, empirical evidence or internationally acknowledged good practice should not be initiated or supported for reasons of political expediency. To do so is a wasted opportunity for reform that could reduce crime, increase public safety and administer justice and security fairly for all.

## 6.3 Imprisonment is not the answer to every question

In many countries around the world the prison population is rising rapidly (the number of prisoners worldwide stands currently at 9.8 million, with a recent rise noted in 71 per cent of countries).<sup>11</sup> This is in part because international standards and norms which deal with criminal justice are not implemented properly, and in part because misconceptions prevail about which measures are most effective in preventing crime and ensuring public safety. The wide range of community sanctions or diversion measures that could be used instead of imprisonment fail to be considered and the length of sentences is increasing in many countries, resulting in a larger overall prison population. External factors too are pushing prison populations upwards, such as economic and demographic change, fast urbanisation, public opinion, the media and the reaction of politicians to public expressions of concern.<sup>12</sup>

Imprisonment has several objectives. It seeks to punish offenders by depriving them of their liberty after they have been convicted of an offence, and to protect the public from further crimes. In theory, it provides rehabilitation during the period of confinement and it deters others from committing crime.

It is often assumed that there is a direct relationship between the use of imprisonment and crime rates. However, studies in many countries have shown that a rise in the prison population is not linked to any obvious increase in crime.

Research by Tapio Lappi-Seppälä, Director of the Finnish National Research Institute of Legal Policy, examined variations in imprisonment regionally and nationally and concluded that 'crime and incarceration rates are fairly independent of one another; each rises and falls according to its own laws and dynamics.'<sup>13</sup> This research was focused on countries in Western and Eastern Europe, the Baltics as well as the United States, Canada, New Zealand and Australia. Using data from Latin America and the Caribbean, the United Nations Latin American Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (ILANUD) concluded the following, 'It is unfortunately true that crime has been on the rise in the countries since the eighties...; it is also true that new bills

or laws that intend to solve the crime problem and even other social problems through severe punishment are being frequently adopted, often with the sole purpose of managing political predicaments through a response to social alarm, and at times even kindling such an alarm with untrue or exaggerated information. The combination of both factors has resulted in a most accelerated increase in prison populations...'<sup>14</sup> The available research seems to demonstrate that there is no simple relation between crime rates and incarceration. Different approaches to crime control have been taken by Canada and the United States: high incarceration in the US has not reduced crime rates nor has low incarceration in Canada resulted in increased crime rates.

Nor is there necessarily a relationship between levels of crime and the deterrent effect of sentences, in particular the deterrent effect of more severe sentences. A well-publicised regime of severe sentencing does not always result in a low crime rate. In 2008 in South Africa, researchers into sentencing guidelines found that, 'Admittedly, the mere existence of a criminal justice system and the fact that a successful prosecution will probably result in some kind of punishment has a deterrent effect. However, the precise deterrent effect of different sentences has proved to be indeterminable and likewise for the extent of the particular sentence chosen.'<sup>15</sup> Deterrence theorists themselves agree that the ability to deter crime with formal punishment alone is quite limited, and that any deterrence must be coupled with 'formal and informal processes of socialization, [...] where formal sanctions are reinforced by informal sanctions.'<sup>16</sup>

Law and policy makers can play an important role in building a criminal justice system which has fairness, justice and equity at its heart and which punishes offenders proportionately. They can make concrete decisions about the scope and content of criminal law and can determine when certain offences can be de-criminalised or indeed criminalised. They have responsibility for determining the extent to which crime prevention is a political priority, whether police, judges and prosecutors are able to deploy measures of diversion effectively, whether judges can use non-custodial measures and sanctions effectively and whether law and policy allows for prisoners to be given conditional release before the end of their sentences.

### **Promoting prison population reductions through sentencing, probation and parole reforms, and re-examining effective public safety**

Four states in the United States – Kansas, Michigan, New Jersey, and New York – have reduced their prison populations by 5-20 per cent since 1999 without any increases in crime.

This came about at a time when the national prison population overall increased by 12 per cent; and in six other states it increased by more than 40 per cent. The reductions were achieved through a mix of legislative reforms and changes in practice by corrections and parole agencies. The reforms included:

**Kansas** – Changed sentencing guidelines to divert lower level drug cases to treatment rather than incarceration and expanded support services to people on parole supervision.

**Michigan** – Eliminated most mandatory minimum sentences for drug offences; enacted statewide initiative to reduce parole revocations and enhance employment, housing, and treatment services for people leaving prison.

**New Jersey** – Increased parole releases by adopting risk assessment instruments and utilising day reporting centres and electronic monitoring.

**New York** – Scaled back harsh drug penalties, established Drug Treatment Alternative to Prison programmes, and applied ‘merit time’ credits to speed up parole consideration.

Source: *Downscaling Prisons: Lessons from Four States*, released by Justice Strategies and The Sentencing Project.

## **6.4 An important focus of reform is crime prevention**

Political discussion about crime prevention tends to emphasise the state’s responsibility to protect its citizens through security and policing. But law enforcement is only one of many tools available to governments to address criminal behaviour. Criminal activity is often associated with, or is a likely consequence of, wider social problems

and it is in the state’s own interest to take a broad view of the causes and costs of crime.

Crime reduction plans may usefully focus, therefore, on associated social problems, such as poverty, poor or badly designed living environments, unemployment, racial, ethnic or sexual inequality, cultural, religious or other conflicts, poor public health services, lack of accessible healthcare responses to substance abuse, inadequate schools and youth services and family dysfunction. Because the social problems that give rise to crime will vary from community to community, prevention should be viewed as a collaborative effort between national legislatures and local government, law enforcement agencies, health care professionals, as well as families, schools and members of civil society. Strategies should be tailored to the particular needs of individual neighbourhoods.

Risk groups will also differ from community to community. As a consequence, law and policy makers need to work with community leaders and any social service professionals to identify the various local factors that make individuals more susceptible to criminality and to develop strategies to combat those problems. For example, children and teenagers are among the most vulnerable citizens in any community. They require more robust legal protections than adults and more comprehensive social policies to support their physical, emotional and educational development. This kind of targeted policy making reduces the need to rely on law enforcement and can be more effective in the long term in protecting the public from crime.

### **Governments can address the risk of crime by:**

- promoting protective factors through comprehensive and non-stigmatising social and economic development programmes, including health, education, housing and employment
- promoting activities that address marginalisation and exclusion
- promoting positive conflict resolution
- using education and public awareness strategies to foster a culture of lawfulness and tolerance, while respecting cultural identity

Source: *Promoting the Prevention of Crime – Guidelines and selected projects*, UNODC.

## Reducing violent crime in Bogotá: A holistic approach to crime prevention

Between 1993 and 2002 homicide rates in Bogotá plunged from 80 to 28 homicides per 100,000 people, accidents were reduced by half and the police increased arrest rates by 400 per cent without any increase in the overall size of the police force. This was reportedly achieved through political commitment and allocation of sufficient resources to combat crime and violence. The evaluation data suggest that the following strategies reduced violence and prevented crime:

1. *Campaigns to Promote Citizen Disarmament and Control of Alcohol Consumption.*  
Systematic gathering of information about violent crime in certain areas enabled a plan to be devised to control the circulation of firearms. In 2001, for instance, around 6,500 firearms were voluntarily returned to the police as a result of this plan. In addition, alcohol sales ended at 3am on weekends. Firearms and alcohol control had a significant (although not large) effect in violence reduction.
2. *Regeneration of Decayed Urban Spaces.*  
Two of the most violent areas in Bogotá underwent urban and transport infrastructure renewal. As a result, levels of crime and violence declined substantially in both areas. In Avenida Caracas, the levels of homicide declined by 60 per cent from 1999 to 2003; in the Cartucho zone, robbery went down by 70 per cent between 2000 and 2003.
3. *Neighbourhood Crime-monitoring Committees.*  
Neighbourhood Crime-monitoring Committees encouraged collaborative relationships between community police officers and local residents. As a result, there was an increase in crime prevention efforts.
4. *Family Police Stations.*  
Police stations were established to control family violence and evaluation data found that these were more effective than conciliation measures in reducing domestic violence. ►

## 5. Professionalisation of the Police.

Police reform and modernisation were accomplished through a plan emphasising results-based performance. Training in preventive policing was widely accepted by citizens as an efficient alternative to reduce violence.

Source: Llorente and Rivas, 2004, in Buvinić, M., Alda, E. & Lamas, J. *Emphasizing Prevention in Citizen Security: The Inter-American Development Bank's Contribution to Reducing Violence in Latin America and the Caribbean*, Washington DC, IDB, 2005

## 6.5 There are advantages in diverting offenders from the formal criminal justice system

Diversion is the term applied to measures that 'divert' people from the formal criminal justice system. These measures can be used as an opportunity to respond to crime appropriately and proportionately by addressing an offender's behaviour and by ensuring that they make good the harm done to the victim or the wider community. Diversion measures have the potential to intercede meaningfully in the lives of certain individuals in order to create positive change that will prevent re-offending. The measures need to be carefully targeted so that the objectives of rehabilitation and public safety are met.

Critics of the use of diversion options often argue that they can be unfair to the victim and are a soft option for the offender concerned. However, victims do not always prefer the most severe sanctions available in law, and in some cases the victim's interests may be in direct opposition to those of the prosecutor. For example, in cases of crime within families, victims may prefer rehabilitative to punitive measures. In relation to property crime, the victim's primary objective may be financial restitution, in which case it may be better from the victim's perspective for the offender to remain within the community employed and continuing to earn a wage.

## Diversion Pilots in Chile

In Chile a multi-disciplinary group comprising the Prosecutor's Office, the Defence Office, Courts, treatment providers and Paz Ciudadana Foundation have since 2008 been piloting a project to divert into treatment offenders who commit domestic violence offences. Reports from the pilot projects claim that so far they have demonstrated that this approach, when targeted properly, can both satisfy the victim's interests and decrease the risk of re-offending.<sup>17</sup>

They concluded that a successful diversion programme requires:

- reliable systems for determining that offenders have in fact offended before they are diverted
- overall commitment to the principle that diversion is a legitimate and effective option
- comprehensive legislation that provides for the exercise of discretion in law enforcement
- adequate resources given to diversion programmes within the community
- rigorous internal training, procedures and practices in police departments, prosecutor and judicial offices which ensure that they take every opportunity to divert

Law and policy makers can introduce diversion measures at many points within the criminal justice system; options may include mediation, counselling programmes and educational and vocational training courses. The following are some key principles for the development of measures of diversion:

### Offences where diversion is appropriate

Diversion need not be restricted to minor offences but can be used as an option when appropriate to achieve the objectives of protecting the public and preventing crime; administering justice fairly; and rehabilitating offenders and reintegrating them into society. There may be mitigating circumstances that make diversion appropriate even where a more serious offence has been committed.

Legislators can designate certain categories of offences, and certain categories of offenders, for diversion. Drug-related offences, victimless crimes, status offences,

crimes that are a direct result of mental or physical health problems could all be removed from the legal ambit of the criminal system and treated as civil matters.

### Offenders who will respond to diversion

Access to diversionary programmes should not be arbitrary. Offenders need to be carefully selected for participation in diversion programmes and the most appropriate intervention to meet their needs also needs careful consideration. This allocation should be guided by explicit criteria, such as their capacity to respond to the intervention, their carefully assessed risk to the public or to the staff responsible for the programme or intervention, the nature of the offence committed and the personal or social factors which are linked to the likelihood of re-offending. To this end, reliable assessment tools enabling such allocation should be developed and used. Agencies with the discretionary power to divert individuals from formal proceedings must exercise that power on the basis of established criteria.

### Consent

Diversion requires the informed consent of the offender to the particular diversionary option. People should be given sufficient information about the diversionary options available and any consequences of withholding consent. They should not feel pressured into consenting to diversion programmes (for example, to avoid a court appearance). Care should be taken to minimise the potential for coercion at all levels in the diversion process.

### Procedural safeguards

Diversionary options must respect procedural safeguards such as the presumption of innocence, the right to be informed promptly and directly of charges, the right to silence, equal treatment before the law, the right to access legal assistance and an interpreter. Individuals must be reliably determined to have offended before requiring diversion. Diversion programmes '*cannot be dumping grounds for weak cases that the prosecution would otherwise be unable to win*'.<sup>18</sup>

### Review and accountability

Agencies that have the discretion to divert people should be held accountable for the way in which they exercise this discretion. Precise mechanisms for review and accountability will vary between justice systems. However, efforts must be made to ensure sufficient accountability for the exercise of discretion at all stages and levels.



## Overview of decision points in the criminal justice system

Furthermore, the use of diversion measures should be monitored and systematically evaluated to ensure they are working effectively.

### Diversion in practice

An NGO in Bangladesh called the Maduripur Legal Aid Association (MLAA) manages a community mediation programme using a multi-tier structure of village mediation committees supported by MLAA field workers. Local mediators are selected, trained and supervised by MLAA field workers in consultation with local officials, religious, and social leaders. The local committees meet twice a month to mediate village disputes, free of charge. Most disputes involve property or marital problems. Agreements are voluntary and are not enforceable in court. Where the differences are irreconcilable, or one party fails to comply with the terms of the settlement, the community is made aware of the failure and/or the matter is taken up for adjudication in the formal system. The MLAA programme currently mediates roughly 5,000 disputes annually and resolves roughly two-thirds of them. Satisfaction with the programme is high. Most users prefer the programme both to the traditional village dispute resolution system and to the courts.

Source: *Index of Good Practices in Reducing Pre-Trial Detention*, PRI, 2005, [www.penalreform.org/pri/files/man-2005-index-pre-trial-v7-en.pdf](http://www.penalreform.org/pri/files/man-2005-index-pre-trial-v7-en.pdf)

### Allegation

Police may:

- Discuss possible systemic crime prevention measures with the local community
- Arrest
- Impose verbal sanctions
- Broker an arbitrated settlement or restitution to the victim
- Offer victim offender mediation, family group conference, etc.
- Caution

Or

- Detain

### Crime Prevention

A wide range of actors including local community and residents' groups, businesses, religious groups, housing, education, health and public transport authorities, the media, police, courts, prisons, probation can:

- Identify problems
- Design integrated local solutions
- Provide services to support crime prevention, protect victims, ensure support for those who have served sentences in the community or in closed conditions



## Investigation

Investigation may be directed by a judge, magistrate, prosecutor, investigator or police. They may:

- Discharge
- Release on bail pending trial
- Divert away from the formal criminal justice system to other measures such as: education, treatment, community service, restorative justice programmes, etc.

Or

### ■ Detain pending trial

- At a later stage replace detention with a community measure

## Adjudication

Adjudication will be undertaken by the relevant body (judge, magistrate). They may:

- Acquit and release if found not guilty
- If a defendant admits guilt, divert to other measures – education, treatment, community sentence, etc.
- Impose a sentence if found guilty

The sentence may be:

- Fine
- Drug treatment
- Community service
- Restorative justice programme etc.

Or

### ■ Imprisonment

## Formal charge

A decision to charge may be taken by a judge, magistrate, investigator or police.

They may:

- Discharge
- Release on bail pending trial
- Divert way from the criminal justice system to other measures – education, treatment, community service, restorative justice programme, etc.

Or

### ■ Detain pending trial

- At a later stage replace detention with a community measure

## Community measures

In case of ineffectiveness of a non-custodial measure, the relevant body may impose:

- A series of other community based measures

Or

### ■ Imprisonment

## Prison

Internal and external decision making bodies may recommend:

### ■ Education, treatment, restorative justice, etc.

- Short-term release into the community
- Early conditional release into the community (with electronic or other monitoring and support)
- Early release
- Open prison conditions, with access to the community for work, education etc.

Or

- Serving the full sentence or tariff in closed conditions until release, which may be under permanent monitoring and possibility of recall

## **6.6 Promoting crime prevention and public safety means giving serious consideration to developing ways and means of assisting offenders to lead law-abiding lives**

Poverty, unemployment, lack of housing, broken families, histories of psychological problems and mental illness, drug and alcohol abuse and domestic violence are realities in most offenders' lives. At the same time as addressing the general conditions that are conducive to crime, it is equally important to provide help to individual offenders to become law-abiding citizens. This can only be achieved if the period of time an individual is involved with the criminal justice system is used as an opportunity to intercede meaningfully in their lives in order to create positive change that will prevent future offences.

Given that the vast majority of offenders across the world come from highly marginalised and disadvantaged sections of the population, this is not an easy undertaking and the goal of rehabilitation is generally not being met. This is particularly the case when offenders receive a sentence of imprisonment. The evidence shows that even with exceptional resources and well-based methods, prisons can only achieve limited rehabilitation. It is far more usual that prison life tends to reinforce criminal identities, criminal associations and knowledge of criminal techniques which then lead to re-offending and a cycle of further imprisonments and criminality – a cycle that does nothing to build safer communities.

Law and policy makers need to develop a wide range of responses that can address the similarly wide array of problems that lead to criminality in the first place. These may include diverting offenders away from the formal criminal justice system, for example to undertake mediation with a victim (see 6.7 below). These may also include sentences of the court that deal with the offender in the community rather than in prison. These involve some restriction of liberty through the imposition of conditions and obligations such as attendance at counselling programmes or drug treatment and testing. The use of such sanctions needs to be carefully targeted and guided by explicit criteria, such as the capacity of offenders to respond to the intervention, their carefully assessed risk to the public or to the staff responsible for the programme or intervention, the personal or social factors which are linked to the likelihood of re-offending, the nature of the offence and the impact it had on the victim (if there is a victim). Reliable assessment tools are needed to enable

such allocation (see section on Non-custodial sanctions and measures below for more detail).<sup>19</sup>

Where an offender has received a prison sentence because no other sanction would be proportionate to the seriousness of the offence and the nature of its commission, then the time spent in prison should be used as an opportunity for rehabilitation through means such as work, maintaining family contacts, drug treatment if required, education and vocational training (see section on Rehabilitation and imprisonment below).

## **6.7 All offenders are not the same in their characteristics and needs and law and policy reforms should take this into account**

An individualised approach can help to address the factors that predispose people to offending behaviour and reduce the likelihood of re-offending. In practice this means that at key points in the criminal justice procedure, assessments should take account of the nature of the offence and its impact on any victim, as well as the characteristics of the individual, including age, gender, nationality, mental and physical health, prior record, and any other contributing or mitigating factors, such as family and home circumstances, which might have an impact on the suitability of arrest or prosecution in the particular case. Due weight should also be given to decision making, which is likely to support future abstention from crime.

An individualised approach means that judges have the discretion to sentence (with consistency) to a wide range of different sanctions that are appropriate for different offences and offenders as well as for the protection of society (see section on Effective sentencing below). It means that from the point of reception in prison, prison authorities gather basic personal facts about a prisoner including previous convictions and the current offence. This information can then be the foundation for an individual sentence plan that is devised in consultation with the prisoner and may for example include access to drug treatment if required. It means that re-entry plans for prisoners on their release take into account their individual needs and circumstances.

In practical terms, mechanisms need to be developed to ensure that the personal characteristics of an offender can be taken into account at various key stages of the criminal justice system. In some countries this role is taken

by defence lawyers and probation services. In countries where these are not widely available, the role may be taken by paralegals or civil society organisations. They will be involved in:

- providing judicial authorities and others with high-quality information and assessments to help with sentencing and decisions regarding diversion
- enforcement of non-custodial measures and sanctions and supervision of individuals sentenced to them
- provision of practical and social care at all stages of an offender's contact with the criminal justice system

## 6.8 Victims have varying characteristics and needs and law and policy reforms should take this into account

Providing appropriate support to those affected by crime is vital to public confidence in the justice system. Victims, witnesses and the wider public need to know that reporting a crime brings a benefit including, where necessary, help to rebuild the victim's life. Often victims' groups express frustration at the misconception that their interests are met by tailoring the response to the type of offence committed against them and apprehending the offender.

Most victims need something more, including information about how their case is progressing; about the outcome of a court case; about what will happen to the perpetrator; about when a perpetrator will be released if imprisoned. They need to be safe and they need to be confident that they will not be re-victimised by the process of assisting with a prosecution. However, there will still be some victims who have different expectations, support networks and difficulties. Their needs and the impact of the offence committed against them should be assessed on an individual basis, and appropriate interventions formulated. This will usually mean working in partnership with other government agencies, for example, regarding provision of safe housing or changing schools.

Here are examples of the various stages in the criminal justice process when victims' individual needs may need to be taken into account:

- when a police statement is taken
- when a suspect is charged
- if a suspect is released on bail (is the victim vulnerable and in need of support?)

- prior to giving evidence (does the victim require advice and assistance prior to giving evidence or making a statement to the court?)
- following sentencing
- following release from prison

### Assessing the needs of victims of domestic violence

**Multi-Agency Risk Assessment Conferences are held in the United Kingdom in cases of domestic violence. Key agencies – police, probation, education, health, housing and the voluntary sector – work together on an individual victim's case to share information. This means that they can build up a comprehensive picture of the abuse and agree action to support and protect domestic violence victims and their families.**

*Source: Redefining Justice: Addressing the individual needs of victims and witnesses, Sara Payne, Victim Support Services, UK, 2009*

## 6.9 Law and policy reforms should not be discriminatory in intention or effect

The criminal procedure is a process of continuous selection and targeting and at times can act in a discriminatory manner. Discrimination is defined in this context as unfair treatment based on prejudice, ignorance or omission. It occurs against certain groups during the period of investigation, during stops, searches, seizures and arrest, as part of the decision to charge a person, and during periods in police custody. Those who are economically and socially disadvantaged are discriminated against because they may not be able to access legal aid and be properly represented. They may therefore be more likely to be detained before trial and ultimately convicted. Court decisions or administrative procedures may also be discriminatory against certain groups. Vulnerable groups also suffer discrimination whilst serving sentences, whether to imprisonment or other sanctions, and may suffer hardship and stigmatisation after release from prison.

Law and policy makers need to recognise that people who are discriminated against are more likely to offend and more likely to be processed through the criminal justice system

than others. This should be viewed as an incentive to produce policies that are aimed at eliminating discrimination within society. It also means that positive action should be taken to ensure that the special needs of vulnerable groups are met. For example, women, children, mentally and terminally ill prisoners, people with disabilities, the aged, ethnic and religious minorities and foreign nationals may have particular needs which mean that they are especially unsuited for imprisonment, or have needs that are best addressed through diversion.

At a minimum, the international standards are clear that detention should be avoided for children and people with mental disabilities.<sup>20</sup> In addition, careful consideration needs to be taken of the additional disadvantage which detention imposes on women (particularly women with care of children and other dependents), the elderly and people with physical disabilities. In most countries, the majority of women are in prison for non-violent, property or drug offences. Generally, women have a lower involvement in serious violent crime. In many countries, a relatively high proportion of female prisoners serve fairly short prison sentences.

### **Non-custodial sanctions and measures for mothers**

**In Russia, federal legislation allows for mothers of children under the age of 14 and pregnant women who have been convicted of less serious offences to have their sentences deferred, shortened or revoked. Female prisoners who are pregnant or who have young children and who are imprisoned for less serious offences may have their sentences deferred until their children have reached the age of 14.**

*Source: Russian Federation: Fourth periodic report to the UN Committee against Torture, July 2004 (CAT/C/55/Add.11)*

## **6.10 Reforms should be resourced and economically viable**

Criminal justice and penal reform need to be economically viable, sustainable and cost-effective. This is not simply about using resources efficiently, or doing things more cheaply, it also means directing resources to the best possible effect. This means that any analysis of the cost of reform needs to assess the most effective allocation

of resources across the system as a whole – from crime prevention policy to reintegration and release – rather than on individual services such as prison administration or policing. Cost analysis of reforms also needs to take into account both the long-term and indirect costs and benefits of policy changes (see section on Cost analysis of reform proposals).

The economic costs of maintaining a criminal justice system can be very high. They can include policing, provision of legal aid, administration of courts, running of prisons and post-release supervision of offenders. The social costs of crime are also high and take the form of physical injury, psychological trauma, feelings of mistrust, vulnerability and fear. Apart from these costs, communities experiencing widespread, continual criminality are less likely to function well economically. Fear of crime can inhibit existing commercial activity, deter new business and enterprise, lower the quality of life and reduce property values. In a recent survey, 49 per cent of Zambian businesses saw crime as a major threat to expansion as did 70 per cent of their counterparts in Kenya, 27 per cent in Uganda and 26 per cent in Tanzania.<sup>21</sup>

Evidence suggests that preventing crime in the first place is significantly cheaper than reacting to crime after the event. The financial expense of setting up and running criminal justice infrastructure can often far exceed that associated with sustainable social programmes dedicated to improving the overall well-being and safety of the community. However, there is a tendency for spending on policing and prisons not to be questioned whilst other interventions, for example, local level community crime prevention programmes, may be subject to strict budgetary constraint and scrutiny.

To be economically advantageous, crime reduction plans need to be tailored to the particular circumstances of individual neighbourhoods. This type of localised, integrated approach to crime prevention can have collateral benefits. Citizens who are diverted away from criminality will be more likely to engage as productive members of the community contributing to its economic and social life in positive ways. The more a state invests in strategies to combat the circumstances which are associated with criminal conduct, the less that state will need to spend subsequently on policing, prosecution and punishment.

Having cost-effectiveness as a driver of reform means it is important to assess the impact of high levels of spending on prisons on the state's ability to allocate sufficient resources to other, less costly but possibly more effective means of dealing with offenders. Less costly means might

include diverting offenders from the formal criminal justice system or using non-custodial sentences that may, in any event, be more effective at preventing re-offending for some groups of offenders.

### **Cost-benefits of community sanctions**

In 2008, the United Kingdom based consultancy Matrix Knowledge Group conducted research into the economic case for and against prison.<sup>22</sup> It calculated that some community-based interventions, including community service and residential drug treatment, can provide better value for money, in terms of the costs of reducing re-offending, than basic prison sentences. Basic prison sentences means imprisonment without any additional interventions designed to reduce re-offending, for example, drug treatment or an offending behaviour programme. Their research also showed that there can be cost benefits in sentencing less serious, non-violent offenders to a community sanction instead of imprisonment. The Matrix Knowledge Group also found that if a custodial sentence is necessary to protect the public, it is generally more cost-effective to enhance the sentence with drug treatment, some behavioural change programmes and educational or vocational training.





# **Strategies for Developing Law and Policy**

This section makes a number of recommendations regarding the process of planning, implementing, publicising and evaluating criminal justice reform initiatives. These aim to facilitate adoption by parliaments of legislation and policies that work. The need for professional research, widespread consultation, legislative costing and careful use of the media are highlighted, as are the need to comply with international standards and the importance of training and dissemination. Reference is made to the assistance available from inter-governmental bodies.

Criminal justice reform cannot succeed without the support, active or passive, of the wider community. The development of legal and policy reform cannot, therefore, be limited to a technical analysis by an isolated group of experts and practitioners. To be effective and sustainable the development process needs to include widespread consensus building both on the need for reform and on the strategies for carrying it out. This is particularly true for progressive, evidence-based reforms such as increased use of non-custodial sanctions and measures, which are less well known and understood than imprisonment and fines. Reform is an opportunity for national debate on the role and function of the criminal justice system, and each member of society's role and function in relation to that system.

### **‘Justice Law and Order Sector’, a sector wide approach to justice reform in Uganda**

This is a reform process that adopted a sector wide approach. Members include: Ministry of Justice and Constitutional Affairs, Judiciary, Prison service, Police service, Director of Public Prosecutions, Uganda Law Reform Commission, Uganda Human Rights Commission, Ministry of Local Government (Local Council Courts), Ministry of Gender, Labour and Social Development (Probation and Juvenile Justice).

[www.jlos.go.ug](http://www.jlos.go.ug) (accessed 12 July 2010)

### **Parliamentary committees on criminal justice**

The establishment of a parliamentary standing or select committee on criminal justice provides one mechanism for law and policy makers to work with a wide variety of actors. It can be a useful non-partisan body for scrutinising the executive, conducting inquiries, commissioning research and debating particular issues. It can also reach out to civil society groups and people working on issues of criminal justice and penal policy to draw on their expertise and involve them in its debates. By providing a forum for informed discussion it can help to raise awareness about issues relating to criminal justice reform amongst both parliamentarians and the wider public. By working across party political lines it can also help to build a consensus in favour of policies that actually are effective in managing prisons and cutting crime.

	Essential elements in developing law and policy reform
Identify problems and causes  Draft proposals  Do a compatibility check (national law, international standards)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ legal research, development of drafting</li> <li>■ ensuring access to socio-legal, economic and other empirical research</li> <li>■ developing discussion and consultation papers, reports and draft legislation</li> <li>■ reviewing compatibility of proposed reforms with international human rights standards</li> <li>■ reviewing compatibility with existing legislation</li> </ul>
Cost analysis	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ researching the full cost of implementing the existing system</li> <li>■ examining the costs of implementing the reform</li> <li>■ looking at long-term and indirect costs and benefits of policy and law changes</li> <li>■ considering which is the most effective allocation of resources across the system as a whole</li> </ul>

Inclusive consultation Building consensus	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ discussion of consultation methods, timing and use of the responses</li> <li>■ use of consultants, working parties and advisory groups, seminars and public meetings</li> <li>■ engagement with the general public and with particular interest groups</li> <li>■ approaches tailored to diverse populations, such as those which are large, small, indigenous, ethnic minorities, scattered, disabled, with literacy problems</li> </ul>
Dissemination Training	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ developing a plan for engaging with government and others to ensure legislation and reform is disseminated, for example, to police, judges, prison service officials and probation services, defendants and prisoners</li> </ul>
Monitoring and Evaluation	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ensuring internal (institutional) monitoring and evaluation</li> <li>■ considering the role of independent national inspectorates</li> <li>■ developing external (that is, civil society) monitoring processes to track the success and failures of the reforms, and to identify lessons learnt and further steps (legislative, policy etc.) needed to complete or further develop the reform programme</li> <li>■ developing criteria to be used for evaluation</li> <li>■ linking the reviews to compliance with recommendations made under international and regional treaties (for example, United Nations Universal Periodic Review, reports under the Convention on the Rights of the Child, UN and Council of Europe Conventions against Torture, etc.)</li> </ul>

### Strategies that can assist the development of fair and effective law and policy reform:

- **Look backwards as well as forwards.** Developing sound law and policy reform requires the ability to look back at what has gone before as well as forwards towards future implementation, and to balance the two. This requires knowledge, time and understanding.
- **Identify the political context.** Laws are generally shaped through political processes, so the political context becomes crucial to legislative reform in favour of a progressive criminal justice system. Work in this area involves understanding the power dynamics and interest groups, confronting power structures at all levels, and promoting democratic and inclusive political structures. Identification of resistance must be prepared for in advance, but also opportunities for legislative reform.
- **Listen to public opinion.** Reform requires more than a textual review of existing legislation and jurisprudence and will benefit from public forums and other opportunities to gauge public perceptions of the law, and first-hand accounts of how specific laws (or a lack thereof) affect everyday lives.
- **Take a holistic approach.** This takes into account not only the interdependence of the various parts of the justice and penal systems, but also their interdependence with the state systems which provide health, social support, education, child welfare, etc.
- **Make use of good practice.** Good practice is reflected in the standards and norms that have been developed at international and regional level. In addition, practical examples of implementing those standards and norms and insight into the experience are available in neighbouring and other countries.
- **Use the support available from international agencies and organisations.** There are a variety of agencies and organisations that are able to provide technical assistance to jurisdictions attempting to reform their criminal justice and penal law. These include the Justice Section of UNODC, the International Centre for Criminal Law and Criminal Justice Policy, UNICEF, and PRI. A list of relevant bodies and organisations is supplied in Appendix 1.

## Preliminary issues

From the outset of the reform process:

- Conduct preliminary research and consultation to define what should be the key objectives of the reform process and identify the changes that may be required. Research should involve consideration of the international standards and norms that apply.
- Consult a wide variety of sources and stakeholders, and undertake discussion aimed at achieving a consensus on goals to guide the new legislation. Consultation with people and organisations with a particular interest in reform can promote broad ownership of the strategy, and mitigate the effects of purely political influence on the reform process. The people consulted should include not only police and law enforcement, lawyers, judges and court services, prison and probation staff, but also social services, local authorities, education committees, civil society groups, those who have passed through the criminal justice system and their relatives and many more.
- Identify defects and problems in the existing law and policy, existing problems and their possible causes, and, based on the process of research and consultation, try to tailor proposed law and policy reforms appropriately.
- Is new legislation necessary? Consider whether existing laws would be sufficient to address the identified problem if policy, funding and other aspects of implementation were improved. Even if there is a need for legislative change, this may be in the form of amendments. It is not always the case that completely new legislation and policy need to be drafted.

## Gathering data and evidence

### Preliminary consultations in Southern Sudan

UNODC, the International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, and the Rule of Law Unit of the UN Mission in Sudan were involved in a project to support capacity building and reform efforts of the Southern Sudan Prison Service. The project began with a survey of politicians, the police, the judiciary, the prison service, traditional leaders involved in

the management of customary law, and local and international organisations.

A series of main aims were identified through these surveys, and subsequent discussions and priority strategic areas were then agreed upon by the main stakeholders. Areas included reducing the number of offenders in prison for failing to pay a fine and removing all mentally ill individuals from prisons. An important element of this approach was to encourage local ownership of the strategic plan and to hold regular meetings with the main stakeholders to review and monitor project progress.

Source: *Penal Reform and Prison Over-Crowding*, UNICRI, 2009, [www.unicri.it/news/0904-3\\_penalreform/penal\\_reform2009.pdf](http://www.unicri.it/news/0904-3_penalreform/penal_reform2009.pdf) (accessed 10 February 2010)

Law and policy-making is a process of making decisions about what to do (or not do) and usually involves identifying alternatives and choosing among them on the basis of factors which policy makers consider relevant or important. Evidence is less easy to define, but can be taken to mean information that helps to support or challenge a policy or law. This might take the form of empirical, largely quantitative, academic research, but other evidence is also valuable, such as public and stakeholder opinion and qualitative research. It is logical to base reform on evidence of what works to reduce and prevent crime, to enhance public safety, to administer justice fairly and to rehabilitate offenders. It is imperative that any evidence used is reliable and in line with accepted academic standards, and that sources are genuinely independent of private, economic or ideological influence.

Before the drafting process begins, law and policy makers should review the evidence that is available that can support or challenge the reform process. For example, how accessible is it? Is there enough of it? Is it rigorous and relevant? Does it suggest practical, achievable law and policy actions? Are the concepts familiar or new? What are the gaps?

As a minimum it is necessary to have access to reliable data that reveals the type and prevalence of crime, where and when it is occurring and the characteristics and circumstances of those committing crime. It is also desirable to have access to data and evidence that reveals the efficiency and cost-effectiveness of the criminal justice

and penal systems. An important reference tool for law and policy reformers is UNODC's *Criminal Justice Assessment Toolkit* that covers all aspects of justice systems and provides a comprehensive overview of the sort of data that is required for a full and detailed analysis of criminal justice systems.<sup>23</sup>

Evidence and data can include the following:

- **Caseload data.** Data that measures the volume of events in the justice system such as the number of incidents reported to police; the number of charges filed by police; the number of persons charged; the number of persons appearing in court; the number of court appearances; and the number of admissions to prisons.
- **Case characteristics data.** Data on case characteristics provide more detail on the caseload. These data include, for example, the types of offence committed, the age and sex of offenders, the types of sentences given, the magnitude of the sentences, and the ethnicity and education level of those being sentenced.
- **Resource data.** These quantify the costs of administering the justice system. They include such items as the number of persons employed, the functions of persons employed, expenditure on wages and salaries, operating costs and revenues. Resource data, when combined with caseload data, can provide performance indicators and outline the level of services provided by the various agencies involved.

Finally, it will be necessary to gather evidence about the resources that are needed to implement the proposed reform, and whether these resources are already available or will need to be argued for from the public purse.

## Working in countries where data and evidence are lacking

Unfortunately, penal policies and related legislation often change, not as a result of a slow and careful examination of the conclusions of independent research, but under the influence of political or religious ideology, and in reaction to atypical incidents which receive intensive media coverage.

In some countries, legislators and policy makers are not able to make decisions based on evidence and data for a variety of reasons, for example because essential elements are not compiled at all, compiled in an unreliable and inconsistent manner, not available for technical reasons (for example, lack of electronic databases), or not shared for reasons of secrecy. Many simply lack access

to scientists capable of designing data collection systems and analysing the resulting data. Where evidence is lacking new criminal justice policy and legislation need at least to reflect the international standards and norms agreed to be universally applicable. They are the product of scrutiny and discussion by experts at a global level, and so have considerable legitimacy.

The UN-affiliated research institutes and other international or regional bodies conduct and compile analysis and research that can help to fill some gaps. In 2010 the UN-affiliated European Institute for Crime Prevention and Control (HEUNI) together with UNODC published *International Statistics on Crime and Justice* ([www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-Statistics/International\\_Statistics\\_on\\_Crime\\_and\\_Justice.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-Statistics/International_Statistics_on_Crime_and_Justice.pdf)). This for the first time draws together global responses to the *UN Surveys on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems* (UN-CTS). Crime Victim Surveys are also available for some countries. UNODC also provides recommendations for criminal justice statistical gathering and for the conduct of victimization surveys and surveys on juvenile justice. The Council of Europe publishes annual statistics on the prison population (SPACE I) and community sanctions and measures (SPACE II) ([www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/prisons\\_and\\_alternatives/statistics\\_SPACE\\_I](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/prisons_and_alternatives/statistics_SPACE_I)).

Lack of relevant criminological disciplines also makes it difficult to gather evidence of interventions that have been successful in reducing crime and rehabilitating offenders. In discussing efforts to address prison overcrowding in Africa, for example, Muntingh stated recently that 'reliable information on what works and what does not is virtually non-existent for Africa.'<sup>24</sup> Research conducted by academics or civil society is often not widely disseminated, and its policy implications may not always be clearly drawn out. It is vital that when research is available, it is translated into authoritative guidance for law and policy makers and that there is a mechanism for dialogue between researchers and policy makers.

Where law and policy makers have a degree of say in supporting research, they can initiate innovative pilot projects that have the potential to prevent crime, protect the public, administer justice fairly and rehabilitate offenders. Such projects could be mainstreamed as quickly as possible following successful evaluations. Civil society organisations working on criminal justice systems may also have documented interesting examples of pilot projects that can be reviewed and taken into account.

The existence of research and development bodies that are independent of individual governments, but responsive to their research and development needs, and whose work and vision is long term, can be a safeguard against insufficiently grounded initiatives, providing continuity of purpose and information to successive administrations. The relationship between the Finnish National Institute of Legal Policy and Ministry of Justice is seen as having facilitated maintenance of a sustained policy to reduce the prison population for over twenty years.

In countries that do not have the resources to create and sustain an independent research centre, university departments (such as sociology, psychology, statistics and child welfare) can be encouraged by government and

civil society organisations to design and conduct research studies. Such initiatives can be the genesis of future work, with a process of critical thinking about crime and punishment begun, and acceptance in government circles that policy making in this field benefits from a factual basis.

It is important that research outcomes are made available beyond limited academic circles and in a way that is accessible. Regular presentations of local, national and international research at contact meetings and seminars involving politicians, judges, prosecutors, advocates, media representatives (local and national) and others informs public opinion and lays the ground for support of emerging, evidence-based reforms.<sup>25</sup>



Policy and law reform should be extensively discussed and agreed before legislative drafting takes over. When these stages are complete, the drafting process will be more likely to have a reliable grounding and be enforceable, taking into account both the socio-economic context and international obligations and guidance.

### Guidelines for ensuring that the process of drafting is as effective as possible:

- **Clear drafting standards.** To avoid costly re-drafting at a later stage careful consideration is needed from the outset of the level of detail, choice of language, possible consequences and problem areas. Drafting guidelines are frequently available at a national level (see, for example, Canada's Uniform Drafting Conventions: [www.ulcc.ca/en/about](http://www.ulcc.ca/en/about), accessed 17 July 2010).
- **Access to international and regional standards and norms.** Policies and legislative practices depend on national context, such as cultural traditions, religious beliefs, the political climate and legislative tradition, and are rarely directly transferrable from one country to another. However, those who draft national legislation need also to have access to and to reflect the international standards and norms. The UN has published a *Compendium of UN Standards and Norms in Crime Prevention and Criminal Justice*.<sup>26</sup> Different regional bodies have also produced extensive recommendations on specific areas of criminal justice implementation. The Venice Commission, the Council of Europe's advisory body on constitutional matters, is for relevant countries an invaluable source.<sup>27</sup> PRI's own publication *Making Standards Work* provides guidance in interpreting the standards which apply to prisons.<sup>28</sup>
- **Examples from other countries.** It is also useful to consider national law and policy from other countries. PRI, for example, has published on its website and is currently updating a *Compendium of Comparative Prison Legislation*.<sup>29</sup>
- **Advisory group of experts.** Such a body should carefully explore the advantages and disadvantages of each aspect of reform. If it does not exist, it could be established and briefed to comment on the draft legislation. Ideally it will include people who have a strong understanding of the national legislative tradition, of the local context and specifics, of the national language (or languages), an extensive knowledge of international and regional standards and norms, and a realistic understanding of the resources available for the criminal justice and penal system. In some common law jurisdictions, Law Reform Commissions can drive the drafting process. These are independent statutory bodies whose main role is to keep the law under review and make proposals for reform.
- **'Model' codes.** Some organisations have undertaken projects to produce 'model' codes that could potentially be of use as a guide for countries undertaking reform of their criminal justice systems. Such codes could be used by policy makers amending existing legislation to fill gaps and to update legislation; to ensure compliance with international human rights standards; and to ensure that legislation contains provisions which correspond to new and emerging criminal challenges a country might be facing. Model codes can also be used to provide guidance if a state is drafting new criminal justice legislation; or legislation that tackles a new issue not previously addressed (possible examples include 'terrorist' offences, organised crime or war crimes). Providing they are used carefully and in conjunction with full research and consultation on a national level, model codes can be a useful tool.<sup>30</sup>
- **One law or several laws.** A key issue for consideration is if the reform agreed upon will be best incorporated into one or several laws. For example, should there be separate laws for different stages of the criminal process such as probation, prison, pre-trial detention? In some circumstances a radical approach whereby the whole package of criminal legislation is drafted might prove effective – for instance the Criminal Procedural Code, the Criminal Code and the Penal Code. This approach can have the advantage of ensuring compatibility and unified standards, and avoids legislative contradictions that can lead to problematic implementation.
- **Law or regulation.** Decisions also need to be made about which provisions need incorporating into law, and which can be detailed in regulation. A legislative system that comprises many different normative acts on different subjects can result in contradictory provisions, provisions which are not recognised as valid by one or another institution, and can therefore create obstacles to smooth implementation of the central legal provisions.

# 10

## Compatibility of reform proposals with existing legislation

Law and policy makers need to ensure that any new legislation takes into account the provisions of existing laws and regulations governing criminal justice and penal law and policy. The criminal justice laws of many countries have been in place for over 50 years and some date back 200 years. Given that informed opinion on criminal justice has evolved considerably since those times – and international human rights law has also developed in the interim – there is a need to ensure that existing laws are kept under review and updated where necessary.

The process of revision does not simply involve dropping out-of-date provisions; it requires a thorough review of current laws in accordance with current international human rights standards. It should also be informed by the examples of good legislation and practice with regard to those standards that exist elsewhere.

Law makers need to consider not just other laws and regulations directly related to criminal justice policy, but all legislation that could potentially impact on levels of crime and on offenders. For example, community-based policies that work towards breaking the cycle of drug addiction will result in former users being more likely to be socially and economically productive. Ensuring that laws relating to the conduct of elections, the provision of healthcare and education take into account the rights of prisoners is as relevant as making changes to the penal code or other law governing the use of force or instruments of restraint. Ensuring that prisoners are covered by the scope of anti-discrimination protection and laws regulating freedom of religion and expression is as necessary as introducing a new prison disciplinary code.

Changes to primary legislation will also usually need to be accompanied by changes to supporting regulations, rules and administrative measures which must be planned for and must be consistent with the goals of the new laws. Amendments introduced while a Bill is progressing through parliament, must be closely scrutinised to ensure that they are compatible with the purpose of the original legislation.

### Uniform Law Conference of Canada

The Criminal Section of the Conference assembles government lawyers, Crown prosecutors, private lawyers, academia and members of the judiciary to consider issues regarding the implementation and reform of the Criminal Code and related statutes. This forum also provides provincial, territorial and federal governments with an opportunity to consult Section members on draft policy positions contained in submitted discussion papers. The Section makes recommendations for changes to federal criminal legislation based on identified deficiencies, defects or gaps in the existing law, or based on problems created by judicial interpretation of existing law.

[www.ulcc.ca](http://www.ulcc.ca) (accessed 12 July 2010)

**Law and policy makers should ensure that any laws that they pass are compatible with their obligations under international law.** If a State is not bound by a particular international legal standard then the passage of a relevant piece of legislation provides **an opportunity for agreeing to be bound by its provisions.** The UN has produced a Handbook to assist governments on the technical aspects of treaty ratification that can be downloaded on-line from the UN's website.<sup>31</sup> It is intended to provide particular assistance to States with scarce resources and limited technical proficiency in treaty law and practice.

After a treaty has been ratified and has entered into force, parliamentarians must **make sure that the national implementing legislation is adopted which corresponds to its provisions.** It is important for law and policy makers to familiarise themselves with the process of becoming a party to a treaty – usually through signature followed by ratification, acceptance, approval or accession. There is often a period of time between when a government signs an international treaty and when its parliament enacts legislation agreeing to be bound by it. Law and policy makers should, therefore, **familiarise themselves with what international instruments their government has signed but not yet ratified.** They can ask parliamentary questions and initiate debates about this. Parliamentarians can also table their own bills calling on the government to ratify a particular treaty. Some States express 'reservations' or 'declarations of understanding' at the point of ratifying treaties. These are designed to limit their scope and effectiveness. Parliamentarians can challenge such limitations if they think that they are unjustified.

Many international human rights treaties require States parties to submit regular reports describing how they are implementing the treaty's obligations. Parliamentarians can help to ensure that governments actually do submit these reports on time and can **draw attention to the conclusions and recommendations of the relevant monitoring bodies relating to national legislation when the record of their State is reviewed.** These recommendations can be used to assist the reform drafting process.

Four main methods are generally available for the implementation of international human rights instruments into domestic law:

- direct incorporation of rights recognised in the international instruments into a bill of rights in the national law

- enactment of different legislative measures in the civil, criminal and administrative laws to give effect to the different rights recognised in human rights instruments
- self-executing operation of international human rights instruments in the national legal order
- indirect incorporation as aids to interpret other law

States will therefore follow different practices when incorporating international human rights law dealing with criminal justice issues into their domestic legal structures so that their provisions can be implemented by state authorities.<sup>32</sup> The international standards and norms dealing with criminal justice and penal systems can have a great impact on national legal systems: they can be used by national courts as tools for deciding how to interpret and develop national law; they can be used as the basis for cases (provided they are part of national law); and they can be used to establish the minimum standard of protection which national law should attain.

While international and regional instruments are useful for standard setting, they are not always designed for direct national implementation. Indeed, sometimes the standards simply say that a particular question should be dealt with in national legislation and do not stipulate how the state should implement its provisions. It is for law and policy makers to interpret how the minimum standards can best be implemented so that they are practically enforceable taking into account socio-economic conditions.

National constitutions increasingly reflect a commitment to human rights. At times the rights are listed in a separate section generally known as a bill of rights. Drafters of recent constitutions often consider the language of international and regional norms in fashioning their guarantees. Judicial interpretations of principles enshrined in the constitution can play a vital part in addressing issues that directly affect prisoners. In India, for example, the interpretation of Article 21 of the Constitution that covers the protection of life and liberty is now widely used to assert the rights of prisoners.<sup>33</sup>

Some of the possible constitutional provisions that deal with the treatment of offenders are:

- the right to life and integrity of the person
- the right to be free from torture or other ill-treatment
- the right to health
- the right to respect for human dignity
- the right to due process of law

- the right to freedom from discrimination of any kind
- the right to freedom from slavery
- the right to freedom of conscience and of thought
- the right to freedom of religion
- the right to respect for family life
- the right to self-development

Criminal justice and prison legislation is frequently introduced by a statement of principles. This is useful, as it may anchor the legislation in international standards and norms at the same time as making explicit reference to any existing fundamental constitutional provisions regarding human rights. The main purpose of the statement of principles is to provide a point of orientation for the readers of the legislation. They can use it both to interpret subsequent provisions of the legislation or, more generally, to inform decisions about criminal justice and prison policy. Criminal justice officials and prison administrators may find legislation that sets out principles particularly useful when they need to exercise a discretionary power. Clearly stated principles should remind them that their discretion is not unfettered but should be exercised in accordance with the objectives contained in the principles.

### **The reform process as a means of improving compatibility with international standards**

#### **■ Take the opportunity to embed international standards in national law.**

The reform process is an opportunity to conduct a review and to consider whether additional national legislation, or amendments, are required to ensure that international standards are properly embedded in national law.

#### **■ Consider ratification of key treaties.**

For those countries that have not yet ratified the key human rights treaties, the drafting process and debate surrounding the need and objectives for reform can be used as an opportunity to encourage ratification. The process can be used to generate awareness of the benefits of human rights treaties for criminal justice reform, through discussion among parliamentarians and use of television and radio.

#### **■ Review the reservations.**

For those countries that have made reservations to the key human rights treaties, the reform process can be used as an opportunity to assess whether the reservations really are required.

# 12

## Cost analysis of reform proposals

Spending on criminal justice and prison reform may on the face of it be difficult to justify both within government and with the public more widely – it does not compare easily within the public imagination with spending on hospitals and schools. The economic case for reform needs therefore to be carefully constructed. Time spent encouraging debate about the criminal justice and penal system, what prison should be like, what benefit society obtains from it and what alternatives there are is not time wasted, but begins to make an economic case for reform.

Most parliaments will require an assessment of whether the legislation going before them is resource neutral or requires additional budget. A stage of assessing the cost implications of new policy and legislation therefore needs to be built in. This is also important in helping to decide priorities. The cost analysis needs to consider: what are the costs of implementing the reform? Is this the most effective allocation of resources across the system as a whole? What are the long-term and indirect costs and benefits of policy and law changes?

Such costing of reforms is of course easier said than done. Criminal justice budgets are notoriously difficult to pin down, being spread across many departments. Some criminal justice reform may ‘transfer’ costs from the area of criminal justice to the area of social policy, for example, if a state is undertaking social welfare interventions as part of a long-term crime prevention initiative. Reform may create new costs, or highlight costs that were previously hidden. For example, if you have planned release and through care of prisoners the bodies responsible for social support, housing, health, employment and so on will have new obligations or will be forced for the first time to fulfil existing obligations.

### Legislative costing in South Africa

The draft Child Justice Bill introduced in 1998 in South Africa proposed changes to the juvenile justice system. It was the first bill to fully comply with the country’s Public Finance Management Act No. 1, which requires estimation of the financial implications of any law that gives additional powers or obligations to the government. To meet this requirement, the costs of implementing the draft Bill were estimated by ‘(1) establishing a “baseline” estimate of expenditure on the prevailing juvenile justice system, and setting up an analytical framework ►

that would review five sectors (police, welfare, justice, correctional services and education) across national and provincial spheres of government, and (2) estimating the expected impact of the changes proposed by the draft Bill.’

The estimations considered the effects of changes that would save time for prosecutors in the Department of Justice but increase the demands on probation officers, while at the same time saving costs for the Department of Correctional Services and Department of Safety and Security, but raise costs for the Department of Welfare. These factors were then reconsidered when the draft Bill was revised in 2000.

Source: A. Sutton, UNICEF Brazil; R. Gore, *Influencing Budgets for Children’s Rights*, June 2004, pp. 18-21

### Suggestions for undertaking a cost analysis of proposed reforms

- **Consider the long-term savings from short-term investment.** A cost in one area may deliver a pay-off saving in another, and this is the sort of information that it is important to have available in negotiating passage of the policy and legislation. For example, when prisoners are included in national health programmes, properly diagnosed with mental illnesses and learning disabilities, provided with national education programmes, receive proper care for invalidity and so on, this creates additional costs for the state budget to bear. However, the benefits that will accrue in the long-term are potentially very large.
- **Involve the Ministry of Finance.** The ministry (or equivalent) should be involved in developing legislation from an early stage to ensure that adequate financial allocations are made for implementing new laws and policies.
- **Identify the differing costs of custodial and non-custodial sanctions and compare this with the outcomes of sentences** (for example how many people re-offended and how much money was allocated to their sentence). The differing ways in which criminal justice budgets are formulated does not always easily permit a comparison between the level of funding for custodial and non-custodial sentences. Where it is possible to make this relative comparison, the results

are stark. For example, in Luxembourg the probation service (which deals with prisoners after release as well as people who have received non-custodial sentences) receives 18.4 per cent of the budget available to the prison service while dealing with the same number of clients as the prison service. Sweden's probation system receives about 25 per cent of the funds received by the prison service but each day deals with double the number of clients.<sup>34</sup>

■ **Do not assume that privatising services will inevitably bring an overall benefit.** Private prisons (those run by profit-making companies in contract with the State) are run in only a handful of countries: for example, Australia, United Kingdom, New Zealand, South Africa, and the United States. Privatisation is often introduced in the belief that it is operationally more adaptable, efficient and cost-effective. However, private prisons are also perceived as a threat to the democratic control of prisons, and to initiatives which seek to keep the use of imprisonment at the minimum necessary level, since they are run by private companies that have a vested interest in maintaining if not increasing numbers. There is a risk that privatisation can result in being tied into a contract that results in paying for empty spaces, spaces in the wrong part of the country, or in too high security conditions. There may be strong economic and governance arguments for privatising individual services, such as education or catering. However, these need to be carefully balanced by consideration of how this could reduce flexibility in the future. In addition, many countries struggle to manage the sort of detailed contractual relationships which are required.

### Private prisons: Costa Rica's experience

Costa Rica recently explored the possibility of entering into a contract with a private company that would construct a prison for 1,200 inmates and manage and maintain it for twenty years at a cost of US\$73 million. Instead the government made a strategic choice to build a prison at its own expense for 2,600 inmates at a cost of just US\$10 million. It calculated that the ongoing costs of the private contract for managing and maintaining the prison for twenty years would have been US\$37 per inmate per day. It calculated that the government was able to do this for just US\$11. It also estimated that the costs of maintaining one prison under a private contract would have been detrimental to the rest of the prison system where the other 80 per cent of inmates were held. Finally, the government was able to increase the daily per capita amount for the whole prison population by US\$16.

Source: UNICRI – Workshop on Penal Reform and Prison Overcrowding, *The Case of Latin American and Caribbean Countries: The Good Examples of Costa Rica and the Dominican Republic*, [www.unicri.it/wwk/publications/books/series.php](http://www.unicri.it/wwk/publications/books/series.php)



Review and reform of the criminal justice system is an opportunity for a national debate on its role and function. Systematic involvement of all sectors of society and government is an important step to achieving the critical mass required to ensure that optimum laws for security, justice and offender rehabilitation are both adopted and implemented. Public involvement in particular has a number of specific benefits: it allows law and policy makers to tap wider sources of information, perspectives and potential solutions, and improves the quality of decisions reached; it alerts policy makers to any concerns and issues that may not be picked up through existing evidence; it helps to monitor the performance of current policies and whether there is need for change; and it helps build public trust in government and the legitimacy of decisions reached.

Sometimes it is felt that involving the public in criminal justice reform can be risky or present unwanted hurdles in finalising a law or policy. For example, it will take too long and delay matters; there will be too many administrative burdens; public expectations of what can be achieved through citizen involvement will be too high; campaigns will try to hijack the consultation and focus opposition; or the exercise will produce unrepresentative views. However, the benefits of public involvement far outweigh these risks.

To maximise the scope, quality, diversity and effectiveness of criminal justice reform requires cooperation and collaboration between various local, national and international stakeholders. From an early stage of developing law and policy, all of the necessary players in the policy debate need to be included. This might involve consultation with:

- different political parties
- ministries and official bodies
- professional bodies
- academic researchers
- police
- judiciary
- prison management
- international monitoring bodies (such as the CPT or UN Subcommittee on the Prevention of Torture)
- probation services
- victim support groups

- women's groups
- children's rights groups
- minority rights groups
- disabled rights groups
- offenders who have received non-custodial sentences
- prisoners
- offenders' families

### Preparation of policy on Norway's correctional services

This policy came about through a broad consultative process in which a great many people from different areas of society were involved. Serving and former Justice Ministers were asked for their views, and emphasised the importance of security and rehabilitation. A think tank of leading scientific and cultural figures was consulted. Their contribution was that *'if we are to find good penal methods, we must also look at fundamental structural factors in society that lead to crime.'* Two large professional conferences were held regarding ethics and change. Prisoners and staff in six prisons discussed what they meant by the phrase *'a good day in prison.'* Victims of crime and the family and friends of inmates also contributed.

Another conference was held for public agencies and the voluntary sector to discuss re-entry after a prison sentence. Young people were invited to look at the reform proposals and said, *'there is a clear division between informed and uninformed opinion as regards punishment. It is probably important to show the public that prison can actually present a dramatic change in the prisoner's life.'* A joint meeting was arranged between students at the National Police College and at the Department of Criminology of Oslo University. The Minister of Justice also consulted with employees from all sectors of the Norwegian correctional services and visited a total of 49 prisons to talk to inmates and staff.

Criminal justice reform cannot proceed without the active support, or at least acquiescence, of the community, and the consultation process described in the previous section is part of building consensus. This is particularly necessary where progressive reforms are envisaged such as greater use of non-custodial sanctions and measures, including restorative justice initiatives. Engaging the community requires an investment on the part of law and policy makers in educating the public through awareness-raising campaigns.

It is very important to clarify with the legislators, political and civil society organisations, social service agencies, civil advocates and the public the rationale behind the proposed reforms and the statistical (and other) evidence in their favour. Information should be disseminated to promote a clear understanding of the effects of punishments and to reduce unfounded public confidence that a harsh sentencing regime will always result in a reduction in crime. Using an evidence-based approach plays an important part in this as it allows for the reforms to be put into context and the statistical and other evidence in its favour to be produced.

### The reform process in Kazakhstan

A governmental working group on non-custodial sanctions and measures in Kazakhstan brought together representatives from relevant governmental departments and NGOs to formulate suggestions to reform and amend criminal legislation. The group's recommendations exerted significant influence on a new law that took effect in 2002, which increased the use of non-custodial sanctions and measures, rationalised sentencing policy, and relaxed the requirements needed before a prisoner could be considered for conditional release, among other measures.

The prison service, recognising the need for public support for these reforms, conducted a massive public awareness campaign on the harmful effects of imprisonment and the benefits of alternatives. The reform reduced the prison population and increased the use of non-custodial sentences. It is also striking that the crime rate steadily decreased from 2002 as imprisonment began to be used less. The legislative basis for non-custodial sanctions and measures seeking ►

**to reduce the prison population was expected to deliver at stabilisation of the prison population in future, a significant achievement when prison population figures were rising in many countries of the world.**

*Source: A Handbook on Alternatives to Imprisonment, UNODC, 2007*

The media can be a very useful resource for disseminating information about, and garnering support for, reform. Positive and proactive relations should be pursued with the media to create publicity about the ineffectiveness of harsh sentencing and extreme punitive practices in reducing crime, and to advertise the need for the proposed reforms. This can reduce the risk of the public only having access to information about criminal justice from a media which propagates the view that imprisonment is the optimum response to crime. Law and policy makers can also seek ways of informing the public through others who may enjoy greater trust or credibility among the general public such as encouraging prison monitoring bodies or the police to give interviews to the media.

### Setting the media agenda in Russia

PRI had a good experience in Russia of working with a local media foundation to ensure that journalists had regular information about developments in the criminal justice system, including prisons. Journalists received training in objective reporting of criminal justice news. The initiative was particularly geared at ensuring informed reporting about the practical implications of legislative changes then coming into effect and which resulted in a growth in the use of alternative sanctions and release of former prisoners into the community. Anticipating the anxiety which members of the public could have about the impending large-scale releases, the collaboration ensured that information was provided about the general profile of those who would be released, and about the procedures which would be adopted in order to minimise the risk to the public. This had a role in creating a more welcoming landscape for the prisoners' transition to a new life.

# 15

## Dissemination and training

Reform of criminal justice legislation and policy is not sufficient on its own, and law and policy makers must ensure that it is implemented on the ground by building dissemination and training in to their planning (including financial planning). Once new legislation has been enacted, it must be published and comprehensively disseminated. Public officials, including police, prosecutors, judges, the prison and probation services, all need to be briefed and to receive training about the intention of the reforms and what the legislative changes mean in practice. As well as internal regulations, job descriptions and person specifications may need to be changed. Lawyers, defendants and

prisoners also need to be informed about the content of new laws and their respective rights and responsibilities under them. Posters, libraries, internal bulletins, the media can all be used.

In some countries the authorities develop mission statements for the various services based on their new laws, setting out the values underpinning their penal systems, for example. These can be displayed on notice boards within the prisons themselves as a reference point for staff, prisoners and visitors.

Reform is not a one-off event, and no reform process is immune to unforeseen obstacles, resistance and stagnation. For this reason internal and external mechanisms of oversight, review and accountability are essential.

Independent national inspectorates are the most effective way of monitoring the functioning of prisons and community sanction services and are recommended in the UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, the European Prison Rules and the European Rules on Community Sanctions and Measures. The work of such independent inspectorates can ensure that the existing provisions of laws and policies are being fully and consistently implemented while also identifying gaps in those provisions where national and other interventions need to be organised and implemented.

### Her Majesty's Inspectorate of Prisons (HMIP) for England and Wales

This is an independent inspectorate which reports on conditions for and treatment of those in prison, young offender institutions and immigration detention facilities. Following ratification by the UK of the Optional Protocol to the UN Convention against Torture (OPCAT), the inspectorate has taken on a coordinating role for 18 existing independent bodies throughout the UK that have the right regularly to inspect all places of detention.

'Expectations' is the document which sets out the detailed criteria used by HMIP to appraise and inspect prisons. These include reference to international standards and norms as well as national law and regulations and are freely available on the internet.

[www.justice.gov.uk/inspectorates/hmi-prisons](http://www.justice.gov.uk/inspectorates/hmi-prisons)  
(accessed 12 July 2010)

If, as is hoped, a country's reform is closely tied to improving compliance with international and regional human rights standards in the area of criminal justice, these will need to be built in to the national monitoring framework. With regard to standards and norms associated with places where people are deprived of their liberty, such as prisons and police stations, the related international and regional monitoring frameworks and their annual reports can also be a useful guide (for example, the

Council of Europe Committee for the Prevention of Torture, the Sub-Committee on Torture under the UN OPCAT, the ACHPR Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention, etc.)

Laws and policies will normally also foresee internal mechanisms for accountability (including appeals and complaints mechanisms) but should also designate monitoring processes to track success, identify weaknesses and areas for improvement so that the process of reform is ongoing and continually improving. Although there can be reluctance to admit and document shortcomings in implementation, the data collected can be essential in securing financial, technical and moral support from national and international donors. This of course requires certain standards to be agreed upon to evaluate whether the police, judiciary, prosecution service and services overseeing non-custodial sentences are working effectively, fairly and efficiently. This is not without its pitfalls.

For measuring **police** performance the traditional yardsticks have been reported: crime rates, arrests, clearance rates (which reflect the ability to solve crimes) and response times (which measure the ability to arrive at the crime scene in the shortest possible time). Other broader performance measures might include statistical evidence on use of force, brutality, discourtesy and corruption. The quality of service provided by the police, and the trust and confidence which citizens have in the service, should also be measured, as experience has shown that limiting police performance measurement to crime solution can be counter-productive. Particularly where a country's police force lacks access to good forensic technology and investigation techniques, an over-emphasis on clear-up rates in the estimation of police service delivery can lead to discriminatory action against minorities, and torture or other ill treatment aimed at forcing confessions.

With regard to the performance of the **judiciary**, the key areas for measuring performance could be independence and accountability, competence, efficiency, equality, fairness and integrity. Independence could be measured in terms of the judiciary's separation from the other branches of government and its freedom to decide on cases devoid of any external pressure, political or otherwise. Actual and perceived independence of the judiciary must both exist. Accountability is measured by the existence of checks and balances on the judiciary's performance and utilisation of public funds. There must be transparency in the court's activities. To measure competence, it is

possible to look at the qualifications of incumbents as well as the promotion, rewards, and compensation systems in place. To measure efficiency, it could be considered whether criminal courts are able to hear cases in a timely manner without sacrificing principles of due process. The yardsticks of equality, fairness, and integrity would be the court's observance of due process and equal protection in its procedures and decisions.

For the **prosecution service**, the measures of performance could be competence, efficiency, accountability and independence. Competence and efficiency are manifested in the turnaround time of the caseload and percentage of convictions in cases brought to trial. Accountability and independence are two sides of the same coin. Independence of the prosecutor relates

to the level of discretion in deciding whether or not to prosecute a case and in the manner in which a case is prosecuted. The prosecutor should be able to decide based on professional considerations, rather than political expediency. On the other hand, with independence comes accountability, which means in this context that the prosecutor should be able to explain and defend a decision to prosecute a case or not.

Criteria for measuring and evaluating the performance of **organisations overseeing non-custodial sentences** could include the extent to which they protect the public, their success in managing offenders (for example the numbers of offenders who complete non-custodial sentences successfully) and their overall efficiency and effectiveness.





## **Substantive Issues for Reform**

This section of the Handbook considers the options available to law and policy makers at all stages of the criminal justice process. It refers to the international standards that are relevant and recommends concrete actions necessary to improve and reform criminal justice and penal systems. Please note that a glossary explaining some of the terms used is included in Appendix 2.

## 17.1 Due process

For any criminal justice system to have legitimacy within the community, it must operate in accordance with due process. This means that fair, reliable and consistent procedures are followed at all stages of the justice process. Arbitrariness, violence, and discrimination in law enforcement have been shown to exacerbate crime, including serious human rights violations, and to deter community cooperation with the justice system. While effective due process requires clear legislation governing proper criminal procedure at each stage, it is also important that guidelines are flexible enough to allow for discretion in the exercise of authority by police, prosecutors and judges. Such flexibility is necessary to ensure individualised treatment of offenders or potential offenders, which is in turn necessary to reduce recidivism and promote the overall social health of the community.

## 17.2 Arrest as a last resort

### International Standards

- Everyone has the right to liberty and security of person. No one shall be subjected to arbitrary arrest or detention. No one shall be deprived of his liberty except on such grounds and in accordance with such procedure as are established by law. (ICCPR, Article 9)
- Anyone who is arrested shall be informed, at the time of arrest, of the reasons for his arrest, and shall be promptly informed of any charges against him. (Body of Principles, Principle 10 and ICCPR, Article 9.2)
- Arrest, detention or imprisonment shall only be carried out strictly in accordance with the provisions of the law and by competent officials or persons authorized for that purpose. (Body of Principles, Principle 2)
- Where appropriate and compatible with the legal system, the police, the prosecution service or other agencies dealing with criminal cases should be empowered to discharge the offender if they consider that it is not necessary to proceed with the case for the protection of society, crime prevention or the promotion of respect for the law and the rights of victims. (Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures 5.1)

### What this means in practice

An individual may only be deprived of his or her liberty on grounds and according to procedures established by law and in conformity with international standards. Arrest is justified only where there is reasonable suspicion that a person has committed an offence and should be a last resort. Those with the power to detain and imprison offenders should operate according to a presumption against detention.

Unfortunately, local law, policy or procedure often severely restrict the ability of police to exercise their discretion not to arrest or initiate a prosecution. Police officers should not be required to arrest all persons suspected of certain specific categories of crime without regard to age, prior record, mental or physical health. Where officers do have some official leeway in the decision to detain, sources of support and guidance for those diverted should be available, and police procedure, practice and training should take the possibility of alternative responses into account.

### Issues to be addressed by domestic law and policy

- If all the complaints received by police in most jurisdictions were prosecuted, they would overload the criminal justice system. In many countries, the police do divert offenders from the criminal justice system, using their own discretion. However, they should be held accountable and have clear guidelines as to the extent of their discretionary powers, as well as a set of established criteria for deciding whether or not diversion is a suitable response. This makes the use of discretion transparent and fair. Such use needs also to be closely monitored so that there is accountability. There should be the option to remit cases to appropriate authorities for decision on the options available.
- In deciding how to dispose of a given case, police need to consider not only the nature of the offence and its impact on any victim, but the characteristics of the individual, including age, gender, nationality, mental and physical health, prior record, and any other contributing or mitigating factors, such as family and home circumstances, which might have an impact on the propriety of arrest and/or detention in the particular case.
- The legal and regulatory framework needs to ensure that police have options other than arrest open to them to be used where appropriate in the interests of justice. These might include:

- verbal sanctions such as a caution or warning
- an arbitrated settlement
- restitution to the victim
- victim – offender mediation
- family group conference

### Mediation before arrest for certain offences in India

In March 2010, the Allahabad High Court Order of Division sent directives to the Government of the State to consider the advisability of setting up mediation and reconciliation centres in courts and police stations in as many districts of the State as possible. When a complainant approaches a police station or a concerned lower court with complaints of violence and harassment, it was stated, unless the offences are of a grave nature involving serious injuries and the possibility of recurring violence, the parties should be diverted to mediation courts or mediation units at police stations.

- A detained person shall be entitled to have the assistance of a legal counsel. He shall be informed of his right by the competent authority promptly after arrest and shall be provided with reasonable facilities for exercising it. (Body of Principles, Principle 17)
- A person detained on a criminal charge shall be entitled to trial within a reasonable time or to release pending trial. (Body of Principles, Principle 38)
- (1) The police, the prosecuting authorities and the judiciary should be aware of the problems caused by prison overcrowding and should join the prison administration in seeking solutions to reduce this; (2) Judicial investigations and proceedings should ensure that prisoners are kept in remand detention for the shortest possible period, avoiding, for example, continual remands in custody by the court; (3) There should be a system for regular review of the time detainees spend on remand. (Kampala Declaration on Prison Conditions in Africa)

### What this means in practice

The unnecessary and unnecessarily prolonged imprisonment of un-convicted prisoners is a severe infringement of the right to liberty as laid out in Article 9 of the ICCPR, which states that no one shall be subjected to arbitrary arrest or detention or deprived of his or her liberty except in accordance with lawful procedures. The international framework governing pre-trial measures is clear and exacting. As a general rule, individuals awaiting trial must be presumed innocent until proven otherwise and the only justification for using imprisonment in these circumstances is if there are strong grounds for believing that a criminal suspect might flee to avoid standing trial or intimidate potential witnesses or jurors and there is no alternative, less costly and intrusive, means of preventing this.

Pre-trial detainees must be segregated from the convicted prison population and are subject to a different set of rules appropriate to their unconvicted (innocent until proven guilty) status. In any prison, those on remand should be a privileged category of prisoner able to dress in their own clothes, receive food from outside, have access to their own doctors, procure reading and writing materials and receive regular visits from their legal advisers in preparation for trials.

## 17.3 The use of pre-trial measures

### International Standards

- ... It shall not be the general rule that persons awaiting trial shall be detained in custody... (ICCPR, Article 9.3)
- Accused persons shall, save in exceptional circumstances, be segregated from convicted persons and shall be subject to separate treatment appropriate to their status as unconvicted persons. (ICCPR, Article 10.2)
- Unconvicted persons are presumed to be innocent and shall be treated as such. (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Rule 84.2)
- Pre-trial detention shall be used as a means of last resort in criminal proceedings, with due regard for the investigation of the alleged offence and for the protection of society and the victim. Alternatives to pre-trial detention shall be employed at as early a stage as possible. (Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures, Rule 6)

## Pre-trial detention needs to be limited

Unnecessary use of pre-trial detention is widespread in many parts of the world, resulting in severe over-crowding in detention facilities. In some countries pre-trial prisoners make up more than half the prison population, with rates in excess of 60 per cent encountered in countries as far apart as Lebanon, Cameroon, India and Bolivia.<sup>35</sup> This represents a significant violation of the right to liberty and suggests that the strict criteria laid out in international standards for when courts can impose pre-trial detention is not complied with.

As well as being a measure of the quality of justice the system provides, the size of the pre-trial population is an indicator of the efficiency of the criminal justice system as a whole. Misuse of pre-trial detention is often caused by a failure to stick to statutory limitations on the time persons spend in pre-trial detention. It is also associated with ineffective and inefficient justice administration, including poor strategic planning and weak case management capacity. Women in particular may be more likely to be placed in pre-trial detention than men because they are less likely to be able to meet the criteria for bail set by the court (such as secure employment and owning or renting property in one's own name). Furthermore, women's caring responsibilities are rarely taken into account. The consequences are serious. Even if a woman is acquitted at trial, she may have lost her job, her home or her place on mental health or drug rehabilitation programmes whilst in pre-trial detention. For children, having a mother placed in pre-trial detention has many of the same detrimental effects as having a mother imprisoned following conviction.

Overuse of pre-trial detention leads to many other serious problems and rights violations. In overcrowded and under-resourced places of detention the rapid spread of transmissible diseases, especially TB, and HIV and AIDS, is common and a major public health and financial risk. Pre-trial detention can also have a profound impact on the mental health of accused people: the suicide rate of pre-trial detainees is in some countries reported to be ten times that of persons in the outside community, whilst the rate for sentenced prisoners is three times higher than that of persons in the outside world.<sup>36</sup> Such detention also has a negative impact on the ability of defendants to prepare their defence, and therefore infringes their right to equality of arms.

## Issues to be addressed by domestic law and policy

The international standards are clear that pre-trial detention should be a measure of last resort applied only where it is essential to protect society or to ensure that a serious offender attends trial at a future date. If a defendant meets these criteria and is remanded in detention awaiting trial then time spent on remand should be kept to a minimum and deducted from the length of any sentence of deprivation of liberty imposed. If pre-trial detention is used in accordance with international standards as a measure of last resort, this is likely to enable governments to divert funds otherwise spent on the considerable expense of maintaining pre-trial prisons towards crime prevention, legal aid, and education.

The following are some suggestions for practical strategies to ensure that pre-trial detention is used as a measure of last resort:

### ■ Use of non-custodial measures to avoid pre-trial detention

An individual accused of a criminal offence has the right to be brought promptly before a judge to determine the legality of his arrest, and to determine the next steps to be taken in his case. The judge may determine that there is no legal basis for the arrest in which case the matter will be discharged, or decide that the interests of justice will be better served by use of a diversionary measure such as family mediation. He or she may consider that the defendant fulfils the criteria for detention pending trial or may consider that they should be subject to bail, conditional or otherwise. It is essential that judges have a wide range of flexible bail conditions available to them such as ordering defendants:

- not to engage in particular conduct, leave or enter specified places or districts, or meet specified persons
- to remain at a specific address
- to report on a daily or periodic basis to a court, the police or other authority
- to surrender passports or other identification papers
- to provide or secure financial or other forms of security as to attendance at trial or conduct pending trial

### ■ Increasing access to bail for the poor

One strategy to reduce pre-trial detention is to increase the accessibility of bail to those with limited resources. For example, in South Africa a scheme was set up

enabling those who could not afford very small bail fees to nonetheless be released pending trial. This reduced the number of persons in pre-trial detention and improved the functioning of the courts at several of the pilot sites.<sup>37</sup>

### ■ Ensuring the right to representation

Pre-trial detainees have the right to counsel. Legal advice and/or representation is an essential and cost-effective means of realising fair, timely and transparent criminal justice. Competent legal representation ensures that prosecutors and police perform their work adequately and inspires public confidence in the system. Defendants who are not represented are more vulnerable to coerced confession or even torture, rendering the evidence produced at trial legally inadmissible. Although providing free legal aid can be costly, hidden costs are incurred when defendants represent themselves. For example, when accused persons represent themselves in court they often do not request bail because they do not know they are entitled to do so. Among other less tangible costs, this leads to unnecessary use of prison space.

Where it is impossible to provide in practice, legal advice and assistance do not always have to be furnished by trained and experienced lawyers. In many countries, the number of lawyers is limited and restricted to the urban centres and civil work. (For example, the law in Rwanda requires that all detainees be provided with access to lawyers. However, as of 2007 there were only 273 lawyers in the entire country, mostly located in the capital.)<sup>38</sup> The international trend is towards an 'inclusive' approach to legal aid to encourage legal aid, encouraging legal aid providers from civil society and not only from the legal establishment.

With the adoption of resolution 2007/24 on International Cooperation for the Improvement of Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems, the Economic and Social Council requested the UNODC to study ways and means of strengthening access to legal aid in the criminal justice system, as well as the possibility of developing an instrument such as a declaration of basic principles or a set of guidelines for improving access, taking into account the Lilongwe Declaration on Accessing Legal Aid in the Criminal Justice System in Africa. The Lilongwe Declaration adopted a broad concept of 'legal aid' to include: 'legal advice, assistance, representation, education, and mechanisms for alternative dispute resolution...' At the time of writing UN Principles on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems are being drafted.

For those held in detention pending trial, the state must guarantee regular consultation between the detainee and their legal representative, provide appropriate facilities in which such meetings can take place, and take steps to protect the confidentiality of lawyer-client communications. This means that the right to legal representation needs to be guaranteed in legislation, and resources made available for criminal defence services through sound financial management. Quality legal advice must be accessible for the poor and disadvantaged, and attention should be given to building a financially sustainable legal aid framework which includes the use of pro bono lawyers, university clinics and paralegals.

### Innovative provision of legal aid in Malawi

**The Paralegal Advisory Service (PAS) started in Malawi in 2000 and aims to act as a resource for the training of paralegals in Malawi and abroad. The paralegals conduct daily 'paralegal aid clinics' in prisons using inter-active drama techniques to maximise the participation of prisoners (as many as 200 attend a clinic). The impact of PAS has been noted beyond the prison walls. Case-flow within the criminal justice system has improved, judiciary now visit prisons and screen the remand caseload more frequently, the police are less prone to 'dump' people in prison pending lengthy investigations and relatives have a reliable source of information and assistance. Similar schemes, based on the Malawi model, have been implemented elsewhere, including in Benin (Programme d'Assistance Judiciaire aux Détenus) and in Kenya (Kenya Prison Paralegal Project).**

Source: *The PLC Manual: A manual for paralegals conducting paralegal aid clinics in prison*, jointly published by the Paralegal Advisory Service Institute (PASI) and PRI, 2nd edition, 2007

### ■ Enforcing statutory time limits

In many jurisdictions, time limits for detention in pre-trial prisons are set down in legislation. Law and policy makers can also encourage these time limits to be respected by employing cost orders against courts for unnecessary adjournments; discharging cases that take too long at the investigative stage and instituting regular pre-trial hearings



to monitor progress in a case. In Bihar, India, for example, judicial officials periodically visit prisons to review cases and dispense on-the-spot rulings.<sup>39</sup> These ‘camp courts’ only handle matters involving minor offences but are a useful way to reduce overcrowding, make justice delivery more timely, and restore hope in the life of prisoners. They have proved highly effective at reducing the backlog of simple bailable criminal cases.

*‘I am deeply pained to notice that all over the country a very large number of under-trial prisoners suffer prolonged incarceration even in petty criminal matters merely for the reason that they are not in a position even in bailable offences to furnish bail bonds and get released on bail. Many of them during such confinements only develop criminal traits and come out fully trained criminals ... I therefore suggest for your consideration that every Chief Metropolitan Magistrate and Chief Judicial Magistrate of the area in which a District jail falls may hold his court once or twice a month depending upon the workload in jail to take up the cases of those under-trial prisoners who are involved in petty offences and are keen to confess their guilt. Legal Aid Counsel may be deputed in jail to help such prisoners and move applications on their behalf on the basis of which the Chief Metropolitan Magistrate or the Chief Judicial Magistrate may direct the investigating agency to expedite the filing of the police report ... I feel this exercise can go a long way in providing speedy justice to the poor under-trial prisoners and also reduce the under-trial population which is becoming a cause of concern.’*

Letter to Chief Justices of all High Courts from the Chief Justice of the Supreme Court of India, Adarsh Sein Anand, 29 November 2009<sup>40</sup>

## ■ Good information management systems

Having good information management systems that can provide current, accessible information on cases awaiting trial is essential because it ensures that the right to liberty is not violated. Communication, collaboration and co-ordination between criminal justice agencies in case management at a local level can also be improved by having local meetings of case management agencies (police, judiciary and prisons) and organising prison visits by judges to screen remand cases.

## ■ Placing responsibility for pre-trial detention facilities with the Ministry of Justice

It is accepted as good practice to have the prison administration, including pre-trial detention facilities, placed under the jurisdiction of the Ministry of Justice rather than the Ministry of the Interior. This reflects the principle of separating the power of agencies that have responsibility for investigating charges and those that are responsible for the management of detention. The law enforcement agencies with responsibility to prevent and detect crime, identify and apprehend suspects are normally under pressure to move cases speedily on, sometimes at the cost of other vital considerations such as truth, justice and physical integrity. Thus, overcrowding in detention facilities and respect for the rule of law may be low on their list of priorities, especially if there is no clear policy, training and support provided, and little oversight of compliance with basic human rights.

When pre-trial detention establishments are within the jurisdiction of the Ministry of Interior (and they are sometimes located within police custody premises not designed to hold people for more than a few hours, a situation even more likely when prisons are overcrowded) it can be difficult to protect some of the most fundamental rights of detainees. There is a risk of torture and of pressure being placed upon detainees to confess to crimes, using conditions of detention, access to lawyers, doctors and families, among many others, as a means of reaching this aim. When remand prisoners are placed in institutions under the jurisdiction of another authority, this kind of pressure is possible but less likely. There needs to be clear policy, regulation and training of prison staff to ensure that investigating authorities do not influence the treatment of pre-trial detainees.

## Reducing pre-trial detention in Nigeria

The Open Society Justice Initiative, working with Nigeria’s Legal Aid Council and the Nigeria Police Force, developed a programme for Reform of Pre-trial Detention and Legal Aid Service Delivery in Nigeria to respond to the problem of large numbers of prisoners being held in pre-trial detention for unreasonable periods of time because of a lack of coordination among the principal criminal justice entities, lack of legal representation for detainees at the point of contact with the police and the lack of a ►



firm statutory limit to the duration of pre-trial detention. The programme did the following:

- worked with the police and the states' justice ministries to establish a case file management system from the moment of arrest, and identified key steps to ensure that a case file moved expeditiously from one agency to another and from one level of administration to another
- established a Duty Solicitor Scheme placing lawyers on 24-hour call at designated police stations to provide legal assistance to suspects
- inspired Practice Directions issued by state chief judges mandating judicial monitoring of pre-trial custodial orders and limiting their duration to nine months
- promoted draft legislation proposing a statutory limit on pre-trial detention of not more than one month

The project was successful in reducing the numbers of people detained before trial and for an unreasonable length of time before their trial was heard. The project lawyers also sought to reduce the supply side of the inflow of detainees into prison by advocacy efforts at police stations, leading to an increase in the number of cases discharged by the police.

Source: *Justice Initiatives: Pre-trial Detention*, Open Society Justice Initiative, 2008, [www.soros.org/initiatives/justice/focus/criminal\\_justice/articles\\_publications/publications/pre-trial20080513/Justice\\_Initiative.pdf](http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/criminal_justice/articles_publications/publications/pre-trial20080513/Justice_Initiative.pdf) (accessed 14 June 2010)

## 17.4 Access to justice: the right to fair trial

### International Standards

- Everyone shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law. (ICCPR, Article 14)
- Everyone charged with a criminal offence shall have the right to be presumed innocent until proved guilty according to law. (ICCPR, Article 14.2)

- All persons are equal before the law and are entitled without any discrimination to the equal protection of the law. In this respect, the law shall prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. (ICCPR, Article 26)
- (1) Every individual shall have the right to have his cause heard. This comprises: (a) the right to an appeal to competent national organs against acts of violating his fundamental rights as recognized and guaranteed by conventions, laws, regulations and customs in force; (b) the right to be presumed innocent until proved guilty by a competent court or tribunal; (c) the right to defence, including the right to be defended by counsel of his choice; (d) the right to be tried within a reasonable time by an impartial court or tribunal. (2) No one may be condemned for an act or omission which did not constitute a legally punishable offence at the time it was committed. No penalty may be inflicted for an offence for which no provision was made at the time it was committed. Punishment is personal and can be imposed only on the offender. (ACHPR, Article 7)

### What this means in practice

The right to a fair trial starts from the moment a person is suspected of having committed a criminal offence and continues until that person is finally convicted or acquitted. It combines a number of inter-related rights including equality before the law, the presumption of innocence and the right to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. Access to justice should not be viewed as a luxury reserved for the wealthy. Access to justice is a basic human right for everyone regardless of gender, age, religion, caste, creed, class or other status such as sexuality.

### Issues to be addressed by domestic law and policy

#### ■ Presumption of innocence

The presumption of innocence requires that the person charged be considered innocent until the prosecutor, who has the burden of proving the guilt of the accused, proves in a court of law that the person committed the criminal offence 'beyond a reasonable doubt' (or in a civil jurisdiction, according to the 'intimate conviction' of the judge). Thus, in a system that operates fairly, the outcome of a criminal case will depend in part on the quality and

the weight of the evidence. Investigation and evidence gathering is the gateway to the courts and unless it performs adequately, the quality of subsequent justice will be poor. This means that sufficient resources should be allocated towards the process of investigation and evidence gathering. The presumption of innocence needs to be incorporated into national constitutions and codes of criminal procedure.

### ■ Equal before the law

People with learning disabilities and difficulties, and individuals living in poverty are among the many who face daunting challenges in accessing justice.<sup>41</sup> Every accused person has the right not to be discriminated against in the way the investigation or trial are conducted or the law is applied. The presence of bias, favour, or corruption in a court system denies justice and undermines the rule of law.

Many prisoners cannot afford to hire a lawyer and are also often illiterate and unaware of their legal rights. This places them in a particularly vulnerable position; for example they may be at risk of signing statements without a proper understanding of what they contain or of being open to coercion. Corruption within criminal justice systems can also adversely affect the poor; as Sarkin points out 'the poor are disproportionately detained vis-à-vis their wealthy counterparts because they cannot afford the counsel or bribes necessary to secure early release.'<sup>42</sup>

Legal representation is an essential and cost-effective means of realising fair, speedy and transparent criminal justice (see Ensuring the right to representation above). In many countries the right to counsel has long been established in the legal or constitutional framework at least for the most serious crimes, but the extent to which defendants are aware of this right and able to exercise it varies considerably. A central challenge is the chronic under-funding of legal representation despite recognition of its critical importance in both international standards and often national law. Furthermore, defence lawyers may not have access to the same resources as the prosecution in preparation and presentation of their cases. This is contrary to the fair trial concept of equality of arms. Fair trial rights that ensure equality before the law need to be incorporated into national constitutions and codes of criminal procedure.

## 17.5 Effective sentencing

### International Standards

- The purpose and justification of a sentence of imprisonment, or a similar measure deprivative of liberty is ultimately to protect society against crime. This end can only be achieved if the period of imprisonment is used to ensure, so far as possible, that upon his return to society the offender is not only willing but able to lead a law-abiding and self-supporting life. (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Rule 58)
- The use of non-custodial measures should be part of the movement towards depenalization and decriminalization instead of interfering with or delaying efforts in that direction. (Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures, Article 2.7)
- The judicial authority, having at its disposal a range of non-custodial measures, should take into consideration in making its decision the rehabilitative needs of the offender, the protection of society and the interests of the victim, who should be consulted whenever appropriate. (Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures, Article 8.1)
- Deprivation of liberty should be regarded as a sanction or measure of last resort, and should therefore be provided for only where the seriousness of the offence would make any other sanction or measure clearly inadequate. (Appendix to 1999 Council of Europe Recommendation No. R (99) 22 of the Committee of Ministers to Member States concerning Prison Overcrowding and Prison Population Inflation. Basic Principle I(1))
- The decision to impose or revoke a sanction or pre-trial measure shall be taken by a judicial authority. [Glossary Provision 3: For the purposes of these Rules the term 'judicial authority' means a court, a judge or a prosecutor]. (European Rules on Community Sanctions and Measures, Rule 12)

### What this means in practice

Imprisonment should be a measure of last resort and used only when no other sanction would be proportionate to the seriousness of the offence and the nature of its commission taking into account any aggravating or mitigating factors. When sentencing, account should be taken of the probable impact of the sentence on the individual offender, so as to avoid excessive hardship and to avoid impairing their possible rehabilitation. Sentencing

should be guided by key inter-related principles: proportionality, consistency, freedom from improper discrimination, transparency, efficiency and effectiveness.

## Issues to be addressed by domestic law and policy

### ■ An individualised approach to sentencing

Individualised sentencing involves consideration of multiple factors including the nature of the offence, the likely effects of the contemplated sanction, the personal characteristics of the offender, and any other circumstances in the life of the offender or the community that might be relevant to the choice of penalty. This means that the court should have access to background information about a defendant. No discrimination in sentencing should be made by reason of race, colour, gender, nationality, religion, social status or political belief of the offender or the victim. Factors such as unemployment, cultural or social conditions of the offender should not influence the sentence so as to discriminate against the offender.

In assessing whether a given prison sentence is proportionate to the offence it punishes, judges must take into account not only the seriousness of the offence, but also any mitigating or aggravating circumstances in the individual case. Judges should have the discretion to sentence to a wide range of different sanctions that are appropriate for different offences and offenders as well as for the protection of society. At the same time consistency in sentencing must be ensured amongst judges.

*'... it is desirable that discretionary powers should be vested in judges in order to assist in individualising the application of the law, and make it adaptable to the circumstances of each case. Experience has shown that without discretion, the application of the law becomes mostly harsh and very unjust.'*

Judge Sanji Mmasenono Monageng, of the International Criminal Court, former Chairperson, African Commission on Human and Peoples' Rights and judge of the High Courts of Swaziland and Gambia

Source: *Law and Justice: The Case for Parliamentary Scrutiny*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2006, p88

In order for individualised treatment to become a meaningful feature of criminal adjudication, policy makers

must work with law enforcement, civil society and social service professionals to develop a wide variety of sentencing options of application to a wide variety of offences and offenders. These options might include mental health treatment and drug orders, non-custodial sentences such as community service, fines, electronic monitoring, curfews, verbal sanctions, judicial supervision, restorative justice programmes and probation programmes supported by other services such as counselling, health care, education and job training.

The range of available sentences for an offence should not be so wide as to afford little guidance to courts on how serious an offence is and it is useful therefore to grade offences according to their relative severity taking account not only of the different forms of sanction (for example suspended sentence, fine) but also the varying degrees of harshness that can be associated with that sanction (for example high or low fines, long or short community orders). Such grading would enable courts to select the non-custodial sentence most appropriate for the individual offender and which also reflects the relative seriousness of the offence.

### ■ A consistent approach to sentencing

The Council of Europe provides useful guidance on enhancing consistency in sentencing.<sup>43</sup> It suggests that one option is to use the technique of 'sentencing orientation'. This indicates ranges of sentence for different variations of an offence, according to the presence or absence of various aggravating or mitigating factors, but also leaving courts with the discretion to depart from the orientations. The 'starting points' technique indicates a basic sentence for different variations of an offence, from which the court may move upwards or downwards so as to reflect aggravating and mitigating factors. These starting points or orientations can be adopted through legislation, guideline judgments by superior courts, independent commission, ministry circular or by guidelines for the prosecution.

Arrangements should be made to ensure that judges and the public are regularly provided with information about sentencing practice. In order to promote consistency in sentencing, judges and magistrates should have the opportunity to attend regular training on sentencing on a sufficiently frequent basis.

### ■ Previous convictions

Although it may be justifiable to take account of an offender's previous criminal record when sentencing, the impact of previous convictions should depend on the specific characteristics of the offender's record. For

example, the impact needs to be reduced if there has been a significant period free of criminality prior to the present offence; the present offence is minor; or the previous offences were minor; or the offender is still young.

## 17.6 Non-custodial sanctions and measures

### International Standards

- The selection of a non-custodial measure shall be based on an assessment of established criteria in respect of both the nature and gravity of the offence and the personality, background of the offender, the purposes of sentencing and the rights of victims. (Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures, Rule 3.2)
- The judicial authority, having at its disposal a range of non-custodial measures, should take into consideration in making its decision the rehabilitative needs of the offender, the protection of society and the interests of the victim, who should be consulted whenever appropriate. (Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures, Rule 8.1)
- (1) that petty offences should be dealt with according to customary practice, provided this meets human rights requirements and that those involved so agree, (2) whenever possible petty offences should be dealt with by mediation and should be resolved between the parties involved without recourse to the criminal justice system, (3) the principle of civil reparation or financial recompense should be applied, taking account of the financial capability of the offender or of his or her parents, (4) the work done by the offender should if possible recompense the victim, (5) community service and other non-custodial measures should if possible be preferred to imprisonment... (Kampala Declaration on Prison Conditions in Africa, 1996)
- Adequate services for the implementation of community sanctions and measures should be set up, given sufficient resources and developed as necessary with a view to securing the confidence of judicial authorities in the usefulness of community sanctions and measures, ensuring community safety, and effecting an improvement in the personal and social situation of offenders. (Rec.R(2000)22 on improving implementation of the European rules on community sanctions and measures, Appendix 2, No.19)

### What this means in practice

Sentencing authorities need to have a range of non-custodial sanctions and measures available to them in legislation and reality. These could include mental and physical health care programmes, treatment for substance abuse, job training, judicial supervision, electronic monitoring, community service, probation, conditional or suspended sentences of imprisonment and restorative justice programmes. The international standards are clear that imprisonment rather than non-custodial measures and sanctions should only be used as a last resort when no other options remain. Where imprisonment is considered to be necessary, courts should impose the minimum period of imprisonment that meets the objectives of sentencing.

### Some examples of successful non-custodial sanctions and measures

#### ■ Use of fines

Fines are among some of the most frequently employed alternatives to custody.<sup>44</sup> Some of the issues that need to be addressed in implementing fines as a sanction are: minimising opportunities for corrupt practices, establishing rules in law, and guidelines for judges, obliging courts to consider fines as a first option for certain crimes. Fines should be calculated so that they do not disproportionately disadvantage the poor. For example, a system of day fines may be introduced, following successful practice in countries such as Sweden and Finland. This requires fines to be fixed in relation to how serious the crime is in terms of day-units. Then each unit is valued in proportion to the income and financial situation of the convicted person. Thus, if a crime is valued at 20 'days', each day might be valued at \$US1 for a poor person and \$US20 for a richer person.<sup>45</sup>

#### ■ Drug treatment courts

For offenders with entrenched addictions and related criminal behaviour, drug treatment courts can reduce substance abuse through a combination of treatment and supervision. They were first introduced in the United States, but have since been adopted by countries all over the world. In Brazil, drug courts fall under the umbrella of the Therapeutic Justice Programme.<sup>46</sup> This was introduced to address the overcrowded prison system in a context where the cost of housing a single inmate was more than five times the minimum wage and where recidivism rates were at 85 per cent. The programme assessed offenders holistically, weighing a range of factors, from the



seriousness of the offence to the individual's mental and physical health. Twenty Brazilian states that implemented the programme reported a 50 per cent decrease in drug use among participants.

### ■ Creative collaboration

Many innovative non-custodial sanctions and measures have developed as a result of creative collaboration between law enforcement, social service professionals, academics, and civil advocates. One example is the Changing Lives Through Literature program, which allowed selected and assessed, high risk offenders to choose to participate in a literary seminar rather than serve a prison sentence.<sup>47</sup> The course was led by a university professor, and monitored by a court representative. Offenders read classic fiction and poetry, and the instructor led discussion on the themes represented in the text, helping participants to see the relevance of those themes to their own lives. The programme has been introduced in several states in the United States and a pilot programme was launched in the United Kingdom. Several studies have indicated that programme participants are more than 50 per cent less likely to re-offend than their counterparts who serve prison sentences.

### **Intensive supervision with electronic monitoring in Sweden**

Sweden adopted a system of intensive supervision with electronic monitoring during the 1990s. At the offender's request, the regional prison and probation management can currently commute the implementation of a prison sentence of up to six months to one of intensive supervision in the community with electronic monitoring. Over 90 per cent of such requests are granted and the satisfactory completion rate is equally high. A careful plan with time schedules is drawn up by the probation branch and allows for time to be spent at work, in an education or crime prevention programme or other approved activity. On average about 40 hours per week are spent under intensive supervision in the community. Family members are informed of the conditions applying and must agree to accept them. In addition prisoners serving a sentence of two years or more may apply to serve up to four months before their date for (automatic) conditional release under ►

intensive supervision with electronic monitoring. The Swedish system differs from those that use electronic monitoring only to maintain the offender in house arrest. Monitoring is carried out principally by means of an electronic transmitter bracelet device. In addition, contact persons at the sites of permitted activities monitor for illicit absence and report to the probation branch. Probation officers make unannounced visits to the offender's home to ensure that the prohibition on the use of alcohol or drugs is maintained.

Overall, Sweden is reported to have found the measure a positive one. Since intensive supervision necessarily involves restrictions of personal choice and liberty, those sentenced to electronic monitoring and their family members may experience some of the restrictions as stressful. However, the advantages of intensive supervision outweigh the disadvantages that imprisonment entails. The initial investment in the electronic equipment is relatively costly but over time the running costs are far less than those required for the enforcement of imprisonment. Providing that a sufficient number of offenders sentenced to imprisonment can be successfully diverted to intensive supervision in the community with electronic monitoring, there can be a reduction in the size of the prison population without ignoring other requirements of the criminal justice process.

Source: Swedish Prison and Probation Service

### ■ Restorative justice

Restorative justice programmes which facilitate communication, explanation, apology and reconciliation can help to hold offenders accountable, support healing for victims, provide an opportunity for community members to take some control over crime, reduce re-offending and promote the peaceful re-entry of the offender in the community.

They can be introduced for adults:

- as part of police adult diversion process
- pre-sentence (after a guilty plea but before sentencing)
- post-sentence (in the parole of offenders and as part of re-entry into the community)

Several African countries, including South Africa and Botswana, observing the restorative capabilities of customary law in local communities, have recently begun to incorporate traditional courts into state-run justice systems. These long-standing local dispute resolution forums are usually run by community leaders in community justice proceedings that emphasise reconciliation, restitution, and settlement. In 2008 the South African government, recognising the authority that such courts have for some members of their community, and their superior efficiency for certain types of disputes, passed the Traditional Courts Bill. The Bill acknowledges the legitimacy of traditional courts, and sets out various provisions for integrating them into the nation's existing judicial and constitutional framework.

Evidence suggests that victims value restorative justice programmes and that they can be effective in reducing re-offending for certain types of offences and offenders. One study showed that restorative justice was far more effective in dealing with crimes of violence than with other offences such as theft from shops, because the offender was confronted with the very obvious harm that he or she had inflicted on the victim.<sup>48</sup>

Restorative justice programmes are also increasingly being used with young offenders as an alternative to formal punishment and the associated stigmatisation. In Northern Ireland restorative justice is integrated as the main measure to deal with under-eighteens who commit offences. As a result, child prison numbers have dropped, and there is a recorded 90% victim satisfaction rate.<sup>49</sup> Many restorative justice programmes have developed completely outside the criminal justice system, in schools or in the community, and the techniques are based on the same kind of mechanisms that are used to deal with infractions of school rules, such as playground fights, bullying, minor theft or extortion and vandalism.

### Legislative provisions that support restorative justice processes in New Zealand

A number of legislative reforms were passed into law in New Zealand that support and recognise restorative practices:

- **Sentencing Act 2002** which states the court 'must take into account any outcomes of restorative justice processes' and included ►

### provisions facilitating restorative justice conferences

- **Victim's Act 2002** which supports restorative justice conferences as a victim's right
- **Parole Act 2002** requires a Parole Board to give 'due weight' to any restorative justice outcomes when considering the release of prisoners on parole
- **Corrections Act 2004** which requires the prison system to provide prisoners with 'access to any process designed to promote restorative justice between offenders and victims' where appropriate

Source: Paper on Restorative Justice presented by Judge D.J. Carruthers, Chairman of the New Zealand Parole Board, to the UN Congress on Crime Prevention 2010

UNODC has produced a *Handbook on Restorative Justice Programmes*, which provides more details.<sup>50</sup>

The UN has also adopted a resolution containing a set of *Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters* ([www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/2002/19eb.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/2002/19eb.pdf), accessed 17 July 2010). To ensure that restorative justice programmes conform to principles of fairness and justice, the Basic Principles stipulate the following safeguards:

**The right to consult with legal counsel:** The victim and the offender should have the right to consult with legal counsel concerning the restorative process and, where necessary, should have access to translation and/or interpretation.

**The right of minors to the assistance of a parent or guardian:** Minors should, in addition, have the right to the assistance of a parent or guardian.

**The right to be fully informed:** Before agreeing to participate in restorative processes, the parties should be fully informed of their rights, the nature of the process and the possible consequences of their decision.

**The right not to participate:** Neither the victim nor the offender should be coerced, or induced by unfair means to participate in restorative processes or to accept restorative outcomes. Their consent is required. Children may need special advice and assistance before being able to give valid and informed consent.



The application of restorative justice measures is still at the exploratory stage in many jurisdictions. However, the evidence so far is that it can be an important non-custodial sanction, and that law and policy makers have a key role in providing strategic leadership to this process.

### Sentencing circles in Canada

Sentencing circles are conducted in many aboriginal communities in Canada. In circle sentencing all of the participants, including the judge, defence counsel, prosecutor, police officer, the victim and the offender and their respective families, and community residents, sit facing one another in a circle. Circle sentencing is generally only available to those offenders who plead guilty. Discussions among those in the circle are designed to reach a consensus about the best way to resolve the conflict and dispose of the case, taking into account the need to protect the community, the needs of the victims, and the rehabilitation and punishment of the offender.

The sentencing circle process is typically conducted within the criminal justice process, includes justice professionals and supports the sentencing process. A fundamental principle of circle sentencing is that the sentence is less important than the process used to arrive at an outcome or a sentence.

Source: *Handbook on Restorative Justice Programmes*, UNODC, 2006

### Issues to be addressed by domestic law and policy

#### ■ Close involvement of the judiciary

Experience from a number of different countries suggests that it is crucial to have the judiciary closely involved in the design and implementation of non-custodial sanctions and measures. Sentencing is carried out by the judiciary and if judges have no confidence in non-custodial penalties they will not use them. Judges can be involved in many ways, for example, in devising a structure of non-custodial sentencing, in defining the range of cases which should be given a non-custodial sentence or through membership of boards and committees which exercise a supervisory role in relation to the implementation of the penalties. Furthermore, they can be called upon to justify their use of

imprisonment when a non-custodial sentence is available. The provision of information about successful outcomes of non-custodial sanctions and measures can also contribute to their credibility amongst the judiciary.

### Judges explaining reasons for imposing prison sentences in Kazakhstan

In October 2001 the Criminal Collegium of the Supreme Court in Kazakhstan introduced a requirement for judges to explain their reasons in their judgements for imposing a prison sentence, rather than an alternative, if the law provided for both options for the offence committed. This resulted in an initial fall in the percentage of cases where offenders were sentenced to prison. In 2000, 51.3 per cent of sentences were imprisonment. By 2002 this had fallen to 41.8 per cent.

Source: Atabay, T., Laticevschi, V., Vasil'eva, T., *Human Rights and Health in Prisons: A review of strategy and practice*, PRI and The Royal Netherlands Tuberculosis Foundation, 2006, p72

#### ■ Targeting non-custodial sanctions and measures appropriately

A global analysis of the use of non-custodial sanctions and measures found that community sanctions can fail for the following reasons:<sup>51</sup>

- they may come into law but not be used
- when they are used they may not function as true *alternatives* to imprisonment but as an additional sort of punishment adding to the overall volume of criminal sanctions
- they may be introduced without a clear idea of which offenders, who are currently being sent to prison, should be given the alternative sanctions

To avoid these difficulties, targeting is vital. The allocation of individual offenders to specific programmes and interventions should be guided by explicit criteria, such as their capacity to respond to the intervention, their carefully assessed risk to the public or to the staff responsible for the programme or intervention, and the personal or social factors which are linked to the likelihood of re-offending. To this end, reliable assessment tools enabling such allocation should be developed and used.

The rules relating to the supervision and implementation of community sanctions should be flexibly enforced. In the Czech Republic, for example, a programme of new non-custodial sentences was introduced in 2002. Initially this resulted in a reduction in the prison population but after a while a rise in the number of prisoners occurred. This was attributed to the incorrect targeting of non-custodial sentences which resulted in offenders failing to complete community sanctions and therefore being sent to prison or re-offending. The lack of coordination between judges and the Czech Probation and Mediation Service to ensure correct targeting was identified as the main reason for this situation.<sup>52</sup>

### ■ Delivering non-custodial sentences

The way non-custodial sentences are delivered has an impact on their success or failure. All non-custodial sentences that require some form of supervision need an infrastructure of officials to coordinate with the sentencing court, supervise the offenders, monitor the sentencing patterns, and interact with the local community where the offenders live and will carry out their sentence. Non-custodial sentences depend heavily on the consent and support of a wide range of local non-criminal justice agencies. The greater the local involvement the more likely it is that non-custodial sentences will be properly resourced. Without systemised cooperation between social welfare and health services and the justice sector, truly rehabilitative sanctions cannot be implemented.

While adequate staff and finances are essential to the successful implementation of non-custodial sentences, it can be effective to rely on and develop existing structures and staff rather than setting up a completely new system. These structures can include court administrations, municipal authorities, social agencies and voluntary organisations (for example, for the supervision of non-custodial sentences in the community).

### ■ Communication with the public

Communication with the public is essential. Relationships with the public are at the heart of any drive to replace some prison sentences with other penalties. A major function of the agency responsible for implementing non-custodial sentences is to understand the concerns of the public and to reassure them that the work with offenders is well supervised and purposeful and contributes to a safer society.

### ■ Ongoing monitoring

A policy of replacing some prison sentences with community measures is dependent on information being regularly available on sentencing patterns and the use of non-custodial sentences. When the information shows that the policy is not working, for example, because the non-custodial sentences are not being used or are not being used for the right target group, remedial action such as discussions with the judges must be taken by a responsible body.

## 17.7 The death penalty

### Standards relevant to the death penalty

- Every human being has the right to life. This right shall be protected by law. No one shall be arbitrarily deprived of his life. (ICCPR, Article 6.1)
- No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. In particular, no one shall be subjected without his free consent to medical or scientific experimentation. (ICCPR, Article 7)
- All persons deprived of their liberty shall be treated with humanity and with respect for the inherent dignity of the human person. (ICCPR, Article 10.1)
- (1) No one within the jurisdiction of a State Party to the present Protocol shall be executed. (2) Each State Party shall take all necessary measures to abolish the death penalty within its jurisdiction. (ICCPR, Second Optional Protocol, Article 1.1, 1.2)
- subsequent order of standards is changed
- The death penalty shall be abolished. No one shall be condemned to such penalty or executed. (European Convention for the Protection of Fundamental Rights and Freedoms, Protocol 13, Article 1)
- The General Assembly... calls upon all States that still maintain the death penalty:... (c) To progressively restrict the use of the death penalty and reduce the number of offences for which it may be imposed; (d) To establish a moratorium on executions with a view to abolishing the death penalty. (UN Gen. Assembly Res. 62/149)
- No child shall be subjected to torture, cruel treatment or punishment, unlawful arrest, or deprivation of liberty. Both capital punishment and life imprisonment without

the possibility for release are prohibited for offences committed by persons below 18 years... (Convention on the Rights of the Child, Article 37)

The States Parties to this Protocol shall not apply the death penalty in their territory to any person subject to their jurisdiction. (American Convention on Human Rights, Protocol to Abolish the Death Penalty, Article 1)

- The death penalty shall be abolished. No one shall be condemned to such penalty or executed. (European Convention for the Protection of Fundamental Rights and Freedoms, Protocol 13, Article 1)
- The willingness... to introduce a moratorium [on executions] upon accession [to the Council of Europe] has become a prerequisite for membership of the Council of Europe on the part of the Assembly. (Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1097 (1996)).

### What this means in practice

*'Disappointing as it may be, it is not surprising that international law has not been able to proscribe the death penalty. At first sight it might be thought that, since international law enshrines respect for the right to life high in its pantheon of firmly established human rights rules, the death penalty would be seen as an obvious violation of that right. Similarly, the layperson could be forgiven for assuming that the international legal prohibition of torture and cruel, inhuman or degrading treatment or punishment would rule out the death penalty – particularly since it is generally accepted that corporal punishment does fall foul of the prohibition.'*

*Unfortunately, however, logic is not necessarily the determinant of law and international law is no exception. On the contrary, it is a system of law that is heavily influenced by the practice of States. This is because it is a system of law made by States for States, each of which is as sovereign and equal as every other one. This means it is not a 'majority rules' system, but one based significantly on State consent. So, generally rules of international law have to be interpreted in the light of what States actually do or claim the right to do, and as long as so many and such significant States continue to defend their right to retain the death penalty, international law is incapable of declaring the practice illegal.'* ►

Professor Sir Nigel Rodley, member of the United Nations Human Rights Committee and Commissioner of the International Commission of Jurists<sup>53</sup>

While international law does not yet proscribe the death penalty, state sanctioned executions are widely considered to violate the right to life and the right to be free from cruel, inhuman and degrading treatment. There is a worldwide tendency towards abolition of the death penalty, in evidence most recently in the response to the 2008 second UN General Assembly Resolution calling for a moratorium. Similarly, under the Rome Statute of the International Criminal Court, the death penalty is excluded from punishment which the Court is authorised to impose, even though the Court has jurisdiction over extremely grave crimes: crimes against humanity, genocide and war crimes, and in establishing the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia and the International Criminal Tribunal for Rwanda, the UN Security Council excluded the death penalty for such crimes. As of 2009, 139 countries had abolished the death penalty either in fact or in practice.<sup>54</sup>

International law requires that safeguards be put in place with regard to use of the death penalty, and restricts the categories of person and crime to which it can apply. In addition, prisoners who are facing the death penalty have the same rights as other prisoners and may not be subjected to torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, including conditions of detention which constitute such treatment.

States are prohibited from executing children (persons below eighteen years of age) and pregnant women. Various international standards exclude the automatic and mandatory imposition of the death penalty and extradition of persons facing capital charges unless the receiving country has given credible assurances that they will not be executed. They call for mothers with young children, persons suffering from any mental or intellectual disabilities and the elderly to be exempted from application of the death penalty. States are urged to abolish the death penalty, to institute moratoria pending abolition and to commute death sentences, to apply the death penalty only for 'the most serious crimes' (which the UN Human Rights Committee has stated may not include economic offences, including embezzlement by officials, political offences, robbery, abduction not resulting in death, 'illicit'

sex and apostasy), progressively to reduce the number of offences for which the penalty may be applied and neither to reintroduce it once suspended nor to extend its scope. In addition, those facing a death sentence must have the right to appeal to a higher jurisdiction, to seek clemency, to benefit from sufficient time following sentence to do so, and to have implementation of the sentence suspended in the meantime.

## Human and financial costs of the death penalty

Research shows that the death penalty does not deter crime any more than does the availability of extremely long prison sentences. Indeed in some cases abolition has coincided with a decrease in crime rates.<sup>55</sup> In Canada, for example, the homicide rate per 100,000 of the population was over one-third lower in 2005 than when the death penalty was abolished in 1976.

Families of the victim do not always prefer the death penalty. Indeed, the interests of the family of the victim may be in direct opposition to those of the prosecutor. The wife of Gus Lamm, Victoria Zessin, was murdered in 1980 when his daughter Audrey was 2 years old. Years later, when the state Pardon Board was considering the perpetrator's request for commutation of his death sentence Gus was not allowed to speak in opposition to the sentence, unlike his sister-in-law, who supported it. 'I felt that what was happening didn't have anything to do with justice, it had to do with politics.' This case and others led Renny Cushing, a New Hampshire state representative and Executive Director of Murder Victims' Families for Human Rights, to initiate a Crime Victims Equality Act, which came into force in New Hampshire in October 2009. 'I had supported victims' rights and victims' compensation legislation in my state... but it wasn't until I started working against the death penalty that I realized there was also a need for another kind of victims' law. I worked directly with some families - and heard stories about others - who were denied the right to speak, or to get information, or to receive assistance from the court-appointed victims' advocate, because they were against the death penalty... It seemed that if you were opposed to the death penalty, you were, in some eyes, forfeiting your identity as a crime victim.'<sup>56</sup>

## State of New Hampshire

*In the Year of Our Lord Two Thousand Nine*

**AN ACT relative to equality of treatment of victims of crime.**

*Be it Enacted by the Senate and House of Representatives in General Court convened:*

**312:1 New Subparagraph; Rights of Crime Victims. Amend RSA 21-M:8-k, II by inserting after subparagraph (t) the following new subparagraph:**

**(u) The right to all federal and state constitutional rights guaranteed to all victims of crime on an equal basis, and notwithstanding the provisions of any laws on capital punishment, the right not to be discriminated against or have their rights as a victim denied, diminished, expanded, or enhanced on the basis of the victim's support for, opposition to, or neutrality on the death penalty.**

**Effective Date: October 6, 2009**

From the newsletter of Murder Victims' Families for Human Rights, 'Article 3', Newsletter 9, Fall 2009/ Winter 2010

The death penalty is extremely expensive to maintain. The costs of death penalty cases, from adjudication through to execution, far exceed those associated with comparable non-death penalty cases.<sup>57</sup> This diverts resources that could be used to provide services for victims and to prevent violent crime. Trials involving the death penalty are longer, and appeals more numerous and complicated. The lengthy appeals process brings with it repeated court appearances, each potentially entailing a revisiting of the original experience for the victim's family. The death penalty prolongs the suffering of the families of both victim and offender, while the prisoners who have received a capital sentence often spend years in a situation of uncertainty, awaiting execution in maximum security conditions which in some cases have been deemed to constitute cruel, inhuman or degrading treatment.

The death penalty would violate human rights even if it were applied with perfect accuracy to only the 'worst of the worst' offenders. The reality is that criminal justice systems are flawed, and it is rarely possible to eliminate the chance of executing an innocent person.<sup>58</sup> A number

of Islamic scholars have argued that this makes the death penalty, as administered today, incompatible with Sharia.<sup>59</sup> In many countries the death penalty is applied arbitrarily, or in the service of oppressive regimes. It is also often applied in a discriminatory fashion, disproportionately affecting racial, religious and linguistic minorities and the poor.

The death penalty is problematic to administer. Many methods of execution used in death penalty states today are obviously brutal, such as hanging, electrocution, and gassing. Some states have tried to reduce the pain involved in execution by using lethal injection. Although this method may provide a less violent experience for the individuals responsible for carrying out the execution, there is considerable controversy over whether or not lethal injection is any less painful for the person being executed, and in countries where it is used there have been several instances of 'botched' executions, involving broken needles, ineffective injections, and unanticipated negative side effects of the lethal drugs. In September 2009, for example, Romell Broom spent two hours on a gurney in the United States as officials tried to find a vein.<sup>60</sup> After 18 attempts the execution was called off. No method of execution will ever be reliably pain free, but regardless of the method used, it is the act of killing itself which is cruel, inhuman and degrading.<sup>61</sup>

### Issues to be addressed by domestic law and policy

General international law envisages the goal of abolition.

States who are serious about preparing for abolition can enact a number of comprehensive measures within their domestic legislation and policy which will facilitate this goal. This includes:

- reducing the number of crimes which are death penalty applicable. Legislation can be reviewed to ensure that the crimes for which the death penalty may be applied are only for the *most serious* crimes;<sup>62</sup>
- extending the categories of person on whom a death sentence may not be pronounced to include mothers and the elderly;
- reviewing legislation and practice (including resources) to ensure that they guarantee to those facing a death sentence the right:
  - to qualified and competent legal assistance at all stages of the proceedings (trial, sentencing and appeal),

- to legal aid in full equality if the defendant does not have sufficient means,
- where relevant to consular assistance
- to be presumed innocent
- to be tried promptly by a competent, independent and impartial tribunal established by law
- to appeal to a higher jurisdiction
- to seek clemency or pardon
- to have implementation of the sentence suspended while such appeal, clemency or pardon process is pending.
- reviewing practices to ensure that death sentences are not being applied in a discriminatory or arbitrary fashion;
- establishing moratoria on death sentences and executions;
- commuting death sentences (in view of the suffering which may be inherent in the uncertainty of delay) or at least ensuring humane conditions for those under sentence of death;
- where executions do occur, putting in place measures to ensure that they are carried out so as to inflict the minimum possible suffering; and
- taking real steps towards abolition, such as publishing full information on the application of the death penalty, preparing draft legislation, reviewing prison practice with regard to those convicted of the most serious crimes, and engaging in public discussion.

Full abolition of the death penalty can be achieved via recognition in a country's Constitution that this penalty is a violation of the right to life and the right not to be subjected to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

Pending full abolition, amendments to national law should prohibit:

- mandatory death sentences;
- the execution of juveniles (persons below eighteen years of age), including the execution of offenders who were juveniles at the time of their crime (and where the offender is over the age of eighteen at the time of sentence);
- the execution of pregnant women;



- the execution of persons suffering from mental or intellectual disabilities (both at the time of their offence and at the time of execution); and
- the extradition of persons to countries where they would be at risk of execution.

If the death penalty for an offence is replaced in law with a lighter penalty, any person convicted of that offence should benefit from that lighter penalty.

States should ratify binding international and regional instruments which commit them neither to reintroduce the penalty if abolished nor, if retained, to extend its scope. This includes:

- International Covenant on Civil and Political Rights
- Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights;
- Protocol to Abolish the Death Penalty, American Convention on Human Rights;
- Protocols 6 and 13, European Convention on Human Rights;
- Convention on the Rights of the Child

If the death penalty is introduced or re-introduced, the principle of non-retroactivity should be respected, that is, the offence must have been an offence at the time it was committed and the penalty must have been laid down at the time.

## 17.8 Acting in the best interests of the child

### Selected international standards

- The essential aim of treatment of every child during the trial and also if found guilty of infringing the penal law shall be his or her reformation, re-integration into his or her family and social rehabilitation. (African Charter on the Rights and Welfare of the Child Article 17(3))
- States Parties shall ensure that:
  - a No child shall be subjected to torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. Neither capital punishment nor life imprisonment without possibility of release shall be imposed for offences committed by persons below 18 years of age;
  - b No child shall be deprived of his or her liberty unlawfully or arbitrarily. The arrest, detention or

imprisonment of a child shall be in conformity with the law and shall be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time;

- c Every child deprived of liberty shall be treated with humanity and respect for the inherent dignity of the human person, and in a manner which takes into account the needs of persons of his or her age. In particular, every child deprived of liberty shall be separated from adults unless it is considered in the child's best interest not to do so and shall have the right to maintain contact with his or her family through correspondence and visits, save in exceptional circumstances;
- d Every child deprived of his or her liberty shall have the right to prompt access to legal and other appropriate assistance, as well as the right to challenge the legality of the deprivation of his or her liberty before a court or other competent, independent and impartial authority, and to a prompt decision on any such action. (Convention on the Rights of the Child, Article 37)

- A variety of dispositions, such as care, guidance and supervision orders; counselling; probation; foster care; education and vocational training programmes and other alternatives to institutional care shall be available to ensure that children are dealt with in a manner appropriate to their well-being and proportionate both to their circumstances and the offence. (Convention on the Rights of the Child, Article 40.4)

- In the case of juvenile persons, the procedure shall be such as will take account of their age and the desirability of promoting their rehabilitation. (ICCPR, Article 14.4)
- Sufficient attention shall be given to positive measures that involve the full mobilisation of all possible resources, including the family, volunteers and other community groups, as well as schools and other community institutions, for the purpose of promoting the well-being of the juvenile, with a view to reducing the need for intervention under the law, and of effectively, fairly and humanely dealing with the juvenile in conflict with the law. (UN Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (Beijing Rules), Article 1.3)
- In view of the varying special needs of juveniles as well as the variety of measures available, appropriate scope for discretion shall be allowed at all stages of



proceedings and at the different levels of juvenile justice administration, including investigation, prosecution, adjudication and the follow-up of dispositions. (Beijing Rules, Article 6.1)

- The disposition of the competent authority shall be guided by the following principles: (a) The reaction taken shall always be in proportion not only to the circumstances and the gravity of the offence but also to the circumstances and the needs of the juvenile as well as to the needs of society; (b) Restrictions on the personal liberty of the juvenile shall be imposed only after careful consideration and shall be limited to the possible minimum. (Beijing Rules, Article 17.1)
- If juveniles do not comply with the conditions and obligations of community sanctions or measures imposed on them, this shall not lead automatically to deprivation of liberty. Where possible, modified or new community sanctions or measures shall replace the previous ones. (European Rules for Juvenile Offenders subject to Sanctions or Measures, Rule 30.1)

### What this means in practice

When a child comes into conflict with the law, the UN Convention on the Rights of the Child (CRC) is clear that the principle of the best interests of the child applies. This means that police, prosecution service, judges, social workers and lawyers – all those involved in taking decisions about the child – must act in that child's best interests at all times and treat them in a way which takes into account their age and the desirability of their having a positive future. The Beijing Rules underline that the aims of juvenile justice should be two-fold: the promotion of the well-being of the child and a proportionate reaction to the nature of the offence and to the offender.

International standards specify certain due process guarantees which must be observed in juvenile justice processes and proceedings. Children must be treated within a system that is separate from that of adults from the moment of arrest and diversion (referral to social work or other agencies rather than continuation of formal criminal justice proceedings) should be a priority. Detention must be a matter of last resort, for the shortest time possible and only for the most serious offences. This reflects an understanding that imprisonment interrupts children's education and moral development and deprives them of family and other essential support at a critical period in their lives.

Many (if not most) juvenile justice systems do not in practice operate in the best interests of the child, and the rights of children in conflict with the law can be severely compromised in a variety of ways. A 2003 Defence for Children International Report found that there are more than a million children in prisons.<sup>63</sup> Children are frequently imprisoned unnecessarily and for longer than is required.<sup>64</sup> The period during which children are most at risk is in police custody, as it is then that detained children are most likely to become victims of torture and other forms of cruel treatment.

### The voice of a child prisoner in Southern Sudan

**A 15-year-old boy answered questions for a mental health assessment as part of a prison reform programme in Southern Sudan (assisted by UNODC). At the time of the assessment he had been remanded in prison for seven months awaiting trial for an offence of minor theft.**

**He had not received any indication of when his trial may be heard nor had any contact with his family since being arrested. He had no access to education, except for basic literacy lessons provided by convicted prisoners to juveniles.**

**He was not able to work in the prison farms as this is only available to convicted prisoners. He explained: 'who would not be suffering from some mental sickness when locked in here with nothing to do, nothing to keep the mind active and no idea how long I will be in prison as I don't know how long the sentence to be served is, or even when I will have a date for a trial.'**

Source: UNODC's Programme in South Sudan, [www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/projects\\_Sudan\\_real\\_life.html](http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/projects_Sudan_real_life.html) (accessed 14 June 2010)

### ■ Who is a child?

The CRC sets an upper age of childhood at 18 years, unless according to law majority is attained earlier. Other international instruments such as the African Charter on the Rights and Welfare of the Child also use 18 as the age limit for determining when a person loses the right to special protection when in conflict with the law. Ideally, any

juvenile justice system should therefore benefit all those below the age of 18 years.

In some countries, determining whether a person is under 18 years old, or even their identity, is not easy. It is particularly difficult when birth registration systems are not in place or incomplete, and technical means of establishing are not available. In some countries, collecting data on the administration of juvenile justice can be frustrated by the fact that the ages of young offenders are falsified by police trying to avoid this dilemma and/or to avoid the extra work that should be undertaken where juvenile offenders are concerned. The UN Guidelines for Action on Children in the Criminal Justice System require states to ensure the effectiveness of birth registration programmes, but in those instances where the age of the and where the age of the individual entering the justice system is unknown, recommend that measures be taken to ascertain the true age of a child by independent and objective assessment.

The age of the child is also important when determining the question of criminal responsibility; this means the age at which a child can be arrested and go through the justice system. The monitoring body for the CRC has consistently regarded any minimum age of criminal responsibility below 10 years as being too low, and has regularly requested countries to consider raising the minimum age of criminal capacity to 12 years or higher. There is considerable international disparity in where countries have fixed the minimum age of criminal responsibility, ranging from seven years, which prevails in many common law jurisdictions, to ages as high as 16 years in Mozambique and 18 in Belgium.

## Issues to be addressed by domestic law and policy

### ■ Preventing offending

A state's priority is to protect children from the types of social conditions – deprivation, abuse and neglect, discrimination, lack of access to education – that might lead to them breaking the law in the first place. So-called 'status offences' (behaviour that would not be criminally punishable in an adult, for example, not attending school, running away from home) should be decriminalised. National, regional or local strategies should be developed aimed at avoiding or reducing children's involvement in gangs or organised armed violence. In addition, national drug and substance abuse reduction strategies should include specific measures that target children and youth, and there should be social welfare based strategies aimed at reducing the number of

children living or working on the street, assisting families, schools and communities, and preventing children from coming in conflict with the law.

### ■ Rehabilitation at the heart of juvenile justice

A rehabilitative approach is the key to preventing relatively minor juvenile offending from escalating into prolific adult offending. Research shows that juvenile offenders often have multiple problems and difficulties which need to be addressed, such as disruptive or abusive family life, a background of institutionalisation and inadequate support structures, addictions, illiteracy and interrupted education, and poverty. Opponents of the rehabilitative approach to juvenile justice often characterize it as being 'soft on crime.' But evidence increasingly shows that a hostile and punitive juvenile justice system increases recidivism rates among young people, while a system focused on education and social reintegration can reduce them.

## US: Detention Diversion Advocacy Programmes reduce reoffending and save money

**Detention, Diversion, Advocacy Programmes (DDAP) in the USA are operated by non-profit organisations specialising in work with children and families. They provide case workers, typically from the child's community, and focus on providing advice combined with intensive support at individual, family and court level. Evaluations of such programmes in various locations in the US showed an overall recidivism rate of 34 percent compared with 60 percent in a comparison group. A rough cost/benefit analysis conducted for the programme in one particular location (Boston) suggested a per diem cost of 70 USD, compared with 225 USD for custody.**

*Source: Reducing child imprisonment in England and Wales– lessons from abroad, Prison Reform Trust, 2009*

One way for legislators to promote a rehabilitative juvenile justice system is to decriminalise certain types of behaviour, particularly minor infractions and status offences. For example, in 1999, in response to rising juvenile delinquency rates, China passed the Juvenile Delinquency Prevention Law (JDPL) which removes status offences from the ambit of the criminal legal system

altogether, and characterises a range of low-level offences, such as truancy, vandalism, gambling, and petty theft, as ‘minor delinquencies’. It stipulates that these types of behaviour should be handled by the parents and the community. The JDPL also creates a set of sub-categories among the more serious offences, distinguishing those that require rehabilitation but not punishment from those that require both rehabilitation and punishment. Gang fights, prostitution, drug abuse and weapons possession are all examples that fall into the ‘rehabilitation but no criminal responsibility’ category. For offences in this group, the JDPL designates administrative, rather than judicial, procedures to increase the level of supervision and educational discipline in the juvenile’s day-to-day life.<sup>65</sup>

### The Missouri Model

In the United States, the state of Missouri decided to address a juvenile delinquency crisis in the 1980s through a radical reform of their juvenile justice system. Today, the majority of young offenders in Missouri are diverted prior to adjudication, or referred through the judicial process to social programmes designed to meet their particular needs. These include special education classes, substance abuse programmes, and counselling and mental health treatment.

Institutional care is reserved for only the most difficult cases, and detention centres focus exclusively on improving the lives of the young people who are sent there. All detention centres are small, with a high staff-to-student ratio allowing for individualized attention. Every child is assigned a personal case manager who advocates for them both within the system and also after they leave it. This approach ensures continuity of care, and supports the children during the often difficult transition back into the community. The facilities themselves are friendly and open, resembling college dormitories. Every aspect of life in Missouri detention facilities – from education to psychological counseling to recreation – is designed to be therapeutic. The ‘Missouri Model’ has an indisputably successful track record. Long-term and short-term recidivism rates for alumni of the Missouri system are drastically lower than those for all other states in the nation. In many of the most ►

**punitive states, three-year recidivism rates hover at around 50 per cent, whereas in Missouri all but about 10 per cent of system graduates avoid re-offending. The cost of running the Missouri system is also less than half the cost of juvenile systems in more punitive states.**

*Source: Handbook on Restorative Justice Programmes, UNODC, 2006*

### ■ Diversion: the keystone of juvenile justice

Diversionary measures encourage children to be accountable for their actions in a less formal and more local setting which they can better engage and identify with, and understand. The majority of children commit only minor offences, such as shoplifting or property offences, to which custody is clearly a disproportionate response. However, the use of diversion need not be limited to minor offences.

From the moment of arrest, law enforcement officials or other relevant agencies (such as social workers or child welfare officers) endeavour to divert the matter away from the formal justice process. Ideally, they receive training and qualifications in working with children in conflict with the law. They [deletion] have access to written guidelines outlining when they can exercise their discretion to divert cases. They have access to a variety of services and resources in the community. The schemes to which juveniles are diverted offer responses tailored to their particular needs, and are not punitive in nature.

Diversion should help children to continue with their education. In Afghanistan, for example, a non-residential Juvenile Rehabilitation Centre was established in 2003 in Kabul.<sup>66</sup> This open centre provides daytime education and vocational training for children in conflict with the law as a means of pre-trial supervision and as a non-custodial sentencing option. Children might return to their families at night, but spend the day at the centre, where they receive supervision and support services.

## Criteria for diversion to be used for children in contact with the law

These criteria are taken from the UN Committee on the Rights of the Child General Comment Number 10: Children's Rights in Juvenile Justice:

- The child must admit guilt to the offence in question and freely and voluntarily give consent in writing to the diversion – care must be taken to minimise the potential for coercion and intimidation at all levels in the diversion process.
- States authorities should consider the consent of the child's parents, particularly when the child is below 16 years of age.
- The law should contain specific provisions that indicate in which cases diversion is possible.
- Police, prosecutors, and other agencies who make decisions on these provisions should be regulated and reviewed.
- The child must have the opportunity to seek legal or other assistance on the diversionary measure offered to him or her.
- The completion of any diversion by the child should result in a definite and final closure of the case.

## ■ Children and judicial proceedings

When diversion is not possible, or when court intervention is in the child's best interest, judicial proceedings should be flexible and informal to accommodate the circumstances and characteristics of the individual child. Law enforcement officials should take a holistic approach and work with the child's family members and with community social services. They should ensure that legal proceedings do not interfere with the child's education and development, and address any mental or physical health issues the child may have.

Ideally, states should maintain separate systems for juvenile justice distinct from the adult criminal justice system. Where this is impossible in the short term, states should create a separate legal and procedural framework for handling juvenile cases.

Guidelines for juvenile adjudication and sentencing include the following:

- Privacy provisions to shield the proceedings and their outcome from the public and the press.
- Support for the child's right to participate fully in all aspects of the proceedings, including the availability of court appointed counsellors who work with the child's defence lawyer to secure outcomes that will be in the child's best interests.
- A presumption against pre-trial detention.
- Absolute prohibitions on certain punishments, especially the death penalty, and life imprisonment without the possibility of parole.
- Detention should be a matter of last resort and only for the shortest possible period of time. Any disposition of a juvenile case should have the goal of promoting the child's rehabilitation, and should take into consideration age and gender, any other special needs and family situation.
- Adjudicators should take these same factors into account when, in exceptional cases, assigning any kind of punitive sentence, which must be proportionate to the gravity of the offence.
- Where children do not comply with the terms of their measure or sentence, return to court for imposition of custody should not be the automatic response.

## Canada: Constructive responses to breaches of community sanctions

In Canada, 20% of custodial sentences were given in response to breaches of community sentence conditions, often resulting in children being imprisoned for behaviour that would not normally entail a criminal charge. Reducing this automatic reaction became a key element in reducing the numbers of children in custody. A feature of the 2002 Youth Criminal Justice Act was a special provision that a first breach of a community sentence could not result in custody. Published with the legislation were practitioner guidelines that encouraged, also in the case of multiple breaches, careful review of the conditions attached to children's community sentences. They reasserted the aim of addressing children's welfare needs and the need to focus on more effectively promoting ►

compliance. Reviews are held in court, with child and parent/guardian participation.

Source: *Reducing child imprisonment in England and Wales – lessons from abroad*, Prison Reform Trust, 2009

### Lao PDR Village Mediation Units

As part of a larger children's justice project to promote diversion, Save the Children Fund UK and the Ministry of Justice in Lao PDR supported the establishment of Children's mediation units to operate at the village level. These units mediate in children's cases which have been brought by the victims, local police and parents. Mediation will not take place if children do not admit to committing the offence. If the offence is too serious to be dealt with by way of mediation – murder, rape, extreme violence for example – it will be referred to the police.

A Central Management Team comprising officials of the Ministry of Justice oversees the project on behalf of the Minister. At the provincial level, there is a Provincial Monitoring Committee and a Provincial Operations and Training Team; at the district level, it is the District Implementation and Monitoring Committee. These bodies are made up of a cross-section of senior members of the criminal justice system, for example, the judiciary, police, prosecutors' office, mass organisations of the Lao Women's Union and the Lao Youth Union and other relevant ministries.

Source: *Improving the Protection of Children in Conflict with the Law in South Asia*, UNICEF and Inter-Parliamentary Union, 2007

### ■ Children below the age of criminal responsibility

Responses to the actions of children in conflict with the law who are below the age of criminal responsibility should not be punishment by another name and deprive the child of the protection of the law. The Committee on the Rights of the Child has repeatedly criticized so-called protective responses, such as placement in social welfare centres, where this is not a measure of last resort, is punitive and not adequately regulated in law. As with children above the minimum age of criminal responsibility, responses which are oriented at treatment while the child remains in a domestic environment and attends school have been shown to be the most effective.



## 18.1 Basic conditions for effective rehabilitation

### International standards relevant to rehabilitation

- No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman and degrading treatment or punishment. (UDHR, Article 5)
- All persons deprived of their liberty shall be treated with humanity and with respect for the inherent dignity of the human person. (ICCPR, Article 10)
- The penitentiary system shall comprise treatment of prisoners the essential aim of which shall be their reformation and social rehabilitation. (ICCPR, Article 10.3)
- The treatment of persons sentenced to imprisonment or a similar measure shall have as its purpose, so far as the length of the sentence permits, to establish in them the will to lead law-abiding and self-supporting lives after their release and to fit them to do so. The treatment shall be such as will encourage their self-respect and develop their sense of responsibility. (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Rule 65)
- All prisoners shall have the right to take part in cultural activities and education aimed at the full development of the human personality (Basic Principles for the Treatment of Prisoners, Principle 6)
- The medical services of the institution shall seek to detect and shall treat any physical or mental illnesses or defects which may hamper a prisoner's rehabilitation. All necessary medical, surgical and psychiatric services shall be provided to that end. (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Rule 62)
- Prisoners shall have access to the health services available in the country without discrimination on the grounds of their legal situation. (Basic Principles, Principle 9)
- All accommodation provided for the use of prisoners and in particular all sleeping accommodation shall meet all requirements of health, due regard being paid to climatic conditions and particularly to cubic content of air, minimum floor space, lighting, heating and ventilation. (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Rule 10)
- The treatment of prisoners should emphasise not their exclusion from the community, but their continuing part in it. Community agencies should, therefore, be enlisted wherever possible to assist the staff of the institution

in the task of social rehabilitation of the prisoners. There should be in connection with every institution social workers charged with the duty of maintaining and improving all desirable relations of the prisoner with his family and with valuable social agencies. Steps should be taken to safeguard, to the maximum extent compatible with the law and the sentence, the rights relating to civil interests, social security rights and other social benefits of prisoners. (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Rule 61)

- Special attention shall be paid to the maintenance and improvement of such relations between a prisoner and his family as are desirable in the best interests of both. (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Rule 79)

*'[T]he fact is that our clients themselves have considerable resources to influence outcomes. And that, in the end is what all prison and probation work comes down to – to mobilise our clients' resources to live a better life both for themselves and for the good of the community'.<sup>67</sup>*

### What this means in practice

Depriving someone of their liberty is in itself an extreme punishment. The UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners make it very clear that the purpose and justification of a sentence of imprisonment is to protect society against crime and not to inflict further punishment. This can only be achieved if the period of imprisonment is used to ensure, as far as possible, that upon returning to society the released prisoner is willing and able to lead a law abiding and self-supporting life. Rehabilitation in prison therefore requires safety, adequate medical care, work, involvement in educational, cultural, and recreational activities, contact with family, friends and the outside world. This is not possible where there is overcrowding, disproportionate numbers of prisoners for the available staff, and all the other ills which accompany overcrowding. Only by greatly reducing prison numbers does it become possible, even for a country with many resources, to make prisons more effective institutions for rehabilitation and resettlement.

Rehabilitation in prisons also means that the individual needs of prisoners are addressed by programmes covering a range of problems, such as substance addiction, mental or psychological conditions, anger and aggression, any one of which, or in combination, may have led to an offence being committed. Essential also are staff who are trained



and required by their terms of employment to engage with and seek the cooperation of individual prisoners, and to prioritise facilitation of regular contact between prisoners and their family, friends and the wider community.

One of the many challenges of effective rehabilitation is that prisoners are often drawn from groups of society who are extremely poor, have disrupted and chaotic family lives, have been unemployed, with low levels of education, lived on the streets, been addicted to illegal drugs and alcohol, and have no reliable social network. If the goal of rehabilitation is given inadequate attention by prison authorities and accorded low priority risk factors will not be addressed and reoffending will be extremely likely.

Short custodial sentences make rehabilitation logistically almost impossible and therefore should be avoided.

## Issues to be addressed by domestic law and policy<sup>68</sup>

### ■ A safe environment

Rehabilitative activities will not be productive in a prison climate dominated by violence, threats, blackmail, hostile staff-prisoner relations, and the circulation of drugs, alcohol and even weapons. It is very important, therefore, that prisons are safe and secure places where there are opportunities for prisoners to be successfully engaged in work and rehabilitation programmes, and where prisoners are not under threat from other prisoners for doing so.

### ■ Rehabilitation and security

The maintenance of security in prison needs to be based on dynamic security. This means the development by staff of positive relationships with prisoners based on firmness and fairness, in combination with an understanding of their personal situation and any risk posed by individual prisoners. The European Prison Rules further recommend that prisoners be 'allowed to discuss matters relating to the general conditions of imprisonment and shall be encouraged to communicate with the prison authorities about these matters.'<sup>69</sup>

Concerns over security should not be allowed to obscure the rehabilitative purpose of incarceration. Studies show that prison regimes geared towards rehabilitation actually have fewer problems with security and disorder. A significant proportion of the resources allocated to the prison system should therefore be directed towards the creation of facilities and programming that will contribute to the betterment of inmates, increasing their chances of successful re-entry. These may include treatment programmes for mental health

issues, and substance abuse problems, education and vocational training, job placement, and family counselling. It may also be tailored to prisoners with particular needs.

### Denmark: Civil society mentors help young foreign prisoners prepare for release

in Danish prisons a mentor programme for young foreign prisoners was introduced in 2000 to respond to the particular difficulties and isolation that foreign prisoners face on re-entry.<sup>70</sup> The mentor is an adult who is not part of the prison system and whose task is to support the released person just before and just after release.

Source: Handbook for Prisoners with Special Needs, UNODC, 2006

### ■ An individualised approach from the first day

Rehabilitation should begin from the first day of the sentence, and support should continue until the prisoner has discharged their sentence entirely. From the point of reception in prison, prison authorities should gather basic personal facts, including previous convictions and the current offence. This information should be the foundation for an individual sentence plan that is devised in consultation with the prisoner. Techniques of rehabilitation vary, from educational and vocational training, to helping learn a life skill for use outside the prison, to psychological and even physical rehabilitation. Drug-addicted prisoners should be able to receive appropriate treatment both inside prison and, if necessary, upon release.

### Council of Europe and the 'normalization principle'

Prison life should be arranged so as to approximate as closely as possible to the realities of life in the community (the normalization principle)

Council of Europe Recommendation Rec (2003) 23 of the Committee of Ministers to Member States on the management by prison administrations of life-sentence and other long-term prisoners

## ■ Adequate prison conditions

Living conditions in a prison are among the chief factors determining a prisoner's sense of self-esteem and dignity.

**In a 2007 report on prison conditions in Georgia, the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) cautioned that prisoners who experienced the 'deplorable conditions' in Prison No. 5 in Tbilisi 'will return to society psychologically shattered and physically diseased.'**<sup>71</sup>

(The prison was demolished in 2008.)

Prisoners who experience good conditions of detention will be far more willing and able to respond to rehabilitative programmes. Basic requirements include: adequate accommodation, hygienic conditions, clothing and bedding, food, drink and exercise and a safe, secure environment. Being allocated to a prison which allows regular visits from family and friends, and access to rehabilitative activities is also important.

It is essential for the psychological and physical health of prisoners that they do not spend most of their time in close confinement. The CPT stresses that a satisfactory programme of activities involving for example work, education and sport is of crucial importance for the wellbeing of prisoners. The goal is to ensure that prisoners spend eight hours or more outside their cells, engaged in purposeful activity of a varied nature. This should apply to all prisoners (except for those in segregation units due to disciplinary offences, who should have at least the internationally agreed minimum of one hour's time spent out of cell, and ideally more).

## ■ Clear statement of purpose

While legislation and standards governing prison regimes are established at the national and international levels, their implementation often falls to local and regional prison management and staff who have day-to-day responsibility for providing adequate conditions of detention. The prison service should be guided by a clear set of principles to ensure that the issue of rehabilitation is properly understood and implemented at ground level.

### Statement of purpose of the Hong Kong Correctional Services

**We protect the public and reduce crime, by providing a secure, safe, humane, decent and healthy environment for people in custody, opportunities for rehabilitation of offenders, and working in collaboration with the community and other agencies.**

Source: Website of the Hong Kong Correctional Services [http://www.csd.gov.hk/english/abt/abt\\_vis/abt\\_vis.html](http://www.csd.gov.hk/english/abt/abt_vis/abt_vis.html) (accessed 28 June 2010)

### Statement of purpose of the Singapore Prison Service

**As a key partner in Criminal Justice, we protect society through the safe custody and rehabilitation of offenders, co-operating in prevention and aftercare.**

Source: Website of the Singapore Prison Service [http://www.prisons.gov.sg/about\\_us.html](http://www.prisons.gov.sg/about_us.html) (accessed 28 June 2010)

## ■ Provision of targeted rehabilitative activities

Research shows that steady employment is one of the most important factors preventing re-offending. In principle, work provided for prisoners should include vocational training and increase offenders' chances of employment after release: care should be taken that prison labour is not exploited and the profit motive does not override the aim of increasing the earning capacity of prisoners after release. In countries with limited resources the emphasis is likely to be on work to meet the daily needs of prison life, such as growing food and making soap or blankets. Although prisoners' work is often repetitive and gives them no useful skills it can still benefit them if it is paid. Prison wages can vary from the equivalent of the national minimum wage to an amount that will buy one packet of cigarettes.

Civil society organisations can also help organise activities to develop the skills of prisoners. For example, in Turkey a voluntary organisation, Tur Hiz, comprising commercial interests and vocational trainers, works

with the prison administration to provide training for prisoners in areas where there is currently a shortage of skilled labour.<sup>72</sup> The training in commercial cleaning is particularly linked to the growing tourism industry. Volunteer trainers provide training in prisons to industry standards; practical placements are then provided in hotels and the offices of the provincial government.

### ■ Adequate medical care

Prison populations contain an over-representation of members of the most marginalised groups in society, people with poor health and chronic untreated conditions, mental health problems, the vulnerable and those who engage in activities with high health risks such as injecting drugs and commercial sex work. Women in prison are particularly vulnerable as they come in disproportionate numbers from backgrounds of violence and abuse. There are particular aspects of healthcare which are important in the prison context. The infection rates for TB, HIV and hepatitis B and C, for example, can be up to a hundred times higher in prisons than in the outside community.<sup>73</sup>

By its very nature, imprisonment can have a damaging effect on both the physical and mental well-being of prisoners. In many countries mentally ill people are held in prison rather than in hospital, sometimes in padded cells or in restraints. Suicide rates in prisons can be disproportionately high. Healthcare in prisons in many countries is provided by a health service responsible to the prison administration and having little contact with the Ministry of Health. Such health services are often criticised for low standards, isolation from the mainstream health services, and lack of independence.

*'In many ways prisons remain a backwater of primary care. There are huge amounts of unmet health needs existing in prisoners. They include addiction, mental illness, and the consequences of trauma and infection, particularly blood borne viruses. The prevalence of hepatitis C infection in the prison population is huge. The defining nature of offending correlates closely with sociopathic personality disorder, recidivism and social exclusion. Yet the "inverse care law" applies as much to prisons as to other parts of society – if not more so. The practical problem of arranging surgeries and enabling incarcerated patients to attend is well recognised. The security implications of escorting a patient to hospital for planned or urgent care is a recurring issue.'*

Dr Marcus Bicknell, a UK prison doctor talking about his work

Source: Internet forum run by government on the role of the prison officer <http://forums.parliament.uk/prison-officers/index.php?read,1,119,page=2> (accessed 27 November 2009)

Ensuring that prisoners maintain good health is essential for the success of public health policies, as disease in prisons is easily transferred to the public via staff and visitors, with almost all prisoners eventually returning to the community and potentially transmitting infections to others. States have a clear responsibility both to provide healthcare and to establish conditions which promote the wellbeing of both prisoners and staff. Many countries cannot provide healthcare of a reasonable standard to the general populace and provision for prisoners is less of a priority. However, even in these circumstances prisoners are entitled to the best possible healthcare free of charge. Any medical treatment provided in prisons should be at least comparable to what is available in the outside community.<sup>74</sup>

*'The CPT is aware that in periods of economic difficulties sacrifices have to be made, including in penitentiary establishments. However, regardless of the difficulties faced at any given time, the act of depriving a person of his liberty always entails a duty of care which calls for effective methods of prevention, screening, and treatment.'*

European Committee for the Prevention of Torture, 11th General Report on the CPT's activities 2001

Reforming healthcare in prisons can have a positive impact on all aspects of prison life: it can improve living conditions generally; it can open prisons up to working more with civil society; it can lead to increased cooperation with the Ministry of Health and national health programmes; ensure continuity of care; and can increase the chances of success of rehabilitative programmes. Improvements in prison health can also lessen workplace stress for prison workers, improve job satisfaction and reduce turn-over. Dr Marc Danzon of the WHO has said that: *'It is unacceptable that we allow prisons to encourage unhealthy practices meaning that people leave prison in poorer health than when they arrived. This lowers their chances of reintegrating into*

*society and spreads infectious diseases beyond the prison walls. Work by countries to protect the health of prisoners helps not only individuals but the whole of society.*<sup>75</sup>

### ■ Standards of care for the mentally ill

Prison populations have a disproportionately high rate of people suffering from mental or behavioural disorders. Many of these disorders may be present before admission to prison, and prison may further exacerbate them. Others may develop during imprisonment. Studies carried out in women's prisons in India have indicated that women prisoners are more likely than men to develop mental health issues and that at least a third of women prisoners suffer from one or other mental disorder after coming to prison. One important recommendation of these projects was counselling by trained persons to both prevent and address mental health issues.<sup>76</sup>

Prisons may undermine mental health through factors such as overcrowding, violence, enforced solitude, lack of privacy or insecurity about future prospects. Good prison management should focus on detecting, preventing and treating mental disorders. Prisons can provide appropriate treatment and access to acute care in psychiatric wards of general hospitals. They can also, among other things, provide psychosocial support, train staff, educate prisoners and ensure that they are included in national mental health plans. There are a number of benefits to responding to mental health issues in prison. Not only will such a response improve the health and quality of life of the prisoner and the prison population in general, but addressing mental health issues can also relieve some demands on staff forced to deal with prisoners with unrecognised or untreated mental health issues.

### ■ Standards of care for drug addicts

Drug addiction in prisons can be widespread: for example it is estimated that half of the EU's prison population has a drug-use history.<sup>77</sup> For many prisoners a return to drug use and regular offending on release is a common outcome. Addressing the needs of prisoners with drug problems is therefore a critical challenge for their rehabilitation in terms of both public health and crime prevention policy. At best prison can be an opportunity to encourage drug users to address their addiction. Resources may be provided for adequate treatment programmes and services which could include information; screening on infectious diseases; treatment for drug dependence; and preparation for release. Effective after care is essential if this investment in prison-based treatment is to work. The availability of treatment and social care on release is imperative.

## Health protection in prisons as an essential part of public health – The Madrid Declaration

At a meeting held in Madrid, Spain, in October 2009 and attended by representatives of 65 countries, national and international agencies, and experts in prison and public health, urgent need was recognized for the following measures in relation to all prison systems:

- measures to use alternatives to imprisonment where possible and to reduce overcrowding;
- counselling, screening and treatment programmes for infectious diseases, including HIV/AIDS, tuberculosis, hepatitis B and C and sexually transmitted infections;
- treatment programmes for drug users, according to assessed needs, resources and national and international standards;
- harm reduction measures, including opioid substitution therapy, needle and syringe exchange, provision of bleach and condom distribution;
- availability of post-exposure prophylaxis and prevention of mother-to child transmission;
- guidelines on the hygiene requirements necessary for the management of communicable diseases in prisons and other infections and the prevention of nosocomial infections;
- guaranteed throughcare for prisoners upon entry and after release from prison, in close collaboration with stakeholders and local health services;
- mental health support, especially to prisoners suffering from communicable diseases;
- training of all prison staff in the prevention, treatment and control of communicable diseases.

Source: World Health Organization Regional Office for Europe, *The Madrid Recommendation: Health protection in prisons as an essential part of public health*, WHO, 2010

## ■ Contact with the outside world

Ensuring that prisoners have sufficient contact with the world outside prison is essential to alleviate feelings of isolation and alienation, which hinder rehabilitation and social reintegration. Allowing prisoners as much contact as possible with their families and friends will help sustain relationships, contributing to an easier transition from prison to society on release. In some countries with inadequate resources for prison activities, family and community links may be the main way to reduce the harmful effects of imprisonment and promote reintegration. All prisoners, pre-trial and sentenced, are also entitled to legal advice, and the prison authorities are obliged to provide them with reasonable facilities for gaining access to such advice and facilities for consultation.

Placing importance on the maintenance of contact with family places some demands on prison authorities: first of all prisoners should be sent to prisons near to their homes and families so that they can have family visits in as confidential a manner as possible. Women prisoners often take prime responsibility for childcare and the damage of being separated from their children should be mitigated by ensuring they maintain a relationship with their children. Because there are fewer female prisoners there are fewer single-sex prisons for women. Women who are held in single-sex prisons are therefore more likely to be held long distances from their families and communities than men, making visiting and the maintenance of family ties more difficult. This is especially problematic for women who were the sole carers of dependent children before their imprisonment. Juvenile prisoners also need to preserve relationships with their families and others outside. Forms of contact other than visits are also important including being able to send and receive correspondence.

Some examples of good practice in encouraging contact with the outside world:

- In July 2007 the National Human Rights Commission of Mexico announced that the city's prison system had allowed the first conjugal visit to a prisoner with a sexual orientation other than heterosexual, in line with the Commission's recommendations. In Mexican prisons prisoners are allowed to receive conjugal visits and most do not require the visitor to be married to the inmate.<sup>78</sup>
- In Rajasthan and some other states in India open village-type prisons have been established for long-term prisoners who have served a part of their sentence and have met the criteria for being moved to open prisons. They live in these 'open camps' in individual

dwellings with their families, and go to work either in the camp or in the neighbourhood as, for example, doctors, decorators, teachers, shop-owners and café owners. The children of these prisoners are successfully integrated into local community schools.<sup>79</sup>

- The Prisons Department in Singapore introduced its first in-prison tele-visiting unit in 2001. The scheme was designed to help relatives who live too far away from the prison or who for other reasons had difficulty visiting.<sup>80</sup>

## Queensland, Australia establishes video conference facilities to give Aboriginal prisoners access to their remote home communities

### Procedure – Telephone and video-conference calls for offenders

#### 5. Personal video-conference calls

##### 5.1 General

##### Refer CSA s. 51

**Access to video-conference calls may be approved by the general manager for the purposes of helping approved offenders maintain relationships with family members who would otherwise be required to travel long distances to visit the offender. For example, access may be granted to assist in the maintenance of family relationships and address the special needs of Aboriginal and Torres Straits Islander offenders.**

Source: Website of the Queensland (Australia) Correctional Services [www.correctiveservices.qld.gov.au/Resources/Procedures/Offender\\_Management/documents/ofmproprietelvidserv.shtml#5](http://www.correctiveservices.qld.gov.au/Resources/Procedures/Offender_Management/documents/ofmproprietelvidserv.shtml#5) (accessed 28 June 2010)

## ■ Building and maintaining relationships for women with babies and young children

Non-custodial sentences for women, and in particular pregnant women and women with dependent children, should be preferred wherever possible and appropriate. Custodial sentences being considered only in the rare cases when the offence is serious or violent, the woman presents a continuing danger, and after taking into account the best interests of the child or children (while ensuring that appropriate provision has been made for the care of



such children). However, some women spend part or all of a pregnancy in prison and give birth while still serving their sentence, and in a number of jurisdictions mothers keep children with them in prison, either by choice or necessity. The bonding of infants with their primary carer is essential for long term emotional development. This means that the mother and child should be in a unit where they can live together on a continuous basis and under as normal conditions as possible. Special arrangements must be made to support mother and child before the time comes for release, both in relation to children who remain with their mothers and those for whom other temporary or permanent arrangements are made.

The age at which children have to part from their imprisoned mothers is difficult to determine and is to be decided on the basis of the best interests of the child. Any decision is a balancing act between the adverse effect on children of growing up in the abnormal, and sometimes unhealthy environment represented by prison, and the importance of facilitating the bond between mother and child in early age which is widely agreed to be important for a child's emotional development. Such a decision should involve social welfare authorities (where available) and be based on carefully developed and transparent procedures.

### **Latvia: Children's home for children of mothers in prison**

The women's prison is semi-closed and there is a children's home located in a separate building on prison grounds, where children stay until the age of four. Imprisoned women are allowed to stay with their children all the time until the age of one, and then are allowed to meet their children twice a day for 1.5 hours. Once children reach the age of four they are either placed in the care of relatives or in other children's homes, which house eight-10 children on any given day. Within a project funded by the Soros Foundation-Latvia, the children's home cooperates closely with the Social Paediatric Centre and has started an innovative parenting skills programme for women prisoners.

Source: *Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment*, UNODC, 2008

### **Russia: Progress in the situation of imprisoned mothers, but lack of work and accommodation pose barriers upon release**

In two mother and baby units out of the 13 which exist in the Russian Federation, convicted women prisoners live in joint accommodation with their babies and may do so until the baby reaches the age of three (with some flexibility if the mother is due for release within a year). After this the child goes into the care of family members or the appropriate welfare authorities. However, upon release women who wish to be reunited with their children face barriers as they are required to prove that they can provide financial support and accommodation. This makes planning access to work and accommodation all the more important for the prison departments responsible for assisting women in their rehabilitation and reintegration.

Source: Alla Pokras, Penal Reform International, Presentation to the conference *Gender, Geography and Punishment in Comparative Perspective*, held in Oxford (UK), as part of a programme funded by the UK Economic and Social Research Council, 23 June 2010

### **Life imprisonment and rehabilitation**

In some jurisdictions, for certain offences, it is open to the court to impose a sentence of life imprisonment that means the convicted person remains in prison for the rest of their life. International standards require that this be mediated by the possibility of applying for conditional release, typically once a minimum period has been served; a multi-agency parole board will usually make a decision on release taking into account the risk that the prisoner poses to the public. The Council of Europe recommends that the cases of all prisoners (including long-term and life-sentenced prisoners) should be examined as early as possible to determine whether or not a conditional release can be granted, and that such a review of life sentence should take place, 'if not done before, after eight to fourteen years of detention and be repeated at regular intervals.'<sup>81</sup>

In addition to becoming institutionalised, long-term prisoners may experience a range of psychological problems



(including loss of self-esteem and impairment of social skills) and have a tendency to become increasingly detached from society – to which almost all of them will eventually return. Regimes that are offered to prisoners serving long sentences should seek to compensate for these effects in a positive and proactive manner. The UN recommends that states should provide life sentence prisoners with ‘opportunities for communication and social interaction’ and ‘opportunities for work with remuneration, study, and religious, cultural, sports, and other leisure activities’.<sup>82</sup>

## 18.2 Prison management and effective rehabilitation

### International standards relevant to prison management

- All members of the personnel shall at all times so conduct themselves and perform their duties as to influence the prisoners for good by their example and to command their respect. (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Rule 48)
- (1) The prison administration shall provide for the careful selection of every grade of the personnel, since it is on their integrity, humanity, professional capacity and personal suitability for the work that the proper administration of the institutions depends. (2) The prison administration shall constantly seek to awaken and maintain in the minds both of the personnel and of the public the conviction that this work is a social service of great importance, and to this end all appropriate means of informing the public should be used. (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Rule 46)
- (1) So far as possible, the personnel shall include a sufficient number of specialists such as psychiatrists, psychologists, social workers, teachers and trade instructors. (2) The services of social workers, teachers and trade instructors shall be secured on a permanent basis, without thereby excluding part-time or voluntary workers. (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Rule 49)
- (1) In order to supervise the strict observance of relevant laws and regulations, places of detention shall be visited regularly by qualified and experienced persons appointed by, and responsible to, a competent authority distinct from the authority directly in charge of the administration of the place of detention or imprisonment. (2) A detained or imprisoned person

shall have the right to communicate freely and in full confidentiality with the persons who visit the places of detention or imprisonment in accordance with paragraph 1 of the present principle, subject to reasonable conditions to ensure security and good order in such places. (Body of Principles, Principle 29)

- Law enforcement officials may use force only when strictly necessary and to the extent required for the performance of their duty. (Code of Conduct for Law Enforcement Officials, Article 3)

*‘The full contribution which our prisons can make towards a permanent reduction in the country’s crime-rate lies also in the way in which they treat prisoners. We cannot emphasise enough the importance of both professionalism and respect for human rights.’*

Nelson Mandela, speaking at the official launch of the re-training and human rights project of the South African Department of Correctional Services, (Kroonstad, 25 June 1998)

### What this means in practice

The role of prison staff is to treat prisoners in a manner which is decent, humane and just, ensure that all prisoners are safe, make sure that there is good order and control and provide prisoners with the opportunity to use their time constructively. Force may only be used when absolutely necessary and only to the extent necessary. Prison staff should be people of high integrity and humanity and should therefore be carefully recruited. The international standards also emphasise the importance of ensuring the rule of law within the prison gates, making the public and wider community aware of the social importance of the work in prisons and of allowing for internal and external inspection and monitoring.

### Issues to be addressed by domestic law and policy<sup>83</sup>

#### ■ Importance of investing in prison staff

Unfortunately the status of prison staff is very low in most countries. Little attention is given to their proper recruitment and training. A large majority will not have sought a career in the prison service and their salaries are normally quite inadequate, which contributes to dissatisfaction and corrupt practices. Prison work is extremely demanding and prison staff should be properly

paid, recruited, trained and supported. To meet the challenges of the rehabilitation and reintegration of prisoners, staff members should be recruited who share the overall values of the correctional system.

### ■ Forging links with civil society

Many governments rely on the support of external donor and development assistance as well as civil society in ensuring the good administration of their prisons. This is particularly the case in low-income countries which have to determine how to allocate scarce funds to meet a range of competing priorities. Religious groups often play a prominent role in providing support to prisoners. Civil society involvement can take many forms:

- providing humanitarian aid to prisoners, such as food and medicines
- assisting with the social reintegration of released prisoners
- assisting with prison activities such as education and sport
- monitoring adherence to human rights standards
- using the law to protect prisoners' rights providing public education

## Building relationships between prisons and civil society

### Fiji: Partnership with the Rugby Union

In a joint initiative of the Fiji Prisons and Correctional Service and the Fiji Rugby Union, rugby coaching and refereeing clinics are leading to prisoners receiving certificates which can help them to reintegrate into society upon release and earn a living. This reflects the goals of the Yellow Ribbon Programme, borrowed from the Singapore Correctional Service. These are: to create community awareness of the need to give offenders a second chance; to generate acceptance of them and their families; and to inspire community action in support of rehabilitation and reintegration.

Source: Website of the Fiji Prisons and Correctional Service, [www.corrections.org.fj/pages.cfm/rehabilitation-programs/sports.html](http://www.corrections.org.fj/pages.cfm/rehabilitation-programs/sports.html) (accessed 28 June 2010)

### ■ Prison administration structures

Prison administrations are generally public authorities, within the jurisdiction of a government ministry. They should be accountable to an elected legislature and the public should be regularly informed about the state and intent of prison reforms. It is accepted good practice to have the prison administration, including pre-trial detention facilities, placed under the jurisdiction of the Ministry of Justice (see section on Pre-trial detention facilities under the Ministry of Justice above). The Council of Europe recommends to all accession states, that where this is not the case, a transfer of the prison service from the Ministry of Interior to the Ministry of Justice takes place. This step is important because it reflects the principle of separating the authority of agencies that have responsibility for investigating charges and those that are responsible for the management of prisons. Secondly, in countries where the Ministry of Interior is a military authority, it provides for the prison service to be under a civil rather than military authority.

Another important reason for prisons to be under civilian authority is that they should foster close links with other public service agencies such as social welfare and health agencies. This is more likely to happen if the prisons fall under the aegis of civilian rather than military authorities.

Prison systems are organised in vastly varying ways; they might have different tiers such as federal, state and district; they may be organised centrally with the central administration having full control over regional and local administrations. The ideal system will be one in which clear national policies are in place which ensure international and national standards are adhered to nationwide but which also allows for regional and local prison staff to use individual initiatives which explore innovative ways of implementing prison reform programmes.

### ■ The rule of law in prisons

By their nature prisons are closed institutions in which large numbers of people are held against their will, often in cramped conditions. It is inevitable that at times prisoners will break prison rules and regulations, and sometimes indeed they will break the national law. In the latter case it is essential that the procedure followed is the same as for any other citizen. In the former case, a clear set of internal procedures need to be in place and the possibility of an independent appeal against decisions made. In both cases there must be the possibility of independent legal advice.

Similarly, prisoners must have the possibility to start criminal proceedings, and to register complaints and have them heard and resolved regarding their treatment in prison. There also needs to be a clearly articulated and available procedure by which prisoners can make confidential written complaints to a person or institution independent of the prison administration, such as a prison ombudsman, a judge or magistrate, when they feel that the prison administration is failing to respond to their complaints or when they are complaining against a disciplinary decision. Such a complaint must not be grounds for reprisals.

The rule of law does not stop at the prison gates, and prisons which are not run in line with the rule of law will both fail in their obligation to provide conditions appropriate for the rehabilitation of prisoners and run the risk of serious disorders as prisoners resort to desperate measures in order to assert their rights.

### ■ Adequate external oversight

In addition to systems of complaints, independent inspection and monitoring are an important tool for encouraging an environment within prisons where rehabilitation can take place. Independent inspection can highlight and prevent abuses against detained people; it provides a protective mechanism for prison staff against unfounded criticism, supports staff who want to resist involvement in bad practice and, if such reports are published, helps to keep the challenges of prison reform in the public eye and to identify needs for change in policy, practice and legislation.

The nature of inspections carried out in prison varies from country to country and within federal states, but most systems make provision for both an internal (institutional) and external (independent) system. National external inspection bodies may include parliamentary commissions or persons appointed by the government, and lay inspection bodies (sometimes referred to as monitoring boards). They may also include Human Rights Commissions or Ombudsman's offices. In some countries, there is a special judge with responsibility for prison inspections. Specialist bodies responsible for industrial safety or health and safety at work, education, food, women's rights, children's rights, health and the rights of those with disabilities, among others, are another type of independent inspection mechanism.

### Japan: Penal Institution Visiting Committees

In 2002, serious abuse by prison staff of inmates at Nagoya Prison was uncovered. In 2005 a committee of inquiry set up by the Ministry of Justice recommended greater transparency in prison operations. In 2005 the Act on Penal Detention Facilities and Treatment of Inmates was enacted and in 2006 amended. From 2006 the Penal Institution Visiting Committee system began to function. Members of the Visiting Committee (doctors, lawyers and other local citizens) visit the prison premises, can interview prisoners unattended by prison staff and receive from them confidential communications. They then offer their opinion to the head of the detention facility. The Japan Bar Association plays a pivotal role, with its members being present in all committees. In 2007 Visiting Committees began to be established also for detention centres operated by the police, and in 2009 for immigration detention centres.

Source: Japan Federation of Bar Associations, Opinion for the Twelfth UN Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, 2010

To be most effective, inspectors' reports should be made public, and should be made to a body that is independent of the institutions being inspected, for example to parliament. Inspectors should have guaranteed tenure so that reports can be transparent and as critical as required, and special powers and immunities, including the right of unrestricted access to places, people and documentation/data.

There is also an important level of informal scrutiny which exists in a prison where there is regular contact between the prison and outside community bodies. Where the latter come into prison on a regular basis there is less likelihood of abuse and more likelihood of understanding and acceptance within the community.

Depending on the status of the state's ratification of international treaties, inspections may also be carried out by international and regional bodies, such as the Special Rapporteur on Torture of the UN, the Subcommittee on Prevention of Torture envisaged by the Optional Protocol

to the UN Convention against Torture, the Council of Europe's CPT, and the Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention in Africa. The International Committee of the Red Cross, an international non-governmental organisation, monitors prison conditions in many countries on the basis of bilateral agreements, but maintains confidentiality on its reports.

### **Monitoring under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture (OPCAT)**

On 22 June 2006 OPCAT came into force with its twentieth ratification. At the time of writing 51 states had ratified the Protocol, and an additional 23 were signatories. The Protocol provides for establishment of an international Subcommittee on Prevention of Torture composed of independent members with relevant professional experience, serving in their individual capacities. It requires also that each state party 'maintain, designate or establish' one or more 'independent national preventive mechanisms for the prevention of torture at the domestic level'. Both are mandated to visit places of deprivation of liberty and to make recommendations to the authorities for the protection of those deprived of their liberty from torture or other ill-treatment. Both should benefit from unrestricted access to closed places, to information, and to private interviews.

The Subcommittee's communications with states are confidential unless the state requests publicity or makes the communications public itself (in the case of the Council of Europe Committee for the Prevention of Torture confidentiality is usually waived, and this is emerging as a common practice also in relation to the Subcommittee, for example in relation to its reports on Sweden and the Maldives). The Subcommittee and national preventive mechanisms also produce annual reports which are public.

Source: [www.apt.ch](http://www.apt.ch) (accessed on 28 June 2010)

*'[I]t is known that imprisonment per se does not rehabilitate people nor does it facilitate the ultimate goal of reintegration. It contributes to the formation of a prison sub-culture within an environment where social relations are based on survival, violence and hierarchy. Can we then say that after a period of imprisonment people are better equipped to deal with life?'*<sup>84</sup>

*'The successful reintegration of offenders into the community is the best security for society.'*<sup>85</sup>

### International standards relevant to re-entry

- With the participation and help of community and social institutions, and with due regard to the interest of victims, favourable conditions shall be created for the reintegration of the ex-prisoner into society under the best possible conditions. (Basic Principles for the Treatment of Prisoners, Principle 10)
- Before the completion of the sentence, it is desirable that the necessary steps be taken to ensure for the prisoner a gradual return to life in society. This aim may be achieved, depending on the case, by a pre-release regime organized in the same institution or in another appropriate institution, or by release on trial under some kind of supervision which must not be entrusted to the police but combined with effective social aid. (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Rule 60 (2))
- The duty of society does not end with a prisoner's release. There should, therefore, be governmental or private agencies capable of lending the released prisoner efficient after-care directed towards the lessening of prejudice against him and towards his social rehabilitation. (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Rule 64)
- From the beginning of a prisoner's sentence consideration shall be given to his future after release and he shall be encouraged and assisted to maintain or establish such relations with persons or agencies outside the institution as may promote the best interests of his family and his own social rehabilitation. (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Rule 80)
- (1) Service agencies, governmental or otherwise, which assist released prisoners to re-establish themselves in society shall ensure, so far as is possible and

necessary, that released prisoners be provided with appropriate documents and identification papers, have suitable homes and work to go to, are suitably and adequately clothed having regard to the climate and the season, and have sufficient means to reach their destination and maintain themselves in the period immediately following their release. (2) The approved representatives of such agencies shall have all necessary access to the institution and to prisoners and shall be taken into consultation as to the future of a prisoner from the beginning of his sentence. (3) It is desirable that the activities of such agencies shall be centralized or coordinated as far as possible in order to secure the best use of their efforts. (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Rule 81)

### 19.1 Re-entry planning as a crime reduction strategy

Prisons are not well suited for the social reintegration of offenders, who might be isolated from society for long periods, in a closed environment, where they will be susceptible to all the harmful and de-socialising effects of imprisonment. The adverse effects of prison need to be minimised and support provided to prisoners to live law-abiding lives upon release.

For the individual offenders, the difference between a well-managed transition back to the community and a poorly managed transition can be the difference between becoming a functioning member of society and ending up back in front of a judge. For communities, the difference between a comprehensive re-entry programme and a superficial one can mean the difference between a rising and a declining crime rate. Nearly all offenders will return to society, so there is a strong incentive for law and policy makers to manage their release and reintegration back into the community as successfully as possible. Although it tends to be one of the most neglected areas of prison policy, re-entry is one of the most crucial components of long-term crime reduction.

#### Issues to be addressed by domestic law and policy

##### ■ Re-entry planning in prisons

Many prison systems do not provide inmates with any services related to re-entry, and those that do usually have programmes that are too limited in scope and focus exclusively on short-term services for offenders on the



verge of release. Like all other aspects of an effective criminal justice and penal system, successful social re-integration requires a long-term, holistic and individualised approach.

Re-entry should be seen as part of the rehabilitation process and preparation for re-entry should begin as soon as the offender starts to serve his sentence and continue until he or she is discharged from community supervision. For this to happen, policy makers, prison administrators, probation services, social institutions, and members of the public must all share a commitment to rehabilitation as the purpose of imprisonment, and to successful social reintegration as the goal of rehabilitation. This means that each aspect of the daily prison regime should be scrutinised in terms of what effect it is likely to have on the progress of each offender towards reintegration. Prison officials in particular must accept that reintegration is a core part of their work and this can be achieved through including it in their training curriculum and in job descriptions. Distribution of resources within the prison system should reflect the end goal of successful re-entry.

### ■ Co-ordination and partnerships between agencies are essential

The management of the reintegration of offenders comes under the responsibility of more than one jurisdiction. For reintegration efforts to be effective, cooperation between the various institutions involved is essential. The Swedish probation branch of the Prison and Probation Service, for example, has recently been made responsible for the planning of sentence implementation and treatment measures not only for probationers and parolees but also for prisoners. This is a welcome step toward providing for early preparation for release from prison.<sup>86</sup> Effective re-entry also demands strong leadership from the top of the prison service; for example, it can be very effective to have a body responsible at headquarters level specifically for policy formulation and strategic planning for the social reintegration of prisoners within its care.

Many jurisdictions face severe overcrowding and have a shortage of trained prison staff. There might be few opportunities to make links with the world outside the prison and prisoners are often given a hostile reception from outside society when they leave. However, prison administrations can still accomplish a great deal within the limits of the resources available to them and should also consider developing partnerships with civil society and educational organisations in the community in order to increase the opportunities available to prisoners.

In Sweden, for example, there is an organisation called KRIS which consists mainly of ex-prisoners who have become well-established law-abiding citizens. They offer help to incarcerated prisoners to prepare for conditional release and offer to meet and provide lodging to prisoners at the moment of release in order to ensure that they do not drift back into criminal circles.<sup>87</sup>

In some districts of Moldova, NGOs have had an important role to play in contributing to the preparation for release of prisoners and their aftercare in society.<sup>88</sup> They set up a working group to assist with prisoners' preparation for release and to link prison preparation with social and health services outside prison. They provided training to prison psychologists and social workers. They created a comprehensive mechanism, which addressed the medical and social needs of prisoners, with information flow to civilian structures and feedback, as well as community mobilization. This led to an increased success rate of uninterrupted post-release TB treatment, as well as better social support for prisoners after release.

### A co-ordinated response to re-entry in the United States

**In Maryland in the United States different agencies co-ordinate to provide re-entry services for prisoners. These services include housing assistance, substance abuse treatment, mental health counselling, education, vocational training and other services. The programme provides pre-release preparation as well as services in the community. Former prisoners are also provided access to social and medical services designed to meet their specific needs for reintegration.**

**Community-based organisations assist the ex-prisoner to develop social networks as well as increase offender accountability. The goal is to ensure continuous case management during the transition from confinement to the community. The programme has been successful in reducing criminal offending albeit in a limited way. Fewer clients (72 per cent compared to 77.6 per cent in the comparison group) committed at least one new crime in the period during which the programme was evaluated. Overall participants committed 68 fewer crimes during the evaluation period than former prisoners in the comparison group. There were, however, no significant** ►



differences in time to re-arrest, likelihood of a new conviction, number of new convictions, or time to a new conviction.

Source: Griffiths, C.T., Ph.D, Dandur, Y. and Murdoch, D., *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*, The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, ICCLR, April 2007

### ■ Setting an example: shaping public attitudes about re-entry

*'Non-acceptance by the community arguably makes recidivism inevitable. The role of the community in the reintegration process therefore speaks for itself.'*<sup>89</sup>

Community support is crucial to a successful social reintegration programme. The African Commission's Special Rapporteur 2004 report on prisons in South Africa observed that: 'The public seems to regard prisoners as social outcasts who deserve whatever treatment is given to them. The public is therefore concerned about keeping prisoners locked up rather than about the conditions in which they are confined. As a result, it is reluctant to assist the department in its programme of rehabilitation and reintegration...It is therefore difficult for ex-offenders to be employed, to get loans, and to get meaningful support from their families and the community.'<sup>90</sup> This highlights the importance of gaining and maintaining community support for the reintegration of offenders back into the community.

Efforts should be ongoing to increase the public's understanding of offenders and ex-offenders, to dispel prejudices and stereotypes, and to recognise the short and long-term benefits associated with coordinated social reintegration, including initiatives such as temporary and conditional release schemes. States must educate all those involved in the administration of justice and the public about the importance of effective rehabilitation and re-entry as a cost-effective means of protecting communities. This could involve reassuring the public that people who represent a risk to the community receive supervision and are reincarcerated if they fail to comply with release conditions. Where appropriate media campaigns can be deployed.

## Voice Beyond the Walls: Public awareness radio programmes in Zululand, South Africa

This project produces radio dramas and programmes from inside prisons for external community radio stations. These have a huge audience. In four prisons, the prison communities form dramatic collectives and tell their stories to the outside world in the form of polished and artistically developed plays and stories. This has helped the development of the offenders involved and has also had a huge impact on the audience in terms of gaining an insight into life in prison.

Source: *Creating Paths for Offender Reintegration, Conference Report*, Open Society Foundation for South Africa, 2008

## 19.2 Preventing re-offending by addressing unemployment

Studies show that steady employment is one of the best guarantees against recidivism, but finding and keeping a job can also be one of the most difficult challenges a former offender faces upon release. Prisons should therefore take a keen interest in enhancing the employability of inmates.

### Issues to be addressed by domestic law and policy

#### ■ Health and work

The first step in this process should be to provide assistance with any health problems that may be interfering with the offender's ability to hold down a job. In some cases involving mental health and substance abuse problems, it can be helpful to combine treatment programmes with temporary or intermittent release. For example, the Swedish prison code allows prisoners to leave prison for a period of time in order to participate in off-site programmes that might contribute to their rehabilitation. This provision is most often used to temporarily place drug and alcohol abusers in therapeutic group homes, where they receive treatment, peer support, and non-punitive supervision.

### ■ An individualised approach to finding work

Prisons should assess each individual offender's level of education, work experience, and skill set, in order to develop a long-term job plan. The work that offenders do while incarcerated should be part of this long-term plan, and should enable offenders to improve existing skills and develop new ones. Many prisoners may have learning disabilities which require treatment, or may have long histories of educational neglect that have resulted in illiteracy or other large gaps in skills and knowledge. The prison system must have the ability to diagnose these problems, and the resources and relationships to address them. Prisoners should have the option to participate in learning programmes that conform to national standards, and which result in nationally recognised diplomas or other certifications of achievement that will improve their credentials for future employment.

### ■ Building relationships with employers

One of the best ways to ensure the future stability of employment for offenders is to help them establish relationships with outside employers while in prison and to create legal and financial incentives for companies that hire offenders. For example, in the United Kingdom, the Offenders' Learning and Skills Service works in partnership with private companies and organisations to provide training and job opportunities for prisoners.<sup>91</sup> These private organisations interview, select, and train offenders during their detention. Chosen individuals are granted day release to work for the company for the remainder of their sentences, and are given regular full-time jobs upon completion of their prison terms. While further research is needed to evaluate this programme and others like it, there is some evidence that it has succeeded in reducing two-year recidivism rates in the sample population by as much as 50 per cent.

States can create incentives for companies to hire former offenders, by giving tax breaks or offering to subsidise employee benefits. In Turkey, the Labour Law obliges companies that employ more than 50 staff to include a fixed percentage of ex-prisoners among their staff.<sup>92</sup> If companies do not fulfil this obligation, then they must pay a fine to the Ministry of Labour and Social Security. The Employment Institution of the Ministry of Labour and Social Security has a mandate to help former prisoners with vocational training and appropriate rehabilitation programmes to enable them to find suitable employment and assist with their social reintegration. The Ministry uses the fines to fund vocational training programmes in prisons, the education of and training of probationers

and prisoners, and post-release assistance. Further, companies with fewer than 50 employees are offered a financial incentive to employ former prisoners, whereby the employer's obligation to pay the social security of these former prisoner employees is halved with the other half being paid by the state treasury.

### ■ Limiting access to criminal records

The stigma associated with having a criminal record often deters potential employers. Legislators can help address this problem by limiting the situations in which employers can have access to criminal records, restricting the types of information that potential employers see when they are granted access, requiring that such records also report any positive progress by the offender, and creating procedures by which former offenders can petition to have their records expunged or sealed. The records of juvenile offenders should never be available to the public, the press, or to potential employers.

## 19.3 Community and family relationships

According to research on recidivism, another of the determining factors in whether an individual re-offends is the extent of his family and community relationships. These connections help provide support and structure during the often extremely stressful transition back to society. Such relationships can be extremely difficult to maintain while serving a prison sentence. It is in the interests of policy makers and prison officials to ensure that prisoners are able to maintain contact with the outside world. This means taking affirmative steps to enable regular visitation and correspondence between prisoners and their loved ones.

### Issues to be addressed by domestic law and policy

#### ■ Working with professionals

Sometimes the anxiety and uncertainty associated with re-entry can itself become an obstacle to successful reintegration. The prison and probation systems (where they function) can help with some of these stresses by working with other social service agencies in the community to provide assistance with housing, transportation, ongoing medical care and job searches. But in some cases (for example where the offender is likely to encounter his victim on a regular basis, or where the crime in question had a high public profile) individuals and those close to them may need additional help managing

the transition. This might take the form of restorative justice programmes or independent or group counselling for the offender, the victim and their families.

All of these efforts are most effective when begun early, and when based around ongoing supportive relationships. Offenders should begin to develop relationships with social workers, NGO workers, counsellors, religious advisors, probation officers, and healthcare professionals at the start of their prison sentence. All of these individuals need to be encouraged to visit the prison regularly, and to participate in the rehabilitation process throughout. This will only happen through the coordinated efforts of the prison staff, law enforcement, social service agencies, civil society and the public, and with the encouragement of government and civil advocates.

### ■ Building relationships with family

In some cases, the very fact of having served time in prison may in itself damage an individual's bonds with friends and family. In extremely patriarchal societies women may be at an extra disadvantage on release, as they face not only the discrimination associated with being a former offender, but additional censure for non-conformity with gender stereotypes. Where the stigma is particularly strong, families of female offenders may explicitly reject them, and – where there are children involved – even deny them their parental rights. Because the number of women prisoners is comparably few, so is the number of women's prisons. This means that women are more likely to have to serve their sentences at a great distance from their communities, which makes it even more difficult to preserve relationships. To address these problems, the prison regime should include social, legal and psychological services targeted to the particular needs and concerns of female prisoners. As far as possible, prison facilities should be small and local, rather than large and centralised. This not only enables ongoing contact between women prisoners and their families, it also enables greater coordination between the prison administration and the offender's community in carrying out rehabilitation.

### ■ Short sentences

While the kinds of prison-based comprehensive educational and training programmes discussed above are obviously not practical in the context of brief stays in prison, it is still the responsibility of the prison administration to connect those serving short sentences with community-based services that can assist with the transition back to society. Civil society organisations – which should be involved in shaping and implementing

the rehabilitation schemes in prisons generally – can be particularly helpful in helping to plan and manage the aftercare of those serving short-term sentences. In the United States, for example, hundreds of not-for-profit groups have sprung up to address a wide range of interests relating to offenders, former offenders and their families. These include organisations that provide transitional housing, job placement and training, legal aid, counselling, financial and educational assistance to the children and spouses of prisoners, and visiting-day transportation for the loved ones of prisoners.

## 19.4 The role of conditional release

*'The international research shows that sensible parole decisions based on the best research can be three to four times more successful in preventing re-offending than automatic release at the end of a fixed sentence.'*

Judge D.G. Carruthers, Chairman of the New Zealand Parole Board<sup>93</sup>

Conditional release refers to the release of a prisoner under certain conditions before the end of a sentence. It can be discretionary, after a certain minimum period of the sentence has been served, or it can be mandatory when it takes place automatically after a minimum period or a fixed proportion of the sentence has been served. Conditions of release may include payment of compensation to the victim, entering a drug or alcohol abuse treatment programme, working or following some other occupational activity, such as vocational training, participation in personal development programmes, or prohibition to reside in or visit certain places. Violation of the conditions of release may result in revocation and re-imprisonment.

### Issues to be addressed by domestic law and policy

#### ■ Role of parole boards

The decision to grant conditional release is often the responsibility of an independent board of parole or commission whose primary objective is to ensure public safety. Parole boards can encourage prisoners' motivation to work towards re-entry by providing the opportunity for an accelerated release date and less restrictive conditions of release. Once in the community, supervising authorities can encourage prisoners through prospects of reduced reporting requirements, loosened conditions, and early

discharge. Parole boards can also play an important role in keeping victims informed of when an offender may be released and involving them appropriately in the parole release decision-making process, and they can integrate victim safety into their supervision strategies.

### Conditional release in Kazakhstan

In Kazakhstan, new legislation came into force in 2003, which relaxed the requirements for gaining the right to conditional release, among other measures. In 1998, the prison population of Kazakhstan totalled 86,000 (prisons) and 16,000 (pre-trial detention facilities). It had the dubious distinction of being third in the world in terms of its high prison population rate.

By March 2005 these figures had reduced dramatically to 44,284 and 8,324 respectively and it had moved down to 25th in the world. This reduction has been attributed largely to the relaxation of rules regulating the right to conditional release. Prisoners released on parole more than doubled. At the same time, the general rate of recidivism (including all prisoners released) decreased by 7.8 per cent between 2002 and 2003.

Source: Atabay, T. et al

### ■ Release preparation

Conditional release in the absence of earlier release preparation is unlikely to be successful. To be effective it must be used as an integral part of a social re-integration programme. Part of the difficulty with re-entry policy is that it is not always clear who has responsibility to ensure it is successful. Parole or probation services are especially well placed at the juncture between prisons and the community to be part of an effective re-entry effort. In many cases they already have responsibilities that reach backward into the prison to collaborate in release planning, and forward into the community to influence post-release management of offenders and responses to parole violations. They are therefore well situated to reduce the fragmentation which frequently occurs amongst different criminal justice bodies and to provide coherent oversight of re-entry. In countries where a parole service does not exist (the majority of developing countries) then the role of civil society organisations becomes essential to actively encourage reintegration.

### NGO involvement in reintegration: Rebuilding and Life Skills Training Centre (REALISTIC) in South Africa

REALISTIC designs a reintegration plan for each prisoner who is on conditional release based on the individual's needs and capacity. Participants are generally between 14 and 25 years old and have to attend a six-week camp where they reflect on their own lives and deal with the stigma of being an ex-offender. They are challenged to abstain from using drugs and are expected to participate in activities aimed at teaching them to deal with the real issues underlying their addiction. Activities include hiking, art lessons, environmental education, fitness training, team building, writing exercises and lessons on personal hygiene. Two weeks after each six-week camp they are tested for illegal substances by a doctor who runs a private practice. On average approximately 80 per cent of those who attend the camps tests negative after each camp.

Participants are encouraged to form family support groups with the help of REALISTIC's trained facilitators. Home visits are regularly done and families are as far as possible invited to be involved in the work of REALISTIC. To date REALISTIC has offered its support to approximately 200 ex-offenders of whom 85 per cent did not break their parole conditions or return to prison for other offences.

Source: *Creating Paths for Offender Reintegration, Conference Report*, Open Society Foundation for South Africa, 2008

### ■ Risks of conditional release

Conditional release guidelines are frequently used by parole boards to assess the risk of recidivism by considering factors such as the severity of the offence, age of offender, prior incarcerations and prison disciplinary conduct. However, the use of conditional release does entail risks. A high-profile crime committed by an offender on conditional release can generate a great deal of criticism of the paroling authority and create pressure to deny conditional release for others. This should be managed through investment in rehabilitation and post-release support, as well as ongoing public education about effective rehabilitation and re-entry.

# 20 Conclusion

*'Most people understand that crime is not prevented by prison. Many would support a movement that made it a source of pride for a community to gradually shift its resources out of imprisonment and into violence prevention, helping disturbed families, providing more educational opportunities, supporting the children who will without such help become the next generation of prisoners, creating new alternatives where members of the public are involved and can use the skills present in so many people of mediating and resolving conflicts.'*

Baroness Vivien Stern, Senior Research Fellow in the International Centre for Prison Studies at King's College, London, and Honorary Secretary-General of PRI, in *A Sin Against the Future: Imprisonment in the World*, London, 1998

No country reshaping its criminal justice system has the luxury of starting from a blank page. History – recent and not so recent, sometimes violent and divisive, custom, myth, and the reality of existing commitments in the form of human beings, budgets, institutions, legislation and existing policies, all tie the hands of those who begin the task of drafting something new.

However, any administration that wants eventually to have a properly functioning and humane criminal justice system has no choice but to loosen those ties and go back to first principles. Careful examination of the aims and meaning of justice, why things are the way they are, and how they might be – international standards and norms, successful practices in other countries – is the only route towards discarding the many accretions that have no evidential

basis, redressing the balance for vulnerable groups, and healing rather than further harming society.

In its practical work around the world PRI has for twenty years tried to respond to governments who are prepared to work in this way, and to support them. Experience showed that an additional tool was needed. The Handbook did not set out to provide a step by step, detailed guide to reforming each individual criminal justice system. The differences among legal traditions, economies and social welfare systems are too great, and the criminal justice system is itself too vast a field. The Handbook aimed, rather, to raise, in logical order, issues of which each stakeholder should be aware and which should be discussed before a reform process is designed and undertaken. It aimed to provide references to more detailed sources of guidance, including PRI's own practical interpretation of the standards that relate to imprisonment, *Making Standards Work*. It aimed to inform about the community interventions which, inexplicably, still take second place in most criminal justice discussions, despite delivering real benefits in a way that it is very difficult, and perhaps impossible, for prison to achieve. The Handbook aimed also to remind the reader that only a reform process that includes all members of society who are interested and affected is likely to be successful in creating a criminal justice system that responds to the needs of that society. If we have increased our readers' understanding of this, we will be satisfied.

We intend the Handbook to be a living and responsive tool, and will do our best to add to it as readers' comments are received ([lawandpolicy@penalreform.org](mailto:lawandpolicy@penalreform.org)). Reform is a process of continuous reflection, renewal and considered reaction to emerging developments, and we will try to mirror that process.



# Endnotes

- 1 Created in 1889, the Inter-Parliamentary Union (IPU, [www.ipu.org](http://www.ipu.org)) is the international organisation that brings together the representatives of parliaments. It fosters exchange of experience among parliaments and parliamentarians, considers questions of international interest, contributes to defence and promotion of human rights as an essential factor in parliamentary democracy and development. It contributes also to strengthening and developing the way representative institutions work. It supports and closely cooperates with the United Nations, whose objectives it shares. It cooperates also with regional inter-parliamentary organisations, and with international intergovernmental and non-governmental organisations which are motivated by the same ideals.
- 2 The texts of these treaties are all accessible from the website of the United Nations High Commissioner for Human Rights at [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org) along with up-to-date information about the countries that have signed and ratified them.
- 3 The texts of the following instruments are all accessible from the website of the United Nations High Commissioner for Human Rights at [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org). Many of these instruments are also discussed in great detail in *Making Standards Work: An international handbook on good prison practice* which is available to download for free at [www.penalreform.org](http://www.penalreform.org)
- 4 Customary international law is international law that develops through a general and consistent practice of States, followed because of a sense of legal obligation: for example, while the Universal Declaration of Human Rights is not, in itself, a binding instrument, certain provisions of the Declaration are considered to have the character of customary international law. The absolute prohibition of torture and other forms of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment is found in a number of international human rights and humanitarian treaties and is also regarded as a principle of customary international law.
- 5 At the time of writing a resolution and draft supplementary rules concerning minimum standards for the treatment of women in the criminal justice system has been adopted by the 19th Session of the UN Crime Commission.
- 6 It should be noted that the African Union (AU) adopted a single legal instrument to create an African Court of Justice and Human Rights, at the July 2008 AU Summit. The Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights provides for the African Court on Human and Peoples' Rights and the Court of Justice of the AU to be merged together. This process is ongoing.
- 7 The treaties are available at the website of the African Commission on Human and Peoples' Rights [www.achpr.org](http://www.achpr.org); other instruments are available in the compendium *Africa's Recommendations for Penal Reform*, PRI, 2008, which can be downloaded for free from [www.penalreform.org](http://www.penalreform.org)
- 8 These instruments are all accessible from the website of the Organization of American States at [www.oas.org](http://www.oas.org) along with up-to-date information about the countries that have signed and ratified them (where relevant).
- 9 The following are all accessible from the website of the Council of Europe at [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) along with up-to-date information about the countries that have signed and ratified them (where relevant).
- 10 The Huddersfield Policy and Prevention Analysis Site – [www.scopic.ac.uk/StudiesHuddersfield.html](http://www.scopic.ac.uk/StudiesHuddersfield.html) (accessed 1 March 2010).
- 11 See Walmsley, R., *World Prison Population List* (8th edn.), International Centre for Prison Studies, King's College London, based on the latest information available in early December 2008, and on a comparison with data available for countries previously monitored.
- 12 Snacken, S., Beyens, K., and Tubex, H., *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 3 (1995), 18-53.
- 13 Seppälä, T. L., *Global Trends and Local Exceptions: Explaining Differences in the Use of Imprisonment*, Version 6.4.2009; see also Mauer, M., *Comparative International Rates of Incarceration: An Examination of Causes and Trends*, The Sentencing Project, 2003; King, R., Mauer, M., and Young, M., *Incarceration and Crime: A Complex Relationship*, The Sentencing Project, 2005.
- 14 Elías Carranza [et al.], *Crime, Criminal Justice and Prison in Latin America and the Caribbean: How to implement the United Nations' rights and duties model*, Siglo xxi editores (2010), pp. 63-4.
- 15 Terblanche, S., *Research on the Sentencing Framework Bill*, Open Society Foundation for South Africa, 2008.
- 16 Fagan, J., and Meares, T., 'Punishment, Deterrence and Social Control: The Paradox of Punishment in Minority Communities', *Ohio State Journal of Criminal Law*, 6 (2008) 173-229; see also Fagan, J., 'Do Criminal Sanctions Deter Drug Crimes?', in MacKenzie, D.L. and Uchida, C.D., (eds.), *Drugs and Crime* 188 (1994); Sherman, L., 'Defiance, Deterrence and Irrelevance: A Theory of the Criminal Sanction', *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 30 (1993), 445.
- 17 See website of the NGO involved in this project, Paz Ciudadana Foundation, for more details [www.pazciudadana.cl](http://www.pazciudadana.cl). At the time of writing, an impact assessment was planned.
- 18 See National Association of Criminal Defense Lawyers, *America's Problem-Solving Courts: The Criminal Costs of Treatment and the Case for Reform*, pp. 26, 24-6, 31-3, 38-9 (September 2009).
- 19 See for example, Moore, B., *Risk Assessment: A practitioner's guide to predicting harmful behaviour*, London, Whiting & Birch, 2000.
- 20 UN Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice, Rule 19: (1) The placement of a juvenile in an institution shall always be a disposition of last resort and for the minimum necessary period. UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners Rule 82 (1) Persons who are found to be insane shall not be detained in prisons and arrangements shall be made to remove them to mental institutions as soon as possible. Rule 82 (2) Prisoners who suffer from other mental diseases or abnormalities shall be observed and treated in specialized institutions under medical management.
- 21 Cited in UNODC's *Handbook on Planning for Crime Prevention in Southern Africa and the Caribbean*, [www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/CPHandbook-120109.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/CPHandbook-120109.pdf) (accessed 27 November 2009).
- 22 Matrix Knowledge Group, *The Economic Case For and Against Prison*, November 2007; Matrix Knowledge Group, *The Economic Case For and Against Prison: Update*, November 2008; *Make Justice Work and Matrix Evidence: Are short-term prison sentences an efficient and effective use of public resources?*, June 2009.
- 23 Available at [www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html](http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html)



- 24 Muntingh, L., 'Alternative Sentencing in Africa' in Sarkin, J., (ed.) *Human Rights in African Prisons*, Athens, Ohio, Ohio University Press, 2008, pp. 178-203
- 25 From a conversation with Norman Bishop, who developed the Research and Development Unit within the Swedish Prison and Probation Administration.
- 26 Available at [www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/compendium.html](http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/compendium.html)
- 27 All Council of Europe member states are members of the Venice Commission as well as Kyrgyzstan, Chile, the Republic of Korea, Mexico, Morocco, Algeria, Israel, Tunisia, Peru and Brazil. Belarus is an associate member, while Argentina, Canada, the Holy See, Japan, Kazakhstan, the United States and Uruguay are observers. South Africa and Palestinian National Authority have a special co-operation status similar to that of the observers. For more information see [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)
- 28 Available at [www.penalreform.org/publications/making-standards-work-international-handbook-good-prison-practice](http://www.penalreform.org/publications/making-standards-work-international-handbook-good-prison-practice)
- 29 This can be accessed at [www.penalreform.org/resources/man-2008-compendium-prison-legislation-en.pdf](http://www.penalreform.org/resources/man-2008-compendium-prison-legislation-en.pdf)
- 30 From 2001-2008 the United States Institute of Peace and the Irish Centre for Human Rights, in cooperation with the Office of the High Commissioner for Human Rights and the UNODC, launched the Model Codes for Post-Conflict Criminal Justice Project after an extensive consultation process that involved over 250 international experts. The process resulted in four model codes being produced: A Model Criminal Code; A Model Code of Criminal Procedure; Model Detention Act; and Model Police Powers Act. These Model codes were primarily intended to provide guidance to post-conflict countries but it was noted during consultations that they could be of use to other states with limited resources as well. See [www.nuigalway.ie/human\\_rights/Projects/model\\_codes.html](http://www.nuigalway.ie/human_rights/Projects/model_codes.html) (accessed 10 February 2010).
- 31 <http://untreaty.un.org/english/treatyhandbook/hbframeset.htm> (accessed 28 February 2009).
- 32 In some countries, international (and at times regional) human rights law automatically becomes a part of national law. In other words, as soon as a state has ratified or acceded to an international agreement, that international law becomes national law. Under such systems treaties are considered to be self-executing. In other countries, international human rights law does not automatically form part of the national law of the ratifying state. International law in these countries is not self-executing, that is, it does not have the force of law without the passage of additional national legislation.
- 33 Judgment: P. N., Bhagwati, J. in Francis Coralie Mullin v The Administrator Union Territory of Delhi & others. 1981 AIR 746 1981 (SCR (2) 516.
- 34 Kalmthout, A., *Probation in Europe*, Wolf, 2008.
- 35 World Prison Brief 2009.
- 36 Schonteich, M., 'The Scale and Consequences of Pre-trial Detention Around the World' in *Justice Initiatives: Pre-trial Detention*, New York, Open Society Justice Initiative, 2008 pp. 44-56. See [www.soros.org/initiatives/osji/articles\\_publications/publications/pre-trial\\_20080513/Justice\\_Initiati.pdf](http://www.soros.org/initiatives/osji/articles_publications/publications/pre-trial_20080513/Justice_Initiati.pdf) (accessed 26 November 2009)
- 37 The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, *Strategies and best practices against overcrowding in correctional institutions*, Griffiths, Curt Taylor and Murdoch, Danielle
- 38 United States Department of State, Rwanda Country Reports on Human Rights Practices 2007, [www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2007/100499.htm](http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2007/100499.htm), cited in Griffiths 2009.
- 39 This example was cited in *Custodial and Non-custodial Measures: Detention Prior to Adjudication*, UNODC, 2006 ([www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat\\_eng/2\\_Detention\\_Prior\\_Adjudication.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/2_Detention_Prior_Adjudication.pdf) (accessed 27 November 2009)).
- 40 For more information see *Liberty at the cost of Innocence: A Report on Jail Adalats in India*, Commonwealth Human Rights Initiative, 2009.
- 41 For more information about corruption in criminal justice systems see the UN Convention against Corruption (adopted 2005) [www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html)
- 42 Sarkin, J., *Prisons in Africa: An Evaluation from a Human Rights Perspective* International Human Rights Journal, 9 (2009), 22-49.
- 43 Recommendation No. R (92) 17 of the Committee of Ministers to member states concerning consistency in sentencing (1992).
- 44 UNODC, *Handbook of Basic Principles and Promising Practices on Alternative to Imprisonment*, Criminal Justice Handbook Series, 2007, p. 29.
- 45 Stern, V., *Developing Alternatives to Prison in East and Central Europe and Central Asia, A Guidance Handbook*, King's College London, International Centre for Prison Studies, May 2002.
- 46 For more information see the website of the National Association of Therapeutic Justice [www.anjt.org.br/index.php](http://www.anjt.org.br/index.php) (accessed 27 November 2009).
- 47 Changing Lives Through Literature: An Alternative Sentencing Program <http://ctl.umassd.edu/home-flash.cfm> (accessed 27 November 2009).
- 48 Prison Reform Trust, *Out of Trouble: Making Amends*, PRT, 2009
- 49 *Rethinking Crime & Punishment: The Report*, Esmée Fairbairn Foundation, December 2004.
- 50 United Nations Office on Drugs and Crime, *Handbook on Restorative Justice programmes, Criminal justice handbook series*, UNODC, 2006.
- 51 Stern, V., *Developing Alternatives to Prison in East and Central Europe and Central Asia, A Guidance Handbook*, King's College London, International Centre for Prison Studies, May 2002, p. 23.
- 52 This example was cited in *Custodial and Non-custodial Measures: Alternatives to Imprisonment*, UNODC 2006 ([www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat\\_eng/2\\_Detention\\_Prior\\_Adjudication.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/2_Detention_Prior_Adjudication.pdf) (accessed 27 November 2009)).
- 53 Quoted in Priseman, R., *No Human Way to Kill*, Seabrook Press, 2009, see also [www.mvfr.org](http://www.mvfr.org)
- 54 See Amnesty International website at [www.amnesty.org/en/death-penalty/abolitionist-and-retentionist-countries](http://www.amnesty.org/en/death-penalty/abolitionist-and-retentionist-countries) (accessed 27 November 2009).
- 55 Fagan, J., Zimring, F., and Geller, A., Symposium, 'Capital Punishment and Capital Murder: Market Share and the Deterrent Effects of the Death Penalty', *Texas Law Review*, 84 (2006), 1803.
- 56 [www.mvfr.org/sites/default/files/pdf/MVFRH9-09.pdf](http://www.mvfr.org/sites/default/files/pdf/MVFRH9-09.pdf), accessed 24 June 2010.
- 57 See Death Penalty Information Center, *Smart on Crime: Reconsidering the Death Penalty in a Time of Economic Crisis* (October 2009); see also Fagan, J., Zimring, F., and Geller, A., Symposium, *Capital Punishment and Capital Murder: Market Share and the Deterrent Effects of the Death Penalty*, *Texas Law Review*, 84 (2006), 1803; Cook, P. and Slawson, D., *The Costs of Prosecuting Murder Cases in North Carolina*, 1993.
- 58 See Grann, D., 'Trial by Fire: Did Texas Execute an Innocent Man?', *The New Yorker*, 7 September 2009; Death Penalty Information Center, The Innocence List, [www.deathpenaltyinfo.org/innocence-list-those-freed-death-row](http://www.deathpenaltyinfo.org/innocence-list-those-freed-death-row) (last accessed 21 December 2009); Death Penalty Information Center, *Innocence and the Crisis in the American Death Penalty* (September 2004).

- 59 For example, see speeches by Hamdy Murad and Hassan Zeid Mohammed at the seminar The Death Penalty In the Arab World, held in July 2007 in Amman, Jordan, available in English summary on [www.penalreform.org/content/arab-regional-conference-abolition-death-penalty](http://www.penalreform.org/content/arab-regional-conference-abolition-death-penalty), accessed 26 June 2010.
- 60 Craig, J. and Preston, L., 'Botched execution brings reprieve', *The Cincinnati Enquirer*, September 16, 2009.
- 61 See Mortenson, J., 'Earning the Right to Be Retributive: Execution Methods, Culpability Theory, and the Cruel and Unusual Punishment Clause', *Iowa Law Review*, 88 (2003), 1,099 (discussing failed executions and execution methods).
- 62 The following have been identified as **not** constituting the 'most serious' by various international and regional inter-governmental bodies: economic offences, political offences, kidnapping not resulting in death, religious practice, sexual relations between consensual adults, drug-related offences, prostitution.
- 63 *Kids Behind Bars: A Study on Children in Conflict with the Law*, Defence for Children International, 2003.
- 64 See Human Rights Watch, *The Rest of Their Lives: Life Without Parole for Youth Offenders in the United States in 2008*, 2008; Equal Justice Initiative, *Cruel and Unusual: Sentencing 13- and 14-year-old children to die in prison*, 2007.
- 65 Zhang, L. and Liu, J., 'China's Juvenile Delinquency Prevention Law: The Law and the Philosophy', *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 51 (2007), 541.
- 66 This example was cited in *Improving the Protection of Children in Conflict with the Law in South Asia*, UNICEF and Inter-Parliamentary Union, 2007.
- 67 Berman, A.H. and Farbring, C.Å., (eds.): *Kriminalvård i praktiken: Strategier för att minska återfall i brott och missbruk. (Prison and probation work in practice: strategies to reduce relapse into crime and drug misuse)*, Studentlitteratur, Lund, 2010.
- 68 Many of the issues discussed in this section are covered comprehensively in Coyle, A., *A Human Rights Approach to Prison Management*, ICPS, 2009.
- 69 Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules – No. 50.
- 70 This example was cited in *Handbook for Prisoners with Special Needs*, UNODC, 2006 [www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Prisoners-with-special-needs.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Prisoners-with-special-needs.pdf) (accessed 27 November 2009).
- 71 European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment Report to the Georgian Government 2007.
- 72 See 65 above.
- 73 *Improving Prison Health Care*, ICPS Guidance Note 2005.
- 74 The World Medical Association has produced a *Handbook of Declarations* that includes reference to the fact that prison doctors should have the same relationship with prisoners as civil doctors to their patients.
- 75 *The Unintentional Punishment*, WHO October 2009 [www.euro.who.int/mediacentre/PR/2009/20091028\\_1](http://www.euro.who.int/mediacentre/PR/2009/20091028_1) (accessed 27 November 2009).
- 76 'Where the Mind is Without Fear and the Head is Held High', Report on the Mental Health and Care of Women and Children in Prison in Andhra Pradesh, PRAJA, 2001.
- 77 *Drugs in Focus*, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction Briefing Note, Jan-Feb 2003.
- 78 *Handbook on Prisoners with special needs*, UNODC, 2009 ([www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Prisoners-with-special-needs.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Prisoners-with-special-needs.pdf) (accessed 27 November 2009)).
- 79 'Open Prisons in India: How Open Can Open Be', PRAJA and PRI, 2002.
- 80 Website of the Ministry of Home Affairs, Government of Singapore, [www.mha.gov.sg/basic\\_content.aspx?pageid=75](http://www.mha.gov.sg/basic_content.aspx?pageid=75) (accessed 28 June 2010)
- 81 Council of Europe Resolution 76 (2) On the Treatment of Long-Term Prisoners 1976.
- 82 UN Recommendations on Life Imprisonment, 1994.
- 83 Many of the issues discussed in this section are covered more comprehensively in Coyle, A., *A Human Rights Approach to Prison Management*, ICPS, 2009.
- 84 Muntingh, L., *After Prison: The case for offender reintegration*, African Human Security Initiative Monograph 52 (March 2001) [www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No52/Content.html](http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No52/Content.html) (accessed 27 November 2009).
- 85 Ioana Naivalurua, Commissioner, Fiji Prisons and Corrections Service. See [www.corrections.org.fj](http://www.corrections.org.fj) for more information.
- 86 See the Swedish Prison and Probation website for more information about this, [www.kriminalvarden.se/sv/English/](http://www.kriminalvarden.se/sv/English/) (accessed 27 November 2009).
- 87 See website [www.kris.a.se](http://www.kris.a.se) for more information.
- 88 This example was cited in Social Reintegration, UNODC 2006 [www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat\\_eng/4\\_Social\\_Reintegration.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/4_Social_Reintegration.pdf) (accessed 27 November 2009).
- 89 Judge Deon van Zyl, Inspecting Judge, Judicial Inspectorate of Prisons, Pretoria, South Africa, *Creating Paths for Offender Reintegration, Conference Report*, Open Society Foundation for South Africa, 2008.
- 90 Report of the Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention in Africa Mission to the Republic of South Africa 2004.
- 91 See Report on The Offenders' Learning and Skills Service 2008 [www.nao.org.uk/publications/0708/meeting\\_needs\\_the\\_offenders%E2%80%99.aspx](http://www.nao.org.uk/publications/0708/meeting_needs_the_offenders%E2%80%99.aspx) (accessed 27 November 2009).
- 92 This example was cited in Social Reintegration, UNODC 2006 [www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat\\_eng/4\\_Social\\_Reintegration.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/4_Social_Reintegration.pdf) (accessed 27 November 2009).
- 93 Taken from a paper presented by Judge Carruthers as part of the UN Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, 2010.

# Appendices

Council of Europe, Council for Penological Co-operation  
[www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/prisons\\_and\\_alternatives](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/prisons_and_alternatives)

European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations – HEUNI  
[www.heuni.fi](http://www.heuni.fi)

International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy – ICCLR and CJP  
[www.icclr.law.ubc.ca](http://www.icclr.law.ubc.ca)

International Centre for Prison Studies  
[www.kcl.ac.uk/schools/law/research/icps](http://www.kcl.ac.uk/schools/law/research/icps)

Inter-Parliamentary Union  
[www.ipu.org](http://www.ipu.org)

Office for Democratic Institutions and Human Rights  
[www.osce.org/odihr/13431.html](http://www.osce.org/odihr/13431.html)  
[Legislationline.org](http://Legislationline.org)

Penal Reform International – PRI  
[www.penalreform.org](http://www.penalreform.org)

Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law  
[www.rwi.lu.se](http://www.rwi.lu.se)

United Nations African Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders – UNAFRI  
[www.unafri.or.ug](http://www.unafri.or.ug)

United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders – UNAFEI  
[www.unafei.or.jp/english/](http://www.unafei.or.jp/english/)

United Nations Children's Fund – UNICEF  
[www.unicef.org](http://www.unicef.org)

United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute – UNICRI  
[www.unicri.it](http://www.unicri.it)

United Nations Latin American Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders – ILANUD  
[www.ilanud.or.cr](http://www.ilanud.or.cr)

United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC  
[www.unodc.org](http://www.unodc.org)

Venice Commission  
[www.venice.coe](http://www.venice.coe)

## General terms

*Accused:* The person charged; the person who has allegedly committed the offence.

*Acquittal:* Discharge of defendant following verdict or direction of not guilty.

*Adjudication:* Judgment or decision of a Court or tribunal.

*Arrest:* Lawful detention by a police officer.

*Assessment:* Information prepared for the court or other decision makers which attempts to establish the risks posed by an offender, including the circumstances in which they may re-offend, by a process of identifying possible contributory factors and actions which could be taken to reduce the risk of committing a new offence.

*Bail:* Release of a defendant from custody, until his/her next appearance in Court, subject sometimes to security being given and/or compliance with certain conditions; this security can be monetary or non-monetary.

*Chaplain:* A representative of a religious faith who is attached to an institution, for example a prison, in order to serve the spiritual and social welfare needs of the specific faith community or the community in general.

*Charge:* A formal accusation against a person.

*Conviction:* When an offender has pleaded or been found guilty of an offence in a court he or she is said to have been convicted. The conviction then appears on the offender's criminal record.

*Crime prevention:* A range of approaches which prevent (or reduce) crime. They may include social development, community integration, urban renewal and working with specific people who are identified as vulnerable to crime, or likely to commit offences, including offenders and former offenders.

*Criminal justice system:* The practices and institutions of governments directed at upholding public safety, enforcing laws and administering justice.

*Defendant:* Person standing trial or appearing for sentence.

*Detainee:* Sometimes used as a general term for any person deprived of their liberty, more often applied to persons deprived of their liberty in a criminal process at the stage before sentence has been pronounced or until all appeals have been exhausted, when the detainee may begin to be termed a prisoner.

*Due process:* The principle that the government must respect all of the legal rights owed to a person according to the law.

*Dynamic security:* The development by staff of positive relationships with prisoners as a group and individually, based on firmness and fairness, in combination with an understanding of their personal situation and characteristics, including any specific risk they may pose or face.

*Individualised approach:* This means that an individual's personal characteristics as well as the nature of the offence are taken into account at all stages of the criminal justice process.

*Judicial authority:* A court, a judge or a public prosecutor.

*Measure:* A sanction imposed by a judicial or administrative authority before or instead of a decision on a sentence, or a sentence that does not involve imprisonment.

*Mitigation:* The explanation for the offence given by or on behalf of a guilty party in an attempt to minimise the sentence.

*Normalisation:* The principle whereby prison life should be arranged so as to approximate as closely as possible to the realities of life in the community.

*Offender:* Someone who has been convicted of a crime. Sometimes also used of someone who is suspected of having committed a crime.

*Paralegal:* A person who provides legal aid to people. This can be anything from informing about the law and court procedures to advice and assistance with legal problems. They will have received some training on law but not to the level of a qualified lawyer.

*Penal system:* The part of the criminal justice system which deals with non-custodial sanctions and measures, probation, parole and prison.

*Pre-trial detention:* Any period of detention of a defendant ordered by a judicial authority and prior to conviction. This does not include the initial deprivation of liberty by the police or law enforcement officer.

*Prisoner:* The term most commonly applied to a person deprived of their liberty in a criminal process. It may be applied to a person post-conviction and pronouncement of sentence, or it may apply to a person at any stage from police apprehension to provisional or final release.

*Probation service:* A body, or division of a body, created or commissioned by the state to work with suspects or offenders serving sentences in the community, or shortly to return to the community from prison. Typical tasks include continuous assessment, management of risk and dangerousness, provision of and oversight over rehabilitative programmes delivered in the community and designed to reduce re-offending.

*Prosecution:* The institution or conduct of criminal proceedings against a person.

*Rehabilitation:* A broad concept whereby the underlying factors that lead to criminal behaviour in the first place are addressed and the likelihood of re-offending reduced; often used interchangeably with reintegration or treatment.

*Re-entry:* Process by which a prisoner is prepared to re-integrate into society when he or she has served a prison sentence.

*Re-offend:* When an offender commits a new crime after being convicted of a previous offence.

*Revocation:* An action taken by a competent body such as the court, public prosecutor, prison authority, parole agency, in response to a violation or violations of the conditions attached to a non-custodial measure. This does not imply automatic reversion to custody, but could involve considering what other non-custodial measure or form of supervision might be more effective.

*Sanction:* A penalty or obligation that can be imposed on a suspect or offender in the pre-trial, trial and post trial phase by a recognised authority.

*Status offence:* Behaviour of one category of person that would not be criminally punishable in another, for example, in relation to children, not attending school, running away from home.

## Terms regarding non-custodial measures and sanctions

*Absolute discharge:* The court takes no further action against an offender, but the offender's discharge may appear on his or her criminal record.

*Caution:* Warning given following admission of guilt as an alternative to prosecution. May form part of a person's criminal record although not a conviction. A conditional caution has reparative and/or rehabilitative conditions attached.

*Community service order:* A sentence served in the community during which offenders work unpaid and under supervision of benefit to the local community.

*Compensation:* A sanction or measure that involves requiring an offender to compensate the victim.

*Conditional discharge:* A discharge of an offender without sentence on condition that he/she does not re-offend within a specified period of time. If an offence is committed in that time then the offender may also be sentenced for the offence for which a conditional discharge was given.

*Conditional release:* The early release of a prisoner who is then subject to continued monitoring as well as compliance with certain terms and conditions for a specified period under threat that he or she will be recalled to prison if the conditions are not complied with. This can be discretionary, after a certain period of the sentence has been served, or it can be mandatory when it takes place automatically after a minimum period or a fixed proportion of the sentence has been served (see Parole).

*Curfew order:* A curfew order is similar to house arrest. People must stay indoors, usually at their home, for the curfew period.

*Discharge:* The offender is found guilty of the offence, and the conviction appears on his or her criminal record, but either no further action is taken at all (absolute discharge), or no further action is taken as long as the offender does not offend again in a certain period of time (conditional discharge).

*Diversion:* An administrative procedure allowing certain offenders to bypass the formal criminal justice system in order to avoid further prosecution and conviction by participating in, for example, mediation processes or a treatment programme, or by compensating the victim.

*Drug treatment and testing:* A sentence for drug users who receive treatment for their drug use and may have to give regular urine tests to make sure they are not using drugs.

*Electronic monitoring:* An offender or person on bail has an electronic tag worn on the ankle or wrist which notifies monitoring services if the offender is absent during the curfew hours.

*Fine:* A sentence of the court which involves the offender paying money to the court as punishment for their crime.

*Half-way house:* A living space, normally run by the probation or prison service, designed to bridge the gap between life in prison and life in society.



*Mediation:* A way of resolving conflicts or differences of interests between the offender and the victim. This service may be provided by probation services or civil society or victim support organisations.

*Non-custodial measures and sanctions:* Sentences of the court which deal with the offender in the community rather than in prison. These involve some restriction of liberty through the imposition of conditions and obligations such as attendance at counselling programmes or drug treatment and testing.

*Non-custodial measures to avoid pre-trial detention:* These are requirements imposed on a defendant in order to avoid pre-trial detention. They may include: undertakings to appear before the court as and when required; not to interfere with witnesses; periodic reporting to police or other authorities; submitting to electronic monitoring and/or curfews; surrender of passports.

*Parole:* Early release of a prisoner who is then subject to continued supervision and bound to comply with certain terms and conditions for a specific period, with the possibility of a recall to prison if the conditions are breached (see Conditional release).

*Offending behaviour programme:* A programme of work undertaken with an offender which is designed to tackle the reasons or behaviour which leads to his or her offending; for example, substance-related offending, domestic abuse programmes, sex offender treatment programmes.

*Restorative justice:* Processes that give victims the chance to tell offenders the impact of their crime, to get answers to their questions and to receive an apology, and give offenders the chance to understand the impact of their actions and to do something to repair the harm. Restorative justice may take place as an alternative to prosecution for less serious crimes, when an offender has pleaded guilty in court but before sentence, after sentence, in prison or in the community.

*Suspended sentence:* A custodial sentence which will not take effect unless there is a subsequent offence within a specified period.

*Tagging:* See Electronic monitoring.

*Temporary release:* Release of a prisoner during sentence, for a set amount of time, for a specific purpose, or generally as preparation for a return to society upon conditional or final release.

## Useful websites for reference

African Commission on Human and Peoples' Rights – [www.achpr.org](http://www.achpr.org)

Association for the Prevention of Torture – [www.apr.ch](http://www.apr.ch)

Council of Europe – [www.coe.int](http://www.coe.int)

see in particular Penitentiary questions: Council of Europe recommendations and resolutions: 2010

European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations – [www.heuni.fi](http://www.heuni.fi)

Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces – [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

Interagency Panel on Juvenile Justice – [www.juvenilejusticepanel.org](http://www.juvenilejusticepanel.org)

International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy – [www.icclr.law.ubc.ca](http://www.icclr.law.ubc.ca)

International Centre for Prison Studies – [www.kcl.ac.uk/schools/law/research/icps](http://www.kcl.ac.uk/schools/law/research/icps)

see in particular the Guidance Notes, World Prison Briefing and A Human Rights Approach to Prison Management

International Committee of the Red Cross – [www.icrc.org](http://www.icrc.org)

Inter-Parliamentary Union – [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

Office for Democratic Institutions and Human Rights – [www.osce.org](http://www.osce.org)

Office of the High Commissioner for Human Rights – [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

Organization of American States – [www.oas.org](http://www.oas.org)

Penal Reform International – [www.penalreform.org](http://www.penalreform.org)

Quaker United Nations Office – [www.quno.org](http://www.quno.org)

Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law – [www.rwi.lu.se](http://www.rwi.lu.se)

The Restorative Justice Consortium – [www.restorativejustice.org.uk](http://www.restorativejustice.org.uk)

Restorative JusticeOnline – [www.restorativejustice.org](http://www.restorativejustice.org)

UN African Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders – [www.unafri.or.ug](http://www.unafri.or.ug)

UN Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders – [www.unafei.or.jp/english/](http://www.unafei.or.jp/english/)

UN Children's Fund – [www.unicef.org](http://www.unicef.org)

United Nations Department of Peacekeeping Operations (DPKO) – [www.un.org/en/peacekeeping/cljas](http://www.un.org/en/peacekeeping/cljas)

UN Interregional Crime and Justice Research Institute [www.unicri.it](http://www.unicri.it)

UN Latin American Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders – [www.ilanud.or.cr](http://www.ilanud.or.cr)

UN Office on Drugs and Crime – [www.unodc.org](http://www.unodc.org)

World Medical Association – [www.wma.net](http://www.wma.net)  
see in particular the WMA's Handbook of Declarations

Venice Commission – [www.venice.coe](http://www.venice.coe)

## Books, articles and reports

### General background

Farral, S., *Rethinking What Works with Offenders: Probation, social context and desistance from crime*, Willan Publishing, 2004

Kalmthout, A., *Probation in Europe*, Wolf, 2008

Rodley, N., *The Treatment of Prisoners under International Law*, OUP, 2009

Van Zyl Smit, D., *Principles of European Prison Law and Policy*, OUP, 2009

### Reform process

*A Handbook on Planning for Crime Prevention in Southern Africa and the Caribbean*, UNODC, 2008

*Access to Justice in Africa and Beyond*, PRI, 2007

*Access to Justice in Sub-Saharan Africa*, PRI, 2001

*Africa's Recommendations for Penal Reform*, PRI, 2008

*Compendium of Comparative Prison Legislation*, PRI, 2008

*Compendium of UN Standards and Norms in Crime Prevention and Criminal Justice*, 2006

*Criminal Justice Assessment Toolkits*, UNODC, 2006

*Criminal Justice Assessment Toolkit: Crime prevention and assessment tool*, UNODC/UN-Habitat, 2009

*Custodial and Non-custodial Measures: Alternatives to Imprisonment*, UNODC, 2006

Dandurand, Y., *Enhancing Criminal Justice Reforms*, Paper presented to Eleventh UN Congress on Crime Prevention and Criminal Justice

*Handbook on Prisoners with Special Needs*, UNODC, 2006

*Handbook on Restorative Justice Programmes*, UNODC, 2006

*Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment*, UNODC, 2008

*Handbook on Planning and Action for Crime Prevention in Southern Africa and the Caribbean Regions*, UNODC, 2008

*Handbook on Security Sector Reform*, OECD and DAC, 2007

*Law and Justice: The Case for Parliamentary Scrutiny*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2006

*Making Standards Work*, PRI, 2001

Model Codes for Post-Conflict Criminal Justice: [www.nuigalway.ie/human\\_rights/Projects/model\\_codes.html](http://www.nuigalway.ie/human_rights/Projects/model_codes.html)

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Development Assistance Committee (DAC)  
*Handbook on Security Sector Reform*, Paris, OECD, 2007

Penitentiary questions: Council of Europe recommendations and resolutions: 2010

UN Treaty Handbook: <http://untreaty.un.org/english/treatyHandbook/Eng.pdf>

## Effective sentencing

Fagan, J., 'Do Criminal Sanctions Deter Drug Crimes?', in MacKenzie, D.L. and Uchida, C.D., (eds.) *Drugs and Crime* 188 (1994)

Fagan, J., and Meares, T., 'Punishment, Deterrence and Social Control: The Paradox of Punishment in Minority Communities', *Ohio State Journal of Criminal Law* 6 (2008), 173-229

King, R., Mauer, M., and Young, M., *Incarceration and Crime: A Complex Relationship*, The Sentencing Project, 2005

Mauer, M., *Comparative International Rates of Incarceration: An Examination of Causes and Trends*, The Sentencing Project, 2003

Seppälä, T. L., *Global Trends and Local Exceptions: Explaining Differences in the Use of Imprisonment*, Version 6.4.2009

Sherman, L., 'Defiance, Deterrence and Irrelevance: A Theory of the Criminal Sanction', *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 30 (1993) 445

Terblanche, S., *Research on the Sentencing Framework Bill*, Open Society Foundation for South Africa, 2008

## Non-custodial measures and sanctions

*A Handbook on Alternatives to Imprisonment*, UNODC, 2007

Moore, B., *Risk Assessment: A practitioner's guide to predicting harmful behaviour*, London, Whiting & Birch, 2000

*Rethinking Crime & Punishment: The Report*, Esmée Fairbairn Foundation, December, 2004

Stern V., *Developing Alternatives to prison in East and Central Europe and Central Asia, A Guidance Handbook*, International Centre for Prison Studies, King's College London, May 2002

*The PLC Manual: A manual for paralegals conducting paralegal aid clinics in prison*, jointly published by the Paralegal Advisory Service Institute (PASI) and PRI, 2nd edition, 2007

## Prison conditions

Coyle, A., *A Human Rights Approach to Prison Management*, International Centre for Prison Studies, 2009

*Drugs in Focus*, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction Briefing Note, Jan-Feb 2003

*Handbook on Prisoner File Management*, UNODC/PRI, 2008

*Health in Prisons: A WHO Guide to the essentials in prison health*, Copenhagen, WHO, 2007

Human Rights and Prisons Series, OHCHR/PRI, 2005

*Index of Good Practices in Reducing Pre-trial Detention*, PRI, 2005

*Open Prisons in India: How Open Can Open Be?*, PRAJA and PRI, 2002

*Prison Health as Part of Public Health: The Moscow Declaration*, Geneva, World Health Organization Europe, 2003

Sarkin, J., *Human Rights in African Prisons*, Athens, Ohio, Ohio University Press, 2008

Sarkin, J., 'Prisons in Africa: An Evaluation from a Human Rights Perspective', *International Human Rights Journal*, 9 (2009), 22-49

Schonteich, M., 'The Scale and Consequences of Pre-trial Detention Around the World' in *Justice Initiatives: Pre-trial Detention*, New York, Open Society Justice Initiative, 2008, pp. 44-56

Walmsley, R., *World Prison Population List* (8th edition), International Centre for Prison Studies, King's College London, 2009

*Water, sanitation, hygiene and habitat in prisons*, ICRC, Geneva, 2005

World Medical Association Handbook of Declarations (including the Tokyo Declaration Concerning Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in Relation to Detention and Imprisonment (2006))

### Prisoner re-entry into society

Burke, P. and Tonry, M., *Successful Transition and Re-entry for Safer Communities: A Call to Action for Parole*, (produced by the Center for Effective Public Policy, 2006). Available at: [www.cepp.com/documents/A%20Call%20to%20Action%20for%20Parole.pdf](http://www.cepp.com/documents/A%20Call%20to%20Action%20for%20Parole.pdf)

*Creating Paths for Offender Reintegration, Conference Report*, Open Society Foundation for South Africa, 2008

Griffiths, C.T., Ph.D, Dandur, Y., and Murdoch, D., *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*, The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, (ICCLR), April, 2007

Maruna, S. and Immarigeon, R., *After Crime and Punishment, Pathways to offender reintegration*, Willan Publishing, 2004

Petersilia, J., *When Prisoners Come Home: Parole and Prisoner Reentry*, Oxford University Press, 2003

*Prevention of acute drug related mortality in prison populations during the immediate post-release period*, Copenhagen, WHO, 2010

Soloman, A.L., et. al. *From Prison to Work: The Employment Dimension of Prisoner Re-entry* (A report of the Re-entry Roundtable at the Urban Institute's Justice Policy Center, 2004). Available at: [www.urban.org/Pressroom/prisonerreentry.cfm](http://www.urban.org/Pressroom/prisonerreentry.cfm)

### Children in contact with the law

Cipriani, Don, *Children's Rights and the Minimum Age of Criminal Responsibility: A Global Perspective*, Surrey, Ashgate, 2009

Equal Justice Initiative, *Cruel and Unusual: Sentencing 13- and 14-year-old children to die in prison*, 2007

Human Rights Watch, *The Rest of Their Lives: Life Without Parole for Youth Offenders in the United States in 2008*, 2008

*Improving the Protection of Children in Conflict with the Law in South Asia*, UNICEF and Inter-Parliamentary Union, 2007

*Juvenile Justice Training Manual*, PRI and UNICEF, 2007

*Kids Behind Bars: A Study on Children in Conflict with the Law*, Defence for Children International, 2003

*Manual for the Measurement of Juvenile Justice Indicators*, UNODC and UNICEF, 2006

*Out of Trouble: Making Amends – restorative youth justice in Northern Ireland*, Prison Reform Trust, 2009

*Out of Trouble: Reducing child imprisonment in England and Wales – lessons from abroad*, Prison Reform Trust, 2009

'Where the Mind is Without Fear and the Head is Held High', Report on the Mental Health and Care of Women and Children in Prison in Andhra Pradesh, PRAJA, 2001

Zhang, L. and Liu, J., 'China's Juvenile Delinquency Prevention Law: The Law and the Philosophy'. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 51 (2007), 541

### Death penalty

*Capital punishment and implementation of the safeguards guaranteeing protection of the rights of those facing the death penalty*, Report of the UN Secretary General, 18 December 2009, E/2010/10

Hodgkinson, P., and Schabas, W.A., *Capital Punishment: Strategies for Abolition*, 2009

Hood, Roger, *The Death Penalty: A Worldwide Perspective* (3rd edition), 2002

*International Standards on the Death Penalty*, Amnesty International, ACT 50/001/2006

Priseman, R., *No Human Way to Kill*, Seabrook Press, 2009

Yorke, J., *Against the Death Penalty*, 1999

## Gender

*Gender and Security Sector Reform Toolkit*, DCAF/OSCE-ODIHR/INSTRAW, 2008

*Women in prison: A commentary on the UN Standard Minimal Rules for the treatment of prisoners*, QUNO, 2008

*Statistics on Women in the Criminal Justice System*, Ministry of Justice, UK, 2010

## Health

*From coercion to cohesion: Treating drug dependence through healthcare, not punishment*, UNODC, 2010

*Health in Prisons: A WHO Guide to the essentials in prison health*, WHO, 2007

*HIV/AIDS Prevention, Care, Treatment and Support in Prison Settings: A Framework for an Effective National Response*, WHO, UNODC and UNAIDS, 2006

*HIV Testing and Counselling in prisons and other closed settings*, Technical Paper, UNODC and UNAIDS, 2009.

*Kyiv Declaration on Women's health in prison: Correcting gender inequity in prison health*, WHO and UNODC, 2009

*The Madrid Recommendation: Health protection in prisons as an essential part of public health*, Copenhagen, WHO, 2010

*Prevention of acute drug-related mortality in prison populations during the immediate post-release period*, Copenhagen, WHO, 2010

*Principles of Drug Dependence treatment*, Discussion Paper, UNODC, 2008

*Prison Health as Part of Public Health: The Moscow Declaration*, WHO, 2003

*Progress on Implementing the Dublin Declaration on Partnership to Fight HIV/AIDS in Europe and Central Asia*, WHO and UNAIDS, 2008

*Trencin Statement on Prisons and Mental Health*, WHO, 2008

UNODC Report: *Promoting Health, Security and Justice: Cutting the threads of drugs, crime and terrorism*, UNODC, 2010

*Women's health in prison: correcting gender inequity in prison health*, Geneva, UNODC and WHO, 2009

*WHO Policy on TB Infection Control in Health-Care Facilities, Congregate Settings and Households*, WHO, 2009

## Learning disability

*Prisoners' Voices: Experiences of the criminal justice system by prisoners with learning disabilities and difficulties*, Prison Reform Trust, 2008

# Index

## A

- accountability
  - diverting offenders 15-16
- acknowledgements v
- arrest as last resort
  - international standards 42
  - justice 42-3
- assisting offenders
  - different needs 18-19

## B

- bail for poor people
  - justice 44-5
- Bangladesh
  - diverting offenders 16
- bibliography 90-3
- Bogotá, Colombia
  - crime reduction measures 14

## C

- Canada
  - approach to first breach of a community sentence 63
  - sentencing circles 53
  - Youth Criminal Justice Act 2002 63
- case characteristics data, problems 27
- caseload data, problems 27
- children
  - Canadian approach to first breach of a community sentence 63
  - child prisoner's position, Sudan 59
  - childhood definition 59-60
  - criminal responsibility 60, 63
  - death penalty 55
  - diversion as the keystone 61-2
  - international standards 58-9
  - justice 58-63
  - 'Missouri Model' 61
  - preventing offending 60
  - proceedings 62
  - rehabilitation 60
- Chile
  - diverting domestic violence offenders 15
- China
  - Juvenile Delinquency Prevention Law 60
- community and family relationships
  - re-entry on release 78-9
- community support essential principles of law and policy reform 24
- compatibility with existing legislation
  - reform proposals 30
- conditional release
  - re-entry on release 79-81
- contacts with 'outside world'
  - imprisonment 69
- cost analysis
  - reform proposals 33-4
- cost-effectiveness
  - principles of law and policy reform 20-1
- Costa Rica
  - private prisons 34

- crime
  - crime and incarceration rates independent of each other 12
  - data gathering 26-7
  - deterrent effect of sentences 12
  - prevention as focus of reform 13-14
  - reduction strategy linked to release 75-7
  - risk groups 13-14
- criminal justice
  - decision points 16-17
  - diverting offenders, advantages 14-15
  - fair and effective approach 10
  - fairness, justice and equity 12-13
  - human rights norms 11
  - imprisonment 12-13
  - reform processes guidance 8
  - three essential objectives 10
- criminal records with restricted access 78

## D

- data and evidence lacking, problems 27-8
- data gathering
  - crime 26-7
  - problems 26-8
- death penalty 54-8
  - children 55
  - extradition 57
  - financial costs 56-7
  - human costs 56-7
  - international progress with abolition 55
  - non-retroactivity 57, 58
  - principles of law and policy reform 57-8
  - standards 54-5
- decision points, criminal justice 16-17
- Denmark
  - mentor programme for young foreign prisoners 65
- deterrent effect of sentences on crime 12
- deterrence theorists 12
- diverting offenders
  - accountability 15-16
  - advantages 14-15
  - appropriate offences 15
  - Bangladesh 16
  - children 61
  - informed consent 15
  - procedural safeguards 15
  - responsive offenders 15
- domestic violence offenders, Chile 15
- drafting reform proposals 29
- drug addiction
  - imprisonment 68
  - penalties reduction, Michigan, USA 13
  - penalties reduction, New York, USA 13
  - treatment courts 50
- due process, justice 42
- dynamic security, rehabilitation 65

## E

- effectiveness in achieving aims
  - principles of law and policy reform 11-12
- employers
  - relationships with on release 78
- equality before the law 48
- essential elements, principles of law and policy reform 24-5

- essential objectives, criminal justice 10
- external oversight
  - prison management 73
- extradition
  - death penalty 57

## F

- fair and effective approach
  - criminal justice 10
- fairness, justice and equity
  - criminal justice 12-13
  - principles of law and policy reform 12-13
- Fiji
  - relationships between prisons and civil society 72
- financial costs, death penalty 56-7
- finances, justice 50-1
- Finland
  - prison population reduction 27-8
- further reading 90-2

## G

- Georgia
  - deplorable conditions in Tbilisi prison No 5 66
- glossary 87-9

## H

- health and work
  - re-entry on release 77-8
- health protection 'The Madrid Declaration'
  - imprisonment 68
- Hong Kong
  - statement of purpose of Correctional Services 66
- human costs
  - death penalty 56-7
- human rights
  - essential framework for criminal justice policy 11
  - guidance 8
  - principles of law and policy reform 11
  - reform proposals 31-2
  - relevant instruments, United Nations 5
  - treaties, United Nations 4

## I

- identifying problems 26-8
- imprisonment
  - contacts with 'outside world' 69
  - criminal justice 12-13
  - drug addicts 68
  - health protection 'The Madrid Declaration' 68
  - medical care 67
  - mentally ill prisoners 68
  - not the answer to every question 12-13
  - principles of law and policy reform 12-13
  - women and young children 69-70
- India
  - legal aid 46
  - mediation before arrest 43
  - open village-type prisons 69
- individual approach
  - rehabilitation 65
  - sentencing 49
- information management, justice 46



informed consent, diverting offenders 15  
innocence presumed 47-8  
international and regional bodies, reform proposals 86  
international instruments, reform proposals 31-2  
international standards  
abolition of death penalty 54-8  
justice – children 58-9  
prison management 71  
re-entry on release 75  
rehabilitation 64-5  
issues of rehabilitation 65

## J

Japan  
Penal Institution Visiting Committee system 73  
judiciary performance 38-9  
judiciary, close involvement with non-custodial sentences 53-4  
justice  
arrest as last resort 42-3  
bail for poor people 44-5  
children (see children)  
close involvement of judiciary with non-custodial sentences 53-4  
drug treatment courts 50  
due process 42  
equality before the law 48  
fines 50-1  
individual sentencing 49  
information management 46  
innocence presumed 47-8  
legal aid 45  
non-custodial sanctions and measures 50-4  
police policy 42-3  
pre-trial detention 44, 45-6  
pre-trial measures 43-7  
previous convictions and their relevance 49-50  
restorative justice 51-3  
restorative justice basic principles 52  
right to a fair trial 47-8  
right to representation 45  
sentencing 48-50

## K

Kansas, USA  
sentencing guidelines 13  
Kazakhstan  
conditional release 80  
prison sentences explained 53  
widespread discussion on reform 36

## L

Laos  
Village Mediation Units 62  
Latvia  
children of mothers in prison 70  
laws or regulations  
reform proposals 29  
learning disability 48  
legal aid and justice 45  
legislation publicity  
principles of law and policy reform 37  
life imprisonment 70-1

links with civil society  
prison management 72

## M

'Madrid Declaration' 68  
Maduripur Legal Aid Association, Bangladesh 16  
Malawi  
Paralegal Advisory Service 45  
Maryland, USA  
co-ordinated response to re-entry on release 76-7  
Matrix Knowledge Group 21  
medical care  
imprisonment 67  
mentally ill prisoners  
imprisonment 68  
Mexico  
conjugal visits 69  
Michigan, USA  
drug penalties reduction 13  
post-prison assistance 13  
'Missouri Model'  
justice – children 61  
'model' codes  
reform proposals 29  
monitoring and evaluation  
principles of law and policy reform 38  
mothers (convicted) help for  
Russia 20  
Multi-Agency Risk Assessment Conferences, UK 19

## N

New Hampshire, USA  
Murder Victims' Families for Human Rights Newsletter 56  
New Jersey, USA  
parole releases 13  
New York, USA  
drug penalties reduction 13  
New Zealand  
restorative justice processes 52  
Nigeria  
Open Society Justice Initiative 46-7  
pre-trial detention reduction 46-7  
non-custodial sanctions and measures  
international standards 50  
justice 50-4  
performance 39  
non-discriminatory principles of law and policy reform 19-20  
non-retroactivity  
death penalty 57, 58  
Norway  
correctional services consultation 35

## O

one law or many  
reform proposals 29  
OPCAT 38, 74  
options available  
principles of law and policy reform 41-63  
overall requirements  
principles of law and policy reform 11

## P

Parliamentary Committees on Criminal Justice 24  
parole  
New Jersey, USA 13  
re-entry on release 79-80  
Penal Reform International v  
Pimentel jr, Aquilino Q vi  
planning re-entry on release 75-6  
police  
performance 38  
policy 42-3  
political context  
principles of law and policy reform 25  
post-prison assistance  
Michigan, USA 13  
pre-trial measures  
detention 44, 45-6  
international standards 43  
justice 43-7  
preliminary issues, problems 26  
preparation for re-entry on release 80  
prevention of crime usually cheaper than reacting to it 20  
previous convictions and their relevance 49-50  
principles of law and policy reform 9, 11-21  
community support essential 24  
consensus 36  
cost-effectiveness 20-1  
death penalty 57-8  
death penalty 57-8  
effectiveness in achieving aims 11-12  
essential elements 24-5  
fairness, justice and equity 12-13  
human rights norms 11  
imprisonment 12-13  
legislation publicity 37  
monitoring and evaluation 38  
non-discriminatory 19-20  
options available 41-63  
overall requirements 11  
political context 25  
prevention of crime usually cheaper than reacting to it 20  
public opinion 25  
stakeholders consultations 35  
strategies 23-5  
strategies for fairness and effectiveness 25  
time and resources investment 11  
prison management  
external oversight 73  
international standards 71  
links with civil society 72  
normalization principle 65  
rule of law 72-3  
staff 71-2  
varied structures 72  
prison population reductions  
United States of America 13  
private prisons 34  
problems  
case characteristics data 27  
caseload data 27  
data and evidence lacking 27-8

- data gathering 26-8
- identifying 26-8
- preliminary issues 26
- resource data 27
- procedural safeguards, diverting offenders 15
- prosecution performance 39
- public opinion
  - principles of law and policy reform 25
  - re-entry on release 77

**Q**

Queensland, Australia

- access for aboriginal prisoners to remote homes by video telephone 69

**R**

- re-entry on release 75-81
  - community and family relationships 78-9
  - conditional release 79-81
  - crime reduction strategy 75-7
  - criminal records with restricted access 78
  - health and work 77-8
  - international standards 75
  - parole boards 79-80
  - planning 75-6
  - preparation 80
  - public attitudes 77
  - re-offending prevented by addressing unemployment 77-8
  - relationships with employers 78
  - risks 80
  - short sentences 79
- re-offending prevented by addressing unemployment 77-8
- reform proposals
  - compatibility with existing legislation 30
  - cost analysis 33-4
  - drafting 29
  - human rights standards 31-2
  - international and regional bodies 86
  - international instruments 31-2
  - laws or regulations 29
  - 'model' codes 29
  - one law or many 29
  - standards 29
  - treatment of offenders 31-2
- regional treaties and instruments
  - African Union 6
  - Council of Europe 7
  - Organisation of American States 6

- rehabilitation 64-74
  - dynamic security 65
  - individual approach from the start 65
  - international standards 64-5
  - issues 65
  - justice – children 60
- resource data problems 27
- responsive offenders
  - diverting offenders 15
- restorative justice
  - justice 51-3
- right to a fair trial
  - international standards 47
  - justice 47-8
- right to representation
  - justice 45
- risks
  - re-entry on release 80
- rule of law
  - prison management 72-3
- Russia
  - media coverage of reforms 36
  - mothers (convicted) help for 20
  - non-custodial sanctions 20
  - publicity for large-scale releases 36
  - women and young children 70

**S**

- sentencing
  - guidelines, Kansas, USA 13
  - international standards 48-9
  - justice 48-50
  - re-entry on release after short sentences 79
- Singapore
  - statement of purpose of Prison Service 66
- South Africa
  - financial implications of new laws 33
  - Public Finance Management Act No. 1 33
  - Rebuilding and Life Skills Training Centres 80-1
- staff
  - prison management 71-2
- stakeholders' consultations
  - principles of law and policy reform 35
- strategies
  - fairness and effectiveness 25
  - principles of law and policy reform 23-5

- Sudan
  - child prisoner's position 59
  - data gathering 26
- Sweden
  - electronic monitoring 51

**T**

- targeted activities
  - rehabilitation 66-7
- time and resources investment
  - principles of law and policy reform 11
- Torture
  - duty of care for prisoners 67
  - monitoring under the Optional Protocol to the Convention against Torture 74
- treatment of offenders
  - reform proposals 31-2

**U**

- United Kingdom
  - Multi-Agency Risk Assessment Conferences 19
  - prisons seen as backwater of primary healthcare 67
- United States of America
  - Detention Diversion Advocacy Programmes 60
  - prison population reductions 13

**V**

- varied structures
  - prison management 72
- victims
  - advantages in diverting offenders 14-15
  - death penalty 56
  - domestic violence 19
  - needs of 19

**W**

- women
  - draft supplementary UN guidelines on 82
  - held far from home 69
  - mental health 68
  - non-custodial sentences for 69
  - women and young children imprisonment 69-70

**Z**

- Zululand
  - public awareness through radio programmes from prisons 77