



NACIONES UNIDAS



OCTAVO CONGRESO
DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE PREVENCIÓN DEL DELITO
Y TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE

La Habana (Cuba), 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990

Distr. GENERAL

A/CONF.144/10
29 de junio de 1990

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

Tema 4 del programa provisional*

POLITICAS DE JUSTICIA PENAL EN RELACION CON LOS PROBLEMAS
DE LAS PENAS DE PRISION, OTRAS SANCIONES
PENALES Y MEDIDAS SUSTITUTORIAS

Documento de trabajo preparado por la Secretaría

* A/CONF.144/1

V.90-86223 0284S

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1-9	3
I. ADMINISTRACIONES DE LAS PRISIONES	10-58	5
A. Conceptos generales y problemas actuales	10-12	5
B. Selección y capacitación del personal	13-16	6
C. Clasificación de los reclusos	17-18	6
D. Educación en los establecimientos penitenciarios	19-26	7
E. Industrias en los establecimientos penitenciarios	27-29	9
F. Programas de reinserción	30-33	10
G. Establecimientos penitenciarios privados	34-36	11
H. Los derechos humanos y los trámites de presentación de quejas	37-39	12
I. Prevención de la propagación del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA)	40-44	13
J. Medidas frente al hacinamiento	45-58	15
II. CATEGORIAS ESPECIALES DE DELINCUENTES Y DE RECLUSOS	59-86	18
A. Terroristas y reclusos violentos	60-63	18
B. Presos por delitos de drogas	64-66	19
C. Reclusos en prisión preventiva	67-70	20
D. Personas intelectualmente discapacitadas y enfermas mentales	71-73	20
E. Ciudadanos extranjeros	74-77	21
F. Mujeres y niños	78-80	22
G. Poblaciones indígenas y otras minorías	81-82	22
H. Soluciones para superar problemas de gestión y de otra índole relacionados con categorías especiales de delincuentes y reclusos	83-86	23
III. MEDIDAS SUSTITUTORIAS DE LA PRISION	87-91	24
IV. COMPUTADORAS Y NUEVA TECNOLOGIA	92-95	25
V. PRIORIDADES PARA UNA ULTERIOR COOPERACION INTERNACIONAL	96-105	26
A. Investigación descriptiva y análisis de tendencias	96-97	26
B. Investigación relativa a evaluaciones	98-99	26
C. Traslados internacionales	100-101	27
D. Asistencia recíproca	102-105	27
VI. CONCLUSIONES	106-107	28

INTRODUCCION

1. El tema "Políticas de justicia penal en relación con los problemas de las penas de prisión, otras sanciones penales y medidas sustitutorias" fue aprobado por el Consejo Económico y Social en su resolución 1987/49 como tema 4 del programa provisional del Octavo Congreso, de conformidad con la recomendación formulada por el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia en su noveno período de sesiones 1/. Una guía para los debates, preparada por la Secretaría (A/CONF.144/PM.1), estableció una base para elaborar normas generales sobre el tema en el curso de las reuniones preparatorias regionales e interregionales para el Octavo Congreso*.
2. En el presente documento se tratan de determinar los principios fundamentales que inspiran las actuales teorías y prácticas correccionales, entre ellas las nuevas tendencias en el tratamiento penal de los delincuentes. Es una esfera en la que el "éxito" es esquivo, al menos si se mide en relación con las altas tasas de reincidencia que predominan en muchos países. La evaluación científica de la administración de las penas de prisión y sus consecuencias todavía es limitada, y la búsqueda de nuevos enfoques, que puedan minimizar sus costos humanos y materiales es tan importante como siempre.
3. La esfera de las medidas correccionales es un campo en el que pocos países pueden reivindicar la calidad de "desarrollados". El progreso no sólo puede medirse en función de prisiones más grandes, del perfeccionamiento de tecnologías o incluso de una intensa capacitación del personal. Los países muy industrializados tal vez puedan aprender bastante de otros métodos de control social que se han empleado durante mucho tiempo en algunos países, tanto desarrollados como en desarrollo.
4. Con excepción del número limitado de casos en que se impone la pena capital, en la práctica, la pena de prisión es la sanción más grave que se aplica a los que violan la ley penal. La prisión se considera cada vez más como la sanción principal para las violaciones más importantes de la ley y, en muchos países, el aumento constante del número de personas encarceladas plantea graves dificultades. Hay excepciones, pero el hacinamiento en las prisiones se ha convertido en un problema frecuente, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, y en muchos países la

* Sobre este tema se efectuaron aportaciones científicas en un simposio internacional celebrado en Milán, del 29 de noviembre al 1° de diciembre de 1987, y organizado, bajo el patrocinio de las Naciones Unidas, por el Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale, en cooperación con la Sociedad Internacional de Criminología, la Fundación Penal y Penitenciaria Internacional, la Asociación Internacional de Derecho Penal y la Sociedad Internacional de Defensa Social; en la Reunión Europea de Jefes de Administraciones Penitenciarias, celebrada en Messina y en Roma del 6 al 12 de noviembre de 1989 por el Centro Internacional de Investigaciones y Estudios Sociológicos, Penales y Penitenciarios, el Instituto Henry Dunant y el Instituto de Helsinki de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia afiliado a las Naciones Unidas; y en una reunión organizada por la Fundación Penal y Penitenciaria Internacional en Groningen, del 8 al 12 de octubre de 1988.

construcción de nuevas cárceles parece tener escasa repercusión en dicho hacinamiento, ya que la cantidad de delincuentes detenidos en ellas está aumentando en un porcentaje aún más rápido 2/.

5. Se suele considerar que las medidas sustitutorias de la prisión constituyen la solución, con la esperanza de que, si los jueces pueden decidir entre varias condenas, entre las que se encuentren sanciones que se han de cumplir en la comunidad y no en reclusión, se impondrán menos penas privativas de la libertad y se evitará el hacinamiento en las prisiones. Pero se ha descubierto que esa expectativa resulta más compleja en la práctica.

6. Por ejemplo, un problema se relaciona con la cantidad de detenidos en prisión preventiva 3/. En algunos países, no menos de los dos tercios de los detenidos aún no han sido juzgados y es posible que muchos de ellos sean declarados inocentes. Asimismo, hay pruebas que sugieren que ahora, en muchas partes del mundo, un porcentaje mucho más elevado que antes de la población carcelaria se compone de personas que son más propensas a la violencia. Algunos son terroristas y otros han sido condenados por delitos relacionados con drogas ilícitas. Las pruebas también indican un problema permanente de representación excesiva de minorías indígenas en muchos sistemas penitenciarios. La situación es peor con respecto a personas intelectualmente discapacitadas o mentalmente enfermas, y se presentan problemas particulares vinculados al encarcelamiento de extranjeros y de mujeres y niños.

7. La posibilidad de que las cárceles se conviertan en terrenos abonados para la contaminación del síndrome de inmunodeficiencia adquirida podría tener consecuencias especialmente graves. Ello constituye un importante reto para los administradores penitenciarios de todo el mundo y, hasta ahora, no hay un acuerdo universal acerca de cuáles deberían ser las políticas más adecuadas. Se señala a la atención del Congreso el informe especial presentado por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

8. Los administradores penitenciarios y los encargados de programas correccionales sin privación de la libertad deben procurar también que se protejan los derechos humanos de los delincuentes y del personal y que se empleen métodos cuya eficacia en relación con los costos se haya comprobado. En un período de restricciones económicas, se exige cada vez más a los administradores que justifiquen los costos mediante referencias a los niveles de reincidencia, aprovechando así el temor de la población frente al delito y sus exigencias de seguridad. Sin embargo, algunas conclusiones de investigaciones indican que el aumento del número de delincuentes en las cárceles tiene efectos escasos o nulos en los niveles de delitos registrados 4/. Además, la investigación no ha podido demostrar que determinados programas correccionales (con o sin privación de la libertad, prolongados o breves) sean siempre más eficaces que otros para reducir la reincidencia, aun cuando las diferencias de costos entre las medidas privativas y no privativas de la libertad puede establecerse fácilmente 5/. No obstante estas conclusiones, en muchos países se envían ahora más personas a prisión que hace diez años.

9. Hay un dilema fundamental que influye en muchas de las decisiones que adopten los gobiernos con respecto al tratamiento del delincuente. Ciudadanos que se expresan abiertamente, víctimas reales o potenciales del delito, generalmente exigen a sus dirigentes políticos que se castigue severamente a los delincuentes, y los medios informativos suelen hacer eco de esas exigencias. Por tanto, las presiones políticas para que se construyan más

prisiones, se dicten condenas más prolongadas y se establezcan condiciones más severas pueden llegar a ser casi irresistibles. El simbolismo vinculado al castigo de los delincuentes parece satisfacer necesidades muy profundas de la psiquis humana y es difícil modificar creencias muy arraigadas y con una gran carga emocional (A/CONF.144/RPM.3, párr. 38). Por consiguiente, hay una doble necesidad: en primer lugar, evaluar en qué medida las sanciones privativas y no privativas de la libertad protegen y satisfacen a la comunidad, y, a más largo plazo, crear en la opinión pública un ambiente mejor informado sobre las ventajas y desventajas de la prisión y de las sanciones sustitutorias.

I. ADMINISTRACION DE LAS PRISIONES

A. Conceptos generales y problemas actuales

10. En los últimos años, en casi todos los países el examen de las finalidades básicas de la prisión ha influido en la gestión penitenciaria. Se acepta cada vez más que la prisión no debe destruir la personalidad ni el espíritu del ser humano, pero, como el número de personas condenadas a prisión aumenta, en muchos casos, las condiciones que imperan en las cárceles incluso se han deteriorado. Hay acuerdo general en la propuesta de que -si es realmente necesario- la prisión debe emplearse como castigo y no como una reacción simplemente formal 6/. Las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos 7/ establecen lo que de ordinario se acepta como un régimen correcto para el tratamiento de los reclusos y la gestión de las instituciones. Las Reglas deben estimular constantes esfuerzos para superar las dificultades prácticas con que tropieza su aplicación, en el entendimiento de que representan las condiciones mínimas aceptables. Asimismo, el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, anexo) prevé que toda persona privada de la libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. Tanto desde una perspectiva utilitaria como humanitaria, mejorar la gestión es fundamental para aplicar las reglas y normas internacionales.

11. La aceptación de esta posición filosófica básica puede observarse en muchos sistemas correccionales. Los administradores y el personal penitenciario están adoptando gradualmente el criterio de promover el aprovechamiento constructivo del tiempo de la prisión mediante experiencias de educación, capacitación y trabajo como parte de sus funciones. Ello no significa negar que los administradores penitenciarios sigan considerando que su labor primordial es la de mantener la seguridad y el orden; pero ahora se acepta ampliamente que una forma de lograr esos objetivos es manteniendo a los reclusos ocupados todos el tiempo en actividades útiles e interesantes.

12. Cada vez se valoran más los efectos de las distintas prácticas sancionadoras en la población carcelaria y en los procedimientos. En varios países se ha formulado un enfoque que se denomina en diversas formas, tales como condena determinada, tiempo efectivo de la condena o condena real. Ha sido el resultado del descontento público en los casos en que el delincuente ha sido puesto en libertad después de un plazo mucho más breve que el establecido por el juez de sentencia, como consecuencia de la remisión, la buena conducta o la liberación anticipada. En algunos países se han adoptado directrices encaminadas a reducir la posibilidad de que haya disparidades injustificadas en las penas impuestas a delincuentes que cometen delitos similares. El objetivo de algunas directrices es asegurar que las condenas

reflejen exactamente la gravedad de los distintos delitos determinada por los gobiernos. En ningún caso la finalidad es entorpecer la gestión penitenciaria, pero el enfoque de la "condena determinada" puede disminuir la facultad de las autoridades penitenciarias para premiar la buena conducta concediendo remisiones o liberaciones anticipadas. Cualquiera de los enfoques podría aumentar también la cantidad de reclusos y exacerbar de este modo el hacinamiento en las prisiones.

B. Selección y capacitación del personal

13. Una gestión penitenciaria eficaz depende fundamentalmente de la calidad y compromiso del personal. Sin personal competente, las doctrinas más progresistas y las políticas y planes más refinados e ilustrados serán ineficaces.

14. La función que desempeña un oficial de prisiones de categoría básica es actualmente mucho más compleja y exigente de lo que era en el pasado. Ahora se prevé que aconseje y ayude, asesore e informe, y que permanezca alerta frente a probables infracciones de las disposiciones de seguridad o de una gestión correcta. Para desempeñar esta función más amplia, debe tener un nivel de educación más alto que en el pasado, ha de ser emocionalmente estable y de buen carácter, y se le ha de impartir una amplia capacitación, tanto específica como general. La capacitación en el servicio también es necesaria durante toda la carrera del oficial de prisiones, independientemente de si desea o no asumir mayores responsabilidades.

15. El personal de prisiones de rango superior, incluidos los encargados de establecimientos, también tiene que ser seleccionado y capacitado cuidadosamente y la necesidad de recibir formación permanente es tan fundamental para ellos como para las categorías inferiores. Hoy se reconoce ampliamente que la experiencia anterior en un servicio jerarquizado, por ejemplo como oficial de las fuerzas armadas, podría ser importante, pero no es suficiente para ocupar los niveles superiores de la administración penal. Aun cuando en distintos países se han efectuado varios de esos nombramientos y muchos han resultado completamente satisfactorios, hoy se considera prudente exigir formación especializada en materia penal o correccional, sobre todo en las complejas esferas de la doctrina, la legislación y la práctica.

16. Mientras que en el pasado se consideraba suficiente para el personal de prisiones especializado, como funcionarios médicos, de educación y bienestar, tener formación en su respectivas disciplinas, ahora se juzga importante, en el interés de una gestión adecuada, que todo el personal especializado reciba formación intensiva y extensiva en asuntos correccionales, para que puedan comprender y aceptar los objetivos y prácticas de la organización. Ello suscita nuevamente la cuestión de determinar dónde y cómo se han de asignar los recursos en el plano nacional y local.

C. Clasificación de los reclusos

17. Desde hace muchos decenios la mayor parte de los sistemas penitenciarios de los países desarrollados y de los países en desarrollo vienen utilizando un sistema de clasificación de reclusos que constituye para ellos uno de los principales métodos de gestión. Los sistemas de clasificación requieren

fundamentalmente una opinión acerca del grado de riesgo que presenta cada recluso, así como una decisión en cuanto al régimen que se le debe aplicar o a sus necesidades de capacitación. Esta información se utiliza para decidir a qué institución, o parte de una institución penitenciaria, se debe enviar al recluso. Algunos sistemas son más complicados que otros, pero el proceso es esencialmente el mismo en todos los casos.

18. Puede considerarse también a los sistemas de clasificación como fuente principal de información acerca del número de reclusos que, en cada uno de los sectores de su clasificación en términos de seguridad, requieren un tratamiento particular o tienen determinadas necesidades de capacitación. Esta información se puede utilizar para planificar nuevos programas, con miras a conseguir que, en lo posible, el sistema penitenciario responda a las pautas de las necesidades de los presos, que cambian constantemente. O sea que la clasificación constituye tanto una técnica operacional importante como una ayuda considerable para la elaboración de planes futuros en el marco de un sistema penitenciario moderno. Se trata de un aspecto de la gestión penitenciaria que cuenta con firmes defensores y con algunos críticos, para quienes representa un medio de control que no es susceptible de control 8/.

D. Educación en los establecimientos penitenciarios

19. Algunos sistemas penitenciarios llevan ofreciendo programas educativos desde hace varios decenios, y en los últimos años se ha acusado un marcado incremento de la demanda de dichos programas. Recientemente se han celebrado varias conferencias especializadas centradas exclusivamente en la educación en los establecimientos penitenciarios, patrocinadas por organizaciones educacionales que también han promovido otras iniciativas de interés. El Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia se ocupó también de la educación en los establecimientos penitenciarios en su 11° período de sesiones. Sus debates se recogen en la resolución 1990/20 del Consejo Económico y Social, en la cual se enuncian diversas formas de promover el proceso educativo en los establecimientos penitenciarios, pero se necesitará una orientación más completa para establecer programas adecuados de educación en dichos establecimientos. Por ejemplo, habrá que decidir cuál debe ser su contenido, cuáles deben ser los métodos de instrucción, si la participación debe ser voluntaria u obligatoria, y de qué manera debe integrarse a la educación en el programa global de actividades penitenciarias y de qué manera dicho programa debe adaptarse a las necesidades del mercado exterior. Puede muy bien suceder que países diferentes tengan necesidades diversas.

20. Hay consenso en que la participación en la educación en las prisiones debe ser principalmente voluntaria y no obligatoria, salvo, quizá, en el caso de los reclusos analfabetos. Ahora bien, el consenso es menos claro en lo que se refiere al contenido o a los temas que deben tratar dichos programas. Hay quienes preconizan que los cursos sean idénticos a los de las escuelas del exterior, mientras que otros recomiendan que se impartan cursos especiales que tengan en cuenta la diferente edad y formación de los reclusos en comparación con los estudiantes del mundo exterior.

21. Este último punto de vista preconiza cursos de carácter sumamente práctico, centrados en la corrección de las deficiencias cognitivas y afectivas que en primer lugar provocaron el conflicto con la ley y que

probablemente impedirán que el individuo se vuelva a integrar plenamente en la sociedad. Este criterio también considera que la preparación para la vida social es de importancia fundamental y promueve la organización de cursos, para determinados casos, que enseñen a controlar los temperamentos irascibles. Ahora bien, no hay que negar a los reclusos la oportunidad de recibir una educación más estructurada y de presentarse a examen en los niveles secundario o terciario, aparte de que debe animárseles a que adquieran aptitudes comerciales o profesionales.

22. La capacitación en la utilización positiva del tiempo libre en deportes, música, artes y oficios u otras aficiones, es por lo general aceptable como parte intrínseca de un programa amplio de educación en los establecimientos penitenciarios. A un nivel más estructurado, tanto en el caso de los programas de orientación académica como en el caso de los programas de orientación profesional, la experiencia indica que los establecimientos penitenciarios constituyen un lugar ideal para seguir los cursos por correspondencia. Este sistema de educación tiene la ventaja de que el ritmo de aprendizaje se puede ajustar a las necesidades individuales y al temperamento del alumno, y de que los cursos se pueden iniciar y acabar en cualquier momento, lo que les hace muy adecuados para la población penitenciaria, que cambia constantemente. Ahora bien, para que este tipo de educación sea efectivo es esencial que se pueda contar en la prisión con personal docente que ofrezca asesoramiento y estímulo. Con el debido apoyo se podrá conseguir que el número de reclusos que acaben sus estudios sea muy elevado.

23. Un problema importante que hay que resolver si se quiere que resulten efectivos los programas de educación en las prisiones es su relación con las demás actividades que se realizan en ellas. Cuando se introdujeron por vez primera los programas de educación hace varios decenios, el personal penitenciario los solía considerar como un privilegio que se concedía a algunos reclusos escogidos, que podían seguir los cursos por la tarde o durante su tiempo libre.

24. En ningún momento se consideró a la educación como un medio a disposición del recluso para evitar los trabajos forzados, que en aquellos tiempos constituían la principal exigencia de la pena de prisión. Poco a poco ha ido cambiando esta actitud, y en muchos de los sistemas penitenciarios actuales el personal de todos los niveles preconiza activamente las actividades educativas de los reclusos en régimen de media jornada e incluso en régimen de jornada completa (A/CONF.144/RPM.1, párrafo 52). Los reclusos que participan en programas educativos no sufren pérdida de salarios ni oportunidades de remisión de la pena en comparación con los reclusos que trabajan en las industrias de la prisión. Un arreglo que está cobrando cada vez más popularidad consiste en que todos los reclusos consagren la mitad del tiempo al trabajo y la otra mitad a la educación. Este renglón no deja de resultar atractivo, pero presupone una infracción del principio de la participación voluntaria en las actividades educativas que se realizan en la prisión.

25. Hay muchas otras cuestiones prácticas y teóricas dignas de examen, entre ellas el suministro de materiales didácticos, pero la cuestión del personal docente es probablemente la más importante de todas. La necesidad de recibir capacitación adicional en cuestiones penitenciarias, ya mencionada, influye en la cuestión de si es más adecuado que los funcionarios docentes sean empleados permanentes del sistema penitenciario o si los centros de educación de las

prisiones deben formar parte del sistema educativo general y deben estar atendidos por personas que, de lo contrario, trabajarían en escuelas del exterior. Hay argumentos de mucho peso en favor y en contra de cada una de estas opiniones, y no existe preferencia por ninguna solución. Ahora bien, si se trata de instructores en régimen de jornada parcial, conviene que sean miembros debidamente calificados de los centros de enseñanza locales, tanto si prestan servicio a título voluntario como si están remunerados por su labor. En lo que se refiere a las actividades recreativas, y quizá también a algunas actividades de formación académica y profesional, no hay razón alguna por la que los reclusos que reúnan determinadas aptitudes no participen también como instructores, siempre y cuando exista una supervisión adecuada. Este aspecto puede ser particularmente conveniente para los países en los que hay escasez de expertos calificados.

26. Las bibliotecas de los establecimientos penitenciarios desempeñan un importante papel en los programas educativos y en el funcionamiento de dichos establecimientos en general. Las bibliotecas constituyen un pilar de la educación, y no un simple recurso recreativo. Una innovación relativamente reciente en algunos países ha sido el establecimiento de bibliotecas especializadas en literatura jurídica, a veces por disposición de la ley. Independientemente del grado de especialización que puedan ofrecer dichas bibliotecas, lo cierto es que en todos los sistemas penitenciarios modernos se está reconociendo el carácter esencial de dichos servicios.

E. Industrias en los establecimientos penitenciarios

27. Desde 1955, las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos han requerido que haya trabajo suficiente y útil para que los reclusos puedan estar empleados durante toda la jornada normal de trabajo, pero muy pocos administradores de establecimientos penitenciarios pueden pretender que este requisito se ha cumplido siempre en su establecimiento. Por lo general no es posible conseguir que dichos establecimientos amorticen su costo obligando a los reclusos a trabajar duramente. Las industrias penitenciarias de algunos países generan fondos importantes para el Estado, pero por lo general dichos fondos suelen ser inferiores al costo total del sistema penitenciario*. El costo de mantenimiento de los talleres, del suministro de materias primas y de la observancia de una supervisión adecuada suele ser superior a los ingresos obtenidos, sin contar los demás costos penitenciarios. Por razones muy diferentes, como por ejemplo el alto grado de desempleo en la población del país, la ociosidad de los reclusos plantea un problema en muchos países, problema que demuestra la importancia de la relación entre el crecimiento económico general y el mercado laboral en las prisiones. Las industrias penitenciarias, aunque sean difíciles de administrar, instituyen cierto grado de normalidad en la vida de los reclusos. Estas industrias deben ser lo más parecidas posible a las industrias del mundo exterior, y la labor que realicen debe ser productiva y no debe tener por única finalidad mantener ocupados a

* Si se desea consultar una reseña internacional del tema, véase David Biles eds., Current International Trends in Corrections (Sidney, Federation Press, 1988), así como una publicación del Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia que da los resultados de la encuesta efectuada en 72 países acerca del trabajo en los establecimientos penitenciarios (de próxima publicación).

los reclusos. Siempre que sea posible, la labor que efectúen los reclusos debe aumentar las posibilidades de que obtengan trabajo al salir de la cárcel. Por eso hay que dar prioridad a las actividades que mejoren las aptitudes de los reclusos y a las industrias que correspondan a sectores del mundo exterior en los que haya puestos de trabajo vacantes.

28. En varios países desarrollados y países en desarrollo las empresas privadas han instalado talleres en los establecimientos penitenciarios, y estas medidas, en general, han repercutido muy favorablemente en la eficiencia de las industrias de los establecimientos. Para los reclusos este sistema ofrece una clara ventaja en comparación con otras industrias más tradicionales, ya que se aplican las expectativas normales de productividad y, en algunos casos, los salarios abonados son equivalentes a los que se pagan en el exterior. En muchos países, la relación entre las industrias en la prisión y los intereses comerciales exteriores, tanto por lo que respecta a la administración como por lo que respecta a los sindicatos, es muy delicada.

29. Un nuevo aspecto interesante en algunos países es el establecimiento de comisiones o sociedades de industrias en establecimientos penitenciarios. Estos órganos utilizan métodos industriales modernos para la fabricación y la comercialización, y emplean como mano de obra a los reclusos exactamente como un empleador del exterior. La principal diferencia entre estos órganos y los acuerdos de empresa conjunta concertados con empresas privadas es que el gobierno retiene el control y quizá estimule la consecución de determinados objetivos de importancia nacional, como por ejemplo el aumento de la producción alimentaria o la producción de artículos para la exportación. En uno u otro caso, la principal ventaja para la administración del establecimiento penitenciario es que las industrias inculcan un mayor sentimiento más firme de utilidad.

F. Programas de reinserción

30. Prácticamente todos los sistemas penitenciarios del mundo afirmarían que están adoptando medidas para ayudar a los reclusos a adaptarse nuevamente a la comunidad y reinsertarse en ella después de su puesta en libertad. Esas medidas son muy distintas en cuanto a su magnitud y trascendencia y casi ningún sistema pretendería que se hizo todo lo posible para lograr una armoniosa reinserción de todos los ex reclusos. Las estadísticas sobre reincidencia indican claramente que, en una elevada proporción de casos, el ex recluso no sea reinsertado debidamente.

31. Algunas pruebas indican que la tasa de reincidencia es ligeramente inferior entre los reclusos puestos en libertad anticipada que entre los puestos en libertad una vez cumplida toda la pena. Se ha sugerido que esto demuestra la utilidad de la vigilancia y la orientación de los supervisores con posterioridad a la puesta en libertad, pero cabe que ese resultado sea simplemente consecuencia de que se concede la libertad anticipada a los reclusos con mejores perspectivas de reinserción. De igual modo, algunos estudios han demostrado que en otros programas de puesta en libertad anticipada se han registrado tasas de reincidencia notablemente inferiores a la normal, pero podría interpretarse que los resultados indican la perspicacia del personal correccional que seleccionó a los prisioneros a quienes se liberaría anticipadamente y no la repercusión del programa en los seleccionados 2/.

32. Cierta número de sistemas penitenciarios de distintas partes del mundo han realizado experimentos con cursos previos a la puesta en libertad que se imparten durante las últimas semanas o días antes de la excarcelación. Aunque no han sido sometidos a una evaluación sistemática (y toda evaluación resultaría complicada por las cuestiones de selección que se han indicado antes), por mera intuición parecen ser sumamente sensatos. Una característica de esos cursos han sido los debates sobre temas como los requisitos jurídicos de la libertad anticipada, las relaciones familiares e interpersonales, la búsqueda de trabajo, la realización de presupuestos personales, la salud y la higiene, el empleo del tiempo libre, etc. Con independencia de su repercusión final, los cursos previos a la puesta en libertad serían al parecer convenientes para todo recluso que haya cumplido varios años de condena en la cárcel.

33. También es probable que la reinserción reciba impulso si los ex reclusos cuentan con el apoyo y el asesoramiento práctico de organizaciones voluntarias, como los grupos de ayuda a reclusos y diversos grupos de apoyo y asistencia poscarcelaria. Algunos de estos grupos, pese a ser voluntarios y depender en gran medida del apoyo del público para su financiación, han establecido residencias poscarcelarias que constituyen un puente entre el control total de la prisión y la libertad total en la comunidad. Al igual que en otros programas de reinserción, no se ha evaluado completamente su labor pero, simplemente por motivos humanitarios, justificarían el pleno apoyo de los gobiernos y de la sociedad.

G. Establecimientos penitenciarios privados

34. Una novedad sumamente interesante ha sido la aparición de un número reducido de establecimientos penitenciarios propiedad de empresas privadas y administrados por estas empresas 10/. Esta innovación ha sido tema de un intenso debate en el que los adversarios han sostenido que únicamente los gobiernos deberían tener la facultad de restringir la libertad de los ciudadanos, mientras que los partidarios aluden a la mayor eficiencia y, por ende, al ahorro de caudales públicos; señalan también el alto grado de supervisión oficial que salvaguarda los derechos de los reclusos. Los partidarios sostienen también que deben aceptarse los establecimientos penitenciarios privados de la misma forma que las escuelas y los hospitales privados. Además, en algunos países viene siendo normal desde hace mucho tiempo que instituciones controladas por organizaciones privadas, a menudo religiosas, se ocupen de los delincuentes juveniles.

35. Por lo menos un importante estudio 11/ ha llegado a la conclusión de que las instituciones penitenciarias privadas no tienen justificación por las siguientes razones:

a) Ni la teoría ni la información limitada de que se dispone sugieren que el encarcelamiento sea una actividad que corresponde a las organizaciones con fines de lucro, pese a sus ventajas, que son, principalmente, la preocupación por los costos y la aptitud para las innovaciones;

b) Una auténtica competencia por los contratos de administración de prisiones se topa con graves barreras estructurales; no sólo es probable que los contratistas designados se perpetúen, sino que supervisar y evaluar el funcionamiento puede resultar tan difícil que es poco probable que se forme una competencia basada en la calidad;

c) Por regla general, el encarcelamiento deja relativamente pocas posibilidades de progresos técnicos para reducir los gastos; una vez tomada la decisión de encarcelar, no queda mucho margen para la innovación;

d) Incluso si las empresas penitenciarias privadas consiguen reducir los gastos, es poco probable que exista suficiente competencia en una comunidad para garantizar que los resultados se traduzcan en una reducción de los presupuestos gubernamentales para fines correccionales;

e) Es bastante probable que los contratos oficiales con empresas penitenciarias no protejan plenamente los intereses de la comunidad ni los de los reclusos;

f) Aunque los establecimientos penitenciarios privados tal vez no sean tan incontrolables o inhumanos como algunos críticos han pronosticado, quedan muy lejos de ofrecer las ventajas que afirman sus partidarios;

g) Hoy en día, el encarcelamiento sigue siendo una función pública de gran poder simbólico; para calmar la inquietud extendida entre los encargados de formular políticas por lo que se refiere a la introducción de beneficios materiales en los castigos y las medidas correccionales, será preciso presentar pruebas acerca de ventajas prácticas de mucho más peso que las que los establecimientos penitenciarios privados podrían ofrecer.

36. Evidentemente, estas conclusiones no constituyen la última palabra, ya que en varios países se están creando instituciones penitenciarias privadas o hay planes para ello. Tal vez encuentre apoyo un régimen de transacción por el que se celebran contratos con empresas privadas para que se encarguen de muchos aspectos distintos de la administración de prisiones, como los servicios de alimentación y sanidad, e incluso la seguridad del perímetro. Si pueden prestarse estos servicios con regularidad y a un costo más bajo, será difícil sostener las objeciones, que con toda seguridad presentarán empleados públicos, asociaciones o sindicatos.

H. Los derechos humanos y los trámites de presentación de quejas

37. Los últimos tres o cuatro decenios se han caracterizado por adelantos muy importantes en todas las regiones del mundo en lo referente al concepto de derechos humanos. Las Naciones Unidas han estado a la vanguardia del movimiento por el cambio y han influido para que cierto número de Estados hayan adoptado medidas legislativas o administrativas para la protección de los derechos de sus ciudadanos (véase A/CONF.144/18). En el plano oficioso, la educación sobre cuestiones de derechos humanos ha contribuido a una comprensión más amplia del problema. Estas circunstancias han repercutido en la gestión de las prisiones y en la vida de los reclusos.

38. Una de las formas más eficaces de respetar los derechos humanos de los reclusos es la de establecer un mecanismo o procedimiento de fácil acceso, eficiente y expeditivo para resolver las quejas. Los reclusos deben conocer y comprender el procedimiento, y las decisiones adoptadas por el personal penitenciario deben estar sometidas a un examen independiente o judicial. También es sumamente conveniente que se disponga de más de un conducto para la presentación de quejas. Así pues, no deja de ser razonable que se permita a los reclusos escribir, sin censura, a un dirigente político o a un defensor del pueblo, así como presentar una queja verbal al funcionario encargado de la

prisión, a un magistrado o a un juez de supervisión penitenciaria. Tanta variedad de alternativas podría parecer una pesadilla administrativa, pero no deberían plantearse dificultades si todos los interesados tienen pleno conocimiento de los procedimientos. Normalmente, todas las quejas se remitirían en un principio al funcionario encargado de la prisión; únicamente en el caso de que no se resuelvan debería examinarlas una autoridad superior, que podría ser un defensor del pueblo o un órgano independiente, así como un juez supervisor o un fiscal (véase A/CONF.144/11).

39. La forma que ha de adoptar el examen judicial de las decisiones administrativas tomadas por la dirección penitenciaria es un asunto que debe decidir cada país. Como los reclusos suelen presentar un notable número de quejas, puede plantearse la cuestión de si podría declararse que determinados reclusos abusan del procedimiento de presentación de quejas de forma parecida a la declaración de litigante abusivo en el derecho civil. Pero al mismo tiempo, teniendo en cuenta el grado excepcional de control total del Estado que entraña la prisión, los reclusos deberían tener derecho a salvaguardias y garantías especiales 12/. El Proyecto de principios básicos para el tratamiento de los reclusos, que el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia recomendó al Congreso para su aprobación 13/, trata de abordar estas cuestiones.

I. Prevención de la propagación del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA)

40. La posibilidad de que las cárceles se conviertan en centros de incubación del virus del SIDA es uno de los principales retos que se plantean a las administraciones penitenciarias de todo el mundo (A/CONF.144/RPM.1 y Corr.1, párrs. 53 y 54, y A/CONF.144/RPM.2 y Corr.1, párr. 4). El peligro proviene en gran parte del hecho de que, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, en muchas prisiones está muy extendido el uso de drogas por vía intravenosa y también es corriente la actividad homosexual, aunque algunas administraciones penitenciarias lo niegan.

41. Los indicios existentes no demuestran aún que las cárceles se hayan convertido en incubadoras del SIDA. En realidad, no será posible determinar la amplitud de la transmisión de esta infección en la cárcel sin pruebas obligatorias en diferentes etapas de una pena, lo que suscitaría graves problemas de derechos humanos y sería muy costoso. En la mayoría de los países son relativamente reducidos los números reales de casos positivos de infección por el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) detectados entre los reclusos, pero esta situación podría cambiar en cualquier momento. Una dificultad significativa para juzgar la gravedad de la situación radica en el hecho de que sólo en muy escasos sistemas penitenciarios se realizan exámenes completos de los reclusos para comprobar la presencia del virus, tanto al ingresar como al ser puestos en libertad. Sin tales medidas, será necesariamente insuficiente toda tentativa de evaluación de la difusión del virus y de la amplitud de su transmisión dentro del sistema. Además, aun cuando se realicen pruebas, transcurre un período de varios días, o incluso semanas, hasta que se conocen los resultados, y la infección por VIH tiene un período de incubación de tres semanas a cuatro meses. Por este motivo se ha formulado la propuesta de que el personal penitenciario considere a todos los reclusos como potencialmente infectados por el virus y, en consecuencia, se aconseja mucho cuidado en todo contacto con reclusos que presenten heridas abiertas o llagas.

42. Un gran problema para las administraciones penitenciarias es decidir qué medidas adoptar con los reclusos en los que se ha detectado claramente la infección por el virus del SIDA. Con un tratamiento médico especializado, el individuo infectado puede vivir varios años, no presentar inicialmente ninguna señal de enfermedad y, dentro de los límites de los contactos humanos normales, no será infeccioso. Una respuesta de la administración es imponer un riguroso aislamiento a los reclusos infectados, pero ello parecería injustificadamente punitivo. Otra respuesta es mantener al recluso infectado en el régimen penitenciario normal de trabajo, enseñanza y recreo, pero ejerciendo un grado mayor de discreta vigilancia. Pero incluso este enfoque más humano plantea problemas como el de saber a quién debe informarse de la enfermedad del recluso, existiendo miembros de administraciones penitenciarias que opinan que el recluso sólo debe ser informado del resultado de la prueba por un asesor experimentado. En el otro extremo figuran quienes argumentan que, cuando se descubre que un recluso es portador del VIH, es menester informar a todo el personal de la cárcel, incluidos los demás reclusos, así como a las parejas sexuales habituales del recluso en el exterior, para garantizar la adopción de las precauciones adecuadas.

43. Otro enfoque que recibe cierto apoyo es realizar en las cárceles pruebas obligatorias del VIH, pero en el anonimato. Los resultados indicarían la amplitud de la infección por VIH, pero no facilitarían información sobre los reclusos infectados, con lo que se soslaya el problema ético de decidir a quién se debe informar. Este enfoque evita ciertamente la discriminación y sufrimientos adicionales a los reclusos infectados, pero no mejora la prevención. Por consiguiente, es dudoso que justifique los costos.

44. En esta materia objeto de grandes controversias, la educación frente al SIDA es probablemente la más controvertida en lo que respecta al personal directivo penitenciario. En algunos países, los programas de educación frente al SIDA a nivel comunitario ponen el acento en dos prácticas preventivas principales: promover la seguridad de la actividad sexual mediante el uso de preservativos y prevenir la infección por agujas compartidas con otras personas, bien suministrando agujas nuevas a los heroinómanos, o estimulando prácticas de limpieza rigurosa de las agujas. Es posible transmitir este mensaje frecuentemente a los reclusos y al personal de las cárceles, pero ello se percibe como una contradicción directa de la política penitenciaria, pues la gran mayoría de las administraciones, si no todas ellas, no permiten el suministro de preservativos ni de agujas limpias. A nivel político se suele argüir que suministrar preservativos y agujas limpias en las cárceles sería percibido por el público como un estímulo a la homosexualidad y al consumo de drogas dentro del sistema penitenciario. Este dilema político plantea importantes problemas al personal directivo de prisiones. Por supuesto, se reconoce que la educación frente al SIDA también puede impartir información objetiva sobre la forma de propagación de la enfermedad, sin transmitir un mensaje concreto para su prevención. Ahora bien, es probable que semejante enfoque se traduzca en una serie de propuestas divergentes, acaso contradictorias, sobre la política a seguir. Por tanto es seguro que, en el futuro próximo, cobrará aun más intensidad el debate sobre el SIDA en las cárceles. Se señala a la atención del Congreso el informe que le ha presentado la OMS sobre este tema.

J. Medidas frente al hacinamiento

45. Como se subrayó en la mayoría de las reuniones preparatorias del Octavo Congreso, se ha generalizado el hacinamiento en las cárceles. Sin duda hay excepciones, pero a la inmensa mayoría de los sistemas penitenciarios, tanto de los países desarrollados como en desarrollo, les resulta difícil atender debidamente al creciente número de personas enviadas a prisión como resultado de políticas condenatorias más severas y del aumento de la cantidad de personas obligadas a comparecer ante los tribunales. El hacinamiento en las prisiones es pernicioso en sí mismo y causa probable de otros infortunios penales (A/CONF.144/RPM.1 y Corr.1, párr. 41). En particular, parece probada la relación existente entre el hacinamiento y la violencia en las cárceles, aunque los lazos con la reincidencia están menos claros, por lo menos en los países estudiados 14/. En ambos aspectos el grado de hacinamiento era un factor mucho más importante que las simples dimensiones del establecimiento penitenciario.

46. Un factor importante para controlar el número de personas condenadas a penas de prisión es, por supuesto, el ámbito de aplicación del propio derecho penal*. En el examen que sigue, se admite que la influencia de los cambios en la legislación es no sólo un elemento principal del ambiente en que se considera el hacinamiento en las cárceles, sino también un elemento que es imposible controlar para fines inmediatos. Para controlar el problema del hacinamiento hay en lo esencial dos estrategias diferentes, aparte de la política obvia de construir más prisiones, o ampliar las existentes - la política de "ampliación del sistema". Dichas estrategias se denominan a menudo medidas "de la fase inicial" o medidas "de la fase final". Las medidas "iniciales" ofrecen a los tribunales una amplia gama de opciones realistas sin privación de la libertad, con la esperanza de que ello se traduzca en un número menor de personas condenadas a penas de prisión. Pero no sucede así. En un país donde se ha realizado una amplia investigación, se ha comprobado que las personas condenadas a esas opciones adicionales, como la obligación de prestar servicios a la comunidad o de asistir a determinados centros, el arresto domiciliario, etc., son frecuentemente personas que no habrían sido condenadas a prisión aunque no hubieran existido dichas opciones 15/.

47. Tal aumento del número de personas comprendidas en uno u otro tipo de programas correccionales se denomina a veces "extensión de la red", puesto que el total de las personas atrapadas en la red del régimen correccional sube en lugar de bajar. Una estrategia sería limitar estrictamente las facultades discrecionales de los jueces y magistrados a fin de garantizar que estas nuevas opciones se apliquen únicamente a personas que, de no ser así, serían sin duda condenadas a penas de prisión. De todas formas, como se señala en el documento de trabajo preparado para el Seminario de investigación sobre medidas sustitutorias de la prisión (A/CONF.144/13), existen varias otras opciones que se puede tratar de aplicar.

48. Una medida práctica que cabe adoptar para evitar el hacinamiento es la creación de servicios de asesoramiento a los tribunales. Tales servicios han de estar en condiciones de prestar asesoramiento a los jueces y magistrados ya

* Es decir, el ámbito de la penalización y despenalización. Véase, por ejemplo, Norman Abrams, "The new ancillary offenses", Criminal Law Forum, vol. 1, No. 1 (otoño 1988), págs. 1 a 40.

sea en forma de informes estudiados a fondo previos a la sentencia, o bien por medio de declaraciones presentadas al tribunal tras una breve suspensión de la vista para determinar los hechos esenciales. Si los miembros de los servicios de asesoramiento al tribunal son personas con gran experiencia en la labor correccional, y si existe claro respaldo legislativo y administrativo al postulado de que la condena de prisión sólo debe ser dictada como último recurso, la creación de tales servicios puede contribuir en gran medida a reducir el hacinamiento. Esta sugerencia suscita ciertas cuestiones fundamentales referentes a las repercusiones políticas y judiciales del problema del hacinamiento, a las que se pasa revista al final de esta sección.

49. El segundo enfoque, el "de la fase final", se aplica para poner en libertad a las personas que ya están cumpliendo penas de prisión. Entre las opciones figura la práctica tradicional de la libertad anticipada y también otros mecanismos de puesta en libertad anticipada con diversos grados de vigilancia. El enfoque más sencillo, que supone costos adicionales relativamente bajos, consiste en conceder la remisión de la pena por buena conducta, con o sin vigilancia. Por ejemplo, si un sistema penitenciario que concede generalmente la remisión de una cuarta parte de la condena por buena conducta modifica las normas de remisión para que puedan aplicarse automáticamente a la tercera parte de la condena, el número total de presos disminuirá probablemente algo más de un 8%. La reducción del número de presos es prácticamente segura, ya que la concesión de la remisión no depende necesariamente del criterio de un funcionario. También las amnistías generales pueden, de manera similar, repercutir directamente en el volumen de la población penitenciaria. Esta forma de atajar el problema del hacinamiento en las cárceles presenta muchos alicientes, pero entraña también considerables riesgos políticos. Es muy posible que los dirigentes políticos y la sociedad en general consideren que el sistema penitenciario se ha vuelto excesivamente magnánimo y que los jueces estimen que los administradores penitenciarios desvirtúan las condenas que imponen 16/.

50. Otra estrategia consiste en concentrarse en categorías concretas de reclusos e intentar reducir su número. Por ejemplo, es posible reducir el número de detenidos en prisión preventiva si se conceden las fianzas con criterios más liberales o si las administraciones correccionales, o tal vez la policía, vigilan de alguna manera a las personas que se encuentran a la espera de juicio. Análogamente, pueden proponerse otras soluciones para las personas que de otro modo serían condenadas a penas de prisión por delitos relacionados con drogas o alcohol. Los centros especiales de tratamiento son más apropiados para esta categoría de delincuentes, pero absorben una gran cantidad de recursos.

51. En algunos países se ha intentado resolver el problema del hacinamiento penitenciario postergando la aplicación de penas de prisión hasta que haya espacio suficiente 16/. De ese modo, es posible que los delincuentes no peligrosos deban esperar algunas semanas o algunos meses después de dictarse la condena para ingresar realmente en prisión. Es evidente que de este modo no se resuelve el problema a largo plazo.

52. Todos los enfoques esbozados son bien conocidos y probablemente ninguno de ellos resultará una panacea. En casos extremos, los tribunales superiores han ordenado al sistema penitenciario en su totalidad que se reduzca el número de reclusos a fin de proteger sus derechos y su dignidad. De este modo puede aliviarse el problema a corto plazo, pero a largo plazo sólo podrá resolverse con mayor espacio, condenando a menos personas a penas de prisión o reduciendo la duración media del periodo de detención.

53. Por consiguiente, el problema del exceso de población penitenciaria es importante en dos aspectos, por lo menos. En primer lugar, es importante en sí mismo. Constituye una violación de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos; representa un castigo "extra", que se suma a la privación de la libertad, y además, tiene efectos secundarios negativos que pueden evaluarse 14/. En segundo lugar, aunque el problema parezca de ámbito relativamente limitado, sus soluciones plantean cuestiones de importancia fundamental en cuanto a los objetivos, las prioridades y la función social de la justicia penal, así como en cuanto a la relación entre los distintos organismos, habida cuenta del papel central que desempeñan los jueces en el proceso de imposición de condenas.

54. Por lo general, en los sistemas de justicia penal se acepta que los jueces tienen dos funciones cruciales: sustanciar el juicio conforme al derecho y dictar la sentencia adecuada. La judicatura reacciona a menudo con susceptibilidad si siente amenazada su autonomía o independencia de criterio y está bajo la continua observación de otros funcionarios del sistema para quienes las condenas que se impongan han de representar el justo castigo para las personas detenidas y declaradas culpables. Esa circunstancia por sí sola ejerce una considerable presión para que se impongan condenas punitivas y se adopten estrategias conservadoras que, combinadas con la presión de amplios sectores de la sociedad que desean que se trate duramente a los delincuentes, pueden reforzar la actitud conservadora que a menudo se asocia a la mayoría de los jueces. Los cambios introducidos a través de las medidas "de la fase inicial" y "de la fase final" van en contra de estas influencias conservadoras, y están en conflicto con ellas ya que sin querer reducen las funciones cruciales del juez en el proceso de imposición de la sanción.

55. Los distintos periodos que transcurren antes de que los cambios de política surtan efectos pueden causar notables aumentos de la población penitenciaria y el consiguiente hacinamiento. Un ejemplo particular es el plazo que transcurre entre los cambios en la política de condenas y la construcción de nuevos establecimientos penitenciarios. Las jurisdicciones pueden decidir penalizar mucho más severamente ciertas categorías de delitos o delincuentes, ya sea imponiendo condenas de mayor duración o condenando a penas de prisión a más delincuentes, o ambas cosas, y de hecho así lo hacen. En este caso, el aumento de la población penitenciaria no tardará en producirse y al cabo de dos o tres años será considerable. Para construir una nueva cárcel se tarda un promedio de siete a ocho años. En tales circunstancias, las medidas "de la fase final", en particular la liberación anticipada de reclusos condenados por delitos menos graves, pueden ser apropiados o incluso necesarios.

56. De lo anterior cabe extraer dos conclusiones. En primer lugar, a menos que se trate de la construcción de nuevas instalaciones, siempre que se estudie el problema del exceso de población penitenciaria deben tenerse presentes los objetivos fundamentales de la imposición de sanciones y de las

penas de prisión, así como de las prácticas y prioridades en la imposición de sanciones. En los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura 17/ se afirma, en los principios 1 a 6, que los jueces y otras autoridades competentes para imponer sanciones no deben estar sujetos a presiones o influencias políticas. Ahora bien, ello no significa que no actúen en un medio político. No hay que olvidar que los recursos para la aplicación de las sanciones, especialmente el número de centros penitenciarios, se fijan a través del proceso político de gobierno. Los jueces deberían actuar independientemente del Estado. Pero si interpretan el término "independientemente" en el sentido de que no deben tener en cuenta las repercusiones de sus decisiones, puede ocurrir que estas decisiones sean revisadas por otras autoridades, no necesariamente del ámbito jurídico, en un sentido que desapruében y sin que puedan hacer nada al respecto.

57. La segunda conclusión es que es importante poner de relieve la diferencia entre los usos apropiados de las medidas "de la fase final" y "de la fase inicial". La primera opción puede ser útil en momentos de emergencia, por ejemplo cuando se produce un cambio repentino en el número de ingresos en prisión y en el promedio de tiempo de pena cumplido; o cuando es necesario llamar la atención sobre la situación peligrosa en que se encuentra el sistema penitenciario. Las medidas "de la fase final" no pueden aplicarse con regularidad o reiteradamente, ya que pueden acabar deteriorando toda la situación.

58. Por consiguiente, la solución a largo plazo y duradera del problema ha de lograrse con estrategias "iniciales". Es inevitable recurrir a un mayor número de opciones. La reducción del hacinamiento en las prisiones requiere distintas estrategias de fijación de sanciones y éstas no pueden dissociarse de quienes las imponen.

II. CATEGORIAS ESPECIALES DE DELINCUENTES Y DE RECLUSOS

59. Existen ciertas categorías de reclusos que plantean problemas especiales a los funcionarios encargados de la gestión de las prisiones (véase el párrafo 6, supra). Estos problemas pueden clasificarse en problemas de control o de trato especial y problemas relacionados con el respeto de los derechos humanos de los reclusos. Estas distinciones tienen puntos de convergencia, pero en esta sección se presentan las categorías en función del grado de atención que debería prestarles el Congreso.

A. Terroristas y reclusos violentos

60. En muchos países los administradores de las prisiones se enfrentan con el problema especial de cómo actuar con las personas condenadas por delitos que pueden clasificarse como una forma de terrorismo. En muchos casos, los propios reclusos no se consideran delincuentes sino combatientes por la libertad o prisioneros de guerra y por lo tanto no se sienten obligados a atenerse a las normas del sistema penitenciario. Por el contrario, en muchos casos consideran que tienen la obligación de intentar escapar o perturbar el funcionamiento del sistema.

61. En aras del interés nacional es a menudo necesario mantener a los terroristas detenidos en condiciones de seguridad, para lo cual puede ser necesario construir instalaciones especiales. Otra dificultad que plantea el

mantenimiento de la seguridad en algunos de estos casos es que los terroristas gozan a menudo del apoyo importante de grupos en la comunidad, que pueden hacerles llegar objetos de contrabando, inclusive armas de fuego.

62. Las observaciones hechas sobre la política a seguir con los terroristas son aplicables también en muchos aspectos a los reclusos proclives a la violencia, si bien las dos categorías de presos difieren mucho en casi todos los demás aspectos.

63. En casos extremos como éstos, los directores de los centros penitenciarios en algunas ocasiones deben restringir las visitas que reciben los reclusos y someter sus actividades a una vigilancia prácticamente continua. Es muy probable que estos regímenes de seguridad den lugar a acusaciones de denegación de los derechos humanos y de falta de respeto de la dignidad humana. Estas situaciones ponen en evidencia el dilema en que se encuentran los directores de prisiones.

B. Presos por delitos de drogas

64. Una de las causas principales del aumento de la población penitenciaria y de la saturación de las cárceles ha sido el aumento del número de personas condenadas por delitos relacionados con drogas. Muchos de estos delincuentes no tienen otros antecedentes penales y muchos han sido condenados por un único delito, aunque generalmente grave, consistente tal vez en intentar importar o distribuir drogas ilícitas de gran valor. Este grupo difiere en algunos aspectos de los reclusos condenados por delitos más convencionales. Los condenados por delitos de drogas plantean problemas de administración penitenciaria, porque en la mayoría de los casos también consumían drogas cuando estaban en libertad y pueden intentar seguir haciéndolo. Además, la experiencia ha demostrado que es prácticamente imposible eliminar totalmente las drogas de las cárceles sin recurrir a medidas muy represivas que afectan a todos los aspectos de la vida penitenciaria.

65. A pesar de las dificultades, los administradores de prisiones se ven obligados a hacer todo lo posible por limitar la circulación de drogas en las cárceles y para ello practican inspecciones al azar, emplean perros rastreadores y registran a los visitantes. En algunos sistemas penitenciarios se hacen análisis de orina, ya sea al azar o a grupos sospechosos. Pero incluso estas medidas raras veces tienen un éxito total. Se sabe que con notable astucia muchos reclusos han intentado burlar las normas impuestas por la dirección de la prisión.

66. Son muchos los presos por delitos de drogas que participarían voluntariamente en programas de tratamiento si se les diera la oportunidad. Algunos sistemas penitenciarios aplican programas de administración de metadona, pero otros no los aceptan por considerar que sustituyen una forma de toxicomanía por otra. Como en muchas otras esferas de la administración penitenciaria, no hay unanimidad sobre el enfoque adecuado.

C. Reclusos en prisión preventiva

67. En cierto número de países en desarrollo la proporción de todos los reclusos no condenados, a veces denominados detenidos en prisión preventiva es mayor que la de reclusos condenados. El problema del régimen aplicable a los reclusos que no han sido condenados está muy difundido y se agrava cada vez más. Esto se debe en gran parte a que los sistemas judiciales no pueden hacer frente al aumento del número de personas acusadas enviadas a juicio (A/CONF.144/IPM.4, párrs. 19, 38, 43-44 y 52).

68. Uno de los principales dilemas referentes al régimen aplicable a los detenidos en prisión preventiva es que deben ser reconocidos como inocentes hasta que hayan sido declarados culpables por un tribunal judicial debidamente constituido; de modo que no puede haber justificación alguna para que sufran privaciones o castigos de cualquier tipo. No obstante, en algunos países se ha denunciado que las condiciones a las que se hallan expuestos son a menudo peores que las de los reclusos condenados.

69. Esto ha motivado una fuerte presión para el establecimiento de centros de detención preventiva situados fuera de las prisiones, donde las condiciones son relativamente buenas y el contacto entre las personas detenidas y sus representantes legales se ve también facilitado. Aun así, un importante problema sigue sin resolverse ya que la privación de la libertad es considerada como el principal elemento punitivo del sistema de justicia penal.

70. Un nuevo dilema se origina en el hecho de que algunos estudios recientes han demostrado que es muy probable que a una proporción significativa de los que están detenidos en prisión preventiva, se les impongan medidas no privativas de libertad o se les absuelva, o bien, sean liberados una vez pronunciada la sentencia debido a que el tiempo que permanecieron detenidos mientras esperaban el juicio equivale o supera a la pena que se les hubiera impuesto si el juicio hubiera tenido lugar inmediatamente después de cometido el delito. Estos resultados plantean serias dudas acerca de por qué estas personas fueron enviadas a prisión preventiva inicialmente en lugar de ser puestas en libertad bajo fianza, tal vez con algún tipo de supervisión, en espera del juicio. Independientemente de los méritos de este argumento es claro que los principales enfoques que han de considerarse para reducir el número de personas en prisión preventiva se relaciona con sistemas de libertad bajo fianza más liberales y con sistemas judiciales más eficaces, que reducirían los plazos para llevar a juicio a los delincuentes. También es importante la compensación por una prisión preventiva injusta.

D. Personas intelectualmente discapacitadas y enfermas mentales

71. En los últimos años ha habido una tendencia mundial a desinstitucionalizar los servicios de salud mental, de modo que hoy el número de personas en hospitales mentales o psiquiátricos, que antes se denominaban hospicios, es considerablemente menor que hace 20 ó 30 años. Este hecho ha sido considerado en general como progresista y humano, pero tiene la desafortunada consecuencia de dejar a más personas intelectualmente discapacitadas o enfermas mentales en las prisiones. Con la posible excepción de los delitos sexuales no violentos cometidos por personas con discapacidades intelectuales, la investigación en general no ha logrado demostrar que esas personas o que los enfermos mentales sean más proclives a cometer delitos que los miembros de la comunidad en

general 18/. Debido a una falta de competencia social, a dificultades de comunicación y a actitudes negativas de la comunidad, sin embargo, las posibilidades de que estas personas transgredan las leyes son relativamente mayores. La población en general no siempre comprende, por ejemplo, que la discapacidad intelectual y la enfermedad mental son muy diferentes y que aquellos que sufren de la mencionada en primer término rara vez representan un peligro para otros.

72. Cuando las personas con este tipo de discapacidad se ven implicadas en el sistema de justicia penal y son condenadas a medidas privativas o no privativas de la libertad, se presentan problemas en cuanto a la forma de tratarlas por las mismas razones que las hicieron antes transgredir la ley. Es probable que las personas intelectualmente discapacitadas, en particular, sean ridiculizadas o intimidadas por otros reclusos y, fuera de la prisión, pueden tener dificultades para comprender o recordar las instrucciones que les dan los oficiales de libertad condicional. Del mismo modo, es probable que las dificultades de comunicación causen problemas a los delincuentes enfermos mentales tanto en la prisión como en la comunidad. Una de las enfermedades mentales más comunes, la depresión, se caracteriza por rehuir el contacto y la comunicación con los demás, y los estados maníacos o paranoicos pueden ocasionar trastornos, e incluso (ocasionalmente) ser una amenaza. La presencia de estas categorías de personas en los sistemas correccionales demuestra claramente la necesidad de poner asesoramiento especializado, particularmente psiquiátrico, a disposición de los trabajadores del sistema correccional, con o sin privación de la libertad.

73. A pesar de estas dificultades, la mayoría de los expertos están de acuerdo en que es generalmente preferible que los delincuentes intelectualmente discapacitados y enfermos mentales sean tratados, en la medida de lo posible, en la misma forma que los demás. De otro modo se podría reducir su capacidad para desempeñarse eficazmente en la prisión o en el mundo exterior después de su liberación. Las secciones especiales destinadas a ellos en las prisiones, por ejemplo, no parecen ser lo que más les convendría.

E. Ciudadanos extranjeros

74. Con la rápida expansión de los viajes internacionales y el aumento de los trabajadores migrantes hay una mayor cantidad de ciudadanos extranjeros en muchos países. La gran mayoría se comporta de manera ejemplar pero unos pocos transgreden la ley, y algunos terminan en prisión, creando un porcentaje cada vez mayor de reclusos extranjeros. Es muy probable que sean encarceladas personas implicadas en el consumo o en el tráfico de drogas ilícitas.

75. Los servicios consulares de las misiones diplomáticas, a menudo, proporcionan asesoramiento y asistencia a sus conciudadanos en prisión, pero en muchos casos es poco lo que pueden hacer para brindar tratamiento médico o atender otras necesidades. Con frecuencia, los reclusos extranjeros experimentan un gran aislamiento, ya que es posible que no hablen con fluidez el idioma local y que no comprendan plenamente la cultura y las costumbres del país.

76. Estos problemas han influido para que se brinde un amplio apoyo al principio de permitir que los reclusos extranjeros cumplan sus condenas en sus países de origen. El Séptimo Congreso de las Naciones Unidas adoptó un

acuerdo modelo sobre el traslado de reclusos extranjeros 19/. Aunque cierto número de países están a favor del traslado internacional de reclusos, y se han celebrado algunos tratados, muchos países adoptaron la posición de que las condenas deben cumplirse donde se cometió el delito. Además, algunas veces despierta preocupación la posibilidad de que el país receptor no siempre exija el cumplimiento total de la condena impuesta en el país donde se ha dictado la sentencia.

77. Sin embargo, es clara la tendencia al aumento del número de países que se convierten en partes en tratados multi o bilaterales para el traslado de reclusos. En 1988, cinco nuevos países se convirtieron en partes en la Convención del Consejo de Europa sobre el traslado de personas condenadas, llegando así a un total de 17. Grecia, Hong Kong, Luxemburgo, los Países Bajos y Suiza se unieron a Austria, el Canadá, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, España, Suecia, Turquía, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América. Ocho países más han firmado la Convención, aunque sin ratificarla, y el Octavo Congreso tendrá ante sí un proyecto de Acuerdo Modelo sobre el Traspaso de la Vigilancia de los Delincuentes Extranjeros bajo Condena Condicional o Libertad Condicional 20/. Se está prestando también una atención cada vez mayor a la imposición transnacional de otras sanciones (A/CONF.144/IPM.4, párr. 37).

F. Mujeres y niños

78. En todos los sistemas penitenciarios, el número de reclusas es muy bajo. No es frecuente que las reclusas constituyan más del 5 ó 10% del total, y en algunos sistemas su proporción alcanza tan sólo el 1 ó 2%. Por lo tanto, a veces es difícil que se ofrezca una gama completa de oportunidades educativas y de capacitación, particularmente debido a que en la mayoría de los sistemas las mujeres están separadas de los hombres.

79. En algunos países se han llevado a cabo experimentos con prisiones coeducativas. Los reclusos y las reclusas comparten los lugares de trabajo y de recreo, pero en casi todos los casos deben dormir en instalaciones separadas.

80. Un problema particular se refiere a las medidas que deben tomarse con respecto a los bebés y a los hijos pequeños de las reclusas. No existe un consenso universal: algunos sistemas carcelarios no permiten bebés o niños en las prisiones; otros permiten que las reclusas tengan consigo a sus hijos hasta que llegan a cierta edad, que generalmente no sobrepasa los dos o tres años. La mayoría de los expertos apoyan la idea de permitir que un bebé o niño pequeño permanezca con su madre en la prisión, pero deben considerarse otras cuestiones tales como el tiempo de la pena, el temperamento de la madre y la conveniencia de arreglos alternativos 21/.

G. Poblaciones indígenas y otras minorías

81. En un número relativamente pequeño de países hay grupos identificables de descendientes de la población original o indígena, que fue conquistada o superada en número por contingentes mayores de invasores o de colonizadores, por ejemplo, los indios nativos de los Estados Unidos y el Canadá, los aborígenes de Australia y los maoríes de Nueva Zelandia.

82. Casi siempre hay un número excesivamente alto de personas pertenecientes a las minorías indígenas en los sistemas penitenciarios, con frecuencia en una gran proporción. Las razones subyacentes están probablemente asociadas con las privaciones sociales y económicas y la pérdida de identidad. En varios casos muchos de los arrestos de indígenas realizados por la policía se asocian con el consumo de alcohol. Se afirma, sin embargo, que la discriminación racial puede ser también un factor importante. Las soluciones definitivas a la excesiva representación de las minorías indígenas en las prisiones se encontrarán en las actitudes de la comunidad más que en los sistemas penitenciarios, pero es necesario que los administradores de las prisiones reconozcan las necesidades especiales de estos grupos y adopten las medidas necesarias para poder responder a sus aspiraciones culturales y permitir sus prácticas religiosas. Debido a motivos humanitarios y de salud, y para facilitar su adaptación al régimen de la prisión, debería permitirse que los reclusos pertenecientes a las minorías indígenas pasaran algún tiempo juntos en lugar de estar aislados.

H. Soluciones para superar problemas de gestión y de otra índole relacionados con categorías especiales de delincuentes y reclusos

83. Al examinar las medidas que pueden adoptarse para superar los problemas que plantean los reclusos a los que se refieren las anteriores subsecciones C a G, el Congreso tal vez desee tomar en cuenta las actividades conexas de la Comisión de Derechos Humanos y su Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías destinadas a proteger personas pertenecientes a esas categorías en general, independientemente de que estén o no detenidas. Ello se aplicaría en particular al proyecto de conjunto de principios y garantías para la protección de los enfermos mentales y para el mejoramiento de la atención de la salud mental 22/, así como a las normas internacionales que se están preparando sobre los derechos humanos de los aborígenes.

84. Con respecto a las reclusas, tal vez el Congreso desee examinar los resultados de la labor de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, que se considera en el informe del Secretario General (E/CN.6/1988/9) y la resolución 1990/5 del Consejo Económico y Social.

85. Sin embargo, desde el punto de vista de la gestión solamente, es evidente que se requieren cambios en los métodos tradicionales de contratación y capacitación del personal de justicia penal a fin de satisfacer las necesidades legítimas de categorías especiales de delincuentes y reclusos. Con la creciente internacionalización de la delincuencia, por una parte, y la humanización de las políticas de justicia penal, por la otra, es esencial que la mayor diversificación del régimen aplicable a los delincuentes y reclusos se convierta en tema de debate a nivel internacional.

86. Esta es la razón por la cual tiene tal importancia el intercambio de experiencias entre directores de prisiones, tanto desde el punto de vista bilateral como multilateral. Las conferencias organizadas todos los años en la región de Asia y el Pacífico y los seminarios celebrados recientemente en las regiones de Africa, América Latina y Europa, son todos ellos manifestaciones que generan un material valioso para el seguimiento. El Octavo Congreso tiene ante sí proyectos de resoluciones presentados por el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia sobre varias cuestiones relativas a la gestión que se han examinado más arriba 23/. Tal

vez el Congreso desee perfeccionar los textos tomando en cuenta los resultados de los debates celebrados con arreglo al tema 4 (tema sustantivo II) del programa provisional.

III. MEDIDAS SUSTITORIAS DE LA PRISION

87. Es bien conocido el interés que desde hace tiempo las Naciones Unidas tienen por incrementar la aplicación de sanciones que no supongan una pena de prisión. Si bien en el presente documento se mantiene la expresión tradicional "medidas sustitutorias" para poner de relieve esta larga tradición, tiende a sustituirse por términos como "medidas (o sanciones) no privativas de la libertad" o "sanciones basadas en la comunidad". En la reunión preparatoria interregional sobre ese tema se observó que la expresión "medidas sustitutorias" presuponía de alguna forma que la prisión era la sanción normal o natural (A/CONF.144/IPM.4, párr. 19) lo cual no era tal vez una interpretación deseable. Una característica importante de esta evolución es la opinión cada vez más corriente de que las sanciones no privativas de la libertad no son alternativas "suaves", puesto que incluyen una denuncia pública del acto e imponen exigencias bastante apremiantes al delincuente.

88. Por consiguiente, se puede considerar que existen como mínimo cuatro factores que impulsan la tendencia a la adopción de medidas no privativas de la libertad: la prueba de que es difícil que la prisión reforme a los delincuentes para que se reintegren a la sociedad (si bien es muy posible que ese proceso varíe considerablemente de una cultura a otra); la prueba indiscutible de que la prisión es costosa; el problema cada vez más extendido del hacinamiento en las cárceles; y la creencia más reciente y cada vez más difundida de que es posible tanto castigar como rehabilitar a los delincuentes sin enviarlos a la cárcel.

89. Los datos que figuran en el segundo estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas, funcionamiento de sistemas de justicia penal y estrategias de prevención del delito (1975-1980) (A/CONF.121/18 y Corr.1) sugieren que la aplicación de medidas no privativas de la libertad no varía en forma paralela a las tasas nacionales de prisión. La relación tiende a ser directa, la disponibilidad de más sanciones no privativas de la libertad está en relación con el aumento de la población penitenciaria. A su vez, esto sugiere que el hecho de proporcionar una gama de opciones no privativas de libertad no reduce automáticamente la privación de la libertad o, más bien, no lo hace en medida tal que modifique las diferencias existentes en los países en la aplicación de la pena de prisión.

90. Estos factores han dado lugar a que se adquiriera conciencia de que se requieren normas para la aplicación de sanciones no privativas de libertad porque, lo mismo que la prisión u otros castigos, pueden ser aplicadas de manera inapropiada o injusta. Desde el Séptimo Congreso, el Instituto de las Naciones Unidas en la Región de Asia y el Pacífico para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente y la Fundación Penal y Penitenciaria Internacional han tomado iniciativas a este respecto. Un resultado es el Proyecto de reglas mínimas sobre medidas no privativas de la libertad ("Reglas de Tokio") 24/, que el Congreso tiene ante sí para su aprobación. Esas Reglas se han elaborado y revisado en el curso de muchas reuniones. Representan un consenso de la opinión progresista contemporánea sobre el alcance que corresponde a las medidas no privativas de la libertad y las salvaguardias jurídicas al respecto, y brindan orientación para la acción en las diferentes

etapas del proceso penal, modalidades de ejecución, recursos humanos y de otra índole y planificación y evaluación. Las Reglas mínimas para la aplicación de sanciones y medidas no privativas de la libertad que entrañan una restricción de la libertad (las "Reglas de Groningen") también se señalan a la atención del Congreso, pues representan la contribución de la Fundación Penal y Penitenciaria Internacional a la solución de la cuestión de las medidas no privativas de libertad.

91. El principal punto en que se centrará la atención del Congreso en las reuniones para las cuales el presente documento constituye el documento de trabajo es el debate y la aprobación de las "Reglas de Tokio". Otros tres documentos son también pertinentes: el informe de la Reunión Preparatoria Interregional acerca del tema II (A/CONF.144/IPM.4), los informes del Secretario General sobre medidas sustitutorias de la prisión y reducción de la población penitenciaria (A/CONF.144/12), e investigaciones sobre las medidas sustitutorias de la prisión (A/CONF.144/13). Todos ellos contienen amplia información y transmiten las opiniones que prevalecen en muchos países.

IV. COMPUTADORAS Y NUEVA TECNOLOGIA

92. Los impresionantes progresos de la tecnología informática han tenido un notable efecto en todos los aspectos comerciales y de la administración pública, incluida la administración de prisiones, como la instalación de sistemas centralizados de registro de prisioneros, almacenados en computadoras, y la vigilancia de todas las actividades dentro del sistema carcelario, incluido el movimiento de reclusos y de personal entre las instituciones. La introducción de la gestión computadorizada en los sistemas penitenciarios requiere que se preste especial atención al perfeccionamiento del personal a fin de reducir la resistencia y los problemas inevitables que van asociados a todo sistema nuevo. Un número relativamente reducido de funcionarios ha de alcanzar un nivel de competencia bastante elevado con las computadoras. Sin embargo, también es indispensable que todo el personal de prisiones adquiera un conocimiento básico de lo que las computadoras pueden ofrecer para facilitar la gestión. El objetivo de esta capacitación general es en gran parte incrementar la confianza y reducir el temor a lo desconocido, incluido el temor de los funcionarios a que se les pueda sustituir por máquinas.

93. Sin embargo, otros aspectos de las nuevas tecnologías no siempre han tenido unas repercusiones tan positivas como las computadoras. Por ejemplo, los sistemas de control automático dentro de las prisiones que incluyen la apertura y el cierre de las puertas de las celdas controlados electrónicamente, han reducido el contacto personal entre los reclusos y los funcionarios. La vigilancia por circuitos cerrados de televisión, ya sea de los perímetros o del interior de los edificios de la cárcel también despersonaliza el medio ambiente de la prisión. Todo ello puede tener consecuencias psicológicas y de gestión indeseables, así como repercusiones negativas para los derechos humanos.

94. Las computadoras pueden tener una función directa que desempeñar en la capacitación de personal. La naturaleza interactiva de las operaciones computadorizadas hace que sean ideales para la transmisión y la evaluación de nueva información, incluidos todos los archivos de la cárcel y los reglamentos de la prisión. A largo plazo, la creciente disponibilidad tanto de las computadoras como de otros aspectos de las nuevas tecnologías deben permitir que el personal dedique más tiempo a tratar directamente con los reclusos,

aumentando de esta forma la interacción personal en lugar de reducirla. Los debates sobre éste y otros temas en el marco del curso práctico sobre computadorización de los sistemas de justicia penal que se celebrará en el Octavo Congreso contribuirán a redactar las recomendaciones pertinentes propuestas para el Congreso en dos resoluciones que se presentará al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia 25/.

95. Asimismo, la capacitación y la educación de los reclusos con la ayuda de computadoras ofrece muchas posibilidades especialmente teniendo en cuenta su capacidad para proporcionar medios de aprendizaje ajustados a las necesidades individuales. Incluso en prisiones de tamaño medio ocurre a menudo que sólo uno o dos reclusos están interesados en cursar determinados estudios en determinado momento. En una situación de ese tipo, no se justificarían un aula y un instructor; en cambio, por computadora, tal vez complementado con lecciones por correspondencia, podría satisfacer esas necesidades de una manera más que suficiente.

V. PRIORIDADES PARA UNA ULTERIOR COOPERACION INTERNACIONAL

A. Investigación descriptiva y análisis de tendencias

96. El sistema carcelario es particularmente idóneo para la recopilación y análisis de estadísticas. En materia de investigación en el plano internacional, lo que se necesita con más urgencia es que aumente notablemente la corriente de información descriptiva, y sobre todo estadística, relativa a las tendencias correctivas, el análisis de necesidades y las posibles respuestas normativas.

97. Los esfuerzos de este tipo ya han dado algunos resultados tangibles: la mayoría de los países europeos comunicaron esos datos en el marco del estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas, funcionamiento de sistemas de justicia penal y estrategias de prevención del delito, como lo hicieron, en menor medida, varias otras regiones del mundo (A/CONF.121/18 y Corr.1). Además de las comparaciones de las tendencias internacionales que presentan un interés general, el análisis de las tendencias dentro de los países es probablemente el instrumento más poderoso para la planificación. Según el grado de detalles existente en la recopilación de datos básicos, es posible hacer algún cálculo fundado sobre cuándo y dónde se necesitarán nuevos medios correccionales. Por consiguiente, es necesario mejorar estas estadísticas tanto en el plano nacional como en el internacional.

B. Investigación relativa a evaluaciones

98. Como el nivel de competencia en la investigación aumenta con el desarrollo inicial de simples recopilaciones de datos, al pasar a recopilaciones y análisis más complejos, la atención se centrará casi seguramente en la evaluación de los servicios y programas correccionales. Como en la evaluación de la eficacia de las sanciones no privativas de la libertad (A/CONF.144/13), la investigación relativa a evaluaciones de las medidas correctivas procura revisar sistemáticamente en qué medida un programa o actividad específica consigue alcanzar sus metas. Según sean los objetivos declarados, esta evaluación puede basarse en medidas relativamente objetivas como la reincidencia y los costos, o en medidas más subjetivas, como la moral del recluso o del personal.

99. Esta investigación, si se utiliza, suele estar dirigida hacia nuevos programas tales como los regímenes de permisos laborales o una opción de tratamiento alternativo. Las técnicas pueden asumir muchas formas diferentes y, en última instancia, pueden aplicarse a la totalidad del sistema. Sin la información generada por ese tipo de investigación, los administradores no tendrán ninguna base sólida para mejorar la eficacia respecto del costo.

C. Traslados internacionales

100. Más arriba, en los párrafos 74 a 77, se hizo mención al tema de los traslados internacionales en relación con los reclusos extranjeros. De nuevo se hace aquí referencia a esta cuestión como materia prioritaria para la cooperación internacional. Entre los motivos de carácter político por los cuales algunos países se muestran renuentes a apoyar esta idea, cabe citar el hecho de que una proporción muy elevada de reclusos extranjeros, probablemente la mayoría, han sido declarados culpables de delitos relacionados con drogas ilícitas y por ello esos países no están dispuestos a adoptar medidas que pudieren ser interpretadas como una muestra de simpatía hacia los delincuentes del mundo de las drogas. De acuerdo con esta forma de pensar se sostiene además que el efecto disuasivo de la prisión será mayor si a los traficantes de drogas condenados en países extranjeros se les obliga a cumplir condenas en condiciones menos habituales y, por lo tanto, en un ambiente más tenso. Por último, sobre todo en países muy pequeños, es posible que la comunidad local sea partidaria del principio de que los extranjeros que infringen la ley deben cumplir sus condenas allí donde fue cometido el delito, pues de lo contrario se podría pensar que el delincuente será puesto en libertad al abandonar el país.

101. Aunque son razones poderosas que no se pueden desechar a la ligera, cabe un margen para la negociación sobre los reclusos extranjeros con problemas especiales, tales como los enfermos o de edad avanzada, o aquellos que ya han cumplido una parte sustancial de sus larguísimas condenas. Es conveniente también tener en cuenta el hecho de que entre los reclusos extranjeros existe un número relativamente considerable de mujeres. En apoyo de los traslados internacionales se ha indicado que los tratados sobre traslados de reclusos ayudarían a reducir el hacinamiento y a mitigar las tensiones en las cárceles y los problemas de reasentamiento de los presos.

D. Asistencia recíproca

102. En 1985, en el Séptimo Congreso se presentó un número importante de instrumentos y modelos de acuerdos internacionales, que centran su atención en distintos aspectos, por ejemplo, la investigación, la condena o el castigo de los delincuentes y que, por lo tanto, guardan relación con el tema sustantivo II del presente Congreso. A partir de esa fecha se han firmado tratados bilaterales y multilaterales entre muchos países, pero el proceso no está ciertamente acabado y no cabe duda de que proseguirán ulteriormente las negociaciones.

103. Posiblemente la parte más importante de estos acuerdos de asistencia recíproca está relacionada con la extradición de personas detenidas para responder a acusaciones en otro país. En virtud de los recientes tratados de extradición, un delincuente que cumpla una larga pena de prisión puede ser trasladado a otro país para ser juzgado y tal vez condenado en ese país, y

posteriormente ser trasladado al primer país para completar la primera condena. Esos complicados y costosos acuerdos se deberían suscribir únicamente si las nuevas acusaciones fueran muy graves, pero estos tratados han llenado un vacío que, en el pasado, permitía que algunos destacados delincuentes internacionales evitaran ser procesados gracias al transcurso del tiempo.

104. En acuerdos internacionales análogos se ha previsto la posibilidad de que los detenidos en un país puedan ser trasladados de forma temporal a otro país para testimoniar y ser sometidos a interrogatorio en juicios celebrados en el segundo país. La persona que se encuentre en esta situación sería trasladada de nuevo al primer país para completar su condena una vez efectuada su deposición.

105. Los acuerdos de asistencia recíproca podrían centrar también su atención en cuestiones financieras. Por ejemplo, la obligación de tener que comunicar a una autoridad central las operaciones internacionales en efectivo que superen una determinada cantidad se considera como un instrumento poderoso que cabe utilizar contra los principales "sindicatos" de la droga, y asimismo las disposiciones para congelar cuentas bancarias y confiscar las ganancias ilícitas se suelen considerar muy útiles. La confiscación del producto de operaciones delictivas puede ser tal vez una de las medidas sustitutorias de la prisión más eficaces, que podría imponerse a determinadas categorías de delincuentes, aún cuando en algunas circunstancias se pueda añadir esta sanción a la pena de prisión, en lugar de sustituirla.

VI. CONCLUSIONES

106. En este documento se han examinado las tendencias y cuestiones que ahora se presentan en la administración de las prisiones, incluidas las posibles medidas sustitutorias de la prisión como opciones en la fijación de la pena. Se invita al Congreso a que brinde orientación a los Estados Miembros y al Secretario General en materia de políticas relacionadas con aquellas cuestiones que estime más urgentes o más susceptibles de mejoras.

107. Además de las medidas relativas al anteproyecto de las Reglas de Tokio 23/, el Congreso tal vez desee examinar las cuestiones siguientes:

- a) Respuestas al hacinamiento en las cárceles y sobre todo su vinculación con las prácticas condenatorias;
- b) La administración de prisiones con reclusos que han contraído el VIH/SIDA, y el tratamiento individual suministrado a esos reclusos;
- c) El régimen aplicable a los reclusos acusados de delitos de terrorismo y de reclusos proclives a la violencia;
- d) El tratamiento apropiado de reclusos que consuman drogas ilícitas, y la administración de prisiones en las cuales se supone que se consumen drogas;
- e) La necesidad de una protección especial de los derechos humanos de las distintas categorías de reclusos particularmente vulnerables.

Las conclusiones de los dos seminarios de investigación del Congreso sobre la aplicación de sanciones no privativas de la libertad, incluido el posible seguimiento de la aplicación de las Reglas de Tokio, y sobre el empleo de la tecnología informática en sistemas de justicia penal, sobre todo en las cárceles, serán muy pertinentes a estas cuestiones

Notas

- 1/ Véase Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1986, Suplemento No. 5 (E/1986/25), cap. I, sec. B, proyecto de decisión.
- 2/ Informes de la Reunión Preparatoria Regional de Africa para el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (A/CONF.144/RPM.5 y Corr.1), párr. 44, y de la Reunión Preparatoria Regional de América Latina y el Caribe (A/CONF.144/RPM.3 y Corr. 1, párrs. 38 y 42).
- 3/ Informes de la Reunión Preparatoria Regional de Asia Occidental para el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (A/CONF.144/RPM.4 y Corr.1), párr. 50, y de la Reunión Preparatoria Regional de América Latina y El Caribe (A/CONF.144/RPM.4 y Corr. 1), párr. 44
- 4 Norman Bishop, Non-Custodial Alternatives in Europe, Instituto de Helsinki de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, publicación No. 14 (1988), pág. 55; David Biles, "Crime and imprisonment: a two-decade comparison between England and Wales and Australia", British Journal of Criminology, vol. 23, No. 2 (1983), págs. 166 a 172; y John Walter, Patrick Collier y Roger Tarling: "Why are prison rates in England and Wales higher than in Australia?" British Journal of Criminology, vol. 30, No. 1 (1990), págs. 24 a 35.
- 5/ C. van der Werft, Recidivism and Special Deterrence (The Hague, Ministry of Justice of the Netherlands, 1978); Peter H. Burgoyone, Recidivism among Robbers: A Study of Men Released from Custody after Having Served Sentences of Robbery or Attempted Robbery (Criminology Research Council and Victoria Department of Community Welfare Services, 1970).
- 6/ Bishop, op.cit.; y Thoma Mathiasen, Prison on Trial (Londres, Sage Publications, 1990), págs. 135 a 168.
- 7/ Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente: informe preparado por la Secretaría (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta 1956.IV.4), anexo I, sec. A.
- 8/ Stanley Cohen, Visions of Social Control: Crime, Punishment and Classification (Oxford, Basil Blackwell, 1985).
- 9/ Cohen, op. cit. y James Austin, "Using early release to relieve prison crowding: a dilemma in public policy", Crime and delinquency, vol. 32, No. 4 (octubre de 1986), págs. 404 a 502.
- 10/ Roger Matthews, ed., Privatizing Criminal Justice (Londres, Sage Publications, 1989).

11/ John D. Donahue, Prisons for Profit: Public Justice, Private Interests (Washington, D.C., Economic Policy Institute, 1988).

12/ Luigi Saga, "Le contrôle indépendant et extérieur à l'administration pénitentiaire sur le plan national et international des conditions de détention", Cahiers de Défense Sociale, 1989, Milan, Boletín de la Sociedad Internacional de Defensa Social.

13/ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1990, Suplemento No. 10 (E/1990/31), cap. I., sec. c, decisión 11/115.

14/ David P. Farrington y Christopher P. Nuttall, "Prison size, overcrowding, prison violence and recidivism", Journal of Criminal Justice, vol. 8 (1980), págs. 221 a 232; T. Thornberry y J.E. Call, "Constitutional challenges to prison overcrowding: the scientific evidence of harmful effects", Hastings Law Journal, vol. 35, No. 2 (1983), págs. 313 a 351.

15/ K. Pease, "Community service orders" Crime and Justice, vol. 5 (Chicago, University of Chicago Press, 1985); A.E. Bottoms, "Limiting prison use: experience in England and Wales", Howard Journal, No. 26, 1987, págs. 177 a 202; y Antony A. Vass, Alternative to Prison: Punishment, Custody and Community (Londres, Sage Publications, 1990).

16/ James Austin, "Using early release to relieve prison crowding: a dilemma in public policy", Crime and Delinquency, vol. 32, No. 4 (octubre de 1986), págs. 404 a 502.

17/ Véase Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Milán, 26 de agosto a 6 de septiembre de 1985: informe preparado por la Secretaría (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta S.86.IV.1), cap. I, sec. D, resolución 2, anexo.

18/ H. Hafner y W. Boker, Crimes of Violence by Mentally Abnormal Offenders: A Psychiatric and Epidemiological Study in the Federal German Republic, H. Marshall, trad. (Cambridge University Press, Cambridge, Londres, New York, New Rochelle, Melbourne, Sydney, 1973); Sarnoff A. Mednick y otros "Biology and violence", en Criminal Violence, M. E. Wolfgang y N. A. Weiner, eds. (Beverly Hills, Sage Publications, 1982), págs. 21 a 67.

19/ Séptimo Congreso de las Naciones Unidas..., cap. I, sec. D, resolución 1.

20/ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1990, Suplemento No. 10 (E/1990/31), cap. 1, sec. G, decisión 11/121, anexo.

21/ Katarina Tomasevski, ed., Children in Adult Prisons (Londres, Frances Pinter Publishers, 1986); Freda Adler, ed., The Incidence of Female Criminality in the Contemporary World (New York, N.Y., New York University Press, 1981); María de la Luz Lima Maldivo, Criminalidad Femenina (Ciudad de México, Editorial Porrúa, S.A., 1988).

22/ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1990, Suplemento No. 2 (E/1990/22), cap. I, sec. A, proyecto de resolución IV.

23/ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1990.
Suplemento No. 10 (E/1990/31), cap. IV. párr. 69, secs. A a G.

24/ Ibid., (E/1990/31), cap. I, sec. C, decisión 11/108, anexo.

25/ Ibid., decisiones 11/103 y 11/105.



This archiving project is a collaborative effort between the United Nations Office on Drugs and Crime and the American Society of Criminology, Division of International Criminology. Any comments or questions should be directed to Cindy J. Smith at cjsmithphd@comcast.net or Emil Wandzilak at emil.wandzilak@unodc.org.