



14º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal

Kioto (Japón), 7 a 12 de marzo de 2021

Distr. limitada
9 de marzo de 2021
Español
Original: inglés

Tema 4 del programa
Enfoques integrados de los retos que afronta el sistema de justicia penal

Informe de la Comisión II: seminario 2

Reducción de la reincidencia: determinar los riesgos y encontrar soluciones

Deliberaciones

1. En su primera sesión plenaria, celebrada el 7 de marzo de 2021, el 14º Congreso eligió por aclamación a Matti Joutsen (Finlandia) como Presidente de la Comisión II. En su primera sesión, celebrada el 8 de marzo de 2021, la Comisión II eligió por aclamación a Luigi Ripamonti (Italia) como Relator.

2. En sus sesiones 1ª a 3ª, celebradas los días 8 y 9 de marzo de 2021, la Comisión II llevó a cabo un seminario sobre el tema “Reducción de la reincidencia: determinar los riesgos y encontrar soluciones”. El Instituto de Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, que forma parte de la red del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, prestó asistencia a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para la preparación y organización del seminario. La Comisión tuvo ante sí los siguientes documentos:

a) Documento de antecedentes preparado por la Secretaría para el seminario sobre reducción de la reincidencia: determinar los riesgos y encontrar soluciones ([A/CONF.234/9](#));

b) Documento de trabajo preparado por la Secretaría sobre las novedades en materia de prevención del delito y justicia penal resultantes de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ([A/CONF.234/15](#));

c) Guía para las deliberaciones del 14º Congreso ([A/CONF.234/PM.1](#));

d) Informes de las reuniones preparatorias regionales del 14º Congreso ([A/CONF.234/RPM.1/1](#), [A/CONF.234/RPM.2/1](#), [A/CONF.234/RPM.3/1](#), [A/CONF.234/RPM.4/1](#) y [A/CONF.234/RPM.5/1](#)).

3. En la primera sesión de la Comisión II, celebrada el 8 de marzo, el Presidente de la Comisión inauguró el seminario. Kittipong Kittayarak del Instituto de Justicia de Tailandia pronunció un discurso de apertura. El seminario fue moderado por Seto Takeshi, Director del Instituto de Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente. El discurso principal fue pronunciado por Fergus McNeill, de la Universidad de Glasgow (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte). Presentaron ponencias los siguientes panelistas: Vera Tkachenko, UNODC; Mariana Martin, Servicio Penitenciario de Namibia; Emiliano Blanco, sección



latinoamericana de International Corrections and Prisons Association; y Heidi Bottolfs, Dirección de Servicios Correccionales (Noruega). Formularon declaraciones los representantes de Marruecos, México y Filipinas. También formularon declaraciones los observadores del Instituto de Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente y de la Federación Internacional de Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura.

4. En la segunda sesión de la Comisión II, celebrada el 8 de marzo, el Presidente de la Comisión pronunció el discurso principal del seminario. Presentaron ponencias los siguientes panelistas: Jennifer Oades, Junta Nacional de Libertad Condicional del Canadá; Jana Špero, Ministerio de Justicia y Administración Pública de Croacia; Teresia Matheka, Tribunal Superior de Kenya; y Manuel Co, Administración de Libertad Condicional y Vigilada de Filipinas. Formularon declaraciones los representantes del Japón, Honduras, Francia, Filipinas e Italia.

5. En la tercera sesión de la Comisión II, celebrada el 9 de marzo, presentaron ponencias los siguientes panelistas: Imafuku Shoji, Ministerio de Justicia del Japón; Sodiqa Williams, Safer Foundation; Olivia Rope, Penal Reform International; Ali Reunanen, Criminals Return into Society (KRIS); y Maria Cristina Mattei, Hedayah. Formularon declaraciones los representantes del Canadá, el Japón, los Estados Unidos de América y China.

Resumen del Presidente

6. En el discurso de apertura se puso de relieve la importancia de emplear un enfoque holístico para reducir la reincidencia, incluso mediante la cooperación de múltiples partes interesadas. El ponente principal, al inaugurar la primera mesa redonda, relativa a la creación de entornos penitenciarios orientados a la rehabilitación, hizo hincapié en el principio de la proporcionalidad que debía guiar las intervenciones hacia la rehabilitación personal, judicial, moral y social de los delincuentes. Recordó la importancia de evaluar las intervenciones, incluidas las perspectivas de los delincuentes al respecto, con el objetivo de determinar los obstáculos para la reinserción. Se señaló que las poblaciones más vulnerables eran las que más sufrían como consecuencia de la incapacidad del Estado para prevenir la reincidencia. Para concluir, el orador sugirió que debía evaluarse a los sistemas de justicia penal en función de su capacidad de permitir la reinserción social.

7. La primera panelista destacó los alarmantes índices de hacinamiento en las cárceles del mundo, definió las medidas que contribuían a crear entornos penitenciarios orientados a la rehabilitación y transmitió las experiencias de Kazajstán y Kirguistán. La segunda panelista se refirió a la experiencia de Namibia en la aplicación del modelo de riesgo-necesidades-receptividad, que había demostrado que tenía el potencial de reducir la reincidencia. El tercer panelista examinó la corrupción en las cárceles como un importante obstáculo para los esfuerzos de rehabilitación y la experiencia de la Argentina en la reducción de la corrupción y el riesgo de corrupción en estos establecimientos, entre otras cosas a través de la mejora de la posición del personal penitenciario y la formación en integridad. La cuarta panelista describió la experiencia de Noruega en la adopción del “principio de normalidad” en la administración penitenciaria, promoviendo la continuidad de los servicios y la participación de la comunidad, y otros esfuerzos que mejoraban la calidad de vida de los presos.

8. Durante las deliberaciones, varios oradores destacaron la importancia de legislar y utilizar medidas no privativas de la libertad, junto con los esfuerzos para dar a conocer los beneficios de tales medidas a los profesionales de la justicia penal y el público en general. Algunos oradores transmitieron ejemplos de programas de rehabilitación en las prisiones de sus países y describieron los componentes de salud, educación y formación profesional que incluían. Una oradora señaló que los Gobiernos debían mantener estadísticas detalladas para medir y controlar la reincidencia.

9. La segunda mesa redonda, sobre un planteamiento comunitario que contribuya al desistimiento, comenzó con un discurso principal en el que se destacó que los planteamientos comunitarios eran menos costosos y solían ser más eficaces que el

encarcelamiento para contribuir al desistimiento. Se señaló que los enfoques basados en la comunidad podían reforzar la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por ejemplo, mediante la mejora del acceso a los servicios sociales, la educación y el empleo y la reducción de la desigualdad social.

10. En la primera ponencia, se habló del uso de enfoques basados en la comunidad para reducir la reincidencia en el Canadá y se hizo hincapié en la importancia fundamental de las asociaciones eficaces dentro y fuera del sistema de justicia penal. Se reseñó también el papel de la junta de libertad bajo palabra del Canadá en la revisión de la libertad condicional de los delincuentes. En la segunda ponencia se expuso la experiencia de Croacia en la creación de un sistema profesional de libertad condicional, que había aumentado significativamente el uso de medidas no privativas de la libertad y había reducido la población penitenciaria desde su creación en 2009. La promoción del concepto, los beneficios y los resultados de la libertad condicional se mencionaron como elementos fundamentales para la ampliación de su uso. En la tercera presentación, se informó a la mesa redonda sobre el enfoque que abarcaba múltiples instituciones impulsado por el Poder Judicial en Kenya en los casos en que había niños involucrados, que había llevado a que más niños se beneficiaran de medidas no privativas de la libertad y a que se redujera la prisión preventiva, se prestara más orientación y se lograra su derivación del sistema de justicia penal. La cuarta ponencia se centró en el sistema de justicia de los barangáis (pueblos) de Filipinas, en el cual la unidad más pequeña del gobierno local facilitaba el acceso a la justicia a través de la justicia restaurativa. También se compartió información sobre la administración de la libertad condicional y la libertad vigilada en ese país.

11. Durante el debate, muchos oradores destacaron que contar con una amplia gama de enfoques basados en la comunidad era eficaz para rehabilitar y reintegrar a los delincuentes. Un orador observó la eficacia de utilizar a los voluntarios de la libertad condicional de la comunidad como medida para implicar a la comunidad y movilizar sus recursos en la rehabilitación de los delincuentes. Una oradora subrayó la necesidad de proporcionar un apoyo sistémico a los niños en conflicto con la ley, haciendo especial hincapié en la prevención. Diversos oradores insistieron en que ofrecer oportunidades justas y efectivas de rehabilitación a las personas que habían cometido delitos era la forma más eficaz de reducir la reincidencia y promover la seguridad pública.

12. La tercera mesa redonda, relativa a un enfoque multifacético para garantizar el apoyo y los servicios continuos para la rehabilitación y la reinserción de los delincuentes, comenzó con una presentación sobre la experiencia del Japón en la prevención de la reincidencia mediante la determinación y la satisfacción de las diversas necesidades de rehabilitación, como la vivienda, el empleo y el bienestar social. La segunda ponencia trató sobre el impacto desproporcionado de las políticas de justicia penal en las comunidades minoritarias y destacó la necesidad de que los Gobiernos y el sector privado invirtieran en programas eficaces de rehabilitación y reinserción. La tercera ponencia se centró en un enfoque de la rehabilitación con perspectiva de género y mencionó las necesidades detectadas, los obstáculos comunes y los servicios adecuados para rehabilitar a las mujeres en las cárceles. En la cuarta ponencia se destacó la importancia de proporcionar un apoyo que respondiera a las necesidades individuales del delincuente, entre otras cosas mediante la comprensión de su pasado y su entorno. Se puso de relieve también el papel de la sociedad civil en este esfuerzo. En la quinta ponencia se presentó el marco de seguimiento y evaluación paso a paso de la organización de la panelista, denominado *masar* (“camino” en árabe), diseñado para ayudar a los encargados de formular políticas y a los profesionales a elaborar programas eficaces de rehabilitación y reinserción.

13. Durante el debate, varios oradores transmitieron las experiencias de sus países y reiteraron la importancia de emplear una estrategia que involucrara a múltiples interesados para reducir la reincidencia. Se señaló que los programas de rehabilitación debían proporcionar un apoyo que satisficiera las necesidades individuales, y que las oportunidades de vivienda y empleo solían ser las más críticas de los exdelincuentes. Un orador señaló la importancia de recopilar y mantener estadísticas detalladas sobre las tasas de reincidencia como base para el desarrollo de las políticas de justicia penal.

Una oradora destacó la importancia de la financiación de los programas de base comunitaria que apoyaban la reinserción.

14. El Presidente recordó que la reducción de la reincidencia era fundamental para construir sociedades inclusivas y sostenibles, conforme a lo previsto en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Hizo hincapié en que las intervenciones de la justicia penal debían estar en consonancia con el principio de la sanción menos restrictiva y el principio de la proporcionalidad, con el objetivo de rehabilitar a los delincuentes en la comunidad siempre que fuera posible, y que los programas para reducir la reincidencia debían ser multifacéticos, implicar a todas las partes interesadas y garantizar la necesaria continuidad de la atención en los entornos de rehabilitación. En ese contexto, invitó a los participantes a considerar los siguientes puntos planteados durante los debates:

a) Para reducir la reincidencia, los Estados Miembros deben comprometerse a recopilar las estadísticas pertinentes, definir las causas profundas de la delincuencia y la reincidencia, incluido el impacto de la pobreza, el desempleo, la falta de hogar, la discriminación y los problemas de salud (en particular, de salud mental), evaluar los enfoques de reinserción social y compartir los datos, las investigaciones y los resultados de las evaluaciones a nivel nacional e internacional;

b) Se alienta a los Estados Miembros a desarrollar intervenciones eficaces para la rehabilitación y la reinserción social de los delincuentes, reconociendo que esto es crucial para la seguridad pública y la inclusión social, y aplicando un enfoque realista y gradual que tenga en cuenta la disponibilidad de recursos y la viabilidad de las medidas que deben adoptarse en un determinado plazo, que tome como referencia las experiencias de otras jurisdicciones y que analice la posibilidad de utilizar la tecnología de la información de una forma eficaz en función del costo;

c) Se anima también a los Estados Miembros a aplicar un enfoque de múltiples partes interesadas para la reinserción social de los delincuentes, con la participación del sector público, tanto a nivel estatal como local, el sector privado, las organizaciones confesionales, los círculos académicos, los voluntarios y los miembros de la comunidad. Los Estados Miembros deberían tratar de promover las alianzas público-públicas y público-privadas, con el fin de asegurar la continuidad del apoyo y de ayudar a los delincuentes a conseguir un empleo y una vivienda y a acceder a servicios legales, sociales y médicos, así como a oportunidades educativas y a formación profesional;

d) Reconociendo que la comprensión y la cooperación del público son elementos clave para la reinserción de los delincuentes en la sociedad, se invita a los Estados Miembros a emprender actividades de concienciación dirigidas al público en general, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, los voluntarios, los empleadores y los familiares de los delincuentes, a fin de aumentar la comprensión del impacto del encarcelamiento y de las medidas no privativas de libertad en las víctimas, en la reinserción social de los delincuentes y en la seguridad pública, y de obtener el apoyo del público a la reinserción de los delincuentes en la comunidad;

e) Se invita a los Estados Miembros a reconocer la eficacia de las intervenciones de rehabilitación basadas en la comunidad y a asegurar que exista una entidad pública con el mandato pertinente, recursos suficientes y personal adecuado, como un servicio especializado de libertad a prueba, para gestionar, supervisar y apoyar a los delincuentes en la comunidad. Se invita también a los Estados Miembros a inspirarse en las experiencias exitosas de participación de voluntarios de la comunidad que prestan apoyo para la reinserción de los delincuentes;

f) Se alienta a los Estados Miembros a aplicar respuestas penales guiadas por el principio de la proporcionalidad y evaluadas por su capacidad para permitir la reinserción de los delincuentes; utilizar el encarcelamiento como último recurso, reconociendo que el entorno penitenciario suele ser menos propicio para la rehabilitación y la reinserción social que las medidas basadas en la comunidad; utilizar un conjunto adecuado e innovador de medidas sustitutivas de la privación de libertad como alternativas al encarcelamiento y a la prisión preventiva, sobre la base de las

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio) y las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delinquentes (Reglas de Bangkok); y considerar el uso de intervenciones de justicia restaurativa que tengan en cuenta las cuestiones de género, estén adaptadas a las necesidades de los niños y respeten los derechos humanos, habida cuenta de sus posibles beneficios para las víctimas, su valor para la comunidad afectada por el delito y su impacto positivo en la reinserción social de los delinquentes;

g) Se invita a los Estados Miembros a establecer entornos penitenciarios orientados a la rehabilitación, en consonancia con las Reglas Nelson Mandela y las Reglas de Bangkok, asegurando que los reclusos reciban un trato justo, con el respeto debido a su dignidad inherente como seres humanos, y que se preste apoyo a su rehabilitación personal, judicial, moral y social; garantizando que la vida de los presos en la cárcel refleje la vida en la comunidad; asegurando una administración de los establecimientos penitenciarios y una gestión de casos adecuadas y haciendo frente al hacinamiento, las malas condiciones de las cárceles, la violencia en ellas y la corrupción; ofreciendo intervenciones, programas de tratamiento, educación, formación profesional y trabajo que tengan en cuenta los riesgos y las necesidades particulares de cada persona; permitiendo que los delinquentes conserven los lazos con sus familias y comunidades; y contratando a personal penitenciario que muestre una actitud de apoyo a la rehabilitación de los delinquentes e invirtiendo en la formación multidisciplinaria del personal;

h) Se alienta a los Estados Miembros a adaptar las intervenciones y el tratamiento a las necesidades individuales de cada delincuente, en particular de aquellos que tienen necesidades específicas, como los jóvenes, las personas de edad avanzada, las personas con discapacidad, los pobres y los grupos marginados, y a eliminar los obstáculos a la reinserción social;

i) Se alienta también a los Estados Miembros a elaborar y aplicar políticas y programas específicos de rehabilitación y reinserción que tengan en cuenta las cuestiones de género, de conformidad con las Reglas de Bangkok, sobre la base de investigaciones sobre los obstáculos específicos a los que se enfrentan las mujeres en su rehabilitación, como la estigmatización, y en las buenas prácticas existentes;

j) En el tratamiento de los presuntos infractores que sean niños, se alienta además a los Estados Miembros a ampliar el uso de la derivación de casos sin recurrir a procesos judiciales y de las medidas no privativas de libertad, y a garantizar que la privación de libertad se utilice como medida de último recurso y que cualquier medida adoptada promueva la rehabilitación y la reinserción social del niño. Se consideró que la cooperación multisectorial era un requisito clave para lograr esos objetivos;

k) Se alienta a los Estados Miembros a transmitir información sobre prácticas prometedoras y a considerar la posibilidad de elaborar, bajo los auspicios de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y con el apoyo de la UNODC, estrategias modelo para reducir la reincidencia que reflejen, entre otras cosas, las buenas prácticas examinadas durante el seminario;

l) Se alienta también a los Estados Miembros a prestar apoyo a las medidas de creación de capacidad para los profesionales de la justicia penal dirigidas a reducir la reincidencia y se los invita a examinar la posibilidad de solicitar asistencia técnica a la UNODC, a la red del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, a otras organizaciones internacionales y regionales y a los interesados no gubernamentales pertinentes.