



12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal



Salvador (Brasil), 12 a 19 de abril de 2010

Distr. general
25 de enero de 2010
Español
Original: inglés

Tema 5 del programa provisional*

**Aplicación eficaz de las directrices de las Naciones
Unidas para la prevención del delito**

Seminario sobre estrategias y mejores prácticas para prevenir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios

Documento de antecedentes**

Resumen

La reducción del hacinamiento en las cárceles es un problema complejo, pero al que debería concederse alta prioridad. En el presente documento se examinan los factores que contribuyen a este problema, como las políticas de justicia penal que otorgan excesivo peso al castigo o cuyas repercusiones no han sido tal vez debidamente evaluadas; la falta de sanciones sustitutivas del encarcelamiento, y de políticas y directrices sobre la imposición de penas que estimulen el empleo de medidas no privativas de la libertad; la ineficiencia y los retrasos en el proceso de la justicia; las dificultades con que tropiezan las personas pobres y vulnerables para acceder a la justicia; la falta de programas de reinserción social y de apoyo a los presos tras la puesta en libertad; y la insuficiencia de la infraestructura y la capacidad de los establecimientos penitenciarios.

* A/CONF.213/1.

** El Secretario General desea expresar su agradecimiento al Centro Internacional de Reforma del Derecho Penal y de Política de la Justicia Penal y al Instituto de Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente por la asistencia prestada en la organización del Seminario.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Factores que contribuyen al hacinamiento en las cárceles	6
A. Ineficiencia del proceso de justicia penal	6
B. Políticas de justicia penal punitivas y uso excesivo de la detención y el encarcelamiento	7
C. Insuficiencia de las medidas y sanciones no privativas de la libertad	9
D. Cuestiones relativas al acceso a la justicia	9
E. Ineficiencia de las medidas para prevenir la reincidencia	9
F. Ausencia o subaprovechamiento de programas de puesta en libertad	10
G. Insuficiencia de la infraestructura y la capacidad de las cárceles	10
H. Otros factores	11
III. Estrategias para reducir el hacinamiento en las cárceles	11
A. Políticas y programas integrales de justicia penal	12
B. Mejoramiento de la eficiencia del proceso de justicia penal	13
C. Políticas integrales de imposición de penas	15
D. Mayor empleo de medidas sustitutivas de la detención y el encarcelamiento	15
E. Fortalecimiento del acceso a la justicia y a los mecanismos de defensa pública	18
F. Elaboración o fortalecimiento de las disposiciones para la puesta en libertad anticipada	18
G. Medidas eficaces para prevenir la reincidencia	19
H. Aumento de la capacidad de las cárceles	20
I. Realización de investigaciones y desarrollo de sistemas de información	21
J. Políticas sociales integrales	22
IV. Conclusión	22

I. Introducción

1. El rápido crecimiento de la población carcelaria constituye uno de los problemas más arduos que aquejan a los sistemas de justicia penal en todo el mundo. Según el Centro Internacional para Estudios Penitenciarios, en el mundo hay más de 9,8 millones de personas -entre reclusos condenados y detenidos en espera de juicio- recluidas en establecimientos penitenciarios¹. El World Prison Brief², preparado por el Centro, indica que la población penitenciaria ha aumentado en el 71% de los países estudiados (en el 64% de los países de África, el 83% de los de América, el 76% de los de Asia, el 68% de los de Europa y el 60% de los de Oceanía). Los índices de población penitenciaria, expresados como el número de reclusos por 100.000 habitantes, varían considerablemente de una a otra región del mundo, dentro de las regiones y entre los establecimientos penitenciarios de un mismo país.

2. Según el World Prison Brief, 114 de 191 países para los que se habían reunido datos tenían tasas de ocupación de las cárceles de más del 100% (lo que indica hacinamiento). De éstos, 16 países tenían tasas de hacinamiento en las cárceles³ superiores al 200%, y 25 países habían comunicado tasas de entre el 150% y el 200%. Según Reforma Penal Internacional, el tamaño de las poblaciones penitenciarias en Europa excede de la capacidad oficial, por término medio, en un 30%, mientras que la tasa media de ocupación de las cárceles de los Estados Unidos de América es del 107%. En Bangladesh, la población penitenciaria se sitúa en un 288% de la capacidad oficial, la tasa más alta de Asia meridional. Kenya tiene la tasa de hacinamiento en las cárceles más alta del mundo, con una ocupación correspondiente al 337% de la capacidad.

3. Los participantes en el Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, que tuvo lugar en Viena en 2000, y del 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado en Bangkok en 2005, reconocieron la importancia de contener el crecimiento y el hacinamiento de las poblaciones penitenciarias promoviendo medidas sustitutivas del encarcelamiento que fueran seguras y eficaces y elaborando políticas de justicia restitutiva.

¹ Roy Walmsley, "World prison population list", 8ª ed. (Londres, King's College, Centro Internacional para Estudios Penitenciarios, diciembre de 2008). Disponible en www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/downloads/wppl-8th_41.pdf.

² Disponible en www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/ (último acceso: 8 de febrero de 2010).

³ La expresión "hacinamiento en las cárceles" se refiere por lo general a las situaciones en que la tasa de ocupación de las cárceles es superior al 100% de su capacidad de acoger reclusos. Sin embargo, la forma en que se mide la capacidad de la prisión varía de un país a otro, según el espacio asignado a cada recluso con arreglo a la legislación nacional y las normas administrativas. Por consiguiente, las comparaciones de los niveles de hacinamiento pueden ser engañosas. El impacto del hacinamiento depende no sólo de la cantidad de espacio asignada a cada recluso, sino también de la cantidad de tiempo que cada recluso puede dedicar a actividades realizadas fuera de su celda. Las medidas que pueden adoptarse en las cárceles para mitigar los efectos del hacinamiento caen fuera del ámbito del presente documento.

4. Los participantes en las cuatro reuniones preparatorias regionales del 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal⁴ reconocieron que la ocupación de los establecimientos penitenciarios excedía de la capacidad y que el hacinamiento era un problema agudo y generalizado en el mundo, y recomendaron que en el Seminario sobre estrategias y mejores prácticas para prevenir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios se prestara particular atención a la elaboración de estrategias y políticas amplias, coordinadas, multisectoriales y sostenidas, en las que participaran todos los interesados en el sistema de justicia penal.

5. Por más de 50 años, las Naciones Unidas han elaborado reglas y normas para estimular el desarrollo de sistemas de justicia penal que cumplan con la normativa básica sobre los derechos humanos. El hacinamiento en las cárceles puede impedir el cumplimiento de esas normas, con consecuencias negativas para los reclusos, sus familias, los sistemas penitenciarios y la comunidad en su conjunto. Además, el hecho de no respetar el derecho a un juicio justo puede contribuir a aumentar el número de detenidos en espera de juicio y de condenados y, de esa forma, el tamaño de la población penitenciaria.

6. Las reglas y normas más antiguas de las Naciones Unidas, las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos⁵, contienen disposiciones relativas a los derechos de los reclusos y a los requisitos mínimos, en cuanto a las condiciones de detención, que pueden verse comprometidos por el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios. El Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión (resolución 43/173 de la Asamblea General, anexo) y los Principios básicos para el tratamiento de los reclusos (resolución 45/111 de la Asamblea, anexo) elaboran esas normas con más detalle. Otros instrumentos de las Naciones Unidas ponen de relieve la importancia de las sanciones no privativas de libertad y del uso del encarcelamiento y de la detención previa al juicio como último recurso para ayudar a reducir el número de personas que se envían a la cárcel (Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para las sanciones no privativas de libertad (Reglas de Tokio) (resolución 45/110 de la Asamblea, anexo). Entre los instrumentos de las Naciones Unidas que se ocupan específicamente de las detenciones previas al juicio que son innecesarias o que se prolongan innecesariamente, lo que con frecuencia contribuye al hacinamiento en las cárceles, figuran la Declaración Universal de Derechos Humanos (resolución 217 A (III) de la Asamblea) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea, anexo). Instrumentos tales como los Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia reformativa en materia penal (resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social, anexo) alientan a que se utilice la justicia reformativa, que facilita el empleo de medidas sustitutivas de la detención previa al juicio (la intervención previa al juicio) y del encarcelamiento. Las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing) (resolución 40/33 de la Asamblea,

⁴ Informes de las reuniones preparatorias regionales de América Latina, Asia occidental, Asia y el Pacífico y África del 12º Congreso (A/CONF.213/RPM.1/1, A/CONF.213/RPM.2/1, A/CONF.213/RPM.3/1 y A/CONF.213/RPM.4/1, respectivamente).

⁵ *Derechos Humanos: Recopilación de instrumentos internacionales*, Volumen I (Primera parte): *Instrumentos de carácter universal* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.02.XIV.4 (Vol. I, Primera parte)) secc. J, núm. 34.

anexo) y las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (resolución 45/113 de la Asamblea, anexo) se ocupan exclusivamente de los niños y jóvenes en conflicto con la ley y establecen directrices para la administración de la justicia de menores y las instituciones en que se los recluye.

7. En los instrumentos regionales también se ponen de manifiesto los graves problemas que genera el hacinamiento en las cárceles, como el posible menoscabo de los derechos de los reclusos, y se prevén medidas sustitutivas efectivas del encarcelamiento en la política y en la práctica como soluciones viables a largo plazo para ese hacinamiento (la Declaración de Kampala sobre las condiciones penitenciarias en África (resolución 1997/36 del Consejo, anexo); la Declaración de Kadoma sobre el Servicio a la Comunidad (resolución 1998/23 del Consejo, anexo I) y las recomendaciones conexas sobre el hacinamiento en las cárceles; la Declaración de Arusha sobre buenas prácticas penitenciarias (resolución 1999/27 del Consejo, anexo); y la Declaración de Lilongwe sobre el acceso a asistencia letrada en el sistema de justicia penal de África).

8. Las condiciones de hacinamiento en las cárceles vulneran los derechos básicos de los reclusos, socavan la seguridad del personal penitenciario y del público en general y reducen la capacidad del sistema penitenciario de satisfacer las necesidades de atención básica de salud, alimentación y alojamiento de los reclusos y de ofrecer programas de rehabilitación, educación, capacitación y actividades recreativas. El hacinamiento impide a las autoridades penitenciarias administrar las cárceles con eficacia, atender a las necesidades de reinserción social de los presos y velar por que el trato que se les da corresponda a los requisitos establecidos en las reglas y normas de las Naciones Unidas, y puede crear un entorno de trabajo poco seguro para el personal penitenciario. También puede impedir el censo exacto y la clasificación efectiva de los reclusos. Los reclusos que no tienen acceso a programas de tratamiento tienen más probabilidades de reincidir cuando salgan en libertad. El costo para la sociedad de que los antiguos reclusos no consigan reintegrarse en la comunidad es considerable, tanto en términos financieros como desde el punto de vista de la seguridad pública.

9. Muchos países han adoptado medidas para hacer frente a los múltiples problemas que crea el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios⁶ y mitigar los efectos de ese hacinamiento. El Seminario ofrece a representantes de gobiernos, expertos y profesionales la oportunidad de intercambiar información sobre las estrategias y las mejores prácticas para reducir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios. Concretamente, el Seminario proporciona un foro para:

- a) Estudiar estrategias para mejorar la equidad y la eficiencia en el proceso de justicia penal;
- b) Examinar las buenas prácticas y las estrategias para mejorar el acceso a la justicia de las personas pobres y vulnerables;

⁶ En el presente documento, la expresión “establecimientos penitenciarios” incluye todas las cárceles y centros de detención previa al juicio, aunque estos últimos no tengan una función correccional.

c) Examinar las buenas prácticas respecto de la despenalización, la intervención previa al juicio, la justicia reformativa en todas las etapas de las actuaciones y las medidas sustitutivas del encarcelamiento, y la evaluación del efecto de esas prácticas en el hacinamiento carcelario;

d) Examinar las posibles estrategias para ampliar el uso de medidas de puesta en libertad anticipada;

e) Identificar programas eficaces para prevenir la reincidencia, como medio de reducir el hacinamiento en las cárceles.

II. Factores que contribuyen al hacinamiento en las cárceles

10. Los motivos del aumento de la población carcelaria en todo el mundo son numerosos y varían de región en región y de un país a otro. Una serie de factores y políticas sociales y económicos, la existencia o ausencia de redes de apoyo social y servicios de atención de salud en la comunidad, las medidas de prevención del delito, el desarrollo del sistema de justicia penal, las percepciones sociales del delito y la función del encarcelamiento en la lucha contra la delincuencia son factores que influyen en el tamaño de esa población. Otros factores, como el uso excesivo del encarcelamiento, la corrupción, las políticas sociales severas y la creciente desigualdad de los ingresos también pueden tener un impacto considerable en el tamaño de la población penitenciaria. En la mayoría de los países, esos factores tienen un efecto acumulativo. Por lo tanto, se requiere una estrategia multidisciplinaria y amplia para hacerles frente de forma eficaz.

11. A los efectos del presente documento, las causas principales del hacinamiento pueden resumirse como sigue: a) la ineficiencia del proceso de justicia penal; b) las políticas punitivas de la justicia penal y el uso excesivo de la detención y el encarcelamiento, particularmente en la etapa previa al juicio; c) la inadecuada previsión legislativa de medidas y sanciones no privativas de la libertad, y la falta de políticas y directrices claras de imposición de penas que estimulen la aplicación de esas medidas y sanciones; d) los problemas que tienen grandes sectores de la sociedad, especialmente las personas pobres y vulnerables, para acceder a la justicia; e) la ineficiencia de las medidas para prevenir la reincidencia; f) la falta o la utilización insuficiente de programas de puesta en libertad; y g) la falta o insuficiencia de establecimientos y recursos carcelarios.

A. Ineficiencia del proceso de justicia penal

12. El hacinamiento en las cárceles es con frecuencia el resultado de problemas e ineficiencias del sistema de justicia penal, como la ineficacia o demora en las investigaciones, el limitado uso de las disposiciones de puesta en libertad en espera de juicio, las prácticas de gestión de casos ineficientes, los limitados recursos disponibles en el ministerio público y el sistema judicial, y la ausencia o el uso limitado de procedimientos sumarios⁷. Estos problemas contribuyen a la acumulación

⁷ A los efectos del presente documento, la expresión “procedimientos sumarios” se refiere a procedimientos simplificados que aceleran el juicio con el objetivo de mejorar la eficiencia del sistema de justicia penal y reducir al mínimo los costos. Por lo general, los procedimientos

de causas atrasadas en los tribunales, a la demora inaceptablemente larga hasta que termina la instrucción y se procede al enjuiciamiento, a los aplazamientos múltiples y a menudo innecesarios del juicio y a los retrasos excesivos en las actuaciones procesales y el cierre de las causas, todo lo cual contribuye a alargar los períodos de detención en espera de juicio⁸. Hay casos en que el período de detención en espera de juicio excede de la duración de la condena que probablemente se dicte. En muchas jurisdicciones, los detenidos en espera de juicio representan una proporción importante de la población penitenciaria⁹.

13. La falta de cooperación entre organismos de justicia penal tales como la policía, el ministerio público y los tribunales, agravada en algunos casos por el reducido intercambio de información, es otra preocupación fundamental. Una de las causas básicas de estos problemas es la ausencia de información exacta y actualizada sobre las personas recluidas en los establecimientos penales. Al no haber registros exactos, las autoridades penitenciarias no cuentan con suficiente información sobre la identidad de los reclusos y no pueden seguir de cerca sus expedientes. En el caso de los detenidos en espera de juicio, la falta de registros exactos, incluidas las fechas de las audiencias, puede generar demoras considerables. La existencia de un sistema de expedientes completo, exacto y accesible es condición indispensable para una adopción de decisiones eficaz y una buena administración penitenciaria.

B. Políticas de justicia penal punitivas y uso excesivo de la detención y el encarcelamiento

14. Las políticas de justicia penal punitivas han dado lugar al crecimiento de la población carcelaria y a un aumento del hacinamiento en las cárceles en muchos países. Las investigaciones realizadas en algunos países indican que el incremento de la población penitenciaria es atribuible a causas que a menudo no guardan

sumarios se utilizan en los tribunales de primera instancia, comúnmente para delitos menos graves, y constituyen actuaciones aceleradas en las que se prescinde de algunos procedimientos formales o se los simplifica. En el Canadá, por ejemplo, la enmienda de la legislación nacional pertinente ha supuesto la “hibridación” de delitos del Código Penal que antes eran estrictamente sancionables. Esa hibridación permite a los fiscales optar por un procedimiento sumario en los casos apropiados, evitando así los procedimientos más complicados para los delitos sancionables (como una audiencia preliminar (vista en la fase de instrucción) o el juicio ante un juez y un jurado). La hibridación ofrece una forma de simplificar y acelerar el juicio en los casos relacionados con delitos menores y justifica el empleo de un procedimiento sumario. Para un examen de varias reformas aplicadas en sistemas de justicia penal sumariales con el fin de acelerar las actuaciones penales, entre otras cosas reduciendo los trámites de los juicios penales y racionalizando el proceso de instrucción, véase Albin Eser, “The acceleration of criminal proceedings and the rights of the accused: comparative observations as to the reform of criminal procedure in Europe”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 3, núm. 4 (1996).

⁸ Human Rights Watch, “*The Perverse Side of Things*”: *Torture, Inadequate Detention Conditions, and Excessive Use of Force by Guinean Security Forces* (Nueva York, 2006), disponible en www.hrw.org/reports/2006/guinea0806/.

⁹ Departamento de Estado de los Estados Unidos, Country reports on human rights practices: Senegal (2007), disponible en www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2007/100501.htm.

relación con los índices de delincuencia¹⁰. En muchos casos, el mayor uso del encarcelamiento parece ser consecuencia de políticas penales punitivas que pueden tener carácter específico y obedecer a exigencias políticas a breve plazo. Es más probable ahora que hace 10 años que los tribunales de muchos países condenen a los delincuentes a la cárcel y les impongan penas más largas¹¹. En algunos países, el mayor uso de las condenas a cadena perpetua con o sin libertad provisional para una gama más amplia de delitos es una tendencia creciente. En numerosos países, delincuentes no violentos que han cometido delitos leves son condenados a prisión, en vez de ser sancionados en la primera instancia del proceso de justicia penal mediante una amonestación, una multa, una condena suspendida o una medida de justicia restitutiva.

15. Se ha determinado que algunas políticas de justicia penal contribuyen de manera importante al aumento de la población penitenciaria y al hacinamiento en las cárceles; entre ellas figuran la ampliación del abanico de delitos a los que se aplica la pena de prisión y la introducción de penas de prisión más largas para determinados delitos¹². Las políticas que alargan las penas de prisión que deben cumplir los condenados, como el cambio del sistema de penas indeterminadas al de penas determinadas, el aumento del número de penas mínimas obligatorias¹³ y la eliminación de la práctica de reducir la duración de la pena, pueden contribuir al hacinamiento. La presión comunitaria también influye: en las comunidades en que la seguridad es una preocupación, puede haber un apoyo de facto a la legislación y las políticas que contribuyen al hacinamiento en las cárceles, incluida la utilización extensa de la detención previa al juicio. La presión que los ciudadanos ejercen sobre los gobiernos, a menudo a través de los medios de comunicación, para que se penalice a los delincuentes es una de las razones por las que las cárceles siguen siendo los principales instrumentos de castigo¹⁴. La presión de la comunidad puede hacer también que las juntas de libertad bajo palabra sean reacias a conceder a los delincuentes la puesta en libertad anticipada, o impedir el establecimiento de programas y servicios para ayudar a los delincuentes a reintegrarse adecuadamente en la comunidad.

16. Las políticas relativas a los procedimientos penales durante el proceso de instrucción y el juicio y las disposiciones sobre la fianza o la puesta en libertad previa al juicio pueden repercutir de manera importante en la población penitenciaria. La falta de legislación, o el incumplimiento de la legislación existente, sobre los criterios para imponer a las personas la detención preventiva pueden limitar el acceso a la fianza y a otras opciones de puesta en libertad antes del juicio. Los reclusos en prisión preventiva pueden permanecer en la cárcel por largos

¹⁰ “Over-use of imprisonment: causes, consequences and responses”, *Penal Reform International Newsletter*, vol. 55, julio de 2006, pág. 5.

¹¹ *Ibid.*

¹² David Beck-Brown, “The high cost of prison overcrowding”, *San Diego Union-Tribune*, 27 de abril de 2006 (disponible en www.davidbeck-brown.com/literaryarts_cost_of_prison_overcrowding.shtm); véase también Patrick Kinkade, Matthew Leone y Scott Semond, “The consequences of jail crowding”, *Crime and Delinquency*, vol. 41, N° 1 (1995), págs. 150 a 161.

¹³ Julia Sloth-Nielsen y Louise Ehlers, “Assessing the impact: mandatory and minimum sentences in South Africa”, *SA Crime Quarterly*, vol. 14, diciembre de 2005, págs. 15 a 22.

¹⁴ Jeremy Sarkin, ed., *Human Rights in African Prisons*, Ohio University Research in International Studies, Africa Series (Athens, Ohio, Ohio University Press, 2008), pág. 2.

períodos debido a políticas y prácticas que causan retrasos innecesarios y a la ineficiencia del proceso de justicia. En algunas jurisdicciones, los sospechosos deben comparecer ante un juez dentro de un plazo especificado. Sin embargo, es posible que no exista un límite al número de veces que la policía puede obtener una prórroga de ese período mientras completa las investigaciones. Como consecuencia de ello, las personas pueden permanecer detenidas por períodos prolongados sin que haya cargos en su contra.

C. Insuficiencia de las medidas y sanciones no privativas de la libertad

17. En muchos países, la legislación nacional prevé pocas medidas sustitutivas del encarcelamiento; cuando existen esas medidas, los tribunales son a menudo reacios a utilizarlas y suelen preferir el encarcelamiento. El escaso uso de medidas no privativas de la libertad puede formar parte de una política de justicia penal que es punitiva en general, o puede relacionarse con la ausencia de una reforma de la legislación debido a la falta de recursos, la falta de capacitación de los jueces y la inexistencia de directrices claras de imposición de penas que estimulen el uso de medidas no privativas de la libertad.

18. Las políticas de imposición de penas que alientan el uso de programas de base comunitaria pero no establecen la obligación de elaborar y mantener esos programas son ineficaces y no contribuyen en nada a aliviar el hacinamiento en las cárceles. Cuando existen sanciones sustitutivas del encarcelamiento, se requieren suficientes recursos para respaldar las medidas no privativas de la libertad y supervisar a los delincuentes en la comunidad.

D. Cuestiones relativas al acceso a la justicia

19. La ausencia de un sistema de representación letrada adecuado y eficaz puede contribuir a aumentar el tamaño de la población penitenciaria. Los acusados que carecen de representación pueden estar más expuestos a permanecer detenidos hasta la fecha de la audiencia o el juicio, o hasta que se les encarcele una vez dictada la sentencia, incluso en los casos de delitos leves. La falta de representación es también una de las causas de las demoras en el proceso de justicia penal. El número de abogados o auxiliares jurídicos disponibles para representar o prestar asistencia a los acusados en las comisarías, en los tribunales o en las cárceles puede ser bajo, especialmente en las zonas remotas. En muchas jurisdicciones, las personas pobres y vulnerables no tienen acceso adecuado a la asistencia letrada que les permitiría permanecer en la comunidad hasta la fecha de la audiencia o el juicio o solicitar la aplicación de una medida sustitutiva del encarcelamiento después de la condena.

E. Ineficiencia de las medidas para prevenir la reincidencia

20. La ausencia, el escaso número o la ineficacia de las medidas de rehabilitación de los delincuentes, tanto en la comunidad como en la prisión, pueden repercutir en las tasas de reincidencia. La falta de programas de reinserción en los establecimientos penitenciarios puede impedir la adecuada reinserción de los delincuentes en la

comunidad, aumentando así la probabilidad de reincidencia, lo que a su vez puede elevar considerablemente la población penitenciaria. En algunas jurisdicciones, el segmento de la población penitenciaria que crece con más rapidez es el de los delincuentes que han infringido las condiciones de su libertad bajo palabra o vigilada¹⁵. Sin embargo, también debería tomarse en consideración la posibilidad de que las condiciones asociadas con la libertad vigilada o bajo palabra sean demasiado estrictas y, por lo tanto, difíciles de cumplir para los delincuentes, así como el hecho de que, en algunas jurisdicciones, la única opción de que disponen las autoridades en caso de violación de esas condiciones es ordenar el regreso del delincuente a la cárcel, en algunos casos para cumplir el resto de su condena, aun cuando la violación haya sido muy leve (por ejemplo, una infracción del toque de queda).

F. Ausencia o subaprovechamiento de programas de puesta en libertad

21. En numerosas jurisdicciones apenas existen disposiciones para la puesta en libertad anticipada y, cuando está disponible, este mecanismo a menudo se subaprovecha debido a la falta de recursos y otros factores. Los sistemas de libertad condicional ineficaces o ineficientes o las reglas rígidas que limitan el número de casos en que puede concederse la libertad condicional contribuyen al aumento de la población penitenciaria. El número de suspensiones o revocaciones de la libertad condicional depende no sólo del comportamiento de los delincuentes sino también de la forma en que la comunidad los supervisa y del marco legislativo por el que se rige esa supervisión.

G. Insuficiencia de la infraestructura y la capacidad de las cárceles

22. En muchos países, los establecimientos penitenciarios necesitan reparación o renovación. No están en condiciones de acoger adecuadamente a la población penitenciaria ya existente o a un número creciente de reclusos. En numerosas sociedades que se encuentran en transición o que salen de conflictos, el sistema penitenciario está destruido o gravemente deteriorado. La falta de inversiones en la construcción de cárceles o en su renovación y las demoras en la edificación de nuevos establecimientos contribuyen al hacinamiento en las cárceles y agravan sus efectos. La construcción de cárceles, cuando se realiza, debe formar parte de un plan estratégico amplio encaminado a poner remedio al hacinamiento en las cárceles, entre otras cosas mediante medidas que reduzcan el número de personas encarceladas.

¹⁵ Yvon Dandurand y otros. *Conditional Release Violations, Suspensions and Revocations: A Comparative Analysis* (Vancouver, Centro Internacional de Reforma del Derecho Penal y de Política de la Justicia Penal, noviembre de 2008), pág. 3. Disponible en [www.icclr.law.ubc.ca/files/books/Conditional Release Violations Final_English.pdf](http://www.icclr.law.ubc.ca/files/books/Conditional%20Release%20Violations%20Final_English.pdf).

H. Otros factores

23. Algunas regiones han experimentado un rápido aumento del tamaño de la población penitenciaria debido a un alza del índice de homicidios que presenta una correlación positiva con la desigualdad, las respuestas inadecuadas a la pobreza y la marginación social¹⁶. En muchos países, el problema del hacinamiento en las cárceles se ve agravado por el hecho de que los migrantes ilegales son detenidos a menudo antes de ser repatriados (incluso cuando, como es frecuente, llevan largo tiempo viviendo ilegalmente en el país). En otros, las cárceles se han convertido en los únicos establecimientos disponibles para las personas con problemas de salud mental.

III. Estrategias para reducir el hacinamiento en las cárceles

24. Las estrategias elaboradas para reducir el hacinamiento en las cárceles varían según las necesidades específicas de las distintas jurisdicciones. Las prácticas óptimas consisten en una labor concertada y amplia por parte de todo el sistema de justicia penal, con la cooperación y coordinación de todos los interesados de ese sector. Los Estados deberían analizar sus sistemas nacionales de justicia penal en el contexto de su realidad histórica, jurídica, económica y cultural. Entre las estrategias concretas cabe mencionar las siguientes: a) velar por que el proceso de justicia penal y los programas conexos se aborden mediante un enfoque integrado, sostenido y que abarque todo el sistema; b) mejorar la eficiencia del proceso de justicia penal; c) establecer políticas integrales sobre la imposición de penas; d) aumentar el empleo de medidas sustitutivas de la detención y la reclusión, aplicando el principio del encarcelamiento como un último recurso y el principio de la proporcionalidad; e) fortalecer el acceso a la justicia y los mecanismos de defensa pública; f) elaborar o reforzar, según corresponda, las disposiciones para la puesta en libertad anticipada; g) fortalecer las medidas para prevenir la reincidencia, como los programas de rehabilitación y reinserción; h) aumentar la capacidad de las cárceles, si es absolutamente necesario; e i) realizar actividades de investigación y desarrollo en relación con los sistemas de información para los sectores judicial y penitenciario. Las estrategias destinadas a reducir el hacinamiento deberían tener en cuenta las cuestiones de género y responder eficazmente a las necesidades de los grupos vulnerables.

25. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha preparado una serie de instrumentos y manuales que pueden servir a los Estados miembros como guías prácticas para elaborar estrategias; entre ellos figuran los Instrumentos de Evaluación en Justicia Penal sobre las medidas privativas y no privativas de la libertad. La Oficina también ha diseñado instrumentos específicos para ayudar a elaborar estrategias con el fin de reducir el hacinamiento entre las mujeres reclusas y los grupos vulnerables de las cárceles, como el manual sobre las mujeres y el encarcelamiento, para los directores de establecimientos penitenciarios

¹⁶ Véase Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norma Loayza, "Inequality and violent crime", *Journal of Law and Economics*, vol. 45, núm. 1 (abril de 2002); véase también Elías Carranza y otros, *Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe: Cómo Implementar el Modelo de Derechos y Obligaciones de las Naciones Unidas* (Ciudad de México, Siglo XXI, 2009).

y los encargados de la formulación de políticas (*Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment*¹⁷) y el manual sobre los reclusos con necesidades especiales (*Handbook on Prisoners with Special Needs*¹⁸). Además, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, en su resolución 18/1, pidió al Director Ejecutivo de la UNODC que organizara una reunión de un grupo intergubernamental de expertos de composición abierta encargado de elaborar, en consonancia con las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad (Reglas de Tokio), reglas complementarias específicas para el tratamiento de las mujeres detenidas y sometidas a medidas privativas o no privativas de la libertad. En la reunión, que tuvo lugar en Bangkok del 23 al 26 de noviembre de 2009, se aprobaron una serie de reglas complementarias en que se prevé, entre otras cosas, un mayor uso de las sanciones sustitutivas del encarcelamiento en el caso de algunas categorías de mujeres delincuentes. El proyecto de normas se presentará al Congreso (A/CONF.213/17), para que las examine y adopte las medidas que correspondan.

A. Políticas y programas integrales de justicia penal

26. Las estrategias de reducción del hacinamiento en las cárceles que dan buenos resultados se basan en la aplicación de un enfoque integral y sostenido para mejorar el proceso de justicia penal y se ven reforzadas por una comprensión profunda de la naturaleza del problema delictivo, el funcionamiento eficaz del sistema de justicia penal y las estrategias generales de prevención del delito. Las políticas integrales pueden comprender tanto medidas de prevención del delito como estrategias que limitan el ámbito de acción del sistema de justicia penal, utilizando por ejemplo la despenalización o la intervención previa al juicio, para reducir el número de personas condenadas y encarceladas. Los mecanismos informales y de justicia restitutiva ofrecen la posibilidad de reducir los costos judiciales y los tiempos de tramitación de las causas y proporcionan foros comunitarios para la solución de casos. Las políticas deberían también desalentar el uso de los sistemas de justicia penal para tratar cuestiones sociales tales como los problemas de salud mental.

27. Las estrategias deberían abarcar las tres etapas del proceso de justicia penal: la etapa previa al juicio, el juicio mismo y el fallo condenatorio. Entre las medidas para reducir el empleo y la duración de la detención previa al juicio figuran los marcos legislativos y normativos que disponen que la detención policial y la detención previa al juicio se utilicen sólo cuando sea absolutamente necesario; la promoción del uso de las opciones de puesta en libertad provisional; el requisito de que la detención previa al juicio sea una decisión adoptada por una autoridad competente y por un período de tiempo determinado; y el requisito de que los juicios se celebren dentro de un plazo razonable de tiempo, y de que más allá de ese plazo no esté permitida la detención. Las estrategias tales como la negociación de los cargos y la condena o los mecanismos para hacer una declaración de culpabilidad en una etapa temprana o para tramitar los casos en forma acelerada pueden promover el rápido cierre de los casos. Los gobiernos deberían tomar en

¹⁷ Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.08.IV.4.

¹⁸ Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.09.IV.4.

consideración la posibilidad de crear tribunales para demandas de menor cuantía o tribunales que se ocupen de los delitos menos graves. Varias jurisdicciones han establecido tribunales especializados para atender a las necesidades específicas de determinados grupos de delincuentes y ofrecer una alternativa al uso del encarcelamiento. Los delincuentes con problemas de salud mental o de drogadicción se ven a menudo atrapados en un ciclo ineludible de encarcelamientos y puestas en libertad. Las estrategias que han empleado las autoridades judiciales para imponer intervenciones terapéuticas (como los tribunales relativos al tratamiento de las toxicomanías y aquellos que se ocupan de los casos de violencia en la familia) han dado buenos resultados en esta esfera¹⁹.

B. Mejoramiento de la eficiencia del proceso de justicia penal

28. Uno de los grandes problemas que deben subsanar las estrategias encaminadas a reducir la población penitenciaria son las ineficiencias del proceso de justicia penal que repercuten directamente en el tamaño de la población carcelaria. Las prácticas que contribuyen al hacinamiento en las cárceles creando retrasos en la vista de las causas y aumentando el número de detenidos en espera de juicio pueden determinarse mediante un examen de todo el sistema.

29. Las estrategias deben procurar también reducir el tiempo que transcurre entre el inicio y el fin del proceso con sentencia definitiva; imponer plazos (por ejemplo, en la legislación o el derecho constitucional) para la conclusión de la instrucción y el juicio; revisar los reglamentos y las normas de los tribunales; mejorar las investigaciones conjuntas y la comunicación entre la policía y los servicios del ministerio público; mejorar la administración judicial, con inclusión de la automatización, la programación y los programas de rastreo y seguimiento de casos; mejorar la gestión de los casos; y racionalizar los procesos previos al juicio, como la divulgación de información, las confesiones y las conferencias sobre los casos. Entre las estrategias que pueden estudiarse cabe mencionar la creación de nuevos tribunales, particularmente en las zonas rurales; la asignación de recursos para acrecentar la capacidad del sistema de justicia penal; la introducción de procedimientos sumarios²⁰; la creación de oportunidades para que los delincuentes hagan una declaración de culpabilidad en una fase temprana; el aumento de la representación letrada para los delincuentes; una gestión más eficiente de las causas; el mejoramiento de los procesos de programación y notificación; y el fortalecimiento de la función de los auxiliares jurídicos de facilitar la tramitación de las causas.

30. Para desarrollar iniciativas que mejoren la eficiencia del proceso de justicia penal se requiere un esfuerzo concertado de parte de todo el sistema, lo que puede incluir capacitación para la policía, los fiscales, los jueces, el personal de los establecimientos penitenciarios, las organizaciones no gubernamentales de base comunitaria y otros organismos y organizaciones. La Chain Linked Initiative, que se está llevando a cabo en varios Estados africanos, comprende la cooperación entre los tribunales, los fiscales, las cárceles, los servicios sociales, los dirigentes comunitarios locales y las organizaciones no gubernamentales. Los participantes en

¹⁹ John Weekes y otros, “*Drug treatment courts*”, FAQs, Centro Canadiense de Lucha contra las Toxicomanías (Ottawa, marzo de 2007). Disponible en www.ccsa.ca.

²⁰ Véase la nota de pie de página 7 *supra*.

la iniciativa celebran reuniones periódicas, efectúan visitas conjuntas a las prisiones, y han elaborado y distribuido un conjunto de normas de trabajo acordadas que han permitido acelerar la tramitación de las causas y la puesta en libertad de los detenidos que habían sido encarcelados ilegalmente²¹. Las conferencias regionales y nacionales en las que participan todos los interesados del sector de la justicia representan valiosos foros en que se examinan las formas de mejorar la administración de justicia y se desarrolla la cooperación entre organismos. Por ejemplo, la UNODC, el Centro Internacional de Reforma del Derecho Penal y de Política de la Justicia Penal y la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) están apoyando juntos la labor de fomento de la capacidad y reforma en el servicio penitenciario del Sudán meridional. Aunque estas actividades se concentran en respaldar el servicio penitenciario, también refuerzan la cooperación entre las partes interesadas del sistema de justicia para determinar las cuestiones fundamentales y elaborar estrategias a fin de establecer sanciones sustitutivas del encarcelamiento.

31. Los sistemas de justicia deberían contar con buenos sistemas de gestión de la información, que proporcionen información actualizada y de fácil acceso sobre las causas, las personas acusadas y los condenados. El manual sobre la gestión de los expedientes de los reclusos (*Handbook on Prisoner File Management*²²), publicado por la UNODC, pone de relieve la importancia de mantener expedientes exactos de los reclusos para asegurar que se cumplan los tratados y las normas internacionales. Una gestión eficaz de las causas puede ayudar a acelerar las audiencias de los detenidos en espera de juicio, facilitar la identificación de las personas condenadas que reúnan las condiciones para una puesta en libertad anticipada y velar por que las personas liberadas cuenten con la debida supervisión y los servicios adecuados. Los participantes en las cuatro reuniones preparatorias regionales del 12º Congreso examinaron las dificultades especiales que plantea el hecho de que, en los últimos años, los extranjeros hayan representado una gran proporción de la población carcelaria en muchos países. Entre las prácticas mencionadas para mitigar este problema figuran las penas mixtas, los programas de intercambio de reclusos extranjeros y los planes regionales de traslado de esos reclusos²³. El traslado de presos extranjeros a sus países de origen debería realizarse de conformidad con las normas internacionales y, en lo posible, con el Acuerdo modelo sobre el Traslado de Reclusos Extranjeros²⁴.

²¹ Personal Reform International, “*Index of Good Practices in Reducing Pre-Trial Detention*”, versión 7, octubre de 2005. Disponible en www.penalreform.org.

²² Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.08.IV.3.

²³ El requisito de que los reclusos consientan en ser trasladados asegura que esos traslados no se utilicen como método para expulsar a los presos o para proceder a extradiciones disimuladas (A/CONF.121/10, párr. 14).

²⁴ *Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Tratamiento del Delincuente, Milán, 26 de agosto a 6 de septiembre de 1985: Informe preparado por la Secretaría* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.86.IV.1), cap. I, secc. D.1, anexo I.

C. Políticas integrales de imposición de penas

32. Las políticas integrales de imposición de penas, con su base legislativa, pueden ofrecer orientación a los tribunales y alentar el uso de medidas sustitutivas del encarcelamiento. Al elaborar las políticas de imposición de penas debería tenerse en cuenta el costo que el encarcelamiento supone para la sociedad, en comparación con el costo de otras opciones. La legislación y las políticas que se basan en el principio del encarcelamiento como último recurso y en el principio de la proporcionalidad pueden poner freno al uso excesivo del encarcelamiento y contribuir a reducir el tamaño de la población penitenciaria. Las políticas podrían incluir la provisión de orientaciones no vinculantes a los tribunales sobre la discreción judicial, el establecimiento de límites máximos fijos y límites mínimos flexibles para las penas, o la adopción de directrices jurídicamente vinculantes sobre la imposición de penas que establezcan prioridades en lo que respecta al uso del encarcelamiento y exijan que los tribunales determinen las penas teniendo en cuenta los límites de la capacidad disponible en las cárceles.

33. Tales políticas pueden ayudar a reducir al mínimo el uso de las penas obligatorias de modo que, al dictar la sentencia, se puedan tomar en consideración en mayor grado las circunstancias atenuantes. El encarcelamiento de los delincuentes que no plantean una amenaza sustancial para la sociedad, en condiciones que vulneran sus derechos humanos y ponen en peligro su salud mental y física y su bienestar general, no favorecen su adecuada rehabilitación o reinserción. Las políticas de imposición de penas deberían contener disposiciones claras sobre la rehabilitación social de los delincuentes. Algunos países han establecido procesos de imposición de penas que prevén la elaboración de informes previos al fallo condenatorio a fin de que los magistrados puedan tomar en consideración una variedad de opciones. También pueden adoptarse diversos enfoques de justicia restitutiva para ofrecer medidas sustitutivas no privativas de la libertad. Las políticas de imposición de penas deberían abordar también los efectos de la reincidencia en las poblaciones carcelarias.

D. Mayor empleo de medidas sustitutivas de la detención y el encarcelamiento

34. Los instrumentos internacionales pertinentes recomiendan que la legislación penal prevea una amplia gama de sanciones no privativas de la libertad aplicables a diferentes tipos de delitos y a las distintas circunstancias del delincuente (véase, por ejemplo, el artículo 8.1 de las Reglas de Tokio). La disponibilidad de un abanico de medidas sustitutivas del encarcelamiento es claramente necesaria como primer paso para aumentar el uso de sanciones no privativas de la libertad en la práctica. En el manual de la UNODC sobre los principios básicos y las prácticas prometedoras respecto de las opciones sustitutivas del encarcelamiento (*Handbook of Basic Principles and Promising Practices on Alternatives to Imprisonment*²⁵) se presentan los principios básicos centrales para comprender las medidas sustitutivas del encarcelamiento en cada una de las etapas del proceso de justicia penal y

²⁵ Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.07.XI.2.

se describen prácticas prometedoras aplicadas en distintas partes del mundo (véanse los recuadros 1 y 2).

Recuadro 1

Buenas prácticas en la India y Sudáfrica

Un plan experimental de información sobre la fianza destinado a reducir el uso de la detención en Sudáfrica en el caso de las personas que no pueden pagar una fianza ha reducido el número de detenidos en espera de juicio y ha mejorado el funcionamiento de los tribunales en varias localidades piloto. La opinión general entre quienes participan en dicho plan es que este ha producido resultados positivos^a.

En la India, un proyecto experimental destinado a llevar a la práctica un programa de visitas a las cárceles y una campaña de vigilancia de los derechos con el fin de desalentar el empleo de la detención y acelerar los juicios ha reducido el número de personas detenidas en espera de juicio^b.

^a Louise Ehlers, "Frustrated potential: the short and long term impact of pretrial services in South Africa", en *Justice Initiatives: Pretrial Detention* (Nueva York, Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta, 2008), págs. 121 a 140.

^b R. K. Saxena, "Catalyst for change: the effect of prison visits on pretrial detention in India", *Justice Initiatives: Pretrial Detention* (Nueva York, Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta, 2008), págs. 57 a 69.

35. Las sanciones sustitutivas del encarcelamiento que pueden tomarse en consideración al revisar la legislación y las políticas sobre la imposición de penas comprenden la suspensión de la condena, la libertad a prueba, los servicios a la comunidad, las multas, las indemnizaciones, las condenas condicionales, el arresto domiciliario con o sin vigilancia electrónica, las sanciones verbales y la restricción de ciertos derechos. En algunas jurisdicciones, la libertad a prueba se utiliza ampliamente como medida sustitutiva del encarcelamiento. El gran uso de la libertad a prueba se debe en buena medida a su versatilidad. La duración y las condiciones de la libertad a prueba pueden adaptarse a las necesidades y circunstancias del delincuente, y el grado de supervisión puede adaptarse al peligro que éste plantea. Los agentes de libertad vigilada, además de asegurar la supervisión, pueden ayudar a las personas sometidas a supervisión comunitaria a tener acceso a programas de tratamiento, como programas de prevención de la violencia y de tratamiento del uso indebido de sustancias, y programas destinados a los autores de delitos sexuales basados en un enfoque cognitivo. En muchas jurisdicciones europeas y en América del Norte, la difusión de los programas de vigilancia electrónica, que incluyen el control electrónico y el "marcado" electrónico, ha elevado el número de delincuentes que pueden ser supervisados en la comunidad. Los servicios de vigilancia a prueba también se han ampliado, para incluir unidades especializadas que supervisan en la comunidad a los delincuentes de mayor riesgo, incluidos los autores de delitos sexuales²⁶.

²⁶ Curt T. Griffiths, *Canadian Corrections*, 3rd ed. (Toronto, Nelson Education, 2010).

Recuadro 2

Buenas prácticas en Kirguistán: reforma de la justicia penal en 2007

El 25 de junio de 2007, Kirguistán aprobó varias enmiendas a su Código Penal, Código de Procedimiento Penal y Código de Ejecución Penal y a otras siete leyes. Las modificaciones introducen nuevas sanciones sustitutivas del encarcelamiento, un mayor uso de las opciones ya existentes y una reducción de la duración de las penas aplicables a determinados delitos. El derecho a decidir la detención de la persona se transfirió del fiscal a los tribunales. Como resultado directo de estos cambios, la población penitenciaria de Kirguistán disminuyó drásticamente, pasando de 15.249 reclusos en julio de 2006 a 9.797 en julio de 2009. Esta merma fue atribuible en gran medida a la reducción de las penas de prisión y a la atenuación de las condiciones para la puesta en libertad condicional anticipada.

36. Sin embargo, en los países de bajos ingresos en que las medidas sustitutivas tales como la libertad a prueba y los programas de vigilancia electrónica entrañarían una carga financiera imposible de sobrellevar, las opciones más sencillas, como la suspensión de la condena, el arresto domiciliario, las indemnizaciones y las multas (calculadas de forma equitativa) pueden ser las medidas de elección. El trabajo no remunerado (servicio a la comunidad) también es una alternativa posible a las penas de prisión de corta duración. Muchas jurisdicciones tienen una serie de penas aplicables a los casos en que la ejecución de la condena no ha sido posible, y disponen explícitamente que el encarcelamiento sólo debe utilizarse como último recurso. En el Afganistán la UNODC está procurando aumentar el empleo de las medidas sustitutivas del encarcelamiento, promoviendo el uso de las opciones que están previstas en la legislación pertinente pero que no se aplican. La iniciativa se basa en una evaluación completa de las necesidades contenida en la obra *Afghanistan: Implementing Alternatives to Imprisonment, in Line with International Standards and National Legislation*, publicada por la UNODC en 2008. En el marco de este proceso, la UNODC ha dirigido la revisión del Código de Procedimiento Penal del Afganistán y ha recomendado también que en la legislación nacional se establezca un mayor número de medidas sustitutivas de la detención previa al juicio.

37. Es preciso fortalecer la capacidad y crear conciencia para que aumente el uso de las medidas sustitutivas por parte de la policía, los servicios del ministerio público y el poder judicial. Sin embargo, uno de los principales problemas relacionados con la elaboración de sanciones sustitutivas del encarcelamiento es que un mayor número de personas requerirá supervisión del sistema de justicia.

38. La disponibilidad de recursos adecuados para poner en práctica medidas no privativas de la libertad es esencial en toda estrategia destinada a reducir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios. La sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, pueden desempeñar un papel crucial en el uso de medidas comunitarias sustitutivas del encarcelamiento. Uno de los principales retos es concebir estrategias que hagan participar a la comunidad, mantengan esa participación y promuevan la aceptación pública de planes que permitan a los delincuentes permanecer en la comunidad. La participación de la comunidad en los planes de reducción del hacinamiento en las cárceles mediante medidas sustitutivas del encarcelamiento no sólo es eficaz en relación con el costo sino que también contribuye a imprimir mayor vigor a los esfuerzos de reforma. Las actividades

destinadas a sensibilizar al público sobre la eficacia de las penas consistentes en servicios a la comunidad pueden aumentar la aceptación pública de esas alternativas. También debería tomarse en consideración la elaboración de medidas sustitutivas para grupos específicos de delincuentes, como las mujeres embarazadas, las madres de niños pequeños, las personas ancianas y los presos con discapacidad.

E. Fortalecimiento del acceso a la justicia y a los mecanismos de defensa pública

39. La disponibilidad de buenos abogados defensores, de un sistema de defensa pública efectivo, de acceso a representación jurídica y de información sobre la ayuda letrada disponible mejora considerablemente la administración de la justicia y puede reducir el número de personas en las cárceles. Los abogados o los auxiliares jurídicos²⁷ pueden ayudar a velar por que las causas se vean dentro de los plazos prescritos por la ley o, si ello no ocurre, por que los acusados sean puestos en libertad; además, esas personas pueden informar a los presos sobre las ventajas de declararse culpable en una etapa temprana del procedimiento y proporcionarles información exacta y actualizada, y contribuyen de manera importante a reducir la ansiedad y el estrés de los reclusos y los detenidos al ampliar sus conocimientos jurídicos. La prestación de ayuda letrada gratuita puede ayudar a asegurar que todas las personas tengan acceso a asesoramiento jurídico. Otra estrategia para velar por que los reclusos en situaciones de hacinamiento tengan acceso a la justicia consiste en fortalecer el acceso a los procedimientos civiles, las acciones mancomunadas y los planes de indemnización.

F. Elaboración o fortalecimiento de las disposiciones para la puesta en libertad anticipada

40. Los mecanismos de puesta en libertad anticipada pueden reducir el hacinamiento en las cárceles y facilitar la rehabilitación y la reinserción social. Las Reglas de Tokio promueven la utilización de medidas sustitutivas posteriores a la sentencia a fin de evitar la reclusión y de prestar asistencia a los delincuentes para su pronta reinserción social; esas medidas comprenden permisos y centros de transición, la liberación con fines laborales o educativos, distintas formas de libertad condicional, la remisión y el indulto. También deberían tomarse en consideración las cárceles abiertas. La puesta en libertad condicional ofrece al Estado la posibilidad de imponer condiciones adaptadas específicamente a las necesidades de cada delincuente y de ayudar a éste a hacer la transición del encarcelamiento a una vida respetuosa de la ley en la comunidad. Las amnistías, los indultos y las prerrogativas de clemencia también se han utilizado para reducir las poblaciones carcelarias, particularmente en los casos en que se ha encarcelado o detenido por largos períodos a personas condenadas por delitos leves, o cuando se trata de enfermos crónicos o terminales.

²⁷ Véase la nota de pie de página 7 *supra*.

41. La legislación y las políticas deberían prever claramente la posibilidad de la libertad condicional y de la puesta en libertad anticipada, junto con las condiciones que deben darse para ello. El alcance de los programas de puesta en libertad anticipada podría ampliarse de modo tal que esa puesta en libertad formara parte del proceso normal de ejecución de la sentencia. También es necesario asegurar que existan en la comunidad los recursos, programas y servicios de supervisión adecuados, y desarrollar y adoptar instrumentos de evaluación del riesgo apropiados que puedan ser de utilidad para identificar a los delincuentes que reúnan las condiciones para la liberación anticipada. En las jurisdicciones en que los presos deban solicitar la libertad condicional para que se estudie la posibilidad de ponerlos en libertad, debería alentárseles a hacerlo. Estos procedimientos podrían apaciguar las inquietudes del público acerca de la seguridad en la comunidad y ofrecer un mecanismo para informar a los delincuentes en una etapa temprana de lo que deben hacer a fin de reunir los requisitos para la puesta en libertad anticipada y de la manera en que deben comportarse para no perder esa posibilidad. Los criterios que se apliquen para tomar las decisiones sobre la puesta en libertad anticipada, como el buen comportamiento en la cárcel, deben ser claros y justos. Los procedimientos de revocación de la libertad condicional podrían contener criterios específicos para esa revocación, como el hecho de que el delincuente repita el delito o cometa otro nuevo mientras se encuentre en libertad condicional, y podrían conceder a las autoridades competentes facultades discrecionales para decidir acerca de una revocación parcial.

42. Es probable que se necesite una infraestructura administrativa a fin de facilitar y vigilar el cumplimiento de las condiciones para la puesta en libertad anticipada. Esas condiciones podrían incluir el pago de una indemnización o reparación a las víctimas; el tratamiento de los problemas relacionados con drogas o con el alcohol que hayan tenido que ver con la comisión del delito; la participación en trabajos o en actividades de educación o enseñanza de oficios; la participación en programas de desarrollo personal; o el cumplimiento de las órdenes de abstenerse de tomar contacto con determinadas personas o de mantenerse alejados de determinados lugares. La utilización de programas y servicios de puesta en libertad anticipada destinados a prestar apoyo a las personas liberadas puede facilitar la adecuada reinserción de esas personas en la comunidad y contribuir a reducir la reincidencia.

G. Medidas eficaces para prevenir la reincidencia

43. La adopción de amplias medidas encaminadas a prevenir la reincidencia es importante para reducir el número de personas en las cárceles. Los delincuentes pueden tener dificultades sociales, financieras y personales, como enfermedades mentales o problemas de adicción o uso indebido de sustancias, que hagan que no les sea fácil evitar reincidir en la actividad delictiva. Entre las características esenciales de una labor más amplia de prevención del delito deben figurar la formación profesional, la educación, programas de tratamiento y apoyo psicosocial para los delincuentes en la comunidad y para los reclusos, y el establecimiento de programas para ayudar a los delincuentes que hayan salido de la cárcel a convertirse en ciudadanos respetuosos de la ley. Las investigaciones indican que los programas de rehabilitación dan mejores resultados cuando se ejecutan en un entorno comunitario. Las estrategias deberían incluir el aumento de la eficacia de la

educación, la enseñanza de oficios, la asistencia para la reinserción social y los programas de rehabilitación ofrecidos a los reclusos, así como de los programas de reinserción en la comunidad y libertad vigilada. Los programas de enseñanza de oficios, educación y rehabilitación constituyen un componente clave de la mayoría de los programas de reforma penitenciaria aplicados por la UNODC en países en desarrollo y países que salen de conflictos, y en zonas tales como el Afganistán, los territorios palestinos ocupados y el Sudán meridional.

44. En varias jurisdicciones se han establecido programas de reinserción que ponen el acento en la importancia de preparar a los reclusos para la puesta en libertad y de asegurar la continuidad de las intervenciones de tratamiento antes y después de ella²⁸. Los objetivos de esos programas son integrar los diversos elementos de la respuesta de la justicia penal, forjar asociaciones con las comunidades e integrar las intervenciones institucionales y de base comunitaria para constituir un continuo ininterrumpido. La gestión de los casos desempeña un papel importante en la individualización del tratamiento en las cárceles y la facilitación de la reinserción social.

45. Los programas de rehabilitación y reinserción pueden entrañar la participación de personal judicial, trabajadores sociales, educadores, organizaciones no gubernamentales y voluntarios de las comunidades. Esos programas deben preparar no sólo a los propios reclusos sino también a sus familias y a la comunidad en general para su retorno a la comunidad. La educación pública es un componente fundamental de toda estrategia que pretenda aumentar la participación de la comunidad en programas comunitarios destinados a los delincuentes y antiguos delincuentes. Las Reglas de Tokio alientan a que se organicen conferencias, seminarios, simposios y otras actividades y a que se utilicen los medios de comunicación de masas para estimular la conciencia sobre la necesidad de una participación pública.

H. Aumento de la capacidad de las cárceles

46. Si bien a veces es necesario efectivamente aumentar la capacidad de las cárceles, la experiencia ha demostrado que la construcción de nuevas prisiones, por sí sola, probablemente no constituya una solución sostenible al problema del hacinamiento en las cárceles. Además, construir y mantener nuevas cárceles es caro, y puede incidir seriamente en un presupuesto que probablemente ya sea limitado.

47. Cuando sea indispensable construir nuevas cárceles, esa construcción debería ir aparejada con una estrategia amplia para reducir el número de personas que se envían a prisión a fin de encontrar una solución sostenible al crecimiento continuo de la población penitenciaria. La creación o el fortalecimiento de la infraestructura carcelaria esencial pueden brindar la oportunidad de mejorar las condiciones de las cárceles, su seguridad y el respeto de los derechos humanos de los reclusos. Sin embargo, también requieren una ampliación de la capacidad de los servicios penitenciarios. Estos servicios deberían estar disponibles en las zonas remotas a fin

²⁸ Curt T. Griffiths, Yvon Dandurand y Danielle Murdoch, *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*, Canadá, Public Safety Canada, Research Report No. 2007-2 (Ottawa, National Crime Prevention Centre, 2007). Disponible en www.publicsafety.gc.ca/res/cp/res/_fl/soc-reint-eng.pdf.

de aliviar la gran congestión de las cárceles en los centros urbanos, aumentar la seguridad y aminorar los costos de los traslados de reclusos, y reducir los retrasos en el proceso de justicia. Las cárceles deberían en lo posible construirse en las cercanías de los edificios de la policía y los tribunales a fin de mitigar el problema del traslado de los presos entre los lugares de detención policial, los tribunales y las cárceles.

48. Movilizar recursos para ejecutar programas de construcción y renovación puede ser difícil para los Estados miembros. Es preciso reforzar la cooperación entre los servicios penitenciarios y las entidades interesadas que puedan abogar por un mayor apoyo y dar más visibilidad a los problemas del sistema penitenciario. Los servicios penitenciarios deberían tomar en consideración las asociaciones con otros organismos gubernamentales, como los ministerios de salud o educación. El establecimiento o el apoyo de la comercialización de productos fabricados en las cárceles son posibles formas de generar fondos para el servicio penitenciario y de respaldar la labor de rehabilitación a través de la enseñanza de oficios, y podrían promoverse mediante la inversión privada, la cooperación con el sector privado o la adopción de políticas gubernamentales que apoyen esas actividades (por ejemplo, en lo que respecta a la adquisición). Las instituciones que vigilan las condiciones de detención, salvaguardan los derechos de los presos y previenen su explotación laboral también podrían contribuir a movilizar recursos para las cárceles.

I. Realización de investigaciones y desarrollo de sistemas de información

49. Las iniciativas más logradas tienden a ser las que se basan en un conocimiento empírico validado por los interesados principales. Por consiguiente, es importante establecer mecanismos para reunir información sobre la forma en que funciona el sistema penitenciario y el modo en que se utilizan los recursos. Las jurisdicciones deberían establecer sistemas de información para documentar la gestión de las causas, y procedimientos para recopilar información sobre las personas que se encuentran en las cárceles. Esta información puede servir de base para evaluar la eficacia de las iniciativas destinadas a reducir el hacinamiento en las cárceles; tales evaluaciones, a su vez, pueden utilizarse para elaborar y aplicar las prácticas óptimas pertinentes. Toda la información disponible debería ser de fácil comprensión para todos los principales interesados. Además, deberían establecerse redes para facilitar el intercambio de información entre las jurisdicciones con el fin de potenciar las iniciativas de reforma. Los gobiernos deberían suministrar la base de conocimientos necesaria para la planificación de la política penal y la legislación correspondiente, velando por que existan la infraestructura y los recursos adecuados para la investigación. También se requieren más esfuerzos para aumentar la conciencia pública sobre la forma en que funciona el sistema de justicia penal y las diversas estrategias de prevención del delito disponibles. La introducción de un sistema de gestión de los datos sobre los presos es uno de los componentes de varios proyectos de reforma penitenciaria ejecutados por la UNODC en países en desarrollo.

J. Políticas sociales integrales

50. La delincuencia es un problema social al que los sistemas de justicia penal sólo pueden dar una respuesta parcial. Se requieren estrategias encaminadas a instaurar una justicia social equitativa y la igualdad social, reducir la disparidad de ingresos y prevenir la marginación social, a fin de dar soluciones sostenibles y a largo plazo al hacinamiento de las cárceles. Las políticas y medidas relacionadas con la delincuencia y la justicia penal deben ser integrales y comprender la educación, la salud, la vivienda, el empleo y las medidas de lucha contra la violencia.

IV. Conclusión

51. El hacinamiento en las cárceles es un grave impedimento para la gestión segura de los establecimientos penitenciarios, la rehabilitación efectiva de los delincuentes y el cumplimiento de los instrumentos y normas de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los reclusos. El hacinamiento en los establecimientos penitenciarios puede conducir a múltiples violaciones de los derechos humanos, como la limitación del acceso a la atención de salud, la nutrición y el saneamiento.

52. Aunque la eficacia de las medidas para combatir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios varía según la situación concreta y el sistema de justicia penal de cada Estado, esas medidas deberían, en todos los casos, formar parte de una estrategia integral de prevención del delito y justicia penal.

53. De conformidad con las reglas y normas pertinentes de las Naciones Unidas, los participantes en el Seminario tal vez deseen tomar en consideración las siguientes medidas:

a) Los Estados miembros deberían reconocer que el hacinamiento en las cárceles es una violación inaceptable de los derechos humanos, que exige una respuesta firme. Cada Estado miembro debería determinar el límite máximo de la capacidad de sus cárceles. No debería adoptarse la decisión de aumentar el número de plazas en las cárceles como medio de reducir el hacinamiento sin estudiar también las formas de reducir la demanda de esas plazas, para evitar así el aumento global del número de reclusos en las cárceles;

b) Los Estados miembros deberían examinar la posibilidad de revisar, evaluar y actualizar sus políticas, leyes y prácticas a fin de asegurar que ofrezcan soluciones integrales y eficaces al problema del hacinamiento en las cárceles;

c) Las reformas y estrategias que los Estados miembros apliquen para reducir el hacinamiento deberían tener en cuenta las cuestiones de género y responder efectivamente a las necesidades de los grupos vulnerables;

d) Se debería instar a los Estados miembros a que lleven a cabo un examen de todo el sistema con el fin de determinar las ineficiencias del proceso de justicia penal que contribuyen a que los sospechosos permanezcan detenidos por largos periodos en espera de juicio y durante el proceso judicial mismo; elaborar estrategias para mejorar la eficiencia del proceso de justicia penal mediante, entre otras cosas, medidas para reducir el número de causas pendientes; y mejorar el acceso a la justicia y a los mecanismos de defensa pública;

e) Los Estados miembros deberían considerar la detención previa al juicio como un último recurso. En consecuencia, deberían estudiar la posibilidad de establecer plazos para la detención, un mecanismo de revisión de las decisiones de detener a los sospechosos, la justicia reformativa, programas de mediación y la vigilancia electrónica, a fin de reducir el número de personas mantenidas en detención previa al juicio y la duración de esa detención;

f) Se debería instar a los Estados miembros a que velen por que los tribunales dispongan de orientaciones de principio sobre la imposición de penas, sin infringir su independencia ni su libertad discrecional. Debería impartirse una orientación legislativa o normativa que refleje el principio de la proporcionalidad a fin de brindar protección contra la severidad injustificada y asegurar la aplicación efectiva de las medidas sustitutivas del encarcelamiento;

g) Se debería alentar enérgicamente a los Estados miembros a que examinen la idoneidad de la ayuda letrada y otras medidas con vistas a reforzar el acceso a la justicia y a los mecanismos de defensa pública, en particular para las personas pobres y más vulnerables;

h) Los Estados miembros deberían alentar la participación de todos los interesados en la elaboración y aplicación de estrategias y planes de acción nacionales para combatir el hacinamiento;

i) Se debería instar a los Estados miembros a que promuevan la participación de las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades locales en la aplicación de las medidas sustitutivas del encarcelamiento;

j) Se debería alentar a los Estados miembros a que implanten medidas que faciliten la puesta en libertad anticipada de los reclusos de los establecimientos penitenciarios, como la remisión a centros de transición, la vigilancia electrónica y la reducción de la duración de la pena;

k) Los Estados miembros deberían elaborar y reforzar sus mecanismos de investigación y recopilación de datos a fin de evaluar la eficacia de las reformas y estrategias y comunicar esa información al público.