

## **Reforma penitenciaria y medidas alternativas al encarcelamiento en el contexto Latinoamericano**

Opinión Técnica Consultiva *ex officio* No. 006/2013, dirigida a los Estados de la región de América Latina

**Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe – UNODC ROPAN**

**Equipo de Justicia Criminal y Reforma Penitenciaria**

---

### **CONSIDERANDO,**

la Resolución 2005/21 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en la que se solicitó la asistencia técnica de UNODC para los Estados miembros, en especial los Estados en vías de desarrollo, en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal y de la reconstitución de los sistemas de justicia penal nacionales<sup>1</sup>;

las Resoluciones 2006/22, 2006/25 y 2007/24 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en las que se instó el asesoramiento técnico de UNODC a los Estados miembros para colaborar en la reforma penitenciaria y en el diseño de medidas alternativas al encarcelamiento, con especial atención a la gestión de los sistemas penitenciarios, al tratamiento de las personas privadas de libertad en especial situación de vulnerabilidad y a la implementación de programas de justicia restaurativa<sup>2</sup>;

la posición institucional de UNODC respecto al tema, establecida en la nota conceptual titulada “Reforma penitenciaria y medidas alternativas al encarcelamiento” de febrero de 2011<sup>3</sup> y la necesidad de su complementación en el contexto latinoamericano;

la práctica impulsada por UNODC ROPAN en la elaboración de Opiniones Técnicas Consultivas destinadas a apoyar a las autoridades estatales en el diseño de políticas a la luz del derecho internacional y la utilidad de divulgar las áreas de trabajo y los servicios técnicos de UNODC ROPAN en materia penitenciaria para los Estados de la región.

---

<sup>1</sup> ECOSOC. Resolución 2005/21. Disponible en: <http://www.un.org/en/ecosoc/docs/2005/resolution%202005-21.pdf>, punto resolutivo 7.

<sup>2</sup> ECOSOC. Resoluciones 2006/22, 2006/25, 2007/24. Disponibles respectivamente en: <http://www.un.org/en/ecosoc/docs/2006/resolution%202006-22.pdf>; <http://www.un.org/en/ecosoc/docs/2006/resolution%202006-25.pdf>; <http://www.un.org/en/ecosoc/docs/2007/resolution%202007-24.pdf>.

<sup>3</sup> UNODC. Prison reform and alternatives to imprisonment: concept note. Disponible en: [http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC\\_Prison\\_reform\\_concept\\_note.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_Prison_reform_concept_note.pdf).

Se expone la presente Opinión Técnica Consultiva *ex officio* con vistas a: (1) complementar la posición institucional de UNODC respecto a la reforma penitenciaria y las medidas alternativas al encarcelamiento en el contexto latinoamericano; y (2) presentar a los Estados de la región los servicios de asesoría técnica prestados por UNODC ROPAN en materia penitenciaria. Así como las demás Opiniones Técnicas Consultivas de esta Oficina Regional, el presente documento toma por base el derecho internacional de los derechos humanos y la vasta experiencia de UNODC con proyectos de apoyo en los procesos de reforma penitenciaria en el mundo.

## 1. CUESTIÓN DE PREVIA CONSIDERACIÓN

### 1.1 Opiniones Técnicas Consultivas *ex officio*.

En líneas generales, las Opiniones Técnicas Consultivas son desarrolladas para contestar a una consulta planteada por una autoridad estatal dentro de las áreas del mandato de UNODC ROPAN, con el propósito de colaborar en el diseño de políticas públicas en armonía con los estándares internacionales en materia de derechos humanos y el derecho comparado. En este sentido, UNODC ROPAN ya ha emitido distintas Opiniones, en su mayoría concernientes a la esfera penitenciaria<sup>4</sup>.

En su Opinión Técnica Consultiva No. 004, UNODC ROPAN expuso los principios que orientan estos documentos, siendo los mismos: la publicidad; la facultad de precisar, esclarecer o reformular las consultas presentadas; y la aplicación práctica de las Opiniones Técnicas Consultivas<sup>5</sup>. Dichos principios fueron en gran parte extraídos de aquellos que rigen la competencia consultiva de los Tribunales Internacionales.

Sin embargo, conforme UNODC ROPAN ya ha afirmado en su Opinión Técnica Consultiva No. 004/2013, las Opiniones de esta agencia operativa de las Naciones Unidas no buscan de ninguna forma reproducir o competir con aquellas emanadas de los órganos jurisdiccionales internacionales<sup>6</sup>. Como consecuencia, no todos los principios que fundamentan las Opiniones de una Corte pueden ser aplicados a las Opiniones Técnicas Consultivas de UNODC ROPAN<sup>7</sup>. Es por ello, que se decidió emitir una Opinión *ex officio* para ampliar la utilización de esta modalidad de asesoramiento a los Estados. El objetivo es usar la misma estructura de las Opiniones Técnicas para establecer una adaptación al contexto latinoamericano del posicionamiento internacional de UNODC, divulgando, a la vez, los servicios técnicos que esta agencia está preparada para ofrecer a los Estados de la región.

## 2. PROPÓSITO Y OBJETIVOS DE LA OPINIÓN

El propósito de esta Opinión es describir cómo UNODC formula y ofrece actividades de asistencia técnica que ayuden a los países a reformar sus sistemas penitenciarios en consonancia con las normas de las Naciones Unidas y los estándares internacionales en materia de derechos humanos. A través de sus oficinas en el campo, esta agencia desempeña un papel importante que tiene como principal finalidad contribuir a que los Estados Miembros reformen sus sistemas penitenciarios de conformidad con los requisitos mínimos consagrados en las normas internacionales. UNODC cuenta con una sólida experiencia en la materia y está preparada para ampliar sus actividades de

<sup>4</sup> Entre los principales temas tratados en estos documentos, se puede mencionar el uso obligatorio de vestimentas para las personas privadas de libertad, el uso de brazalete electrónico de monitoreo como medida alternativa al encarcelamiento, el derecho a la visita íntima, la corrupción y el derecho a la participación para las personas privadas de libertad.

<sup>5</sup> UNODC ROPAN. Opinión Técnica Consultiva No. 004/2013, Corrupción en el contexto penitenciario de la República de Panamá. p. 2.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>7</sup> UNODC ROPAN es consciente de que las Cortes Internacionales están impedidas de ejercer su competencia consultiva *ex officio* o *motu proprio*. Sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya ha decidido en el siguiente sentido: “[...] un tribunal como esta Corte, una vez consultado, por un Estado o un órgano internacional, asume jurisdicción sobre el asunto, y puede y debe determinar *ex officio* si emitirá o no la Opinión Consultiva solicitada, aunque la solicitud haya sido retirada.”

asistencia técnica en el área penitenciaria para otras regiones del mundo, en especial Latinoamérica.

Es importante destacar que ya han sido y siguen siendo ejecutados por UNODC una serie de proyectos en esta área en diferentes regiones. Este documento incluye una evaluación de todos los logros de UNODC en materia penitenciaria, indicando las áreas donde la experiencia de esta agencia puede ser útil para futuras oportunidades de implementación de proyectos.

Este documento hace especial referencia a la **prevención y tratamiento del VIH / SIDA y de la dependencia a las drogas**, considerando que estas son las principales áreas de intervención en muchos de los proyectos de apoyo a la reforma penitenciaria implementados por UNODC. Sin embargo, las cuestiones más específicas relacionadas con los programas sobre la prevención y tratamiento del VIH / SIDA y la prevención del consumo de drogas no están incluidas en este documento. Este enfoque está en línea con la estrategia integral y multidisciplinaria promovida por UNODC en el campo de la reforma penitenciaria, como un elemento esencial para el éxito y la sostenibilidad de sus proyectos.

Asimismo, este documento incluye algunas referencias respecto a la atención a **niños y niñas en conflicto con la ley** en el marco de proyectos destinados a mejorar el tratamiento de las personas privadas de libertad en especial situación de vulnerabilidad. La inclusión de algunos aspectos de la justicia penal juvenil en este documento se basa en la constatación de que muchos niños y niñas se encuentran encarcelados en todo el mundo. En algunas ocasiones, estos menores son encarcelados conjuntamente con personas adultas, a pesar de las disposiciones de las normas internacionales relativas a la necesidad de responder de manera diferente y más adecuada a los niños en conflicto con la ley penal, en el ámbito de los sistemas independientes de justicia para menores. En Latinoamérica, el crecimiento del número de personas menores de edad como miembros de grupos criminales urbanos, tales como bandas o pandillas, ha contribuido de forma significativa al incremento del número de niños y niñas privados de libertad.

Por lo tanto, si bien es importante que actividades destinadas a la atención a grupos vulnerables en el contexto penitenciario, incluidos los niños y niñas, sean abordadas en el marco de los programas de reforma penitenciaria; se destaca la necesidad de llevar a cabo esfuerzos paralelos para apoyar los sistemas de justicia juvenil para que esta población específica sea tratada de conformidad con el derecho internacional. En este contexto, la justicia juvenil debería tener como principal objetivo la rehabilitación de los niños y niñas, promoviendo las medidas alternativas a la privación de libertad y los programas de justicia restaurativa. Se recomienda la cooperación con UNICEF y otros organismos directamente encargados de la justicia penal juvenil con vistas a elaborar respuestas adecuadas y sostenibles para los niños y niñas en conflicto con la ley, en consonancia con las obligaciones contenidas en la Convención sobre los Derechos del Niño y las recomendaciones de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad y la orientación del Secretario General sobre el enfoque de las Naciones Unidas sobre la justicia para los niños.

### **3. ESTRATEGIA DE REFORMA PENITENCIARIA INTEGRAL Y MULTIDISCIPLINARIA**

Antes de presentar los instrumentos internacionales utilizados por UNODC como guías en la materia, es necesario esclarecer el enfoque multidisciplinario utilizado por esta agencia en la implementación de proyectos de apoyo a la reforma penitenciaria. Este enfoque multidisciplinario tiene especial relevancia en el contexto latinoamericano donde los escasos recursos destinados a

los Sistemas Penitenciarios demuestran la necesidad de una adecuada coordinación interinstitucional para la promoción de una reforma penitenciaria sostenible.

En este sentido, es de suma importancia que la reforma penitenciaria no se considere aisladamente de la reforma integral de la justicia penal. Una reforma penitenciaria efectiva implica una revisión de las políticas de prevención y persecución del delito. Por ello, las transformaciones en los sistemas penitenciarios deberían ser diseñadas en el marco de una reforma integral del sistema de justicia criminal, interviniendo no sólo en el Sistema Penitenciario sino también en otras instituciones encargadas del cumplimiento de la ley (tales como la Policía, el Ministerio Público y el Poder Judicial), así como las demás instituciones estatales responsables de la prestación de servicios públicos básicos en las áreas de educación, salud, protección de los derechos humanos, y etc.

Entre todas las instituciones estatales, es evidente que el Poder Legislativo juega un papel fundamental en la situación de los sistemas penitenciarios y en una reforma penitenciaria que asegure el cumplimiento de los estándares mínimos internacionales en materia de derechos humanos. En una región de países basados en el *civil law*, esta es una constatación particularmente relevante. Es necesario que los Estados, especialmente los Estados de la región latinoamericana, emprendan una revisión de su legislación penal con vistas a garantizar el principio de la intervención mínima del derecho penal, la racionalización del uso de la pena privativa de libertad y la implementación de medidas alternativas al encarcelamiento<sup>8</sup>. Un marco normativo penal que contemple estos principios básicos contribuiría de forma significativa en la disminución del hacinamiento que experimentan la mayoría de los sistemas penitenciarios de la región latinoamericana.

Teniendo en cuenta que la reforma penitenciaria debería estar considerada en el marco de la reforma integral de la justicia, es importante subrayar el papel del Ministerio Público y del Poder Judicial en la promoción de sistemas de persecución del delito que garanticen la máxima celeridad posible de los procesos penales, disminuyan el uso de la prisión preventiva y utilicen medidas no privativas de libertad.

Otras entidades estatales, fuera del ámbito de la justicia penal, no están excluidas de participar en el proceso de la reforma penitenciaria. En el caso del tratamiento<sup>9</sup> de personas en especial situación de vulnerabilidad, los distintos organismos estatales deberían actuar conjuntamente para lograr un servicio penitenciario efectivo, especialmente en el caso de las personas privadas de libertad que viven con VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual, discapacidades físicas o mentales, etc. Asimismo, la atención de las personas privadas de libertad adictas a las drogas también implica un abordaje multidisciplinario. En Latinoamérica esta es una cuestión esencial para el desarrollo de una efectiva reforma penitenciaria, considerando que un número significativo de personas privadas de libertad son adictas a algún tipo de droga.

UNODC ROPAN considera que una reforma penitenciaria que tome por base el enfoque multidisciplinario y los principios de intervención penal mínima mencionados anteriormente, contribuirá en el logro de una reforma integral del sistema penal que respete los estándares internacionales y las normas del derecho internacional de los derechos humanos.

---

<sup>8</sup> UNODC ROPAN. Opinión Técnica Consultiva No. 002. Disponible en: [http://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion\\_2/Opinion\\_Consultiva\\_002-2013\\_ESPANOL.pdf](http://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_2/Opinion_Consultiva_002-2013_ESPANOL.pdf).

<sup>9</sup> El empleo del término tratamiento será discutido más adelante en esta Opinión.

#### 4. INSTRUMENTOS GUÍAS PARA LA REFORMA PENITENCIARIA: REGLAS Y NORMAS DE LAS NACIONES UNIDAS

Los sucesivos Congresos de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal han estudiado la forma en que los sistemas de justicia penal pueden funcionar de la manera más eficaz y humana posible. Los Congresos más recientes, celebrados en Viena/Austria en 2000, en Bangkok/Tailandia en 2005 y en Salvador/Brasil en 2010<sup>10</sup> han seguido reforzando el papel de las Naciones Unidas en el ámbito de la reforma de la justicia penal. La Declaración de Viena y sus planes de acción, en particular, destacaron la importancia de la cuestión de la reforma integral de la justicia penal.

A lo largo de los últimos años, dichos Congresos de las Naciones Unidas han venido impulsando un conjunto de reglas y normas relacionadas con la prevención del delito y la justicia penal.

Entre las reglas y normas que se relacionan directamente con la reforma penitenciaria las más importantes son: las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, las Reglas de las Naciones Unidas Mínimas para las sanciones no privativas de libertad (Reglas de Tokio); 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). En el contexto regional americano, se pueden mencionar los “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas” aprobados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA). (Un breve resumen de estas normas puede ser encontrado en el cuadro 1 abajo).

A pesar de su naturaleza jurídica de "soft-law" (sin fuerza vinculante para los Estados Miembros), las reglas y normas han hecho una contribución significativa para la promoción de estructuras de justicia penal más eficaces y justas en tres dimensiones. En primer lugar, pueden ser utilizadas a nivel nacional mediante el fomento de diagnósticos más específicos de los sistemas penitenciarios, pudiendo llevar a la adopción de una correspondiente reforma de la justicia penal. En segundo lugar, pueden ayudar a los países a desarrollar estrategias sub-regionales y regionales en materia penitenciaria. En tercer lugar, proporcionan orientación a los Estados para mejorar sus prácticas de acuerdo con las normas recomendadas internacionalmente.

Es importante mencionar la existencia de muchos otros instrumentos internacionales, que incluyen tanto tratados legalmente vinculantes (*international hard Law*), así como declaraciones, normas y directrices, que son directamente relevantes para el mandato de UNODC en el ámbito de la reforma de la justicia penal, y para la reforma penitenciaria como un componente integral de la reforma de la justicia penal. (Algunos de ellos se encuentran mencionados en el cuadro 2 más abajo<sup>11</sup>).

UNODC ROPAN recuerda que todos las reglas internacionales mencionadas anteriormente constituyen un *corpus juris* de protección internacional para las personas privadas de libertad, y por lo tanto deben ser leídas e interpretadas conjuntamente.

<sup>10</sup> <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/CONF.213/L.6/REV.2>

<sup>11</sup> Para obtener información completa sobre las reglas y normas de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal, consulte "Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal" de las Naciones Unidas, Nueva York, 2006 (accesible en <http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/tools.html>)

**Cuadro 1: Normas internacionales claves en materia penitenciaria**

**Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos:** establecen orientaciones sobre los elementos más esenciales de un sistema penitenciario para que cumpla con los requisitos de los principios y buenas prácticas internacionalmente aceptadas. Cubren los temas de la administración penitenciaria, la dotación de personal, condiciones de las cárceles, los servicios de salud, actividades de la prisión, la preparación para el período de libertad y apoyo posterior a la liberación.

**Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión:** proporcionan pautas muy específicas para proteger los derechos de todas las personas detenidas y presas, en particular su derecho a ser informado de los cargos en su contra, el derecho a comunicarse con sus familias, el derecho al acceso inmediato a los abogados, el derecho a ser llevado sin demora ante una autoridad judicial, entre otros.

**Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos:** contienen 11 principios, que esclarecen o explican algunas de las normas básicas contenidas en las Reglas Mínimas, tales como la necesidad de respetar la diversidad cultural y religiosa, así como el derecho de los reclusos al acceso a la educación, actividades culturales, servicios de empleo remunerado y a la salud de acuerdo a los recursos disponibles en el país. También subrayan la necesidad de apoyo posterior a la liberación. El Principio 7 establece una sólida declaración sobre la necesidad de avanzar hacia la abolición de la incomunicación como castigo.

**Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad (Reglas de Tokio):** establecen la importancia del desarrollo y aplicación de medidas alternativas al encarcelamiento y proporcionan una orientación sobre las sanciones y medidas no privativas de libertad, en todas las fases del proceso penal.

**Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok):** complementan los demás instrumentos mencionados anteriormente con vistas a satisfacer las necesidades específicas de las mujeres privadas de libertad.

**Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas:** establecen un conjunto de principios que consideran el contexto penitenciario del continente americano y que aspiran a transformarse en fuente de inspiración para la implementación de buenas prácticas en la región.

## **Cuadro 2: Algunas normas internacionales relevantes para los procesos de reforma penitenciaria**

- Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes;
- Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes;
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción;
- Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de la ONU;
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial;
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer;
- Código de Conducta para Funcionarios Encargados del Cumplimiento de la Ley;
- Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados del Cumplimiento de la Ley;
- Salvaguardias para garantizar la protección de los derechos de los condenados a la pena de muerte;
- Recomendaciones relativas a la cadena perpetua;
- Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal;
- Declaración de Kampala sobre las condiciones penitenciarias en África;
- Declaración de Arusha sobre buenas prácticas penitenciarias; y
- Declaración de Kadoma sobre el Servicio a la Comunidad y las recomendaciones del seminario titulado "La justicia penal: el reto de hacinamiento en las cárceles".

## **5. PRINCIPALES DESAFÍOS**

En la mayoría de los países del mundo, la detención y el encarcelamiento son las principales medidas y sanciones utilizadas contra las personas acusadas o condenadas en un proceso penal. El uso excesivo de la pena privativa de libertad conduce a una serie de desafíos que se refuerzan mutuamente al tratar de responder adecuadamente a las necesidades de reinserción social de los delincuentes, violando al mismo tiempo los derechos de aquellas personas inocentes que cumplen pena de prisión preventiva.

En este sentido, es importante analizar la situación penitenciaria en los países de renta baja y media de la forma más realista posible, a efectos de separar buenas y malas prácticas. Esto incluye reconocer que los sistemas penitenciarios son subsistemas del sistema de justicia criminal. Como se argumentará más adelante, la sobrepoblación es una de las principales consecuencias de las altas tasas de delincuencia y de la promoción de una política que fomenta el uso de la prisión. Esta combinación nociva, sumada a la inequidad en la distribución del ingreso, genera el escenario propicio para el colapso de los sistemas penitenciarios. Como respuesta a este complejo contexto, el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente – ILANUD ha reconocido que es necesario planificar al menos dos estrategias básicas: a largo plazo, desarrollar políticas de reconstrucción de los sistemas penitenciarios en armonía con el modelo penitenciario de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas; y a corto y mediano plazo, impulsar acciones básicas para la gestión de la emergencia existente.

A continuación serán desarrollados los principales desafíos a los que se enfrentan los sistemas penitenciarios de todo el mundo, con especial atención a los problemas específicos del contexto latinoamericano.

### **5.1 Crecimiento de la tasa de encarcelamiento**

El Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente - ILANUD ha constatado, que el aumento de las tasas de encarcelamiento tiene dos explicaciones posibles: (1) el aumento de la violencia y de la criminalidad y (2) la dependencia excesiva de la pena de prisión, la que sigue prevaleciendo sobre alternativas más económicas y efectivas. En Latinoamérica, ambos factores expuestos anteriormente inciden en el crecimiento de las tasas de encierro, retroalimentándose entre sí. La organización ha concluido que: “La criminalidad en la región es muy alta y en la mayoría de los países en ascenso, y también en la generalidad de los países prevalecen políticas de mayor uso y mayor severidad de la justicia penal”<sup>12</sup>.

### **5.2 El Hacinamiento**

La principal consecuencia del crecimiento de las tasas de encierro es el hacinamiento que experimentan los centros penitenciarios de todo el mundo, especialmente en la región latinoamericana. Además, en muchos países la mayoría de las personas privadas de libertad están en espera de juicio, por una serie de razones, incluyendo: el uso excesivo de la prisión preventiva, la sobrecarga de casos en los tribunales y los difíciles procedimientos de prueba, que dan lugar a retrasos inaceptables en la conclusión del proceso penal. Un alto número de detenidos no tienen acceso a un abogado y se enfrentan a procedimientos judiciales injustos. La mayoría de las personas privadas de libertad provienen de sectores pobres y marginados de la sociedad. Otro problema grave es que en muchos Estados una gran proporción de la población carcelaria ha sido condenada por delitos menores. Leyes más severas relativas a los delitos de drogas, por ejemplo, han llevado al rápido aumento de la población carcelaria en varios países de la región y del mundo.

El hacinamiento conduce al deterioro de las condiciones de la prisión, genera violencia en las cárceles, la propagación de muchas enfermedades (en especial aquellas de transmisión sexual) y provoca múltiples violaciones de los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

### **5.3 Malas condiciones de reclusión**

Las condiciones de reclusión en muchos países no cumplen con los estándares mínimos establecidos en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, así como otras normas y estándares internacionales y regionales. La falta de espacio y de alimentación adecuada, de agua potable, el saneamiento deficiente, la falta de luz natural y aire fresco son rasgos característicos de muchas prisiones en todo el mundo. Las condiciones son especialmente difíciles en las cárceles que están superpobladas y son con frecuencia todavía peores en los centros de detención preventiva, en los que debería presumirse la inocencia de los detenidos.

---

<sup>12</sup> CARRANZA, Elías. Crime, criminal justice and prisons in Latin America and the Caribbean: the United Nations Model based on rights and obligations and the need for comprehensive social and criminal justice policies. In: *Crime, Criminal Justice and Prison in Latin America and the Caribbean*. Siglo XXI: Madrid, 2010.



#### **5.4 La falta de comunicación interinstitucional**

Una característica general de muchos sistemas es la falta de coordinación y cooperación adecuada entre las diferentes instituciones de justicia, por ejemplo, el sistema penitenciario y el sistema judicial, lo que lleva a los retrasos en la tramitación de los casos de los presos, agravando el problema del hacinamiento, especialmente en el caso de la detención preventiva.

#### **5.5 La falta de sistemas de información y planificación estratégica**

Un proceso de planificación estratégica, idealmente integrado en la planificación destinada al desarrollo del sistema de justicia penal en su conjunto, basada en el análisis de datos objetivos y fiables, es indispensable para la reforma y la gestión sostenible de los sistemas penitenciarios. En muchos sistemas, la planificación así como los sistemas para recopilar datos fiables con el fin de permitir la introducción de este tipo de planificación, es insuficiente.

#### **5.6 La falta de programas y servicios de reintegración social**

Las normas internacionales hacen hincapié en que los presos deben recibir asistencia para su reintegración social, con el fin de estar en condiciones de vivir una vida de respeto a la ley en el período posterior a su liberación. La prestación de actividades útiles en las cárceles, incluidos los programas educativos y de formación profesional, los centros de ejercicio físico, la terapia y el tratamiento de problemas como la adicción a las drogas y la discapacidad mental, están ausentes en muchos sistemas penitenciarios, en cierta medida, debido a la falta de recursos, pero por lo general debido a la falta de conocimiento respecto a los objetivos de la rehabilitación. Esta carencia agrava los desafíos que enfrentan las personas privadas de libertad en el reingreso a la sociedad y provoca los altos índices de reincidencia.

#### **5.7 Servicios de salud deficientes**

Los servicios de salud en los centros penitenciarios, cuando existen, suelen ser deficientes y carecen de fondos resultando en la escasez de personal y de medicamentos esenciales. Con frecuencia, la atención sanitaria en los centros penitenciarios se encuentra por completo aislada del sistema general de asistencia a la salud, lo que dificulta la calidad de la atención a la salud y la continuidad de este servicio público después de la liberación. La falta de servicios sanitarios adecuados en las cárceles impide significativamente la reinserción social de las personas privadas de libertad, llevando también a la propagación de enfermedades transmisibles que amenazan la vida en las cárceles y de la comunidad.

#### **5.8 Aislamiento: la falta de inspección y de mecanismos de control**

Las cárceles de todo el mundo tienden a aislarse de la sociedad y por lo tanto, las personas privadas de libertad son fácilmente olvidadas por el público. La ausencia de mecanismos de supervisión e inspección adecuados a cargo de órganos independientes es un problema común de muchos países. La supervisión independiente de las cárceles es una de las garantías esenciales contra la tortura y los malos tratos en los centros de detención. La supervisión de las cárceles por los órganos de vigilancia también es importante para aumentar la conciencia pública sobre la situación de las personas privadas de libertad y las condiciones carcelarias.

#### **5.9 La falta de apoyo y de información para la sociedad civil**

Grupos de la sociedad civil, como las ONG o universidades tienen una participación mínima en el proceso de justicia penal en muchos países, aunque esté claro que la cooperación entre las

administraciones penitenciarias y los organismos de la sociedad civil puede: mejorar la reinserción social de los reclusos de manera significativa, aumentar la transparencia de las prisiones, impedir la violación de derechos humanos, y contribuir a la sensibilización sobre el sistema penitenciario y las personas privadas de libertad.

### **5.10 La falta de recursos económicos y humanos**

La mejora de las condiciones y servicios en las prisiones no es generalmente una prioridad en la mayoría de los países. Además, la mayoría de los fondos asignados a los sistemas penitenciarios son utilizados para mejorar la seguridad de las cárceles. Como consecuencia, se invierte una baja cantidad de recursos para los programas de reinserción social de las personas privadas de libertad. El problema es agravado por la ineficiencia en la planificación que permitiría un gasto más eficaz de los pocos recursos asignados.

### **5.11 Los/as niños/as en conflicto con la ley**

Los/as niños/as en conflicto con la ley son encarcelados en todo el mundo, a pesar de las disposiciones de los instrumentos internacionales, que establecen que la detención, el encarcelamiento o la prisión sólo se utilizarán como medida de último recurso y durante el período más breve posible. Los/as niños/as son tratados como adultos en muchos sistemas durante la sentencia y recluidos junto con presos adultos, poniéndolos en riesgo de abuso.

En la región latinoamericana, estudios recientes apuntan a un aumento significativo en el número de niños y niñas en conflicto con la ley penal como consecuencia de su reclutamiento por parte de organizaciones criminales, como pandillas o bandas.

### **5.12 Las mujeres privadas de libertad**

Las mujeres siguen representando una proporción muy pequeña de la población penitenciaria en todo el mundo. Sin embargo, la tasa de encarcelamiento de las mujeres está aumentando y a un ritmo más rápido que la de los varones. El hecho de que la proporción masculina de personas privadas de libertad siempre ha sido mucho mayor que la femenina en el sistema penitenciario se ha traducido en una indiferencia general a las necesidades específicas de las mujeres, así como la negación de muchos servicios y oportunidades al alcance de los varones. El cambio en la composición de la población penitenciaria ha puesto de relieve las deficiencias en casi todos los sistemas penitenciarios para satisfacer las necesidades específicas de género de las mujeres reclusas. Los desafíos relativos a la situación de los niños y niñas de madres encarceladas también se han puesto de manifiesto en muchos países.

### **5.13 Las personas privadas de libertad en especial situación de vulnerabilidad**

Con el crecimiento de la población penitenciaria, el número y la proporción de presos con necesidades especiales también siguen aumentando. Estos grupos incluyen a los presos con necesidades especiales de atención a la salud mental, los reclusos adictos a las drogas, los reclusos extranjeros, las minorías raciales y étnicas, los reclusos y los presos mayores con discapacidad, las personas de la comunidad LGBTI (Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgeneros e Intersex) entre otros. Los requisitos de atención especial a estos grupos rara vez se cumplen en las cárceles, y en especial en las instalaciones que están superpobladas y con pocos recursos.

## 5.14 La corrupción en el ámbito penitenciario

Conforme UNODC ROPAN ha expresado en su Opinión Técnica Consultiva No. 004/2013 la corrupción constituye uno de los principales desafíos de los sistemas penitenciarios. Entre los procedimientos más vulnerables a la corrupción en el contexto penitenciario se pueden destacar: los procedimientos para la concesión de los beneficios a las personas privadas de libertad; las debilidades en los procedimientos de seguridad e ingresos de artículos prohibidos en los centros penales; los procesos de contratación con el sector privado; entre otros.

## 6. ¿POR QUÉ PROMOVER LA REFORMA PENITENCIARIA?

Obviamente, el principal argumento para la promoción de una reforma penitenciaria está relacionado con el respeto a los derechos humanos, la premisa sobre la que se han desarrollado la mayoría de las reglas y normas de las Naciones Unidas. Sin embargo, este argumento es con frecuencia insuficiente para estimular los programas de reforma penitenciaria en los países con escasos recursos humanos y financieros. El impacto negativo de la cárcel, no sólo para las personas privadas de libertad sino para sus familias y para las comunidades, y los factores económicos también deberían ser considerados como argumentos importantes para motivar la reforma penitenciaria en un país.

### 6.1 Consideraciones de derechos humanos

La pena de prisión sólo constituye una privación del derecho fundamental a la libertad. No implica la restricción de otros derechos humanos, con la excepción de los que son naturalmente limitados por el hecho de estar en prisión. Desde esta perspectiva, se hace necesaria la reforma penitenciaria para garantizar el respeto de este principio, para proteger los derechos de las personas privadas de libertad e incrementar sus perspectivas de reintegración social, de conformidad con las reglas y normas internacionales pertinentes.

Entre las principales normas vinculantes y no vinculantes en la materia, se pueden mencionar:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>13</sup>:

Artículo 6: Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 7: Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. [...]

Artículo 11.1: 1.Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad [...].

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>14</sup>:

Artículo 10.1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos:

Regla 57: La prisión y las demás medidas cuyo efecto es separar a un delincuente del mundo exterior son aflictivas por el hecho mismo de que despojan al individuo de su derecho a disponer

<sup>13</sup> ONU. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>.

<sup>14</sup> ONU. Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>.

de su persona al privarle de su libertad. Por lo tanto, a reserva de las mediadas de separación justificadas o del mantenimiento de la disciplina, el sistema penitenciario no debe agravar los sufrimientos inherentes a tal situación.

Regla 58: El fin y la justificación de las penas y medidas privativas de libertad son, en definitiva, proteger a la sociedad contra el crimen. Sólo se alcanzará este fin si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, que el delincuente una vez liberado no solamente quiera respetar la ley y proveer a sus necesidades, sino también que sea capaz de hacerlo.

Los Principios básicos de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos:

Artículo 1: Todos los reclusos serán tratados con el respeto que merecen su dignidad y valor inherentes de seres humanos.

Artículo 6: Todos los reclusos tendrán derecho a participar en actividades culturales y educativas encaminadas a desarrollar plenamente la personalidad humana.

Artículo 9: Los reclusos tendrán acceso a los servicios de salud de que disponga el país, sin discriminación por su condición jurídica.

Artículo 10: Con la participación y ayuda de la comunidad y de instituciones sociales, y con el debido respeto de los intereses de las víctimas, se crearán condiciones favorables para la reincorporación del ex recluso a la sociedad en las mejores condiciones posibles.

## **6.2 La privación de libertad y la pobreza**

La privación de libertad afecta desproporcionadamente a las personas y familias que viven en la pobreza. Cuando se encarcela a una persona responsable de generar parte o todos los ingresos de una familia, todo el grupo familiar debe adaptarse a esta pérdida de ingresos. El impacto puede ser especialmente grave en los países pobres y en vías de desarrollo donde el Estado no provee asistencia financiera a los indigentes y donde no es raro que un trabajador sostenga más de un núcleo familiar. Como consecuencia, la familia experimenta pérdidas financieras como resultado de la detención de uno de sus miembros que son agravadas por los nuevos gastos que deben asumir, tales como el costo de un abogado, la alimentación para la persona privada de libertad, el transporte a la cárcel para las visitas, etc. Al momento de la liberación, las personas privadas de libertad no tienen perspectivas de empleo, estando normalmente sujetas a la exclusión socio-económica y por lo tanto siendo vulnerables a un ciclo sin fin de la pobreza, la marginación, la delincuencia y el encarcelamiento. Por lo tanto, la prisión contribuye directamente al empobrecimiento de las personas privadas de libertad, de sus familias (con un significativo efecto transgeneracional) y de la sociedad mediante la creación de futuras víctimas de delitos y la reducción del futuro rendimiento económico.

## **6.3 Consecuencias de la privación de libertad para la salud pública**

Las prisiones tienen consecuencias muy graves para la salud. Las personas privadas de libertad son más propensas a tener problemas de salud en el momento de ingreso al centro penal, ya que provienen en su mayoría de los sectores de más bajo nivel educativo y socio-económico de la sociedad, con un difícil acceso a los servicios de salud. Sus condiciones de salud se deterioran en aquellas cárceles superpobladas, donde la nutrición es pobre, el saneamiento inadecuado y el acceso al aire fresco y el ejercicio a menudo no están disponibles. Trastornos psiquiátricos, VIH, tuberculosis, hepatitis B y C, las enfermedades de transmisión sexual, enfermedades de la piel, malaria, desnutrición, diarrea y lesiones, incluyendo la auto-mutilación, son las principales causas de morbilidad y mortalidad en la cárcel. En los países con una alta prevalencia de tuberculosis en la sociedad en general, la prevalencia de esta enfermedad puede ser hasta 100 veces más alta

dentro de las prisiones. En la mayoría de los países, la prevalencia del VIH en las prisiones es significativamente más alta que en la sociedad, especialmente cuando se detectan conductas de riesgo como la adicción a las drogas. El personal penitenciario también es vulnerable a la mayoría de las enfermedades de las que las personas privadas de libertad están en riesgo.

Los centros penitenciarios no están aislados de la sociedad y sus condiciones de salubridad e higiene influyen directamente en la salud pública de la población en general. La gran mayoría de las personas privadas de libertad vuelven a la sociedad. Por lo tanto, no es difícil explicar por qué los centros penales son denominados en muchos países como “reservas de enfermedades”.

#### **6.4 El Impacto social negativo**

La privación de libertad altera las relaciones y debilita la cohesión social, ya que el mantenimiento de dicha cohesión se basa en relaciones de largo plazo. Cuando un miembro de una familia es encarcelado, la ruptura de la estructura familiar afecta a las relaciones entre los cónyuges, así como entre padres e hijos, remodelando la estructura de las familias y de las comunidades a las cuales pertenecen. Además, el encarcelamiento masivo produce una profunda transformación social en las familias y en las comunidades.

#### **6.5 El costo de la privación de libertad**

Ante todo lo expuesto, es fundamental tener en cuenta que al considerar el costo del encarcelamiento, el cálculo de los gastos de mantenimiento de cada interno (que suelen ser mucho mayor que lo que se gasta en una persona condenada a sanciones no privativas de la libertad) y también los costos indirectos, tales como los costos sociales, económicos y de salud, que son difíciles de medir, pero que implican montos significativos a largo plazo.

### **7. ÁREAS TEMÁTICAS DE TRABAJO EN EL CAMPO DE LA REFORMA PENITENCIARIA Y MEDIDAS ALTERNATIVAS AL ENCARCELAMIENTO**

UNDOC busca fortalecer el Estado de Derecho a través de la prevención del delito y la promoción de un sistema de justicia penal justo, humano y responsable. Para ello, UNODC ofrece a los Estados Miembros su experiencia y asesoramiento para desarrollar estrategias de prevención eficaces y responsables y políticas para fortalecer la capacidad de sus sistemas de justicia penal, que les permita operar más eficazmente en el marco de la aplicación de la ley, a la vez que promueve los derechos humanos y la protección de los grupos en especial situación de vulnerabilidad.

El Programa temático sobre prevención del delito y justicia penal establece el marco global para los programas y proyectos de UNODC en materia de prevención del delito y reforma de la justicia penal para el período 2012-2015, haciendo uso de un enfoque coherente y global basado en el Marco Estratégico de UNODC, la estrategia de UNODC 2012 - 2015 y los convenios, estándares y normas pertinentes relacionadas con la prevención del delito y reforma de la justicia penal de las Naciones Unidas.

UNODC brinda apoyo a los Estados Miembros en la prevención del delito y reforma de la justicia penal, en particular en ciertas áreas claves, a saber: la reforma de la policía, los servicios de fortalecimiento de la fiscalía, el poder judicial y los tribunales, la justicia restaurativa, el acceso a la asistencia jurídica, la reforma penitenciaria y alternativas a la prisión, así como en las áreas transversales de los derechos humanos, las mujeres en el sistema de justicia penal, la justicia para los niños y la protección de víctimas y testigos.

En el marco general e integral para la reforma penitenciaria, la asistencia técnica de UNODC en esta materia cubre cuatro áreas temáticas: 1) la detención preventiva; 2) la administración penitenciaria; 3) las medidas y sanciones alternativas al encarcelamiento; y 4) la reintegración social.

Un tema transversal de gran relevancia para todas las intervenciones relacionadas con la reforma penitenciaria es la atención a la salud, incluyendo específicamente la prevención, la gestión y el tratamiento del VIH / SIDA y la dependencia a las drogas en los centros penales.

### **7.1 La Detención Preventiva**

Hay tres cuestiones principales que deberían ser consideradas en la aplicación de la detención preventiva: en primer lugar, la detención previa al juicio es usada en exceso en la mayoría de los países del mundo y en muchos países en desarrollo, como es el caso de Latinoamérica. En muchos contextos penitenciarios, el tamaño de la población reclusa preventiva supera la población condenada. Esta situación contradice las disposiciones de las normas internacionales, como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, que prevén el uso limitado de la detención preventiva, reservada para casos excepcionales.

En segundo lugar, la detención preventiva es el período más vulnerable a abusos en el marco del proceso penal. Reconociendo la especial vulnerabilidad de las personas en prisión preventiva, los instrumentos internacionales de derechos humanos establecen un gran número de garantías muy concretas para asegurar que los derechos de los detenidos no sean violados, a efectos de impedir que esta población sea objeto de malos tratos y que cuenten con adecuado acceso a la justicia.

En tercer lugar, aunque las personas detenidas preventivamente deban ser consideradas como inocentes y tratadas como tal mientras no sean condenadas por un tribunal, las condiciones de la detención preventiva son con frecuencia mucho peores que para las personas condenadas. Además, la falta de recursos para los sistemas penitenciarios de muchos países de renta baja y media resulta en la falta de acceso al asesoramiento y asistencia jurídica para las personas en prisión preventiva, aumentando la probabilidad de que estas personas sigan en esta situación por más tiempo. Esta situación puede conducir a que estas personas no reciban un juicio justo, además de contribuir a la sobrepoblación de los centros penales. Por lo tanto, **la mejora del acceso a la justicia, el apoyo a programas de asistencia legal y paralegal, la mejora en la gestión de los procesos de información y de cooperación entre el poder judicial y los sistemas penitenciarios, para acelerar la tramitación de los expedientes, así como colaborar en el desarrollo de las salvaguardias para los detenidos en prisión preventiva, con el uso de mecanismos de supervisión e inspección**, comprenden elementos importantes del trabajo de UNODC en el ámbito de la reforma penitenciaria.

### **7.2 Administración Penitenciaria**

Para que un sistema penitenciario sea administrado de manera justa y humana, la legislación nacional, las políticas y las prácticas deben guiarse por los estándares internacionales desarrollados para proteger los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Las autoridades penitenciarias tienen la responsabilidad de garantizar que la supervisión y la atención a las personas privadas de libertad esté en consonancia con los principios del Estado de Derecho, con el respeto a los derechos humanos, y que el período de privación de libertad sea utilizado para preparar a estas personas para la vida fuera de la cárcel. Sin embargo, con frecuencia la legislación y las normas relativas a la gestión de las prisiones nacionales son anticuadas y necesitan una reforma. En muchos países, el Servicio de Prisiones o la Administración Penitenciaria está bajo la autoridad de la policía o instituciones militares y los administradores y el personal jamás han

recibido una formación específica y profesional sobre la administración penitenciaria. La motivación del personal es por lo general baja, y falta un efectivo liderazgo para impulsar la reforma penitenciaria. Los sistemas de gestión y las tecnologías de información son también insuficientes (o inexistentes) en muchos sistemas penitenciarios, lo que dificulta el desarrollo de políticas y estrategias sólidas basadas en datos objetivos fiables. **UNODC puede proporcionar ayuda en la reforma de la legislación nacional, el desarrollo de programas de formación para los responsables del sistema penitenciario para mejorar su papel de liderazgo y para que su personal esté preparado para aplicar las reglas y normas internacionales en su rutina diaria, contribuyendo así al desarrollo de la capacidad institucional de las administraciones penitenciarias.**

### **7.3 Medidas y sanciones alternativas**

El hacinamiento es una preocupación clave en casi todos los sistemas penitenciarios del mundo, considerando que las políticas criminales punitivas, así como la escasez de servicios de protección social siguen contribuyendo al rápido crecimiento de la población penitenciaria en muchos países.

Como se mencionó anteriormente, el hacinamiento es la causa de muchas violaciones de derechos humanos en las cárceles. En este sentido, es necesario explorar soluciones para el problema de la sobrepoblación penitenciaria en casi todos los países en los que UNODC implementa proyectos de cooperación.

Aunque el hacinamiento pueda ser temporalmente disminuido con la construcción de nuevas cárceles, la experiencia de trabajo de UNODC demuestra que el intento de superar los efectos nocivos del hacinamiento a través de la construcción de nuevos centros penales no proporciona una solución sostenible. Además, la construcción de nuevas cárceles y su mantenimiento es costosa, especialmente tratándose de mega-construcciones como ocurre en muchos países de América Latina. En cambio, numerosos instrumentos internacionales recomiendan una racionalización en el uso de la pena privativa de la libertad, incluyendo el uso más amplio de alternativas a la prisión, con el objetivo de reducir el número de personas privadas de libertad.

El uso de sanciones y medidas no privativas de libertad también refleja un cambio fundamental en el diseño de políticas criminales, modificando la finalidad punitiva y el aislamiento hacia un concepto de justicia restaurativa y reintegración social. Cuando esta política viene acompañada de un apoyo adecuado a las personas en conflicto con la ley, la implementación de medidas no privativas de libertad ayuda a los miembros más vulnerables de la sociedad a llevar una vida sin tener que recaer nuevamente en un comportamiento delictivo. Por lo tanto, la aplicación de sanciones penales en la comunidad, en lugar de su aislamiento, ofrece la mejor protección a largo plazo para la sociedad. El apoyo a la introducción y aplicación de sanciones y medidas no privativas de libertad, por tanto, es un elemento clave de la labor de UNODC en el área de la reforma penitenciaria.

### **7.4 La Reintegración Social**

Uno de los principales objetivos de las Naciones Unidas en la esfera de la reforma penitenciaria es contribuir a la reintegración de los reclusos en la sociedad después de su liberación. Cualquier iniciativa de reintegración social debería comenzar lo antes posible en el proceso de justicia penal a fin de tener el mayor éxito posible. En este sentido los elementos necesarios para la construcción de un efectivo plan de reintegración social pasan por el aumento del uso de sanciones no privativas de libertad en lugar del aislamiento de la sociedad y por la implementación de actividades y programas educativos intramuros. De esta forma, el proceso de reintegración social de una persona privada de libertad será más eficaz si se utiliza el período de prisión para preparar a

la persona para el reingreso en la sociedad. Esta política requiere una estrecha coordinación entre las instituciones del sistema penal, de protección social, de servicios de salud en la comunidad y de las instituciones y organismos responsables por los servicios de libertad condicional, si existieran. UNODC puede ofrecer apoyo y asesoramiento en esta área, incluyendo el apoyo al desarrollo de programas de reintegración social en las cárceles y en la asistencia en la planificación y ejecución de programas de reintegración continuos en la comunidad.

UNODC ROPAN ya ha afirmado en su Opinión Técnica Consultiva No. 002/2013 el fracaso, en cuanto a resultados concretos, de “[...] la aplicación de las ideologías “re” que se han usado frecuentemente como guía en los sistemas penitenciarios en el mundo, otorgando una perspectiva idealista sobre las instalaciones y recursos de las prisiones”<sup>15</sup>. Sin embargo, estas mismas ideologías encuentran un fundamento en el derecho internacional (artículo 10.3 del Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 5.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y representan un significativo avance en los derechos consagrados a las personas privadas de libertad.

Ante la constatación de los efectos criminógenos y desocializadores generados por la prisionización, se ha hecho necesario dotar de contenido a los compromisos de “reforma” y “readaptación social” consagrados en las normas internacionales que reglamentan la materia. Frente a esta exigencia, la penología contemporánea plantea la necesidad de reinterpretar las ideologías “re” que inspiraran los instrumentos internacionales. Así, se entiende que en la ejecución de las penas privativas de libertad, la “reforma” y “readaptación social” pueden ser logradas por medio de dos mecanismos complementarios: (1) servir como oportunidad para el ejercicio de los derechos fundamentales, que han sido sistemáticamente negados a los delincuentes en la fase anterior al encarcelamiento, y (2) buscar la mitigación de los daños y la minimización de los efectos negativos del encarcelamiento<sup>16</sup>.

Desde una perspectiva realista, UNODC ROPAN considera que el elemento más esencial para contribuir en la reintegración de las personas privadas de libertad en la región **es el acceso a derechos**. En este sentido, el tiempo del encarcelamiento debería ser utilizado para que los Estados concedan a estas personas el máximo posible de derechos (como a la salud, a la educación, etc.) con vistas a que él o ella esté preparada/o para la vida en sociedad. UNODC ROPAN es consciente de que el hecho de buscar la reintegración de un individuo a la sociedad aislándolo de ella es una paradoja, sin embargo, la pena privativa de libertad es y seguirá siendo la alternativa más utilizada por la justicia penal.

El segmento penitenciario requiere de un discurso posible ya que ha quedado huérfano en esta materia. Mantener la idea de resocialización – aunque reconceptualizándola – es necesario para no dar cabida a las teorías de retribución, la prevención especial negativa y de la neutralización, que proclamando la crisis de las ideologías “re”, deducen que lo correcto es que la prisión sea un mero local de depósito humano, y que la pena cumple una función neutralizadora<sup>17</sup>.

## 7.5 Servicio de atención a la Salud

La equivalencia de los servicios de atención a la salud y el derecho a la salud (contemplado especialmente en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales) es un principio que se aplica a todas las personas privadas de libertad, las cuales tienen derecho a recibir la misma calidad de atención médica que está disponible en la sociedad (el derecho al más alto nivel de salud física y mental posible). Sin embargo, este derecho no suele realizarse en los

<sup>15</sup> UNODC ROPAN. Opinión Técnica Consultiva No. 002. p. 8.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>17</sup> ZAFFARONI, E., ALAGIA, A, *et al. Derecho Penal. Parte General*. Ediar: Buenos Aires.



centros penitenciarios, donde por lo general los servicios de salud son muy insuficientes. Los servicios de atención a la salud en los centros penitenciarios casi siempre adolecen de la falta de recursos. En la mayoría de los casos, estos servicios están bajo la responsabilidad de la autoridad encargada de la administración de prisiones y se encuentran en completo aislamiento de las autoridades nacionales de salud, incluidos los programas nacionales de prevención y tratamiento a la tuberculosis y al VIH. Las necesidades de salud específicas de las mujeres rara vez son abordadas.

El derecho a la salud incluye no sólo el acceso a la atención médica preventiva, curativa, reproductiva y paliativa, sino también el acceso a los factores determinantes básicos de la salud, que incluyen: agua potable y saneamiento adecuado; alimentos sanos; nutrición y vivienda adecuadas; servicios de salud dental; condiciones saludables de trabajo; educación e informaciones relacionadas con la salud; y la igualdad de género.

La asistencia técnica prestada por UNODC en este ámbito se basa en la premisa de que la reforma penitenciaria y de salud en los centros penales están íntimamente relacionadas entre sí, y que debería de adoptarse una estrategia integral para hacer frente al enorme desafío del VIH/SIDA y otras enfermedades transmisibles, como la tuberculosis (TB) en los centros penitenciarios. La mejora de la gestión de los centros penales y de las condiciones de detención son fundamentales para el desarrollo de una estrategia sostenible de atención a la salud en las cárceles. Además, la sanidad penitenciaria es una parte integral de la salud pública y su mejoramiento es crucial para el éxito de las políticas públicas sanitarias.

## **7.6 Prevención, tratamiento y control del VIH / SIDA**

En casi todos los países, la prevalencia del VIH en los centros penitenciarios es mayor que en la comunidad que los rodea. Las políticas eficaces de prevención del VIH en las cárceles se ven frecuentemente obstaculizadas por la negación del problema, así como por la negación de la existencia de los factores que contribuyen a la propagación del VIH. Asimismo, los comportamientos de alto riesgo para la transmisión del VIH en los sistemas penitenciarios incluyen relaciones sexuales sin protección, uso de drogas inyectables, el uso de instrumentos de corte y perforación contaminados, servicios médicos/dentales inseguros y la transmisión de la madre al hijo. Las deficientes condiciones carcelarias, el hacinamiento, la desnutrición y el estrés afectan negativamente a la salud en general de todas las personas privadas de libertad, lo que genera enfermedades y contribuye a la vulnerabilidad de los reclusos con el VIH / SIDA.

Para hacer frente a semejante situación, debe desarrollarse una estrategia integral. Un primer paso esencial en el desarrollo de esta estrategia es la concientización entre los encargados de formular políticas sobre la situación del VIH/SIDA en las cárceles. La estrategia debe abordar las cuestiones legales, tales como **el desarrollo de alternativas a la prisión y la igualdad en el acceso a los servicios de atención médica; las cuestiones estructurales como el hacinamiento y la corrupción; sensibilizar a los funcionarios de prisiones; y dar a las personas privadas de libertad la información, los medios de prevención, asesoramiento y tratamiento de la dependencia a las drogas y oportunidades para su rehabilitación.**

### **7.7 La prevención, tratamiento y rehabilitación del uso de drogas**

El porcentaje de personas que reportan un problema con el abuso de sustancias ilegales es comparativamente mayor en los centros penitenciarios que fuera de ellos. Diferentes estudios han indicado que el porcentaje de personas en prisión que tienen un problema con las drogas varía de un 40 a 80%. Varias explicaciones pueden dar cuenta de la correlación entre el uso de drogas y el encarcelamiento.

La mayoría de las sociedades estigmatizan el consumo de drogas y las actitudes hacia los delincuentes también son con mucha frecuencia hostiles. Las reacciones sociales negativas hacia los delincuentes y las personas privadas de libertad pueden ser un obstáculo para la prestación de servicios de rehabilitación para esta población. En algunos países, el consumo de drogas en sí es un delito y por lo tanto el tratamiento es fundamentalmente realizado dentro del sistema de justicia penal, en lugar de ser realizado en la sociedad.

En dicho contexto, es importante destacar el principio, reconocido internacionalmente, de que en la medida de lo posible, los consumidores de drogas deberían recibir un tratamiento en vez de una pena privativa de libertad (UNODC / ONUSIDA / OMS, 2006)<sup>18</sup>. Las intervenciones y servicios para usuarios de drogas dentro de los centros penales son un componente esencial de los sistemas de salud pública considerando que las personas privadas de libertad participan también de la comunidad. Estas intervenciones son también un elemento esencial de la reintegración social de las personas privadas de libertad drogodependientes, considerando que la negación del tratamiento y de la rehabilitación para estas personas puede conducir fácilmente a nuevos conflictos con la ley, como la mayoría de los estudios sobre el tema ya han demostrado<sup>19</sup>.

## **8. EL DESARROLLO DE ESTRATEGIAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS DE REFORMA PENITENCIARIA**

La forma cómo se desarrolla una estrategia para la reforma penitenciaria en cada país dependerá siempre del nivel de desarrollo del sistema penal, del tipo y de la magnitud de los desafíos que enfrentan y la voluntad política para iniciar un programa de reforma penitenciaria, así como de otros aspectos políticos, sociales y culturales relacionados con el país y la región.

UNODC está en el proceso de desarrollo de los programas regionales, que cubren todas las áreas temáticas incluidas en su mandato, con importantes componentes de justicia penal, basados en las necesidades y objetivos identificados en cada región. Los programas de reforma penitenciaria planificados y desarrollados en cada región o país tendrán que corresponder a los objetivos y prioridades generales esbozados en los programas regionales, a fin de garantizar que se encuentran en armonía con la estrategia integral elaborada por UNODC para la región, tras intensas consultas con la sede de UNODC en Viena y las oficinas regionales, debiendo siempre buscar la complementariedad con otras iniciativas llevadas a cabo por UNODC a nivel regional.

En términos generales, UNODC presta asistencia técnica a los Estados Miembros, sólo cuando éste lo solicite. Sin embargo, estas solicitudes pueden ser motivadas por las actividades de sensibilización, debates, reuniones, seminarios y grupos de trabajo centrados en los desafíos particulares que se encuentran en el país o en los sistemas penitenciarios de la región, y mediante la documentación de buenas prácticas que describan el programa de asistencia técnica y fomenten el debate sobre la reforma.

Luego de recibida la solicitud de asistencia de un Estado Miembro, normalmente se realiza un diagnóstico acerca de las prácticas de gestión penitenciaria, el marco legal, el acceso a la justicia, la prevalencia del VIH/SIDA en las cárceles, etc., dependiendo de la naturaleza de la asistencia solicitada. Estos diagnósticos pueden ser realizados por las oficinas de UNODC en el país o la región, los cuales cuentan con una capacidad adecuada en materia de recursos humanos y de experiencia técnica; sin embargo, los mismos deben ser llevados a cabo en estrecha coordinación con la sede de UNODC en Viena. La misión de evaluación suele incluir a funcionarios de la Sede

---

<sup>18</sup> Este proceso es denominado de victimización del consumo de sustancias ilegales, en contraposición a la criminalización del consumo de drogas.

<sup>19</sup> UNODC, WHO, UNAIDS. Substitution maintenance therapy in the management of opioid dependence and HIV/AIDS prevention. Disponible solamente en inglés en: <http://www.unodc.org/documents/hiv-aids/Position%20Paper%20sub.%20maint.%20therapy.pdf>.

y si la situación lo requiriese, consultores externos. El objetivo del diagnóstico es identificar las necesidades y desarrollar proyectos y programas para atender las necesidades de una manera eficaz y sostenible, en coordinación con las autoridades penitenciarias y el sistema penal del país en cuestión.

Las propuestas de proyectos deberán ser siempre formuladas en estrecha coordinación con las contrapartes nacionales, para asegurar la plena cooperación y el entendimiento mutuo sobre las expectativas de cada parte. Además, esta cooperación tiene como finalidad armonizar las actividades del proyecto con la realidad local y garantizar el empoderamiento de las contrapartes locales desde el principio. Dichas consultas iniciales son fundamentales para determinar el nivel de compromiso de las autoridades locales con respecto del futuro proyecto.

Cuando la voluntad política de la reforma es débil y las oficinas enfrentan obstáculos para fomentar el interés de las autoridades nacionales para iniciar un proceso de reforma de sus sistemas penitenciarios, se deberán identificar “puntos de entrada alternativos” para la implementación del proyecto. En tales situaciones, UNODC adopta un enfoque gradual, empezando con las intervenciones dirigidas a los retos más visibles (por ejemplo, VIH/SIDA, tuberculosis, el tratamiento del abuso de drogas en las prisiones o las necesidades de los grupos vulnerables en las cárceles, como las mujeres, niños o personas privadas de libertad con enfermedades mentales), con el fin de ampliar los programas existentes para mejorar la gestión de los sistemas penitenciarios en su conjunto, logrando de esta manera una reforma sostenible y una base para un entorno carcelario saludable que proteja los derechos de todas las personas privadas de libertad.

En estos casos, es común que ya existan programas centrados en otras áreas del mandato de UNODC, que pueden ser ampliados para incluir intervenciones puntuales relacionadas con la reforma penitenciaria. Por ejemplo, los programas de reducción de la demanda de drogas y tratamiento para personas adictas en la comunidad pueden ser expandidos para incluir a los grupos vulnerables dentro de los centros penales. Los programas de capacitación de jueces y fiscales pueden ser ampliados para abarcar a los funcionarios penitenciarios, con el fin de promover intervenciones más amplias para mejorar la situación carcelaria. Los programas centrados en la violencia contra las mujeres pueden incluir a las mujeres y las niñas privadas de libertad en la cárcel. Las medidas de prevención en la comunidad podrían ampliarse para incluir el apoyo posterior a la liberación de las personas privadas de libertad, para ayudarlos en su reintegración social, reduciendo así el riesgo de reincidencia. Los programas de reforma de la justicia de menores se centran con frecuencia en los componentes de alternativas a la prisión y el tratamiento de los niños privados de libertad, que pueden ser ampliados para incluir a los adultos, especialmente a los grupos vulnerables.

UNODC puede actuar como catalizador para la reforma, facilitando el intercambio de mejores prácticas entre países y regiones. UNODC intenta así apoyar en la difusión de buenas prácticas reconocidas, sobre todo en regiones con condiciones socioeconómicas, tradiciones y sistemas jurídicos similares. Por tanto, se pueden desarrollar diferentes modelos de reforma penitenciaria y estrategias para entornos con recursos limitados y adaptados a las diferentes regiones, teniendo igualmente en cuenta también las estrategias y prioridades del programa regional de UNODC.

**Todo lo anterior, apunta a la necesidad de adoptar un enfoque integral, con la identificación de oportunidades de sinergias entre los distintos programas y el uso de dichas oportunidades en todo su potencial.**

## 9. LA ASISTENCIA TÉCNICA QUE PUEDE SER PROPORCIONADA POR UNODC

UNODC busca que los Estados puedan gestionar sus sistemas penitenciarios, de conformidad con las normas y estándares internacionales relacionados a la reforma penitenciaria, como las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y los principios de derechos humanos. La Oficina considera la promoción de las sanciones no privativas de libertad como un componente clave de sus programas de reforma penitenciaria. Dado que el sistema penitenciario está estrechamente vinculado a otros estamentos de la cadena de la justicia penal, UNODC promueve estrategias integrales y multidisciplinarias que permitan reformar el sistema penitenciario, y al mismo tiempo, lograr un impacto sostenible.

La siguiente lista proporciona información detallada sobre la gama de servicios que pueden ser proporcionados por UNODC en función de las necesidades identificadas.

UNODC presenta **los cuatro componentes siguientes** como elementos esenciales para cualquier programa de asistencia técnica sostenible relacionado con la reforma penitenciaria:

1. Desarrollo de capacidades para los administradores del sistema penitenciario / capacitación en liderazgo penitenciario;
2. Desarrollo de sistemas de documentación e información;
3. Análisis de las necesidades de las personas privadas de libertad en especial situación de vulnerabilidad; y
4. Formulación de propuestas para la reducción del hacinamiento y medidas alternativas al encarcelamiento

UNODC ha desarrollado una serie de herramientas y manuales para los responsables del diseño de las políticas públicas, profesionales y facilitadores de asistencia técnica en relación con diversos aspectos de la reforma penitenciaria<sup>20</sup>.

### 9.1 Recopilación y análisis de datos / diagnóstico de necesidades

Los programas de reforma penitenciaria apoyados por UNODC deben basarse en datos objetivos, actualizados, fiables y orientados a las necesidades del país o región en particular. Por lo tanto, los diagnósticos de necesidades en el país son el punto de partida fundamental para todas las intervenciones de esta agencia.

#### La recolección de datos

UNODC recopila de los Estados Miembros informaciones básicas relacionadas con las estadísticas penitenciarias a través de la Encuesta de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal (CTS por sus siglas en inglés) en los siguientes temas:

- Número de cárceles de adultos y jóvenes, instituciones penitenciarias o instituciones correccionales (incluidas las instituciones de prisión preventiva);
- Capacidad oficial de las cárceles / instituciones para adultos y jóvenes (número previsto de plazas disponibles sin hacinamiento);
- Total de personal por prisión/institución para adultos (hombres y mujeres);

<sup>20</sup> Para más informaciones visitar la página de UNODC en: <http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/tools.html?ref=menuaside>.

- Total de efectivos de personal penitenciario por prisión/institución para jóvenes (hombres y mujeres);
- Presupuesto total del sistema penitenciario, por prisión/instituciones para adultos y jóvenes;
- Total de reclusos en el país, por centro penitenciario o instituciones correccionales (incluidas las instituciones a cargo de la prisión preventiva), incluyendo:
  - Número de personas en la etapa previa al juicio o a la espera de sentencia definitiva;
  - Número de personas condenadas;
  - Número de personas en otras categorías;
  - Número total de adultos (hombres y mujeres);
  - Número total de jóvenes (hombres y mujeres);
  - Número total de mujeres (adultas y menores);
  - Número total de hombres (adultos y menores);
  - Mujeres adultas;
  - Mujeres jóvenes;
  - Hombres adultos;
  - Hombres jóvenes;
  - Número de personas privadas de libertad extranjeras;
  - Número de reclusos por falta de pago de fianza;
- Total de personas en libertad condicional / bajo la supervisión de la comunidad, entre ellas:
  - Número de adultos;
  - Número de menores;
- Total de personas en libertad (recién liberados), incluyendo:
  - Número de adultos;
  - Número de menores;
- El número de presos que padecen:
  - Drogadicción;
  - VIH/SIDA;
  - Tuberculosis;
  - Enfermedad mental.

En muchas ocasiones, y en lo referente a estudios globales sobre reforma penitenciaria, la sede de UNODC en Viena enfrenta obstáculos en la recepción de dicha información por parte de los Estados Miembros. Por tanto, la asistencia de las oficinas de UNODC ubicadas en el país o la región en la recopilación de estas informaciones o en el seguimiento de las solicitudes enviadas por la sede, representa una contribución esencial para las investigaciones en materia penitenciaria llevadas a cabo por UNODC.

### Diagnósticos

El Manual de instrucciones para la Evaluación en Justicia Penal de UNODC y las herramientas de Medidas privativas y no privativas de la libertad, proporcionan orientación e información completa sobre el tipo de datos que deben ser levantados en el diagnóstico inicial en consonancia con las normas de las Naciones Unidas y los instrumentos internacionales relativos a penas privativas y no privativas de libertad. La información proporcionada por este Manual puede ser útil para las oficinas del campo para aumentar sus conocimientos en esta materia, así como para ayudar a los funcionarios y expertos encargados de realizar evaluaciones y diagnósticos para acceder a la información necesaria<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Ver: [http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Criminal\\_Justice\\_Information\\_Spanish.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Criminal_Justice_Information_Spanish.pdf).

Los diagnósticos nacionales llevados a cabo por UNODC suelen cubrir algunos o todos de los siguientes temas: (1) la detención preventiva, (2) las condiciones carcelarias, las políticas y prácticas de gestión penitenciaria, (3) las prácticas de imposición de penas y la aplicación de medidas sustitutivas al encarcelamiento, (4) los servicios de apoyo posteriores a la liberación, (5) las condiciones de salud en las prisiones y la atención después de la liberación, en particular para las personas que viven con el VIH/SIDA, tuberculosis y dependencia a las drogas, y (6) las necesidades de formación en relación con todos estos temas.

El papel de las oficinas de campo es crucial en la prestación de los conocimientos y las competencias locales y regionales para tales diagnósticos, además para establecer los contactos adecuados, la organización de reuniones, preparar las visitas a prisiones y la logística en general.

## **9.2 Asistencia legislativa y servicios de asesoramiento jurídico para transponer las reglas y normas de las Naciones Unidas en la legislación nacional**

La asistencia legislativa y servicios de asesoramiento de UNODC son importantes para revisar los marcos legislativos y reglamentarios, identificar las lagunas y recomendar medidas para cumplir con los requisitos de las reglas y normas de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal.

En esta materia, UNODC puede prestar asistencia técnica con vistas a:

- Mejorar la seguridad jurídica de las personas privadas de libertad y la gestión de los centros penitenciarios mediante la reforma de la legislación pertinente: como el código procesal penal, y las reglamentaciones de los Sistemas Penitenciarios.
- La reducción del hacinamiento en las cárceles por medio de la introducción y ampliación del alcance de las medidas y penas alternativas en la legislación penal, la reducción de la duración de las penas de prisión y la despenalización de ciertos delitos.
- La revisión y reforma de la legislación y las políticas relativas a la prevención y tratamiento del VIH/SIDA y de la drogodependencia en los centros penitenciarios.

### Opiniones Técnicas Consultivas

Desde principios del año 2013, UNODC ROPAN viene impulsando una nueva práctica de asesoramiento a los Estados de la región que consiste en la elaboración de Opiniones Técnicas Consultivas destinadas a esclarecer cuestiones sustantivas específicas planteadas por las autoridades gubernamentales dentro de las distintas áreas del mandato de nuestra Oficina. El objetivo es, por un lado, apoyar en la formulación de políticas públicas a la luz del derecho internacional y el respeto de los estándares internacionales de derechos humanos; y por otro lado, contribuir en la delimitación del alcance y contenido (*scope and content*) de las normas generales del Derecho Internacional sobre la materia en análisis.

Las autoridades gubernamentales de la región interesadas en solicitar dichas Opiniones podrán hacerlo mediante nota oficial dirigida al Representante Regional de UNODC ROPAN con la pregunta y una breve exposición de los antecedentes que llevaron a dicha inquietud.

UNODC ROPAN toma como base en la elaboración de sus Opiniones Técnicas Consultivas el marco normativo nacional, el derecho comparado y el *corpus iuris* internacional referente al tema planteado.

### **9.3 Desarrollo de capacidades para aplicar las reglas y normas de las Naciones Unidas en la práctica**

Existe una amplia gama de actividades destinadas al desarrollo de capacidades que UNODC puede ofrecer para implementar la reforma penitenciaria. El desarrollo de capacidades constituye el núcleo fundamental en la intervención que UNODC puede aportar, ya que los proyectos más recientes incluyen un componente importante de actividades que apuntan en esta dirección. En este ámbito, la asistencia técnica de UNODC puede alcanzar las siguientes áreas:

#### Formulación de políticas públicas

- Prestar servicios de asesoramiento y asistencia técnica para el diseño, ejecución y supervisión de las estrategias de reforma penitenciaria y los planes de acción correspondientes a nivel nacional y local.
- Prestar servicios de asesoramiento y asistencia técnica para establecer una política integral para la rehabilitación y la reintegración social de las personas privadas de libertad, con la participación de todas las instituciones gubernamentales y organismos involucrados.

#### Acceso a la Justicia

- UNODC presta asistencia técnica a efectos de desarrollar los procedimientos de gestión y los programas de asistencia jurídica contribuyendo con ONGs y otros organismos que prestan servicios de asesoría paralegal en el tema penitenciario.

#### La administración penitenciaria

- Mejorar los procesos de planificación estratégica relacionados con la administración de las cárceles, en consonancia con las normas internacionales;
- Contribuir en el establecimiento y la gestión de la recolección de información y los sistemas de documentación (por ejemplo, el registro de personas privadas de libertad, la gestión de archivos, etc.);
- Desarrollar planes de formación para el personal penitenciario, incluidos los funcionarios del área sanitaria y educativa, por medio de servicios de asistencia técnica a su formación;
- Desarrollar y administrar programas para la reintegración social de las personas privadas de libertad;
- Desarrollar políticas y servicios relacionados con la atención a los grupos en especial situación de vulnerabilidad en el contexto penitenciario, como las mujeres, los niños/niñas, las personas con discapacidad mental, los drogodependientes, las personas mayores, las personas con discapacidad física, las personas con enfermedades terminales, y las personas condenadas a muerte, etc.;
- Apoyar el establecimiento y fortalecimiento de organismos de control independientes;
- Fortalecer la integridad y la ética del personal penitenciario para prevenir y controlar la corrupción en la administración penitenciaria;

- Proporcionar orientación para la construcción de centros penales e iniciativas de reintegración social, para garantizar su desarrollo en armonía con las recomendaciones de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.

### **Cárceles Modelo**

Con frecuencia, la literatura referente a los procesos de reforma penitenciaria señala la creación de "prisiones modelo". Para UNODC, una prisión modelo es una prisión administrada sobre la base de la justicia y la humanidad, en la que las personas privadas de libertad pasan el tiempo dedicado a actividades útiles, como la educación y la formación profesional, que coadyuven a su reintegración después de la liberación; donde los grupos vulnerables no son discriminados o maltratados; donde el personal penitenciario desempeña sus funciones profesionales de acuerdo con las reglas y normas de las Naciones Unidas; donde los servicios de salud respondan a las necesidades básicas de las/os privadas/os de libertad; y se garantice un adecuado acercamiento con el mundo exterior. Es por ello que más importante que la construcción física de una "cárcel modelo", es la forma en que se administran las cárceles; cómo las personas privadas de libertad pasan su tiempo; el comportamiento del personal de la prisión; la calidad de los servicios de salud y el nivel de comunicación con la sociedad civil. Ejemplos de prisiones que incluyen muchas características de estos modelos pueden ser encontrados en distintos países, incluso en países de renta baja o media en América Latina y Asia. De esta forma, los elementos determinantes para que una cárcel pueda ser considerada como una "cárcel modelo" son: la calidad técnica y la preparación del director o de la directora del centro penal y el apoyo que recibe de la dirección del sistema penitenciario, dentro del plan integral estratégico de gestión del sistema, lo que se refleja en una buena planificación, en la capacitación del personal y en el desarrollo de fuertes vínculos con la sociedad civil.

Los proyectos de UNODC sobre la reforma de las prisiones tienen como objetivo proporcionar la asistencia necesaria para permitir el desarrollo de este tipo de modelos.

Por ello, UNODC adopta el "Modelo Penitenciario de Derechos y Obligaciones de las Naciones Unidas". De acuerdo con este modelo y como establecen los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, "[...] con excepción de las limitaciones que sean evidentemente necesarias por el hecho del encarcelamiento, todos los reclusos seguirán gozando de los derechos humanos y las libertades fundamentales consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos [...] en el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales y demás instrumentos internacionales".

### La implementación de medidas no privativas de libertad

- UNODC trabaja aunadamente con los países en: mejorar el diseño de la organización y de los procesos de gestión relativos a la aplicación de sanciones y medidas no privativas de libertad;
- Desarrollar programas de capacitación para jueces, magistrados, personal del servicio de libertad condicional y otros agentes involucrados en la administración de las sanciones y medidas alternativas al encarcelamiento;
- Fortalecer los mecanismos de coordinación entre los organismos de justicia penal, así como entre las autoridades penitenciarias y del servicio social y/o servicios de libertad condicional.



- Colaborar en la creación y experimentación de proyectos piloto para la implementación de nuevos tipos de sanciones y medidas comunitarias.

#### Prevención, tratamiento, atención y apoyo para el VIH/SIDA en los centros penitenciarios

Las actividades de UNODC relacionadas con el VIH se basan en el Presupuesto y Plan de Trabajo Unificado (PPI) acordado con ONUSIDA, que es aprobado por la Junta Coordinadora del Programa (JCP) de ONUSIDA cada dos años.

Estas actividades incluyen:

- Mejora de los mecanismos de coordinación entre todas las instituciones involucradas por medio del establecimiento de grupos de trabajo sobre el VIH en los centros penitenciarios con la participación de: la administración penitenciaria, los servicios de salud penitenciaria, el Plan Nacional sobre el SIDA, el plan Nacional de Tuberculosis, el Ministerio de Salud, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil (OSC), funcionarios penitenciarios, las personas privadas de libertad y otras agencias relevantes de la ONU, como la OMS, ONUSIDA, UNFPA.
- Desarrollo de programas de capacitación y entrenamiento y elaboración de material adecuado para los cursos de formación en la materia;
- Movilización de recursos: apoyo técnico para la elaboración de propuestas de financiación, como el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria.
- Seguimiento y evaluación: asistencia técnica para mejorar la capacidad de seguimiento basada en los principios de los "3 Unos" ("3 Ones"): **Un** marco acordado de acción sobre el VIH / SIDA que proporcione la base para coordinar el trabajo de todos los asociados; **Una** autoridad nacional de coordinación del SIDA con participación multidisciplinaria; y **Un** sistema acordado de evaluación a nivel nacional.

#### La prevención, tratamiento y rehabilitación para las personas privadas de libertad adictas a las drogas

- UNODC puede ofrecer distintas herramientas de desarrollo de capacidades y formación para el personal penitenciario con el fin de mejorar sus conocimientos y habilidades para proporcionar intervenciones de calidad basadas en datos fiables. UNODC ha desarrollado un documento de buenas prácticas titulado "*Tratamiento y atención de la drogodependencia: intervenciones para las personas privadas de libertad usuarias de drogas*", que proporciona ejemplos de buenas prácticas en todo el mundo y que puede contribuir en la planificación, ejecución y gestión del tratamiento de uso de drogas en las cárceles.

### **9.4 Información, promoción y sensibilización**

La concientización pública y la difusión de información sobre cuestiones relativas a las prisiones son muy importantes, aunque con frecuencia estos son componentes ausentes en las estrategias de reforma penitenciaria. Una opinión pública que apoye la política de "mano dura" contribuye en la creación de políticas de justicia penal punitiva. La sociedad en general no cuenta con un conocimiento adecuado sobre las características y necesidades de las personas condenadas a penas

privativas de libertad, el impacto nocivo de esta pena en la comunidad en especial respecto a la salud pública y las consecuencias económicas del uso excesivo de la prisión. Por esta razón, la difusión de informes, estudios y evaluaciones a los responsables del diseño de las políticas públicas, a los medios de comunicación, a las organizaciones de la sociedad civil y al público en general es la clave para desarrollar el apoyo a los procesos de reforma penitenciaria y con ello garantizar su sostenibilidad. UNODC no siempre cuenta con los recursos - humanos y financieros - para llevar a cabo la sensibilización del público en general a través de campañas de sensibilización. Esta es un área donde la cooperación con las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil puede ser valiosa y contribuye al empoderamiento y la participación de la sociedad civil en el proceso de reforma penitenciaria. UNODC, junto con sus contrapartes, puede realizar las siguientes actividades:

- Desarrollar estrategias de comunicación, programas de información/educación pública para sensibilizar sobre:
  - La composición de la población penitenciaria, incluidos los grupos en especial situación de vulnerabilidad;
  - Los efectos nocivos de la privación de libertad;
  - Los derechos de las personas privadas de libertad;
  - Las ventajas en el uso de alternativas a la prisión preventiva y al encarcelamiento;
  - El rol de la comunidad en la reinserción social de las personas en conflicto con la ley.
- Diseñar e implementar medidas para promover y facilitar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público en la justicia penal, en especial en la ejecución de sanciones y medidas alternativas, y en los programas e iniciativas de reintegración social.
- Organizar seminarios, conferencias y talleres a nivel nacional, regional e internacional para crear conciencia sobre temas de reforma penal, para aprovechar el apoyo y la participación de organizaciones nacionales, regionales y actores internacionales en el desarrollo de estrategias y programas.

## **10. POSIBLES ASOCIACIONES CON INSTITUCIONES DE GRAN RELEVANCIA**

Existen una serie de actores y organismos interesados en el tema a nivel internacional - incluyendo otras entidades de las Naciones Unidas - que ya han cooperado con UNODC en el área de la reforma penitenciaria. Se aconseja a las oficinas de campo de UNODC, en coordinación con los Estados, explorar las posibilidades de cooperación con otros actores internacionales, en particular, con otros organismos de las Naciones Unidas en la ejecución de sus programas. Como lo demuestran los proyectos actualmente en curso, la programación conjunta podría aportar una contribución adicional para el trabajo de UNODC en este tema. En este sentido, el papel de UNODC debe ser el de agregar las capacidades y conocimientos técnicos que esta agencia puede ofrecer con los conocimientos específicos de los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas, con vistas a garantizar las sinergias necesarias para la implementación de nuevas iniciativas y evitar la duplicación de esfuerzos.

La participación activa de las organizaciones no gubernamentales en los proyectos de UNODC de apoyo a la reforma penitenciaria ya ha demostrado ser de gran importancia para la creación de asociaciones y alianzas globales<sup>22</sup>. Las organizaciones comunitarias locales pueden desempeñar un

<sup>22</sup> Como ejemplo de una alianza estratégica con organizaciones de la sociedad civil, se puede mencionar las actividades de capacitación desarrolladas en el marco del proyecto "Apoyando la Reforma Penitenciaria en Kirguistán". Para más informaciones ver: <http://www.unodc.org/centralasia/en/news/prison-reform-in-kyrgyzstan.html>.

papel fundamental en la prestación de los conocimientos locales, lo que contribuye a la promoción/sensibilización, y ofrece ejemplos concretos de proyectos operacionales eficaces en este campo. La participación de las ONG locales también es importante para asegurar la sostenibilidad de los proyectos.

Redactada en español en la sede de la Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe en Panamá (UNODC ROPAN), el 27 de agosto de 2013.

Amado Philip de Andrés  
Representante Regional

María Noel Rodríguez  
Coordinadora del Proyecto “Apoyando la Reforma Penitenciaria en Panamá”  
Líder del equipo de Justicia Criminal y Reforma Penitenciaria de UNODC ROPAN