

REFORMA PENAL INTERNACIONAL

*Un movimiento mundial
para mejorar
las condiciones carcelarias
e impulsar formas
constructivas de tratar
a los reclusos*



REFORMA PENAL INTERNACIONAL



KING'S
College
LONDRES
Establecido en 1829

**DESAFÍOS EN MATERIA
DE REFORMA PENAL
PARA EL NUEVO SIGLO:**

Propuestas para una agenda global sobre reforma penal

Conclusiones y recomendaciones del
I Congreso Internacional sobre Reforma Penal (1999)

**Reforma Penal Internacional
Centro Internacional de Estudios sobre Prisiones**

Reforma Penal Internacional

Sede Central:
Unit 114
The Chandlery
50 Westminster Bridge Road
London SE1 7QY
UK
Tel: 44 (0) 171 721 7678
Fax: 44 (0) 171 721 8785
E-mail: headofsecretariat@pri.org.uk
Página web: www.penalreform.org

Centro Internacional de Estudios sobre Prisiones

King's College London
75-79 York Road
London SE1 7AW
UK
Tel: 44 (0) 171 401 2559
Fax: 44 (0) 171 401 2577
E-mail: icps@kcl.ac.uk
Página web: <http://www.kcl.ac.uk/icps>

Versión en español producida por la Oficina sub-regional de RPI para Latinoamérica
San José, Costa Rica
Tel./fax (506) 225 8129 / 225 7231
Correo electrónico: mtidball@sol.racsa.co.cr y prierica@sol.racsa.co.cr
Apartado Postal 484-2050
San Pedro de Montes de Oca
Costa Rica

Propuestas para una agenda global sobre reforma penal

I CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE REFORMA PENAL

Royal Holloway College, Universidad de Londres
Egham, Surrey, Inglaterra
x al x de x del 2000

Reforma Penal Internacional y el Centro Internacional de Estudios sobre Prisiones agradecen a la Cancillería y al Departamento para el Desarrollo Internacional del gobierno del Reino Unido y al Open Society Institute de Estados Unidos por su apoyo para la realización de este Congreso.

Entre 13 y el 17 de abril de 1999, 120 especialistas provenientes de 50 países de los cinco continentes se reunieron en Egham, Surrey, Inglaterra, para discutir la oportunidad de una agenda global para la reforma penal. Ministros y otros oficiales de gobiernos, parlamentarios, jueces y representantes de organizaciones no gubernamentales internacionales, regionales y nacionales con responsabilidad en el área de administración de justicia penal y de los derechos humanos, evaluaron, a nivel global, el papel de los actuales sistemas de justicia penal, y específicamente el papel de la prisión en una sociedad democrática.

Los asistentes acordaron la necesidad de una nueva agenda para la reforma penal para el nuevo siglo.

CONTENIDO

La situación actual página 4

Los objetivos del Congreso página 5

Los fundamentos de la nueva agenda página 6

Las implicaciones de la nueva agenda página 7

Desarrollo de estrategias para la nueva agenda página 8

La situación actual

El Congreso reconoció que los sistemas de justicia penal demandan reformas y que los sistemas penitenciarios en el mundo entero están en crisis, debido a las siguientes características:

En el mundo hay más de 8 millones de hombres, mujeres y niños/as privados/as de libertad.

En muchos países, la mayoría de las personas privadas de libertad no han sido sentenciadas y muchas tienen poco a nulo acceso a la asistencia legal adecuada.

Las prisiones benefician poco a la sociedad, perjudican a la familia del privado/a de libertad y dan poca satisfacción a la víctima.

En el mundo entero las prisiones son instituciones aisladas de la sociedad y fácilmente olvidadas. Hay poco monitoreo efectivo o inspecciones independientes de las mismas.

En la práctica las condiciones de reclusión suelen con frecuencia ser inhumanas y no se adhieren a las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (1955) y a otras normas internacionales y/o regionales reconocidas por la mayoría de los Estados.

Las violaciones de los derechos humanos en prisión incluyen hacinamiento, serias deficiencias sanitarias, escasez de alimentos y medicamentos, propagación de enfermedades contagiosas y muerte bajo custodia, como así también una alta prevalencia de violencia, corrupción e impunidad.

En muchos países, la falta de personal capacitado, inadecuados recursos y deficiente coordinación entre los sistemas penitenciarios y de justicia penal resultan en largas demoras procesales, en la atención de demandas y en brindar justicia.

La población penitenciaria incluye un número desproporcionado de personas de minorías étnicas y raciales y una sobre representación de personas de escasos recursos.

El número total de privados/as de libertad ha aumentado drásticamente por el uso desmedido de la privación de libertad para tratar de solucionar el problema social del consumo indebido de drogas. En algunos lugares, más del 50 por ciento de los/as privados/as de libertad son detenidos/as por delitos no violentos relacionados a la droga. Irónicamente, un porcentaje similar consume drogas ilícitas en prisión.

Los objetivos del Congreso

Basado en la situación actual señalada, se establecieron como objetivos del Congreso la promoción de las siguientes prioridades:

Nuevos modelos de buena práctica en materia penal y penitenciaria, aplicables en todo el mundo, plurales, económicamente viables y que se adhieran a normas internacionales de derechos humanos.

Un nuevo marco de reforma penal que de prioridad el acceso a la justicia para personas de escasos recursos y marginalizadas.

Nuevas y sustentables redes de personas comprometidas con la reforma penal, dentro y entre regiones, y mejores relaciones de cooperación entre oficiales gubernamentales, profesionales y organizaciones no gubernamentales.

Iniciativas de reforma penal que incorporen una agenda de los derechos humanos y una mayor atención a grupos particularmente vulnerables como mujeres, niños/as y enfermos/as mentales.

Los fundamentos de la nueva agenda

En el transcurso de la discusión, los participantes del Congreso identificaron algunos fundamentos de una nueva agenda para la reforma penal a nivel mundial. Un elemento clave en el desarrollo de democracias nacientes en los últimos años ha sido la reforma de sus sistemas penales. Las lecciones aprendidas durante estos procesos de reforma deben ser ampliamente difundidas. Los fundamentos son los siguientes:

Noción sobre la importancia fundamental de incorporar estándares internacionales de derechos humanos a los sistemas de administración de justicia como una garantía de la capacidad de gobierno.

El reconocimiento de que ninguna iniciativa de genuina y eficaz reforma penal puede avanzar sin cambios al sistema de justicia penal en su conjunto y que la prevención del delito con la participación de la sociedad civil es esencial para el éxito de la reforma penal.

El reconocimiento de que para abordar el tema de pobreza y desventaja social es esencial una reforma penal que garantice el pleno y efectivo acceso a la justicia.

La determinación política de garantizar que todos/as, particularmente las personas de escasos recursos y los secto-

res desfavorecidos, tengan pleno acceso al sistema de administración de justicia y a la seguridad jurídica.

La necesidad de que toda persona acusada de un delito tenga un juicio ajustado a las normas internacionales del debido proceso.

El reconocimiento de que la problemática del consumo de drogas puede ser mejor atendido dentro del sistema de salud pública que por el sistema de justicia penal, particularmente en lo que respecta a casos que no involucren el uso de la violencia.

La necesidad de enriquecer el sistema judicial formal con mecanismos complementarios informales y tradicionales para la resolución de conflictos que se atengan a normas de derechos humanos.

La seguridad de que la población tenga conocimiento adecuado sobre el funcionamiento del sistema de justicia penal.

Transparencia y rendición de cuentas en todos los niveles del sistema de justicia penal.

La reforma penal debe ser un proceso plural, amplio y participativo.

Las implicaciones de la nueva agenda

Una nueva agenda implica lo siguiente:

- El reconocimiento de que la justicia penal debe tener un papel claramente definido y delimitado en cualquier sociedad democrática. No se debe recurrir a la justicia penal para resolver problemas que no le incumben y se debe promover la despenalización de conductas que no lo ameritan.
- Una insistencia de que la prisión debe ser aplicada por los tribunales en casos excepcionales y no como primera opción.
- Lo señalado se debe aplicar particularmente en atención al uso excesivo de la detención preventiva.
- El reconocimiento de la probabilidad de que las prisiones privadas, administradas con fines de lucro, conlleven una presión para incrementar el uso de la privación de libertad, en base a lo cual se debe objetar el establecimiento de las mismas.
- El pleno respeto a los derechos humanos de toda persona bajo el sistema de justicia penal, particularmente de la persona acusada y/o procesada y de la víctima.
- Un sistema de justicia penal no elitista que trate a todas las personas por igual.
- Un sistema de justicia penal que incorpore a las mujeres y a las minorías étnicas en justa representación a cada nivel de su operación, a fin de garantizar la igualdad de oportunidades de género y la diversidad cultural.

Desarrollo de estrategias para la nueva agenda

El seguimiento de la nueva agenda implica el desarrollo de estrategias que permitan resolver problemas que actualmente son atendidos exclusivamente en el ámbito de la justicia penal, mediante procesos alternativos tanto formales como informales. Un número significativo de personas procesadas y condenadas por delitos menores y que actualmente están detenidas podrían ser atendidas dentro de la comunidad (penas alternativas a la privación de libertad), impactando positivamente en la atención y prevención del delito. Esto se traduciría asimismo en una reducción de la población penitenciaria, lo cual brindará al personal penitenciario la oportunidad de atender debidamente a los /las privados/as de libertad para su efectiva rehabilitación. Los participantes del Congreso identificaron las siguientes nueve estrategias para alcanzar dichos objetivos centrales. La prioridad de cada estrategia variará de país a país.

1 La justicia restaurativa

Los sistemas formales de justicia penal han marginalizado a las víctimas de delitos y fracasado en su intento de obligar a infractores/as a reconocer el daño causado por sus acciones. El principio básico de la justicia restaurativa es la determinación de restaurar el balance entre la víctima, el/la infracto-

r/a y la comunidad, con el fin de no desatender la necesidad de reparación a la víctima, la rectificación de la conducta delictiva y la prevención de su repetición.

- En casos apropiados, particularmente delitos menores, la justicia restaurativa es preferible al tradicional proceso de justicia penal, ya que ayuda a fortalecer el tejido social y conduce a una reducción del uso de la privación de libertad.
- La justicia restaurativa se debe promover como parte complementaria legítima del proceso de justicia penal en cada país. Se debe establecer un programa para aumentar el conocimiento público de los beneficios de la justicia restaurativa.
- Se deben establecer proyectos para promover la justicia restaurativa en cada país.
- Se deben enseñar los principios de justicia restaurativa en las facultades de derecho y en otras instituciones académicas. Los y las profesionales del sistema de justicia penal también deben recibir capacitación en este sentido.
- Se deben intercambiar experiencias de buena práctica en materia de

justiciar estaurativa y monitorear y promover su desarrollo.

2 Resolución alternativa de conflictos

La resolución alternativa de conflictos, como bien los señala su nombre, ofrece opciones para resolver disputas de manera formal pero fuera del ámbito de la justicia penal y ayudar a las partes a llegar a acuerdos favorables mediante la intervención y el apoyo de una instancia neutral, como puede ser un/a mediador/a.

- El mecanismo para la resolución alternativa de conflictos debe ser participativo y voluntario y debe respetar los derechos humanos.
- Se deben fomentar programas de información pública para asegurar la participación de autoridades públicas, representantes locales, mujeres, usuarios/as potenciales, mediadores y la comunidad en general.
- Se debe brindar capacitación a operadores en la resolución alternativa de conflictos.
- La opción para la resolución alternativa de conflictos debe estar disponible para todos/as los/as usuarios/as potenciales.

- Se debe asegurar la sustentabilidad por medio de una planificación que tome en cuenta y asegure la disponibilidad de recursos humanos y recursos económicos.

- Se debe reconocer que la resolución alternativa de conflictos es un componente valioso y legítimo del sistema de administración de justicia.

3 El derecho indígena (o de costumbre)

La justicia tradicional o derecho indígena (de costumbre) aporta al mejoramiento del acceso a la justicia en forma reconciliatoria, poco costosa, inteligible, participativa y sensible al idioma y valores de muchas comunidades locales, particularmente las indígenas. Su énfasis en soluciones restaurativas y compensatorias brindan un complemento útil a las dos estrategias anteriormente señaladas.

Los gobiernos deben reconocer y apoyar el uso y desarrollo de la justicia tradicional y basada en la comunidad que se atenga a las normas de derechos humanos establecidas en instrumentos internacionales.

Cuado sea apropiado, se deben incorporar elementos de la justicia tradi-

cional al sistema formal, con vista a asegurar un sistema más accesible para todos/as, particularmente a las personas con escasos recursos.

Donde existan u operen sistemas diferentes de justicia tradicional y justicia estatal, se debe desarrollar y garantizar una relación complementaria.

Se debe reconocer el peligro de que la justicia tradicional recurra a métodos que no se avengan a los requisitos del sistema legal formal en materia de debido proceso y a las normas de derechos humanos. Se debe evitar por ello de manera taxativa que la justicia tradicional transgreda tales normas.

4 Alternativas a la privación de libertad

Además de las estrategias señaladas, también es necesario promover y asegurar el uso de penas alternativas a la privación de libertad para enfrentar el actual uso desmedido e inapropiado de la aplicación de penas de privación de libertad, que ha causado el hacinamiento generalizado de las prisiones.

- Legisladores, el ejecutivo, el poder judicial y la sociedad civil deben entender las ventajas de las alternativas a la privación de libertad.

- La detención preventiva y las penas cortas de privación de libertad deben ser reemplazados - siempre que sea posible - por alternativas a la privación de libertad.
- Siempre se deben tener en cuenta los derechos de las víctimas del delito al considerar alternativas a la privación de libertad.
- Se deben implementar programas de capacitación para todas las personas involucradas en el proceso de imponer o implementar alternativas a la privación de libertad, incluyendo al personal del sistema de justicia penal, instituciones públicas, líderes comunitarios y organizaciones no gubernamentales.
- La sociedad civil debe asumir el papel que puede desempeñar en el desarrollo e implementación de alternativas a la privación de libertad.
- Debe evitarse la privación de libertad de infractores/as por deudas, cuyos casos deben ser atendidos con tales alternativas.

5 Alternativas para menores infractores

Los instrumentos internacionales, particularmente la Convención de los Derechos del Niño (1989), establecen que los/as menores de edad no deben ser privados/as de libertad salvo en casos excepcionales. Lo anterior implica que deben existir estrategias alternativas establecidas para atender a los menores infractores/as.

- Debe asegurarse una respuesta coordinada e integral a la delincuencia juvenil. Los gobiernos deben adoptar una amplia gama de programas de prevención.
- La justicia restaurativa y otras estrategias alternativas son particularmente apropiadas para el manejo de menores infractores/as.
- Recursos deben ser asignados para la evaluación integral del menor infractor en el momento del arresto con vistas a evitar su privación de libertad.
- Cuando sea inevitable la privación de libertad, la base del régimen debe ser la rehabilitación del menor, incluyendo educación escolar formal.

6 Respuesta al crimen violento

La prevención de la violencia es esencial para la sociedad, por lo que es preciso desarrollar estrategias específicas para abordarla.

- Los crímenes violentos requieren de soluciones tanto de corto plazo como de largo plazo.
- Las soluciones de largo plazo deben ser prioritarias y deben incluir medidas situacionales y sociales, incluyendo aquellas diseñadas para cambiar percepciones y actitudes públicas y eliminar desigualdades económicas y de género.
- Reconocimiento que a corto plazo es necesario privar de libertad a un cierto número de infractores/as violentos/as y que se debe buscar una variedad de modalidades alternativas para atenderlos dentro de la prisión. Los métodos deben ser humanitarios y adheridos a instrumentos internacionales de derechos humanos.
- La mayoría de los/as infractores/as violentos/as eventualmente serán puestos/as en libertad. Por lo tanto, se debe promover que reconozcan la gravedad de su delito, a fin de reducir la reincidencia y que

adquieran conocimientos que les puedan ayudar en su futura reintegración a la sociedad.

- Cuando para la seguridad pública sea necesario dar seguimiento a infractores/as violentos/as en libertad, dicha información no debe obstaculizar su reintegración social.

7 Reducción de la población penitenciaria

Todos los instrumentos internacionales sobre el tratamiento del delincuente recomiendan el uso mínimo indispensable de penas de privación de libertad. Las estrategias anteriormente señaladas aportarán a este fin. Son necesarios pasos adicionales que respeten las normas internacionales de derechos humanos para reducir el uso inapropiado de la privación de libertad.

- Una reducción planificada de la población penitenciaria es preferible a amnistías ad hoc dirigidas a reducir la población reclusa.
- Deben desarrollarse programas de sensibilización y educación pública para aumentar el conocimiento sobre las limitaciones de la privación de libertad como método efectivo para proteger a la sociedad del delito.

- Se deben desarrollar métodos de evaluación de la labor de la policía y de los tribunales no basados en el número de personas detenidas y privadas de libertad.

- El período de detención preventiva debe tener un límite estricto y respetado.

- Se debe promover el uso de penas alternativas a la privación de libertad, de una manera genuina y efectiva y se debe promover e implementar el uso de los beneficios de la preliberación.

- Las personas indiciadas por el consumo indebido de drogas deben ser referidos al sistema de salud pública y sólo excepcionalmente a la justicia penal.

8 Adecuada gestión de prisiones

La gestión de prisiones siempre se debe regir por las normas internacionales relevantes. Además, deben asegurarse algunos factores mínimos comunes a todas las prisiones.

- Las prisiones deben ser parte del sistema de justicia penal civil y no parte de alguna estructura militar o policíaca.

- El sistema penitenciario debe ser considerado como un servicio público, transparente y abierto al escrutinio público.

- Se deben acordar normas para todas las áreas de actividad de las prisiones, incluyendo equipamiento del número de privados/as de libertad con el espacio disponible.

- El personal penitenciario debe ser adecuadamente reclutado, capacitado y remunerado y debe disponer de condiciones laborales apropiadas y dignas. Deberían ser servidores públicos civiles y no miembros de la fuerza militar o policíaca.

- Los/as privados/as de libertad deben tener acceso al trabajo. El trabajo no debe ser una medida de castigo o degradante.

- Se debe preparar a los/as privados/as de libertad adecuadamente para su liberación.

9 El papel de la sociedad civil en la reforma penal

Ninguna estrategia de reforma penal efectiva puede ser exitosa sin la participación de la sociedad civil.

- Los gobiernos deben reconocer la necesidad de involucrar a las organizaciones, instituciones e individuos de la sociedad civil en todas las etapas de la administración de justicia penal.

- La sociedad civil, incluyendo las organizaciones no gubernamentales, las universidades y los grupos religiosos, deben colaborar entre sí en aras de la reforma penal.

- Es necesario informar a la opinión pública sobre las necesidades y ventajas de las reformas penales. Se deben desarrollar estrategias correspondientes con los medios de comunicación, permitiéndoles el acceso efectivo a distintos sectores del sistema de justicia penal, incluyendo las prisiones.

- Se debe apoyar al monitoreo de las condiciones de prisiones y la participación en actividades correspondientes a esta agenda por parte de las organizaciones comunitarias.

- Las iniciativas de la sociedad civil para monitorear y reportar sobre los derechos humanos de los/as privados/as de libertad y de las víctimas del delito deben ser respetadas y apoyadas.

Acciones futuras

Las organizaciones no gubernamentales y otros grupos de la sociedad civil deben estar involucrados en la promoción de la reforma penal a nivel local, nacional e internacional. Por ejemplo, pueden apoyar en la provisión de apoyo jurídico, educación y capacitación legal, servicios comunitarios, litigio, cabildeo a legisladores, policía comunitaria y la difusión de información acerca de la buena práctica penitenciaria.

Las conclusiones alcanzadas por este Congreso constituyen una agenda significativa para la reforma penal a nivel global en la próxima década. Los 120 delegados de 50 países presentes en el Congreso hacen llegar para ello sus conclusiones y recomendaciones a todos los gobiernos, a las Naciones Unidas y a otras organizaciones intergubernamentales, regionales y universales, y a organizaciones no gubernamentales y otros sectores de la sociedad civil, recomendando asimismo que estas conclusiones sean adoptadas por todos los gobiernos y que sean ampliamente difundidas como un medio para promover la implementación de esta agenda de **reforma penal para el nuevo siglo**.

Reforma Penal Internacional (RPI) es una organización no gubernamental independiente, establecida en 1989 y registrada en los Países Bajos. Su secretariado y sede central están basados en Londres, Reino Unido y tiene oficinas en Moscú, París, Bucarest, Varsovia, San Juan (Puerto Rico) y San José (Costa Rica). La organización tiene estatus consultivo ante las Naciones Unidas y el Consejo de Europa y estatus de observador ante la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos.

RPI tiene como objetivo la reforma penal, respetando los distintos contextos culturales, mediante la promoción de:

El desarrollo e implementación de instrumentos internacionales de derechos humanos en materia de la administración de justicia y condiciones penitenciarias;

La eliminación de la discriminación racial o de cualquier tipo en la administración de justicia, incluyendo la imposición de penas;

La eliminación de la pena de muerte;

La reducción del uso de las penas de privación de libertad en el mundo entero;

El uso de penas alternativas a la privación de libertad que promuevan la reintegración social de los infractores y teniendo en cuenta los intereses de las víctimas del delito.

Para alcanzar tales metas RPI trabaja en colaboración con individuos y organizaciones no gubernamentales y coopera con gobiernos.

El Centro Internacional de Estudios sobre Prisiones (The International Centre for Prison Studies) fue fundado en abril de 1997 en la Facultad de Derecho de King's College, Universidad de Londres.

Su objetivo principal es asistir a gobiernos y a otras instituciones relevantes en el desarrollo de políticas adecuadas sobre prisiones y el uso de la privación de libertad. Su labor se realiza en torno a proyectos o consultorías para agencias internacionales, instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales. Procura que los resultados de sus proyectos e investigaciones académicas sean fácilmente accesibles a grupos e individuos, tanto a nivel nacional como internacional, que de otra manera no harían uso de dicha información tales como autoridades gubernamentales a cargo de diseñar e implementar políticas públicas, los medios de comunicación y el público en general.

Su labor se dirige a:

Desarrollar conocimiento, basado en tratados y normas internacionales, sobre los principios en los cuales se debería basar la privación de libertad, para que sirva de fundamento para las políticas en materia de prisiones;

Establecer una red amplia de recursos sobre la buena práctica penitenciaria para el uso de administradores de prisiones sobre la mejor manera de administrar prisiones justas, decentes, humanitarias y económicas.