

Capítulo 2

Un vistazo a la situación internacional

La orientación de la privación de libertad hacia la reinserción social todavía sigue siendo algo desconocido en muchas partes del mundo, las penas alternativas a la prisión y la justicia restaurativa menos aún. De hecho, hoy en día podemos distinguir entre visiones bien distintas sobre el futuro de las cárceles, bien como lugares que tienden a una mayor seguridad y sofisticación o en contraposición, plantearse si la cárcel como institución tiene o debe tener un futuro, poniendo en duda su mera existencia por proceder de un modelo que quizás no tenga actualidad en nuestros días (**Cabrera 2005**).

Los avances que se realizan en los países considerados desarrollados sucede que en muchas ocasiones están distantes de las normas internacionales en la materia, siendo el incumplimiento más común la sobrepoblación o bien desviaciones de las tendencias internacionales como sucede en el caso de Estados Unidos con el mantenimiento de la pena de muerte.

Aunque la relación entre desarrollo y situación penitenciaria no siempre van de la mano, es cierto que en los países menos avanzados existe la mayor precariedad penitenciaria con la presencia de reclusos sin haber sido juzgados, tratos inhumanos y degradantes, corrupción y violencia en el seno de las prisiones, consumo de drogas, falta de higiene, epidemias y proliferación de enfermedades, entre otras muchas situaciones.

En **África y Asia** la situación general es precaria, aunque el número de países en ambos continentes es amplio y el ritmo de mejora de la situación penitenciaria es asimétrico. África es un continente en el que el “*encierro*” como castigo fue importado por los europeos en la época colonial porque no se conocía como tal antes de su llegada (**Sarkin 2008**). En el caso de **América Latina**, en 2012 el relator especial de Naciones Unidas asimilaba a “tortura”, los abusos que se practicaban sobre los internos y los señalaba como la causa de los motines que suceden en estos países, achacando que la situación penitenciaria sigue con la dinámica heredada de los tiempos de las dictaduras latinoamericanas¹. Algunos autores (**Carranza 2012:31**) plantean que la situación ha involucionado desde la década de los noventa y que llega incluso a estar fuera del control de los países.

2.1. Normativa internacional.

Los precedentes de las actuales normas internacionales en materia penitenciaria las encontramos en los años 20, en los que a través de la **Comisión Penitenciaria Internacional**, el Director de Prisiones de Inglaterra y Gales, **Maurice Waller**, propuso el desarrollo de unas reglas internacionales para el tratamiento de las personas privadas en libertad. Estas 55 reglas se publicaron en 1929 y fueron presentadas en el Congreso Penitenciario de Praga en 1930. Posteriormente se aprobaron por la quinta Comisión de la Sociedad de Naciones en 1933 y por la Asamblea el 26 de septiembre de 1934.

En el ámbito internacional, las reglas que versan sobre cuestiones penitenciarias emanan principalmente de **Naciones Unidas**, además de las que nos afectan más directamente por cuestiones geográficas como las del **Consejo de Europa**. Estas normas han ido incorporándose progresivamente en los textos legales y constituciones de los Estados nacionales, bien de manera expresa en su articulado o como principio informador o criterio de interpretación, tal y como sucede en España a la luz del artículo 10.2. de la CE:

<<Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y

¹ Centro de Noticias ONU 07/02/2012: “Relator especial considera “nefasta” la situación de las prisiones en América Latina”.

acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España>>.

a. Normas básicas de Naciones Unidas.

La **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, aprobada en la Resolución núm. 217 A de 10 de diciembre de 1948 de la Asamblea General establece el marco de referencia en cuanto a trato y derechos mínimos de las personas, lo que afecta principalmente al derecho penal y procesal penal, además de influir directamente a todo el ámbito penitenciario en las cuestiones de trato a los internos, aunque en dicha Declaración no hay mandatos expresos al ámbito penitenciario más allá de los que se imponen de forma general para el respeto de los derechos humanos.

Al margen de los instrumentos más concretos que se analizarán a continuación, se considera básico el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, aprobado por Resolución núm. 2200 A (XXI), de 19 de diciembre de 1966 de la Asamblea General y en vigor desde el 23 de marzo de 1976. En este texto y al igual que ocurría con la Declaración de Naciones Unidas, hay varios artículos que afectan transversalmente al derecho penitenciario, pero especialmente destaca el artículo 10 porque invoca la finalidad de reinserción de las penas, cuyo literal se expone a continuación:

*<< **Artículo 10.** 1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.*

2. a) Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas;

b) Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento.

3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica>>.

Por otra parte existen declaraciones, reglas y recomendaciones de Naciones Unidas generalistas o más específicas en materia de prevención del delito y tratamiento de los delincuentes que tienen su proyección sobre la materia penitenciaria. Siguiendo la clasificación que realiza la **Oficina contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas**², vamos a distinguir las principales normas en función de su relación con el tratamiento de los reclusos, justicia de menores, medidas sustitutivas de encarcelamiento y justicia restaurativa, tortura, y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y pena capital.

² NN.UU. 2007. Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal.

b. Normas de Naciones Unidas sobre el tratamiento de los reclusos.

El compendio de normas principales sobre el tratamiento de los reclusos son las reglas mínimas de Naciones Unidas, los procedimientos para su aplicación, el conjunto de principios para la protección de personas detenidas o en prisión, así como los principios básicos para el tratamiento de los reclusos. Además, existe una declaración específica sobre las condiciones penitenciarias en África³ y sobre la situación del extranjero en el proceso penal⁴ y de buenas prácticas penitenciarias⁵.

- **Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos**, aprobadas por el Primer Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955. Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.
- **Procedimientos para la aplicación efectiva de las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos**, ONU, Consejo Económico y Social, 21a. sesión plenaria, 25 de mayo de 1984, R. 1984/47
- **Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión**, ONU, Asamblea General, resolución 43/173, 9 de diciembre de 1988
- **Principios básicos para el tratamiento de los reclusos**, ONU, Asamblea General, 68ª. sesión plenaria, resolución 45/111, 14 de diciembre de 1990.

c. Normas de Naciones Unidas sobre menores.

En lo que respecta a menores, los textos principales son las reglas mínimas sobre administración de justicia a menores de 1985⁶ y las reglas para la protección de los menores privados de libertad de 1990⁷.

d. Normas de Naciones Unidas sobre medidas alternativas a la prisión y justicia restaurativa.

En esta materia podemos citar las reglas mínimas sobre medidas no privativas de libertad de 1990, más conocidas como las “Reglas de Tokio”⁸ y la Declaración de Kadoma sobre el Servicio a la Comunidad y recomendaciones del seminario denominado “Justicia penal: el problema del hacinamiento en las cárceles”, celebrado en San José de Costa Rica del 3 al 7 de febrero de 1997⁹. Además, en materia de justicia restaurativa, en 2002 de

³ Declaración de Kampala sobre las condiciones penitenciarias en África. Resolución 1997/36 del Consejo Económico y Social, anexo

⁴ Resolución 1998/22 del Consejo Económico y Social.

⁵ Declaración de Arusha sobre buenas prácticas penitenciarias. Resolución 1999/27 del Consejo Económico y Social, anexo.

⁶ Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (“Reglas de Beijing”). Resolución 40/33 de la Asamblea General, anexo

⁷ Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad. Resolución 45/113 de la Asamblea General, anexo.

⁸ Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad. Resolución 45/110 de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1990, anexo.

⁹ Resolución 1998/23 del Consejo Económico y Social, anexos I y II, respectivamente

establecieron los Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal¹⁰

e. Normas de Naciones Unidas sobre tortura y trato o penas crueles, inhumanas o degradantes.

En esta materia hay multitud de declaraciones y reglas, a continuación relacionamos las principales:

- **Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes**, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1975¹¹. En esta declaración se proscriben la tortura y las penas o sufrimientos graves, y en su artículo 1 matiza que *<<No se considerarán tortura las penas o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de la privación legítima de la libertad, o sean inherentes o incidentales a ésta, en la medida en que estén en consonancia con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos>>*.
- **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 de 1982**¹².
- **Convención sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes**, de 10 de diciembre de 1984, en vigor desde el 26 de junio de 1987.

f. Normas de Naciones Unidas sobre la pena de muerte.

En lo referente a la pena de muerte, se destacan las resoluciones sobre la pena capital de 1971¹³, salvaguardias para garantizar la protección de los derechos de los condenados a la pena de muerte y su aplicación¹⁴, los principios relativos a una eficaz prevención de investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias¹⁵ o la resolución 2003/67 de la Comisión de Derechos Humanos sobre la pena capital.

¹⁰ Resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social, anexo.

¹¹ Resolución 3452 (XXX) de la Asamblea General, anexo.

¹² Resolución 39/194 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1982, anexo.

¹³ Resolución 2857 (XXVI) de la Asamblea General.

¹⁴ Resoluciones del Consejo Económico y Social 1984/50 (anexo), 1984/64 y 1996/15.

¹⁵ Resolución 1989/65 del Consejo Económico y Social, anexo.

2.2. Actores que trabajan en el ámbito internacional.

En materia penitenciaria internacional la realización de un listado exhaustivo de actores tiene una amplia dificultad por la interrelación de ámbitos confluyentes como los derechos humanos, la pena de muerte, colectivos específicos (menores, mujeres, etc.), la reforma de la justicia penal, la justicia restaurativa, entre otros, en los que trabajan una multitud de actores. Además, no todas las organizaciones trabajan sobre todos los ámbitos, por lo que a continuación se relacionan y se describen solo algunas de ellas:

- **Naciones Unidas.** Es el principal actor institucional que bien a través de su Asamblea General, de órganos como el Consejo Económico y Social o a través de sus agencias especializadas trabajan en la materia.
- **ICPA. International Corrections and Prisons Association.** Es una asociación internacional de los profesionales del ámbito penitenciario y tiene el estatus especial de organización consultiva ante el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC)..
- **RPI. Reforma Penal Internacional.** Es una ONG cuya finalidad de la reforma penal para la mejora de las condiciones penitenciarias, la desaparición de situaciones de discriminación penal, la abolición de la pena de muerte y la reducción de las penas privativas de libertad a favor de penas “constructivas”. Esta organización tiene estatus consultivo ante el ECOSOC.
- **Amnistía Internacional.** Destaca por su actuación a favor de los derechos humanos, lo que se proyecta especialmente en el ámbito penitenciario.

Entre la amalgama de organizaciones que trabajan en cuestiones penitenciarias, existen entidades académicas y de investigación de carácter internacional, como el **Centro Internacional de Estudios Penitenciarios (ICPS)** o el Centro Internacional de Reforma de la Ley de Penal y de la Políticas de Justicia Criminal (ICCLR). Otras entidades como **Just Detention International** se centran en situaciones peligrosas o degradantes como la prevención de abusos sexuales a las personas privadas de libertad o como **Victim Offender Mediation Association (VOMA)** que está dedicada a promover la mediación.

En lo que respecta a las **organizaciones religiosas**, encontramos un amplio abanico como la Comisión Internacional de la Pastoral Penitenciaria Católica (ICPPC), la Asociación Internacional de Capellanes de Prisiones (IPCA) o la Confraternidad Carcelaria Internacional (PFI).

Además, existen organizaciones que trabajan en regiones concretas o que pertenecen a países con una cultura o lengua común, siendo el caso de la **Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo (FIO)**.

En todo caso, las organizaciones internacionales, las ONG’s y centros de estudio e investigación en materia penitenciaria son los principales introductores de agenda de un ámbito que tiene una mayor tendencia a pasar desapercibido por la incomodidad que supone a los Estados, en la que suelen tener una actuación deficiente y por la propia visión delictiva que acompaña al ámbito penitenciario.

Las actuaciones de estas entidades se canalizan ante los propios estados y con una proyección importante ante los organismos internacionales y especialmente Naciones Unidas. Organizaciones como Reforma Penal Internacional (RPI) son altavoces de los nuevos planteamientos que existen en materia penitenciaria y en esta línea en el I Congreso

Internacional sobre Reforma Penal celebrado en Inglaterra en 2000, se proponían como estrategias de la reforma penal las siguientes orientaciones¹⁶:

1. **Justicia restaurativa:** preferencia por la justicia restaurativa a la penal en el caso de delitos menores. Promoción del uso y conocimiento de la justicia restaurativa, tanto socialmente como en los itinerarios formativos especializados en derecho o cuestiones penales.
2. **Resolución alternativa de conflictos.** Potenciarla como alternativa y encuadrarla en los sistemas actuales.
3. **El derecho de costumbre.** Posibilitar que se acuda a la costumbre o derecho autóctono o de las comunidades indígenas cuando ello sea apropiado.
4. **Alternativas a la privación de libertad.** Promover su uso y posibilitarlo a través de los ordenamientos internos.
5. **Alternativas para menores infractores.**
6. **Respuesta al crimen violento:** incluyendo medidas a largo plazo como las desigualdades y que complementen la privación de libertad a corto plazo.
7. **Reducción de la población penitenciaria.**
8. **Adecuada gestión de las prisiones:** en función de las normas internacionales y como parte de la justicia penal civil y no militar o policial, bajo los criterios de transparencia y servicio público, con acceso al trabajo y a tratamiento.
9. **Implicación de la sociedad civil en la reforma penal:** implicando a la sociedad civil y dando a conocer a la opinión pública las ventajas de su reforma.

Tal y como se observa, estos planteamientos de RPI están avanzados y son aplicables principalmente a los países que en la actualidad ya tienen cierto grado de cumplimiento de los estándares internacionales del régimen y tratamiento penitenciario, ya que las principales líneas de trabajo en la mayoría de los países no avanzados pasan por cubrir los objetivos básicos respecto a derechos humanos, trato o salubridad, entre otros.

¹⁶ RPI 1999. Desafíos en materia de reforma penal para el nuevo siglo: propuestas para una agenda global sobre reforma penal, San José (Costa Rica): Oficina Subregional de RPI para Latinoamérica.

FUENTES BÁSICAS DE INFORMACIÓN

ORGANISMOS E INSTITUCIONES INTERNACIONALES

- **Naciones Unidas.**

OAJ. The Office of Administration of Justice:
www.un.org/en/oaj

UNCJIN. United Nations Crime and Justice Information Network:
www.uncjin.org

- **Corte Penal Internacional:** www.icc-cpi.int
- **Federación Iberoamericana de Ombudsman:** www.portalfio.org

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y ASOCIACIONES

- Just Detention International: www.justdetention.org
- Human Right Watch: www.hrw.org
- ICPA International Corrections and Prisons Association: www.icpa.ca
- PRI Penal Reform International www.penalreform.org
- Victim Offender Mediation Association (VOMA): www.voma.org

ENTIDADES RELIGIOSAS QUE TRABAJAN EN TEMAS PENITENCIARIOS

- ICCPPC. Comision Internacional De La Pastoral Penitenciaria Catolica: www.iccppc.org
- IPCA. International Prison Chaplains Association: www.ipcaworldwide.org
- JRS Jesuit Refugee Service: www.jrs.net
- Prison Fellowship International: www.pfi.org