



Documento final y recomendaciones de los participantes en el “Seminario Internacional de Profundización y Evaluación del Programa Sistemas Penitenciarios y Derechos Fundamentales ILANUD/RWI 2005-2008”

Realizado en San José, Costa Rica del 17 al 22 de noviembre de 2008

Los funcionarios y funcionarias participantes en el “Seminario Internacional de Profundización y Evaluación del Programa Sistemas Penitenciarios y Derechos Fundamentales ILANUD/RWI 2005-2008”, organizado por el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente –ILANUD– y el Instituto Raoul Wallenberg de Derechos Humanos y Derecho Humanitario –RWI–, con la cooperación de la Agencia Sueca para la Cooperación Internacional –ASDI–, integrado por los directores y directoras de los sistemas penitenciarios, directoras de los subsistemas penitenciarios femeninos o de las principales penitenciarias femeninas, y funcionarias y funcionarios encargados de la materia penitenciaria de las Defensorías del Pueblo, Defensorías de los Habitantes o Comisionados de Derechos Humanos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, como asimismo personas expertas provenientes de Inglaterra, Suecia, Costa Rica, El Salvador, República Dominicana y Uruguay, reunidas en San José de Costa Rica del 17 al 22 de noviembre de 2008;

Teniendo en cuenta, que en el año 2005 se cumplieron cincuenta años de vigencia de las *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos* que fueran aprobadas en el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y tratamiento del Delincuente realizado en Ginebra en 1955, y que con posterioridad a ellas las Naciones Unidas aprobaron los *Principios Básicos para el tratamiento de los reclusos* (Resolución 45/11 de la Asamblea General), los *Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, (Resolución 37/194 de la Asamblea General), las *Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad (Reglas de Tokio)*, Resolución 45/110 de la Asamblea General, y los *Principios básicos para la aplicación de la justicia reformativa en materia penal* (E/CN.15/2002/14), y que la Asamblea General, en su Resolución 57/199 aprobó el *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* anejo a la Convención del mismo nombre; y que en el marco de la Organización de los Estados Americanos fueron aprobadas asimismo la *Convención Interamericana para el Cumplimiento de Condenas Penales en el Extranjero* (Managua 1993), y los *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas* (Resolución 1/08 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos);

Teniendo en cuenta asimismo que el *Plan de acción para la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del Siglo XXI* de las Naciones Unidas, en su punto X detalla las medidas relativas al hacinamiento en las prisiones y las alternativas seguras y eficaces en sustitución del encarcelamiento, y que la Oficina de Drogas y Criminalidad de las Naciones Unidas, con la participación del ILANUD y otras entidades elaboró y publicó en 2006 el “*Manual para Programas en Justicia Restaurativa*”, y en 2007 el “*Manual de principios básicos y buenas prácticas sobre Alternativas a la Prisión*”, instrumentos ambos de gran utilidad para reducir el fenómeno de la sobrepoblación penitenciaria;

Considerando que los instrumentos arriba citados establecen la necesidad de utilizar la prisión exclusivamente como último recurso, y de utilizarla en condiciones de dignidad, seguridad,

higiene y respeto a los derechos fundamentales de las personas reclusas en ella, como asimismo a los de las funcionarias y funcionarios penitenciarios;

Considerando asimismo que un resultado del Programa ILANUD/RWI consistió en que las funcionarias y funcionarios penitenciarios, los jueces y juezas de ejecución de la pena, y los encargados y encargadas de la materia penitenciaria de los Defensorías del Pueblo, Defensorías de los Habitantes o Comisionados de Derechos Humanos de los diecinueve países de la región coincidieron en señalar que los cinco problemas principales que afectan, como caracterización general, a los sistemas penitenciarios son: la falta de políticas integrales, el hacinamiento carcelario, la deficiente calidad de vida en las prisiones, la insuficiencia de personal y su inadecuada capacitación, y la falta de programas de capacitación y trabajo para las personas presas;

Considerando que los instrumentos internacionales anteriormente señalados y las mejores experiencias penitenciarias registradas en el mundo recomiendan a los Estados establecer sistemas penitenciarios basados en el modelo de derechos y deberes de las Naciones Unidas, que garanticen el cumplimiento de los parámetros constitucionales y el logro de una justicia penal racional y eficaz, y que el acceso universal a la justicia y la efectiva vigencia de las garantías del debido proceso son presupuestos básicos e imprescindibles para la existencia del Estado de Derecho;

Considerando también que la información brindada por los funcionarios y funcionarias de los diecinueve países y el análisis de la situación por parte de las expertas y expertos participantes en el programa ponen de manifiesto que pese a la progresiva introducción en las legislaciones penales y procesales de medidas alternativas a la pena privativa de libertad, los operadores jurídicos continúan privilegiando la pena de prisión y la prisión preventiva, desvirtuándose así la normativa internacional y los principios constitucionales relativos al tema, y que resultado de ello ha sido que numerosos países duplicaron sus tasas de encierro entre los años 1992-2008 y algunos inclusive las triplicaron, ocasionando grave hacinamiento carcelario, violencia, motines, numerosas muertes en casi todos los países, y grave afectación a otros derechos fundamentales como la salud, que se ve seriamente amenazada por las enfermedades infecciosas, situación que la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han considerado trato cruel, inhumano y degradante;

Teniendo en cuenta que el monitoreo sistemático de las prisiones constituye un eficaz mecanismo de prevención de la tortura y de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;

Observando que en general los países han hecho un notable esfuerzo de construcción carcelaria, y sin embargo el acelerado aumento del uso de la prisión hace que ésta sola medida resulte insuficiente para detener la sobrepoblación, con graves efectos sobre la vida, integridad y dignidad de las personas que deben soportarla; y que en la mayoría de los casos se construyen cárceles de máxima seguridad y excesivamente grandes utilizando equivocadamente un criterio de “economía de escala”, siendo que solamente un grupo reducido de la población penitenciaria requiere este encierro extremo que dificulta el futuro retorno exitoso a la vida en libertad, y que la investigación penitenciaria demuestra que la gravedad de los problemas y conflictos penitenciarios aumenta en relación directa con el tamaño de las cárceles, y que las cárceles de pequeñas y medianas dimensiones promueven relaciones interpersonales más armoniosas y de menor violencia;

Preocupados por el hecho de que el acelerado crecimiento de las tasas de encierro y la sobrepoblación penitenciaria ocurren de manera generalizada en toda la región, y la

investigación demuestra que al igual que la criminalidad, éste es un fenómeno que tiene correlación con el deterioro de los programas de bienestar social y con la creciente inequidad de la distribución del ingreso al interior de los países y entre los países de altos ingresos y los de medianos y bajos ingresos, categoría esta última que incluye a todos los de América Latina; y que siendo así las cosas, para superar la situación se requerirán acciones no solamente en el nivel penitenciario, sino también en el de la justicia penal, y sobre todo en el de la justicia social;

Preocupados asimismo por la frecuente ineficacia de las normas que tutelan los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, a pesar del trabajo, y en algunos casos el denodado esfuerzo, de funcionarias y funcionarios penitenciarios, y de jueces, fiscales y defensores que tienen a su cargo el control de constitucionalidad de las leyes y la práctica de la gestión penitenciaria, y constatando la lamentable existencia de autoridades que no acompañan este esfuerzo general, y en algunos casos incurren en actos irregulares o corruptos;

Preocupados también por el hecho de que ante la situación del delito y a pesar de la sobrepoblación y deterioro de las cárceles, por lo general no se plantea una política criminológica integral, con perspectiva de género y atención a las víctimas del delito, y además surgen propuestas de crear nuevos tipos penales, elevar las penas de los delitos ya existentes, aumentar el uso de la prisión preventiva, reducir o eliminar las penas no privativas de libertad, y de que el Estado delegue su función de ejecución de la pena a la empresa privada, siendo que la ejecución de la pena es la fase culminante del proceso penal y función indelegable del Estado Democrático de Derecho;

Considerando especialmente, que la necesidad de control judicial de la privación de libertad es una manifestación del deber estatal de reconocimiento al control judicial de cualquier acto de la administración que afecte o pueda afectar derechos o libertades fundamentales de las personas; y que por ello, como una exigencia de los Estados Constitucionales de Derecho la ejecución de la pena debe ser controlada por los Jueces de Ejecución Penal y por la Justicia Constitucional, a partir de los principios de proporcionalidad y razonabilidad, y en las esferas propias de sus mandatos, competencias y responsabilidades;

Por todo lo anterior, los participantes en el “*Seminario Internacional de Profundización y Evaluación del Programa Sistemas Penitenciarios y Derechos Fundamentales ILANUD/RWI 2005-2008*”,

RESUELVEN formular las siguientes recomendaciones:

1. Establecer políticas públicas integrales que reconozcan y respeten la diversidad étnica y cultural de nuestro pueblos, con atención a las personas en situación de especial vulnerabilidad, enfocadas a reducir el desempleo y la inequidad de la distribución del ingreso, y a fortalecer los programas de educación, salud, vivienda y bienestar social; con un capítulo de justicia penal verdaderamente justa, transparente, sin impunidad para la criminalidad económica, la violenta, y otros delitos que causan grave daño social o personal, y con penas proporcionales y no privativas de libertad para la criminalidad leve y primaria;
2. Que tales políticas deberán tener perspectiva de género, con transversalidad;
3. Instar a los Estados sobre la necesidad de utilizar la prisión exclusivamente como último recurso, y de aplicarla en condiciones de dignidad, seguridad, higiene y respeto a los derechos fundamentales de las personas reclusas en ella;

4. Garantizar el pleno acceso a la justicia para las personas privadas de libertad mediante el fortalecimiento de las Defensorías Públicas, dotándolas de los recursos necesarios y del suficiente número de profesionales;
5. Instar a los Poderes Judiciales de los países de la región a dictar las directrices del caso en materia de Derecho de Ejecución Penal, con la finalidad de que las decisiones de los magistrados y magistradas se fundamenten en razones objetivas y explícitas, teniendo en cuenta las competencias y responsabilidades de la administración penitenciaria, sin que ello signifique un menoscabo de su función jurisdiccional de control de la legalidad de los actos de la referida administración; para estos efectos, los Estados deben promover espacios de comunicación y coordinación entre la jurisdicción y la administración penitenciaria, con el fin de lograr la realización plena de los objetivos constitucionales de la pena;
6. Fortalecer las instituciones de control y monitoreo de las condiciones de reclusión, como mecanismo preventivo de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
7. Eliminar con urgencia la sobrepoblación y hacinamiento que ocasiona la deficiente calidad de vida en las prisiones, poniendo en vigencia el derecho internacional, las constituciones de los países y las legislaciones nacionales que prohíben ese trato cruel, inhumano y degradante, y evitar su reaparición futura por medio de políticas de reducción del uso exagerado de la prisión preventiva y de la pena de prisión, y de programas de constante mantenimiento de los establecimientos penales y adecuación de los cupos carcelarios a la evolución demográfica de los países, incluyendo adecuadas políticas de repatriación de personas privadas de libertad;
8. En los casos que ello se requiera, adecuar o sustituir progresivamente la infraestructura penitenciaria existente para alcanzar como mínimo los estándares previstos en las *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*;
9. Determinar la conveniencia de que los niños y niñas vivan con sus madres, teniendo en cuenta el principio del interés superior del niño establecido en la Convención de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño, para lo cual deberán contemplarse condiciones dignas y adecuadas en las prisiones, como asimismo formas de prisión domiciliaria, de reducción de penas, u otras, debiendo los organismos responsables de la niñez y adolescencia asumir la responsabilidad y supervisión correspondiente;
10. Implementar la carrera penitenciaria, con el fin de seleccionar, designar y promover al personal en todas sus jerarquías en función de su idoneidad, en adecuada relación numérica personas-presas/persona-funcionaria, con estabilidad laboral, salario digno, adecuados beneficios sociales y de salud, plan de carrera y capacitación profesional permanente acorde con sus funciones;
11. Fortalecer los programas de educación primaria, secundaria, técnica y universitaria, metodológicamente adecuados a la situación de privación de libertad de presos y presas, incluyendo la participación activa de las autoridades nacionales en educación con el fin de que sus políticas alcancen a las personas privadas de libertad. Tales programas deben tener la característica de ser universales, con especial atención a la población vulnerable menor de edad y joven, en razón de las nuevas formas de criminalidad violenta de las que es víctima y en las que se ve inmersa;

12. Fortalecer los programas de capacitación laboral y trabajo de las personas privadas de libertad, promoviendo sus iniciativas y acompañando sus esfuerzos que involucren a su entorno familiar, e involucrando a los ministerios de trabajo, instituciones públicas y privadas de capacitación laboral, y a las empresas y asociaciones privadas;
13. Lograr un equilibrio en los diversos componentes de los programas penitenciarios, evitando que el énfasis en la función seguridad vaya en detrimento de los rubros educación, salud, trabajo, visita y otros;
14. Fortalecer, o establecer en los países que no cuentan con él, un sistema de reducción de pena como estímulo a la participación de las personas privadas de libertad en actividades de educación, cultura y trabajo;
15. Establecer criterios eficientes de agrupamiento de las personas privadas de libertad para reducir su vulnerabilidad frente a las situaciones desfavorables provocadas por la convivencia forzada;
16. Implementar políticas de sensibilización y difusión, por parte del Estado y otros organismos, relativas a la misión del sistema penal, a sus limitaciones jurídicas y materiales, y a las ventajas de la adopción de alternativas a las penas privativas de libertad;
17. Promover medidas concretas de asistencia postpenitenciaria e instrumentos jurídicos que aseguren a las personas que han sido condenadas a penas privativas de libertad la posibilidad de su reinserción laboral y social;
18. Fortalecer la salud en las prisiones por medio de las autoridades nacionales en salud, con el fin de que sus políticas de prevención, promoción, diagnóstico y tratamiento alcancen a las personas privadas de libertad, con especial atención a las enfermedades infecciosas, tales como TBC y VIH, y fortalecer el programa ONUDD/ILANUD en esa materia, en el marco de la legislación de cada país;
19. Promover la cooperación internacional en materia de personas extranjeras privadas de libertad, facilitando el traslado a su país de origen;
20. Promover en toda la medida posible la participación de la sociedad civil y de las mismas personas privadas de libertad para lograr la inserción social de éstas, durante y con posterioridad a su privación de libertad, logrando también la mayor transparencia en el proceso de ejecución de la pena;
21. Fortalecer y sensibilizar la colaboración “público – público” de manera que se involucren en el sistema penitenciario autoridades y funcionarios estatales de los niveles nacional, regional y local;
22. Establecer estándares adecuados de recolección, sistematización y análisis de información tendientes a que las estadísticas de los países de la región tengan el mayor grado de comparabilidad.

Finalmente, los funcionarios y funcionarias participantes en el “*Seminario Internacional de Profundización y Evaluación del Programa Sistemas Penitenciarios y Derechos Fundamentales ILANUD/RWI 2005-2008*”, agradecen al Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, al Instituto Raoul Wallenberg de Derechos Humanos y Derecho Humanitario, y a la Agencia Sueca para la Cooperación



Internacional, por el desarrollo de este programa que viene resultando de tanto beneficio para los sistemas penitenciarios de los países de América Latina, y les solicitan continuarlo y fortalecerlo en todo lo posible. Por su parte, el ILANUD se compromete a hacer llegar esta declaración con sus recomendaciones a las autoridades pertinentes de cada país.