

¿Qué pueden hacer los parlamentarios para trabajar sobre la reforma penal?

Resumen acerca de PRI

Penal Reform International (PRI) es una organización internacional no gubernamental de carácter consultivo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) y el Consejo de Europa, y de carácter observador de la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos y la Unión Interparlamentaria. Su objetivo consiste en desarrollar y promover normas internacionales para la administración de justicia, reducir el uso innecesario de las penas de prisión y fomentar el empleo de sanciones alternativas que potencien la reintegración a la vez que se tienen en cuenta los intereses de las víctimas. PRI también trabaja para prevenir la tortura y el maltrato y para que la respuesta hacia las mujeres y los adolescentes en conflicto con la ley sea proporcionada y tenga en cuenta la diferencia de género. Asimismo promueve la abolición de la pena de muerte.

Introducción

La justicia penal y los sistemas penitenciarios tienen tres objetivos esenciales que están interrelacionados: 1) Proteger a las personas y evitar los delitos; 2) Administrar la justicia de una manera justa; y 3) Ayudar a que los delincuentes vivan respetando la ley y ayudarles a reinserirse en su comunidad tras cumplir condena en prisión.

¿Cómo pueden los parlamentarios respaldar la reforma penal?

Los parlamentarios pueden respaldar la reforma penal de diferentes maneras. Según el sistema político y el reglamento, pueden:

- Presentar y modificar leyes y realizar cambios en las políticas que afecten a la aplicación de la legislación pertinente.

- Pronunciarse a favor de un proyecto de ley o una modificación.
- Implantar las normas internacionales existentes sobre derechos humanos en el sistema nacional de justicia penal.
- Iniciar un debate parlamentario e invitar a expertos al mismo.
- Solicitar información al Ministerio encargado.
- Señalar a la atención del partido político pertinente los asuntos de reforma penal.
- Hablar con las ONG y los expertos para conocer sus preocupaciones y recomendaciones.
- Acceder a los contactos de los medios de comunicación y obtener cobertura que, de lo contrario, no estaría abierta a activistas, para celebrar debates públicamente sobre un tema.
- Firmar peticiones.
- Promover la reforma de la justicia penal con sus homólogos de otros países.
- Al hacer una consulta públicamente antes de una reforma o sobre un tema, pueden beneficiarse de numerosos recursos y experiencia que no estarían disponibles para todo el mundo.
- Unirse para crear grupos de acción entre partidos y poder lograr un cambio que no se base en la voluntad política del partido que esté en el gobierno.

¿Dónde pueden los parlamentarios plantear el tema?

- Comités Parlamentarios
- Sesiones plenarias del Parlamento
- Reuniones de su partido político
- Los medios de comunicación
- Con sus constituyentes y el público general

Oficina Central
First Floor
60-62 Commercial Street
Londres E1 6LT
Reino Unido

Tel.: +44 (0) 20 7247 6515

Fax: +44 (0) 20 7377 8711

E-mail: headofsecretariat@penalreform.org

www.penalreform.org

Promoting penal
reform worldwide



Creación de un comité permanente para asuntos de justicia penal

El establecimiento de un comité parlamentario permanente o selecto sobre justicia penal ofrece un mecanismo para que los legisladores y formuladores de políticas trabajen con diferentes instituciones. Puede tratarse de un organismo útil y no partidista que examine el poder ejecutivo, realice investigaciones, encargue estudios y debata asuntos concretos. También puede abarcar grupos de la sociedad civil y personas que trabajen en temas de justicia penal y política penitenciaria para recurrir a su experiencia e incluirlos en sus debates. Al proporcionar un foro para entablar un debate informado, también puede ayudar a aumentar la concienciación sobre asuntos relativos a la reforma de la justicia penal entre parlamentarios y el público en general. Al trabajar sin división políticas, también puede ayudar a llegar a un consenso a favor de políticas eficaces para gestionar los centros penitenciarios y poner freno a la delincuencia. Por ejemplo, el Reino Unido tiene varios comités interpartidistas que trabajan sobre la justicia penal y la reforma penitenciaria. Entre otros: El Grupo Parlamentario Multipartidario para Asuntos Penales, el Grupo Parlamentario Multipartidario para Mujeres en el Sistema Penitenciario, el Grupo Parlamentario Multipartidario para la Abolición de la Pena de Muerte, el Grupo Parlamentario Multipartidario para Víctimas y Testigos de Delitos, y el Grupo Parlamentario Multipartidario para Delitos de Menores y Adolescentes.

¿Cómo deberían reformarse la ley y las políticas?

- Las políticas, la legislación y los programas deberían implantar normas internacionales sobre derechos humanos y guiarse por buenas prácticas.
- Las reformas de leyes y políticas deben tener en cuenta las pruebas disponibles relativas a su eficacia a la hora de obtener objetivos marcados.
- Un enfoque importante de la reforma es la prevención de delitos.
- Las reformas de leyes y políticas deberán tener en cuenta las diferencias individuales de los delincuentes y de las víctimas.
- La justicia penal deberá orientarse hacia la responsabilidad, lo que no equivale a prisión, y hacia los intereses de la víctima, incluida la oportunidad de obtener reparación, sentirse más seguro y poner fin.
- El derecho y las políticas penales deberán centrarse en la prevención de la reincidencia y, por tanto, invertir en programas de rehabilitación y reintegración.

- Las reformas de las leyes y políticas deberán evitar la discriminación de las personas afectadas por las reformas en cuestión y respetar la diferencia de género.
- Las reformas de las leyes y políticas deberán tener en cuenta las ventajas de que los delincuentes eviten el sistema de justicia penal formal.

¿Sobre qué tipo de reformas penales podrían trabajar los parlamentarios?

Abordar el hacinamiento de los centros penitenciarios y aumentar la aplicación de medidas no privativas de libertad

- Revisar y reformar el proceso de justicia penal en su conjunto desde la detención hasta la puesta en libertad e invertir en prevención y reducción de delitos.
- Reducir el empleo y la duración de la detención preventiva, incluida la mejora de la gestión de los casos.
- Revisar la duración de las penas de prisión, incluidos los delitos con penas mínimas, y permitir la aplicación de medidas no privativas de libertad.
- Mejorar el acceso a la justicia y a la asistencia jurídica.
- Desarrollar e implantar medidas y penas constructivas no privativas de libertad. Apartar los casos menores del sistema de justicia penal.
- Revisar y ampliar el uso de medidas no privativas de libertad, incluidos entre otros: desvío, sanciones verbales, libertad condicional, sanciones económicas, indemnización a la víctima u orden de compensación, condena de ejecución condicional o aplazada, orden de servicios a la comunidad, remisión a un centro de vigilancia de menores, arresto domiciliario, y cualquier otro método de tratamiento no institucional.
- Garantizar coherencia en las prácticas de aplicación de condenas, incluso mediante directrices para la imposición de condenas.
- Considerar acuerdos alternativos para padres y madres con hijos dependientes, en particular para personas solas a cargo de bebés.
- Desarrollar oportunidades de libertad condicional u otras formas de libertad anticipada y ayudar a los presos cuando salgan de la cárcel a evitar que vuelvan a la misma.
- Satisfacer las necesidades especiales de niños, jóvenes y mujeres delincuentes a través del sistema de justicia penal.

Ejemplo: fomentar la reducción de la población penitenciaria a través de reformas penales y reformas de la libertad vigilada y la libertad condicional, y reexaminar la seguridad pública eficaz.

Cuatro estados de EE.UU. (Kansas, Michigan, Nueva Jersey y Nueva York) han reducido su población carcelaria en un 5-20% desde 1999 sin que aumenten los delitos. Esto se produjo en un periodo en que la población carcelaria de EE.UU. aumentó un 12%. En otros seis estados aumentó más del 40%. Las reducciones se lograron a través de una mezcla de reformas legislativas y cambios en la práctica a través de correcciones y agencias de libertad condicional. Entre las reformas se incluye lo siguiente:

- **Kansas:** Se modificaron las directrices de aplicación de las penas para que los casos de droga de nivel inferior fueran tratados y no se aplicara el encarcelamiento. Asimismo, se ampliaron los servicios de apoyo para aquellos bajo supervisión de libertad condicional.
- **Michigan:** Se eliminó la mayoría de las penas mínimas obligatorias para delitos por droga; se promulgó una iniciativa en todo el estado para reducir las revocaciones de las libertades condicionales y mejorar los servicios de empleo, alojamiento y tratamiento para las personas que salen de la cárcel.
- **Nueva Jersey:** Aumentaron los casos de libertad condicional al adoptar instrumentos de evaluación de riesgos y utilizar centros de personación diurna y supervisión electrónica.
- **Nueva York:** Se redujeron las penas por delitos de droga, se establecieron programas de tratamiento de dependencia de drogas como alternativa a la prisión y se aplicaron créditos por “mérito” para acelerar la consideración de libertad condicional.

Fuente: Downscaling Prisons: Lessons from Four States, de Justice Strategies and The Sentencing Project (2010)

Crear un sistema de justicia penal justo y eficaz para menores

- Desarrollar e implantar una estrategia de prevención de delitos para menores.
- Recabar información precisa sobre la administración de justicia penal para menores para informar de la reforma de políticas.
- Aumentar la edad de responsabilidad penal.

- Establecer un sistema de justicia penal diferente para menores con personal formado.
- Suprimir los delitos juveniles.
- Garantizar que los menores que infringen la ley tienen derecho a ser escuchados y representados.
- Invertir en tratar que los menores eviten el sistema de justicia penal formal.
- Hacer uso de la detención como último recurso.
- Desarrollar e implantar programas de reintegración y rehabilitación.
- Prohibir y evitar todas las formas de violencia contra menores que infringen la ley.
- Tener en cuenta cómo afecta a los menores que sus padres estén implicados en un proceso judicial penal.

Supresión de la pena de muerte

- Modificar la legislación para reducir el número de delitos a los que se les puede aplicar la pena de muerte y garantizar que los delitos a los que podría aplicarse la misma son sólo aquellos más graves.
- Ampliar las categorías de personas sobre las que no puede pronunciarse una sentencia de muerte con el fin de incluir madres y ancianos.
- Revisar la legislación y las prácticas para comprobar que aquellos que se enfrentan a una pena de muerte tienen los siguientes derechos garantizados:
 - ▶ Asistencia legal cualificada y competente en todas las fases del procedimiento (juicio, dictamen de sentencia y apelación)
 - ▶ Ayuda legal en plena igualdad si el acusado no tiene medios suficientes
 - ▶ Asistencia consular cuando sea pertinente
 - ▶ Derecho a la presunción de inocencia
 - ▶ Ser juzgado inmediatamente por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por ley
 - ▶ Apelar a una jurisdicción superior
 - ▶ Solicitar clemencia o indulto
 - ▶ Derecho a que se implemente la suspensión condicional del fallo mientras dicho proceso de apelación, clemencia o indulto esté pendiente
- Revisar las prácticas para garantizar que las penas de muerte no se aplican de forma discriminatoria o arbitraria.
- Establecer moratorias sobre ejecuciones y ejecuciones.
- Cuando se produzcan ejecuciones, poner en marcha medidas para garantizar que se llevan a cabo de manera que se inflija el menor sufrimiento posible, incluido a la familia del delincuente.

- Garantizar transparencia, incluida la publicación de información detallada sobre la aplicación de la pena de muerte.

Prevención de tortura

- Fomentar e iniciar la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y su protocolo opcional.
- Fomentar e iniciar el establecimiento de mecanismos de supervisión independientes para examinar el trato de las personas detenidas, y reforzar la protección contra la tortura y el maltrato.

Respuestas proporcionadas y que tengan en cuenta la diferencia de género para mujeres delincuentes

- Fomentar e iniciar la implantación de las reglas de las Naciones Unidas para el Trato a las mujeres detenidas y medidas no privativas de libertad para mujeres delincuentes 2010 (Reglas de Bangkok).

Mujeres en prisión

- Las mujeres suelen representar una minoría (aproximadamente el 2-9%) de toda la población carcelaria, motivo por el cual sus necesidades suelen pasarse por alto. A su vez, el número de mujeres en prisión ha aumentado en gran medida en algunos países, y a una velocidad superior al número de hombres. Las Reglas de Bangkok proporcionan medidas específicas no privativas de la libertad condicional para las mujeres delincuentes y tratan de garantizar un trato en centros penitenciarios que tenga en cuenta las necesidades de las mujeres y las niñas. Algunos ejemplos: promoción de medidas no privativas de libertad; atención sanitaria física y mental; medidas preventivas y de seguridad; embarazo y cuidado de los hijos; creación de capacidad para el personal; violencia de género en prisión; niñas en el sistema de justicia penal; contacto con el mundo exterior y rehabilitación.

Sanciones y medidas no privativas de libertad para madres

En Rusia, la legislación federal permite aplazar, reducir o revocar las penas de las madres con hijos menores de 14 años y las mujeres embarazadas condenadas por delitos menos graves. Las penas de las presas embarazadas o con hijos pequeños y que cumplen condena por delitos menos graves pueden aplazarse hasta que sus hijos hayan cumplido los 14 años.

Protección de otros presos vulnerables

- Algunos grupos de presos son especialmente vulnerables, requieren protección y/o tienen necesidades específicas. Entre estos se incluyen adolescentes, mujeres, personas discapacitadas, presos en el corredor de la muerte, ancianos, individuos con enfermedades graves o infecciosas (el SIDA/VIH, la tuberculosis y la adicción a las drogas constituyen los principales problemas de salud que sufren los presos), extranjeros, presos a cadena perpetua y otros grupos minoritarios como lesbianas, gays, bisexuales y transexuales. Deben promulgarse políticas y leyes para garantizar que a estos presos se les presta especial consideración y protección para que no estén discriminados o amenazados.

Principal recurso de PRI

PRI ha preparado una manual para guiar a los reformadores *'Making Law and Policy that Work'*,¹ dirigido a especialistas y no especialistas responsables de crear un marco legislativo y normativo para la justicia penal y los sistemas penitenciarios. Se basa en veinte años de experiencia en reforma penal acumulada por PRI en todo el mundo. PRI sabe que ningún país que modifique su sistema de justicia penal tiene el lujo de empezar de cero. La historia, las costumbres, los mitos populares, los presupuestos, las instituciones y la legislación atan las manos de aquellos que quieren crear algo que se ajuste más a las necesidades y normas actuales. La publicación pretende ofrecer una guía clara y sugerencias prácticas para hacer frente a la reforma en línea con un marco internacional de derechos humanos que pueda aplicarse en diferentes contextos y países.

1 *Making Law and Policy that Work* puede descargarse en inglés y ruso gratuitamente en nuestra página Web www.penalreform.org. En abril de 2012 estará también disponible en francés y español. Para solicitar una copia en papel de la publicación, escribanos a publications@penalreform.org. PRI quiere dar las gracias a Sigrid Rausing Trust por su amable colaboración.