

Lima, 29 de febrero de 2024

OFICIO N° 2551-2023-2024-AGC/CR

Señor Congresista:

ALEJANDRO SOTO REYES

Presidente del Congreso de la República

Presente.

ASUNTO: Informe del viaje realizado a los Estados Unidos de América

De mi especial consideración;

Tengo el agrado de dirigirme a usted para hacerle llegar mi cordial saludo y, a la vez, con motivo de la invitación de la presidencia de la Asamblea General de la ONU y de la presidencia de la Unión Interparlamentaria – UIP, dirigido a todos los estados miembros pertenecientes a Unión Interparlamentaria, para participar en la **Audiencia Parlamentaria Anual en las Naciones Unidas, que trató el tema: "Poner fin a los conflictos: como construir un futuro pacífico"**, que se realizó en la sede de la ONU en New York, Estados Unidos de Norteamérica, el 8 y 9 de febrero de 2024.

En tal sentido, dando cumplimiento al Acuerdo N° 078-2023-2024/MESA-CR, remito el informe correspondiente, el mismo que adicionalmente contiene las actividades y reuniones realizadas el 13 de febrero del año en curso en el Estado de Washington DC.

Asimismo, pongo de conocimiento que dicho informe ha sido remitido a la Comisión de Relaciones Exteriores, con copia al Departamento de Comisiones, mediante el Oficio N° 2550-2023-2024-AGC/CR.

Finalmente, cabe precisar que, del 10 al 14 de febrero del año en curso, todos los gastos incurridos fuera del acuerdo de mesa, han sido asumidos íntegramente por mi persona.

hago propicia la ocasión para expresarle las muestras de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/03/2024 10:14:18-0500

AMÉRICO GONZA CASTILLO
Congresista de la República

AGC/jr



INFORME DE ACTIVIDADES EEUU

Del 07 al 14 de febrero 2024



AMÉRICO GONZA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA
Vice Presidente Comisión de Inteligencia



**PERU
LIBRE**

CONTENIDO

- I. ANTECEDENTES**

- II. DESARROLLO DEL PROGRAMA**

- III. ACERCA DE OTRAS REUNIONES**

- IV. CONCLUSIONES**

- V. ANEXOS - GALERÍA FOTOGRAFICA**

I. ANTECEDENTES

Tras la invitación a los estados miembros pertenecientes a Unión Interparlamentaria, firmada por el señor Dennis Francis, presidente de la Asamblea General de la ONU y por la Sra. Julia Ackson, presidente de la Unión Interparlamentaria – UIP, para la Audiencia Parlamentaria Anual en las Naciones Unidas, sobre el tema “Poner fin a los conflictos: como construir un futuro pacífico, a lugar en la sede de la ONU el 8 y 9 de febrero de 2024.

El tema de la audiencia conjunta ONU – UIP alineada con una de las prioridades de la actual presidencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la paz, así como con el enfoque prioritario de la UIP en 2024, en la paz y seguridad internacionales. Alineada también con uno de los componentes claves del pacto para el futuro, el documento final esperado en la Cumbre del Futuro de la ONU de septiembre de 2024.

Audiencia inspirada en la resolución “Repensar y replantear el enfoque de los procesos de paz con miras a fomentar una paz duradera” adoptada por la 144° Asamblea de la Unión Interparlamentaria en marzo de 2022, así como el seguimiento del informe “Nuestra Agenda Común” desde las Naciones Unidas, incluyendo uno de los informes de política del secretario General de la ONU sobre la propuesta de Una Nueva Agenda para la Paz.

Por tal motivo, ante la Presidencia del Congreso mediante el Oficio N° 2319-2023-2024-AGC/CR. Solicite ser parte de la delegación que participará en dicha audiencia.

La Mesa Directiva después de haber realizado la evaluación correspondiente conjuntamente con las áreas pertinentes, según el Acta de la 28° Sesión de la Mesa Directiva del Congreso de la República correspondiente al periodo anual de sesiones 2023-2024, celebrada el lunes 22 de enero de 2024, mediante Acuerdo N° 078-2023-2024/MESA-CR, acordó autorizar mi participación en la Audiencia Parlamentaria Anual en las Naciones Unidas 2024.

Antes de presentar este informe se realizó la rendición de cuentas ante el área correspondiente. Por lo que, cabe precisar que los gastos incurridos del 10 al 14 de febrero del presente año, han sido asumidos íntegramente por mi persona, así como lo correspondiente al cambio de fecha del boleto aéreo de retorno.

ANTECEDENTES DE LA AUDIENCIA PARLAMENTARIA ANUAL

La Audiencia Parlamentaria Anual en las Naciones Unidas, se desarrollando al menos una vez al año, que aborda diferentes problemáticas a nivel internacional.

| ITEM | AUDIENCIA PARLAMENTARIA ANUAL | FECHA |
|------|--|------------------|
| 01 | Annual Parliamentary Hearing at the United Nations: Water for people and the planet: Stop the waste, change the game, invest in the future | 13 – 14 feb 2023 |
| 02 | Annual Parliamentary Hearing at the United Nations: Building political support and inclusive responses to sustainable recovery | 17 – 18 feb 2022 |
| 03 | Annual Parliamentary Hearing at the United Nations: Fighting corruption to restore trust in government and improve development prospects (Virtual) | 17 – 18 feb 2021 |
| 04 | Annual Parliamentary Hearing: Education as a Key to peace and sustainable development: Toward The Implementation of Sdg 4 (Opening) | 17 – 18 feb 2020 |
| 05 | Annual Parliamentary Hearing: Emerging challenges to multilateralism: A parliamentary response | 21 – 22Feb 2019 |
| 06 | Annual Parliamentary Hearing at the United Nations: Towards a global compact for safe, orderly and regular migration: A parliamentary perspective | 22 – 23 Feb 2018 |
| 07 | Annual Parliamentary Hearing at the United Nations: Preserving the oceans, safeguarding the planet, ensuring human well-being in the report on the 2030 Agenda | 13 – 14 Feb 2017 |
| 08 | Annual Parliamentary Hearing at the United Nations: The World drug problem: Taking stock and strengthening the global response | 8 – 9 Feb 2016 |
| 09 | Annual Parliamentary Hearing at the United Nations "Ensuring a people-centred approach to the new SDGs: A shared responsibility | 19 – 20 Nov 2014 |



| | | |
|----|---|---------------------|
| 10 | Annual Parliamentary Hearing at the United Nations "Re-thinking sustainable development: the quest for a "transformational" global agenda in 2015 | 14 – 15 Nov 2013 |
| 11 | Annual Parliamentary Hearing "A road ep travelled: parliamentary approaches to eporto n prevention, reconciliation and peace building" | 6 – 7 Dec 2012 |
| 12 | Annual Parliamentary Hearing "Strengthening political accountability for a more peaceful and prosperous world" | 28 – 29 Nov 2011 |
| 13 | Annual Parliamentary Hearing "Towards economic recovery: rethinking development, retooling global governance" | 2 – 3 Dec 2010 |
| 14 | Annual Parliamentary Hearing "The Way Forward – Building political support and implementing effective responses to the global economic crisis" | 19 – 20 Nov 2009 |
| 15 | Annual Parliamentary Hearing "Towards effective peacekeeping and the prevention of eporto n: Delivering on our commitments" | 20 – 21 Nov 2008 |
| 16 | Annual Parliamentary Hearing at the 62nd United Nations General Assembly: Reinforcing the Rule of Law in International Relations: The Key Role of Parliaments | 20 – 21 Nov 2007 |
| 17 | Annual Parliamentary Hearing at the 61st United Nations General Assembly: Conflict Prevention and Peace-Building: Reinforcing the Key Role of the United Nations | 13-14 Nov 2006 |
| 18 | Parliamentary Hearing at the 60th United Nations General Assembly: Shared Responsibility for a Stronger United Nations to Meet the Challenges of the 21st Century | 31 Oct – 1 Nov 2005 |
| 19 | Parliamentary Hearing at the 59th United Nations General Assembly: From disarmament to lasting peace: Defining the parliamentary role | 9-20 Oct 2004 |
| 20 | Parliamentary Hearing at the 58th United Nations General Assembly | 27 Oct 2003 |
| 21 | eporto n the Parliamentary Hearing at the 57th United Nations General Assembly | 19 Nov 2002 |
| 22 | eporto n the Parliamentary Hearing at the 56th United Nations General Assembly | 4 Dec 2001 |

II. DESARROLLO DEL PROGRAMA

organizado por Las Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria, se desarrolló la Audiencia Parlamentaria Anual en las Naciones Unidas 2024: **Poner fin a los conflictos: recetas para un futuro pacífico**, que se llevó a cabo en la Sala del ECOSOC, en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, en inglés, francés y, con traducción simultánea al español.

| JUEVES 8 DE FEBRERO DE 2024 | |
|-----------------------------|---|
| 10:00–10:15 | Discursos de bienvenida |
| | Sr. Dennis Francis, Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas Sra. Tulia Ackson, Presidenta de la Unión Interparlamentaria |
| 10:15–10:45 | Encuesta interactiva |
| | Se invitará a los participantes a responder algunas preguntas destinadas a identificar posiciones y tendencias básicas. La encuesta se realizará en Mentimeter.com y requerirá que los participantes utilicen sus teléfonos o tabletas. |
| 10:45 –11:45 | El futuro de la paz y la seguridad: pasar de las buenas intenciones a una acción colectiva renovada |
| | <p>La próxima Cumbre del Futuro, que tendrá lugar en septiembre de 2024, presenta una oportunidad para promover la solidaridad y la cooperación mundial, promover el desarrollo sostenible y construir sociedades más pacíficas, inclusivas y prósperas para las generaciones presentes y futuras.</p> <p>En el período previo a la Cumbre, el Secretario General de la ONU emitió una serie de informes de políticas, incluido uno sobre la propuesta de informe Nuestra Agenda Común para la Paz, titulado "Nueva Agenda para la Paz". El Secretario General observó: "Hoy nos encontramos en un punto de inflexión. [...] El período posterior a la Guerra Fría ha terminado. Está en marcha una transición hacia un nuevo orden mundial".</p> <p>Con más de 50 conflictos en todo el mundo y el riesgo de que los conflictos crezcan aún más, la Nueva Agenda para la Paz se sitúa en un panorama geopolítico cambiante en el que los agravios de larga data se ven agravados por nuevas fuentes de tensiones y nuevas herramientas de guerra. Al poner énfasis en la prevención de los conflictos, la Nueva Agenda incluye una serie de propuestas para que los Estados Miembros de la ONU las consideren en el período previo a la Cumbre del Futuro.</p> |

| | |
|---------------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los principales riesgos estratégicos para la paz y la seguridad? • ¿Qué hay de "nuevo" en la Nueva Agenda para la Paz? • ¿Qué papel deberían desempeñar los parlamentos en la Nueva Agenda? <p>Presentadores</p> <p>Sra. Izumi Nakamitsu, Secretaria General Adjunta para Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (invitada)</p> <p>Embajadora Fatima Kyari Mohammed, Observadora Permanente de la Unión Africana ante las Naciones Unidas (virtual)</p> <p>Sr. Adam Lupel, Vicepresidente y Director de Operaciones, Instituto Internacional de la Paz</p> |
| <p>11:45 –13:00</p> | <p>El poder no hace el derecho: el derecho internacional versus la ley de la selva</p> |
| | <p>Defender el Estado de derecho y el respeto de las obligaciones jurídicas internacionales es esencial para mantener la paz y la seguridad mundiales.</p> <p>El derecho internacional, con la Carta de las Naciones Unidas como elemento central, fue concebido para crear un conjunto común de reglas para regir las relaciones internacionales, que se aplican a todos los países, independientemente de su poder político, económico o militar. Especialmente para los países pequeños, que representan más de la mitad de los Miembros de la ONU, defender el derecho internacional es a menudo una cuestión existencial.</p> <p>Aun así, con demasiada frecuencia nos enfrentamos a violaciones sistemáticas de los derechos humanos, un desprecio por el derecho humanitario y el constante socavamiento del Estado de derecho en diferentes rincones del mundo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo podemos fortalecer el orden internacional basado en reglas y el respeto por el derecho internacional? • ¿Cómo fortalecer la rendición de cuentas en materia de violaciones del derecho internacional humanitario y del derecho de los derechos humanos en situaciones de conflicto? • ¿Cuál es el papel de los parlamentos en la defensa del derecho internacional y el orden basado en normas? <p>Presentadores</p> |

| | |
|-------------|---|
| | <p>Embajador Tareq Albanasi , Representante Permanente de Kuwait, co-Presidente de las negociaciones intergubernamentales sobre la cuestión de la representación equitativa y el aumento del número de miembros del Consejo de Seguridad</p> <p>Sra. Ana Lilia Rivera Rivera, Presidenta del Senado de México</p> <p>Sra. Ilze Brands Kehris, Subsecretaria General de Derechos Humanos y Jefa de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Nueva York</p> <p>Profesora Rebecca Hamilton, Facultad de Derecho de Washington de la Universidad Americana (virtual)</p> |
| 13:00–15:00 | Pausa para el almuerzo |
| 15:00–16:30 | <p>Redefinición del concepto de “Seguridad”: del enfoque centrado en el Estado a un “nuevo paradigma de seguridad” basado en la Seguridad Humana</p> |
| | <p>La desigualdad y otras formas de injusticia a menudo sustentan el malestar y el conflicto social. Cuando grupos enteros de personas carecen de activos clave para el desarrollo humano – atención médica, educación, medios de vida dignos y un medio ambiente limpio, y se les niegan sus derechos humanos básicos, o se sienten alienados de sus propios gobiernos, es más probable que se produzcan situaciones de conflicto.</p> <p>Invertir en la seguridad humana y lograr mejoras tangibles en la vida cotidiana de las personas es esencial para la prevención de los conflictos. Sin embargo, hoy en día, la prevención de los conflictos todavía gira principalmente en torno al enfoque tradicional de la seguridad centrado en el Estado, que pone acento en la integridad territorial del Estado y el papel de la fuerza militar. Este enfoque no logra abordar las diferentes dimensiones de la seguridad en la vida de los seres humanos y no reconoce las causas estructurales de los conflictos en términos de exclusión, agravios y desigualdades sociales, económicas y políticas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo hacer que el concepto de seguridad humana ocupe un lugar más importante en el discurso público? • ¿Cuáles son las vías concretas para la aplicación del enfoque de seguridad humana a nivel nacional e internacional? • ¿Cómo puede la ONU apoyar a los organismos regionales en el avance de sus objetivos de prevención de conflictos y consolidación de la paz en consonancia con el marco de seguridad humana? |

| | |
|---------------------------|--|
| | <p>Presentadores</p> <p>Embajadora Maritza Chan Valverde, Representante Permanente de Costa Rica</p> <p>Sr. Abdoulaye Mar Dieye, Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el desarrollo en el Sahel</p> <p>Sr. Jonathan Granoff, Presidente del Instituto de Seguridad Global y Representante ante la Cumbre Mundial de Premios Nobel de la Paz de las Naciones Unidas</p> |
| <p>16:30–18:00</p> | <p>Bajar la temperatura: el vínculo entre el cambio climático y los conflictos</p> |
| | <p>Cada vez más, el cambio climático representa una amenaza para las personas, particularmente en los países en desarrollo que dependen en gran medida de la tierra para su sustento. El aumento de las temperaturas provoca sequías y disminuye la fertilidad del suelo, lo que provoca inseguridad alimentaria. Es un importante impulsor del desplazamiento de las poblaciones al interior y fuera de las fronteras nacionales. En varias partes del mundo la competencia por los recursos limitados vinculada al cambio climático ya está alimentando las tensiones, el extremismo violento o los propios conflictos.</p> <p>A pesar de estos riesgos, las disposiciones fundamentales del Acuerdo de París sobre el cambio climático se están quedando en el camino y solo una proporción muy pequeña del financiamiento climático fluye hacia los países vulnerables.</p> <p>Cada vez más los conflictos causan una enorme degradación ambiental con tremendas repercusiones para la vida humana.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo pueden los países y las comunidades locales prevenir los conflictos relacionados con el clima? • ¿Cómo se puede aplicar el derecho internacional humanitario para proteger mejor el medio ambiente durante los conflictos armados? ¿Sería penalizar el "ecocidio" una herramienta eficaz para prevenir la destrucción ambiental y los conflictos relacionados con el clima? <p>Presentadores</p> <p>Embajadora Margo Deiye, Representante Permanente de Nauru ante las Naciones Unidas, co-Presidenta del Grupo de Amigos sobre el Clima y la Seguridad</p> |

| | |
|--|---|
| | <p>Sr. Issa Mardo, parlamentario, Consejo Nacional de Transición del Chad</p> <p>Sra. Ligia Noronha, Subsecretaria General y Jefa de la Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en Nueva York</p> <p>Sra. Nisreen Elsaim, ex Presidenta del Grupo Consultivo Juvenil sobre Cambio Climático, Clima y Seguridad del Secretario General de las Naciones Unidas (virtual)</p> |
|--|---|

| VIERNES 9 DE FEBRERO DE 2024 | |
|------------------------------|---|
| 10:00–11:30 | <p>“No en mi nombre”: Mujeres, jóvenes y otros grupos que trabajan por la paz</p> |
| | <p>Es ampliamente reconocido que las mujeres y los jóvenes en particular pueden aportar una nueva perspectiva para ayudar a aliviar las tensiones o resolver situaciones de conflicto. Sin embargo, con demasiada frecuencia estos y otros grupos están muy insuficientemente representados en las negociaciones de paz y en las estructuras de diálogo tanto en entornos nacionales como internacionales.</p> <p>La subrepresentación de mujeres y jóvenes es aún más sorprendente teniendo en cuenta que esos mismos grupos suelen ser las primeras víctimas de los conflictos. Las mujeres en particular son las más vulnerables a la violencia y a formas agravadas de discriminación que les dificultan hacer oír su voz.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Por qué la mayoría de las negociaciones de paz están dominadas por los hombres? • ¿Qué papel pueden desempeñar concretamente las mujeres y los jóvenes en la prevención y resolución de los conflictos? • ¿Cómo pueden las mujeres parlamentarias y los jóvenes parlamentarios contribuir a una paz sostenible? <p>Presentadores</p> <p>Dr. Michael Imran Kanu, Representante Permanente de Sierra Leona ante las Naciones Unidas</p> <p>Sr. Dan Carden, parlamentario, Cámara de los Comunes del Reino Unido, Presidente del Foro de Jóvenes Parlamentarios de la UIP</p> <p>Sra. Cynthia Casto López, parlamentaria, Cámara de Diputados de México, Presidenta del Foro de Mujeres Parlamentarias de la UIP</p> |

| | |
|--------------------|--|
| | <p>Representante de ONU Mujeres (invitado)</p> <p>Sra. Sara Wahedi, Activista de derechos humanos y fundadora de Ehtesab</p> |
| 11:30-13:00 | <p>SEGMENTO ESPECIAL</p> <p>La diplomacia parlamentaria en favor de la paz: buenas prácticas y desafíos comunes</p> |
| | <p>Este segmento discutirá el papel de la diplomacia interparlamentaria en la prevención y resolución de los conflictos. A partir del propio trabajo de la UIP se proporcionarán ilustraciones concretas de buenas prácticas y desafíos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las condiciones para que la diplomacia parlamentaria tenga éxito? • ¿Cómo puede la diplomacia parlamentaria complementar los esfuerzos de paz de la ONU? <p>Presentadores</p> <p>Senadora Estefanía D'Hose, Presidenta del Senado de Bélgica, Miembro del Grupo de Trabajo de la UIP sobre la resolución pacífica de la guerra en Ucrania</p> <p>Sr. David McGuinty, Presidente de la Comisión Permanente de Asuntos de la ONU de la UIP (invitado)</p> <p>Sra. Khaddouj Slassi, parlamentaria, Cámara de Representantes de Marruecos Sra. Snezana Paunovic, parlamentaria, Asamblea Nacional de Serbia (invitada) Sr. Martin Chungong, Secretario General de la UIP</p> |
| 12:45-13:00 | <p>Presentación de la Cumbre del Futuro</p> |
| | <p>Sr. Guy Ryder, Secretario General Adjunto de Políticas, hará una presentación sobre la Cumbre del Futuro.</p> <p>Para conocer los antecedentes, consulte la nota sobre la Cumbre que ha sido distribuida a todos los participantes.</p> |
| 13:00-15:00 | Pausa para el almuerzo |
| 15:00-16:45 | <p>Amenazas emergentes a la paz: la tecnología al servicio del mal contra el progreso Humano</p> |
| | <p>La tecnología y los descubrimientos científicos pueden ser al mismo tiempo el mejor amigo o el peor enemigo de la humanidad. Aplicada a la paz y la seguridad, la innovación tecnológica puede ayudar a los países a ser más resilientes y defenderse de posibles ataques de agentes estatales o no estatales, al tiempo que crea vulnerabilidades nuevas e impredecibles. Han surgido nuevas tecnologías que, de un solo golpe, pueden infligir daños</p> |

| | |
|---------------------|---|
| | <p>indescriptibles a millones de personas y socavar el orden internacional en su esencia.</p> <p>Existe una necesidad urgente de que la comunidad internacional aborde los riesgos que implica el desarrollo y el uso de las nuevas tecnologías emergentes como la inteligencia artificial (IA), los sistemas de armas autónomas letales y los sistemas de armas en el espacio ultraterrestre, entre otros.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué criterios deberían utilizarse para evaluar los impactos pacíficos o dañinos de las nuevas tecnologías? • ¿Puede el derecho internacional existente responder eficazmente a los desafíos que plantea el uso militar de las nuevas tecnologías? • ¿Cómo pueden los gobiernos garantizar que los procesos regulatorios para las nuevas tecnologías sean adecuados para su propósito? <p>Presentadores</p> <p>Sr. Amandeep Singh Gill, Secretario General Adjunto, Enviado Especial para la Tecnología</p> <p>Sr. Jim Balsillie, co-Fundador, Centro para la Innovación en Gobernanza Internacional (CIGI), Canadá</p> <p>Sra. Alexandra Givens, Presidenta y Directora Ejecutiva, Centro para la Democracia y la Tecnología (virtual)</p> |
| 16:45 –17:00 | Clausura |
| | <p>Sra. Tulia Ackson, Presidenta de la Unión Interparlamentaria</p> <p>Sr. Dennis Francis, Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas</p> |

Asimismo, entre las delegaciones parlamentarias participantes se pudo apreciar a: Irlanda, Somalia, Marruecos, México, Rumania, Serbia, Noruega, Benin, Hungría, Chad, Uruguay, Israel, República de Corea, Vietnam, Canadá, Libia, Santa Sede, Suecia, Turkmenistán, Suiza, Nigeria, Chile, Canadá, Francia, Líbano, Reino Unido, Islandia, Pakistán, Alemania, Albania, Lituania, Chipre, Polonia, Mozambique, entre otros.

Para mayor detalle a continuación comparto el link, mediante el cual se puede acceder a mayor información:

<https://www.ipu.org/event/2024-parliamentary-hearing-united-nations#event-sub-page-documents>

III. ACERCA DE OTRAS REUNIONES

Martes 13 de febrero del 2024

Reunión en el Consulado de Perú en Washington

Aprovechando mi estadía en Estados Unidos, viaje al Estado de Washington, donde tenía programada una reunión a las 11:00 horas, con el señor Carlos Alberto Manchego Gardois, Cónsul General del Perú en Washington D.C, con la finalidad de conocer la problemática de los peruanos que viven en Estados Unidos. También pude dialogar con peruanos que realizaban tramites consulares.

Reunión en el Departamento de Justicia de los Estados Unidos

Asimismo, en mi calidad de Presidente de la Comisión Especial Revisora del Código de Ejecución Penal, en horas de la tarde tenía programada una reunión en el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, en su División Criminal Programa Internacional de Asistencia a la Capacitación en Investigación Criminal (U.S. Department of Justice, Criminal Division, International Criminal Investigative Training Assiteance Program - ICITAP), donde fui recibido por el Samuel Colón, Subdirector para el hemisferio Occidental de la División penal del Departamento de Justicia de Estados Unidos (Assistant Director for Western Hemisphere at U.S. Department of Justice, Criminal Division)

Donde se abordó acerca del Sistema penitenciario de Estados Unidos, la diferencia entre la Prisión Estatal y la Federal, la información adquirida se adjuntará al presente informe.

IV. CONCLUSIONES

La Audiencia Parlamentaria Anual en las Naciones Unidas es foro donde se reúnen cada año los parlamentarios que conforman a su vez las Naciones Unidas.

Cada año se aborda un tema específico, este año se ha abordado el tema de la paz mundial. Cabe precisar cada las relaciones internacionales en cada país está a cargo de los poderes ejecutivos.

En atención a lo anterior las intervenciones de este año han girado entorno en como desde los poderes legislativos de cada país se puede contribuir a mantener la paz y poner fin a los conflictos mundiales.

V. ANEXOS

Galería Fotográfica

- Audiencia Parlamentaria Anual en las Naciones Unidas en New York
- En el Consulado de Perú en Washington
- En el Departamento de Justicia de los Estados Unidos

ANEXOS

AUDIENCIA PARLAMENTARIA ANUAL EN LAS NACIONES UNIDAS EN NUEVA YORK









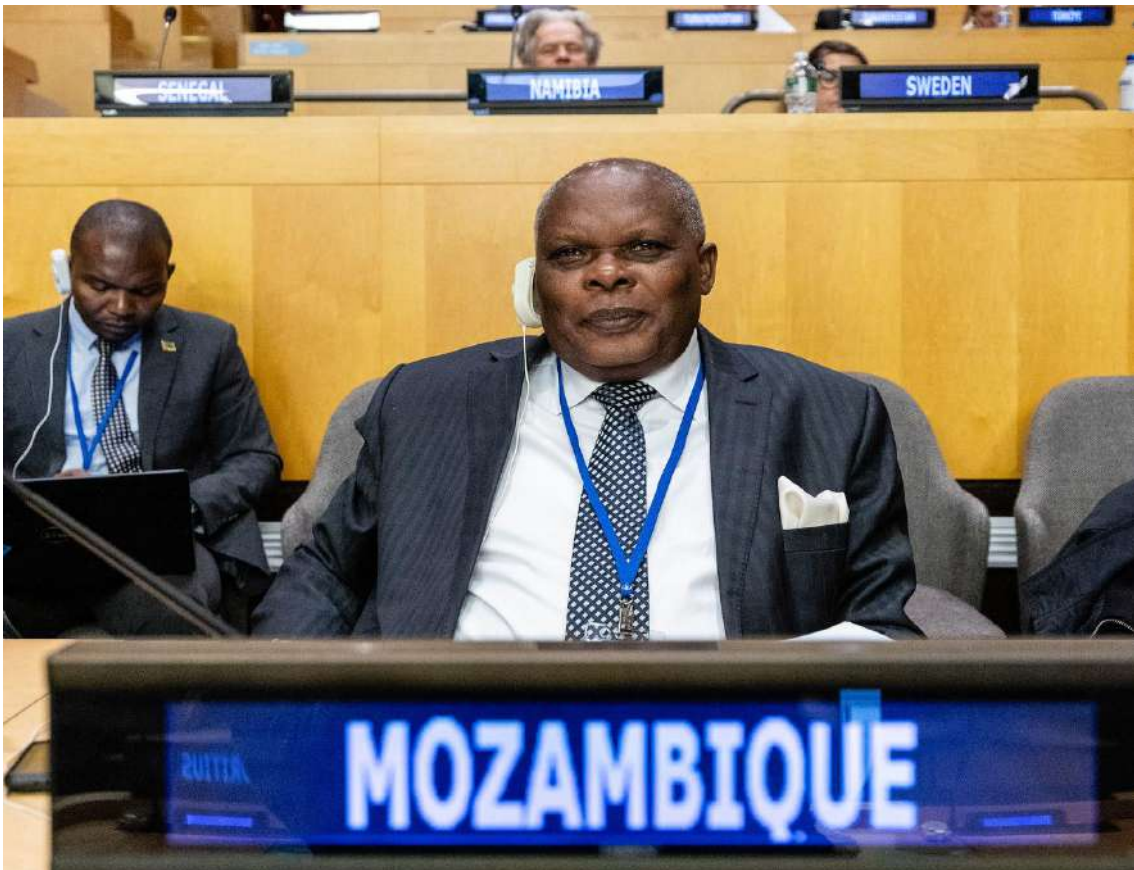
































CONSULADO DE PERÚ EN WASHINGTON





Junto al señor Carlos Alberto Manchego Gardois, Cónsul General del Perú en Washington D.C







DEPARTAMENTO DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS

DIVISIÓN CRIMINAL PROGRAMA INTERNACIONAL DE ASISTENCIA A LA CAPACITACIÓN EN
INVESTIGACIÓN CRIMINAL



Junto al señor Samuel Colón, Subdirector para el Hemisferio Occidental de la División penal del Departamento de Justicia de Estados Unidos





U.S. Department of Justice
Criminal Division
International Criminal Investigative Training Assistance Program



Briefing

for:

Américo Gonza
Congresista de la República
de Peru
13 February 2024

*ICITAP's mission is to strengthen national security by
advancing U.S. law enforcement operations abroad.*



U.S. Department of Justice
Criminal Division
International Criminal Investigative Training Assistance Program



Cárceles y Prisiones

Jails and Prisons

Las prisiones son instalaciones de alojamiento estatales o federales que confinan a los delincuentes convictos con sentencias generalmente superiores a un año.

Prisons are state or federal housing facilities that confine convicted felons with sentences typically longer than a year.

Las cárceles son administradas por la policía local y retienen a los que tienen sentencias más cortas, generalmente de 1 año o menos, y a los que esperan juicio.

Jails are administered by local law enforcement and hold those with shorter sentences — usually for 1 year or less — and those awaiting trial.



U.S. Department of Justice
Criminal Division
International Criminal Investigative Training Assistance Program



Diferencia Entre la Prisión Estatal y la Federal

Difference Between State and Federal Prison

La principal diferencia entre una prisión federal y estatal involucra a la entidad que dirige y opera la prisión.

The main difference between a federal and state prison involves the entity that runs and operates the prison.

La prisión federal es operada por el gobierno federal (generalmente el Departamento Federal de Prisiones (BOP)). Por el contrario, una prisión estatal es operada por el gobierno estatal.

The federal prison is operated by the federal government (usually the Federal Bureau of Prisons (BOP)). In contrast, a state prison is operated by the state government.



U.S. Department of Justice
Criminal Division
International Criminal Investigative Training Assistance Program



Diferencia Entre la Prisión Estatal y la Federal

Continuar

Difference Between State and Federal Prison

Continue

Además, las prisiones federales albergan a personas condenadas por un delito bajo la ley federal. Las estatales, por otro lado, albergan a personas condenadas por un delito bajo la ley estatal.

In addition, federal prisons house people convicted of a crime under federal law. State prisons, on the other hand, house people convicted of a crime under state law.



U.S. Department of Justice
Criminal Division

International Criminal Investigative Training Assistance Program





U.S. Department of Justice
Criminal Division
International Criminal Investigative Training Assistance Program



Contact Information

Samuel G. Colón

Assistant Director

U.S. Department of Justice
Criminal Division / ICITAP

Samuel.Colon@usdoj.gov

www.usdoj.gov/criminal/icitap



U.S. Department of Justice
Criminal Division
International Criminal Investigative Training Assistance Program



Prison Security Levels

The Bureau of Prisons classifies prisons primarily by one of five security levels:

- Minimum Security
- Low Security
- Medium Security
- High Security
- Administrative Security



U.S. Department of Justice
Criminal Division
International Criminal Investigative Training Assistance Program



Minimum-Security Prisons

Minimum security prisons are the lowest Federal Bureau of Prisons security level. They are also known as Federal Prison Camps (FPCs), Satellite Prison Camps (SPCs), and minimum custody. Federal Prison Camps house approximately 15.4 percent of the Bureau's inmate population.

Minimum security federal prisons primarily house inmates with less than ten years remaining on their sentence and who are convicted of nonviolent offenses. Inmates typically live in dormitory-style housing. There are few (if any) fences, lower staffing levels, and minimal violence.

Several categories of inmates are prohibited from federal prison camp placement. These include sex offenders, deportable aliens, and inmates with histories of threatening government officials, escape, and violence.



U.S. Department of Justice
Criminal Division
International Criminal Investigative Training Assistance Program



Low-Security Prisons

Low-security prisons are also known as federal correctional institutions. They typically house inmates in dormitory-style housing, although some low-security federal prisons also have rooms adjacent to the dormitories. Low-security federal prisons house approximately 36 percent of the federal prison population.

The difference between low- and minimum-security prisons is that fences surround all low-security federal correctional institutions. Some have two rows of fencing, although they typically do not have the traditional spools of razor wire prevalent at higher security institutions.



U.S. Department of Justice
Criminal Division
International Criminal Investigative Training Assistance Program



Medium-Security Prisons

Medium security prisons are also known as federal correctional institutions. They tend to house inmates in cells. Approximately 32.4 percent of the federal inmate population is housed at the minimum-security level.

All medium-security federal correctional institutions are surrounded by spools of razor wire and multiple fences. Armed perimeter vehicles circle the prison day and night.



U.S. Department of Justice
Criminal Division
International Criminal Investigative Training Assistance Program



High-Security Prisons

High-security prisons are also known as United States Penitentiaries and maximum custody. These are the highest regular security federal prisons. Approximately 12.4 percent of federal inmates are housed at the high-security level.

Inmates are housed in cells, and many have significant histories of violence. These are some of the most violent prisons in the United States. While not common, high-security federal prisoners regularly die due to gang and interpersonal violence.

All high-security federal prisons have multiple reinforced fences or an actual wall surrounding them. Most USPs also have gun towers surrounding them.



U.S. Department of Justice
Criminal Division
International Criminal Investigative Training Assistance Program



Administrative-Security Prisons

Administrative security federal prisons are different from the other prison security levels. Instead of being a specific security level, they tend to house inmates based on their particular institutional mission. Only special classifications of prisoners are housed at these facilities.

The following list presents the different types of administrative security federal prisons:

- Federal Medical Centers (FMCs)
- Medical Center for Federal Prisoners (MCFP)
- Federal Detention Centers (FDCs)
- Federal Transit Center (FTC)
- Metropolitan Detention Centers (MDCs)
- Metropolitan Correctional Centers (MCCs)
- Administrative-Maximum Security Penitentiary (ADX)



U.S. Department of Justice
Criminal Division
International Criminal Investigative Training Assistance Program



Administrative-Maximum Security Penitentiary

Administrative Maximum Facility Florence (ADX Florence) is the highest-security federal prison in the United States. The facility is classified as a supermax prison. It houses inmates deemed to require the highest level of control and supervision. Inmates convicted of terrorism and those who engage in severe violence are typically housed at ADX Florence.

https://youtu.be/7UbOW7z5aXU?si=8-sclbLE_Ro_iNe9



U.S. Department of Justice
Criminal Division
International Criminal Investigative Training Assistance Program



Classification of Prisoners According to Degree of Security

The Federal Bureau of Prisons utilizes a classification system to determine the classification of prisoners. Briefly, this assessment determines a Security Point Total score which primarily determines the security level of incarceration. Many state departments of corrections utilize similar systems.

While other factors are also considered (e.g., medical care level, mental health care level, specific defendant factors, etc.), the Security Point Total is the best prison security level determinator. This is the centerpiece of the classification of prisoners.



Asamblea General

Distr. general
8 de enero de 2016

Septuagésimo período de sesiones
Tema 106 del programa

Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2015

[sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/70/490)]

70/175. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)

La Asamblea General,

[...]

5. *Aprueba* la revisión propuesta de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, que figura en el anexo de la presente resolución, como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos;

6. *Aprueba* la recomendación del Grupo de Expertos de que las Reglas se denominen “Reglas Nelson Mandela”, en homenaje al legado del difunto Presidente de Sudáfrica, Nelson Rolihlahla Mandela, que pasó 27 años encarcelado durante su lucha por los derechos humanos, la igualdad, la democracia y la promoción de una cultura de paz a nivel mundial;

[...]

Esta versión con marcas fue producida por [Reforma Penal Internacional](#) para así poder brindar a las partes interesadas, una versión que mostrara las revisiones (y los cambios en numeraciones) de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusos.

Las Reglas revisadas se muestran en color azul. Los cambios marcados excluyen las revisiones de pronombres, y la actualización de la terminología.

Anexo

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)

Observación preliminar 1

El objeto de las siguientes reglas no es describir en forma detallada un sistema penitenciario modelo, sino únicamente enunciar, partiendo de los conceptos generalmente aceptados en nuestro tiempo y de los elementos esenciales de los sistemas



contemporáneos más adecuados, los principios y prácticas que hoy en día se reconocen como idóneos en lo que respecta al tratamiento de los reclusos y la administración penitenciaria.

Observación preliminar 2

1. Es evidente que, debido a la gran variedad de condiciones jurídicas, sociales, económicas y geográficas existentes en el mundo, no se pueden aplicar indistintamente todas las reglas en todas partes y en todo momento. No obstante, estas reglas deberán servir para estimular un esfuerzo constante por vencer las dificultades prácticas que se oponen a su aplicación, con la conciencia de que representan en su conjunto las condiciones mínimas admitidas por las Naciones Unidas.

2. Por otra parte, las reglas se refieren a un ámbito en relación con el cual la reflexión intelectual evoluciona constantemente. No tienen por objeto excluir experimentos y prácticas, siempre que estos se ajusten a los principios e impulsen los propósitos que se desprenden del texto en su conjunto. Guiándose por ese espíritu, la administración penitenciaria central siempre podrá autorizar excepciones.

Observación preliminar 3

1. La primera parte de las reglas trata de la administración general de los establecimientos penitenciarios y es aplicable a todas las categorías de reclusos, independientemente de que su situación sea el resultado de un proceso criminal o civil, de que se encuentren en espera de juicio o estén cumpliendo condena, e incluso de que se les haya o no sometido a “medidas de seguridad” o medidas correccionales por mandamiento judicial.

2. La segunda parte contiene disposiciones que solamente se aplican a las categorías especiales de reclusos a que se refiere cada sección. No obstante, las reglas de la sección A, aplicables a los reclusos penados, se aplicarán igualmente a las categorías de reclusos a que se refieren las secciones B, C y D, siempre que no sean contradictorias con las reglas que rigen esas categorías de reclusos y que sean ventajosas para ellos.

Observación preliminar 4

1. Las reglas no tienen por objeto regular la administración de los establecimientos para menores de edad, como los centros de detención o reeducación de menores, si bien, en general, la primera parte es aplicable también a esos establecimientos.

2. La categoría de reclusos jóvenes debe comprender, como mínimo, a los jóvenes cuyos casos competan a las jurisdicciones de menores. Por regla general, no debe condenarse a esos jóvenes a penas de prisión.

I. Reglas de aplicación general

Principios fundamentales

Regla 1

Todos los reclusos serán tratados con el respeto que merecen su dignidad y valor intrínsecos en cuanto seres humanos. Ningún recluso será sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, contra los cuales se habrá de proteger a todos los reclusos, y no podrá invocarse ninguna circunstancia como justificación en contrario. Se velará en todo momento por la seguridad de los reclusos, el personal, los proveedores de servicios y los visitantes.

Regla 2

1. Las presentes reglas se aplicarán de forma imparcial. No habrá discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación. Deberán respetarse las creencias religiosas y preceptos morales de los reclusos.
2. Con el propósito de aplicar el principio de no discriminación, las administraciones penitenciarias tendrán en cuenta las necesidades individuales de los reclusos, en particular de las categorías más vulnerables en el contexto penitenciario. Se deberán adoptar medidas de protección y promoción de los derechos de los reclusos con necesidades especiales, y dichas medidas no se considerarán discriminatorias.

Regla 3

La prisión y demás medidas cuyo efecto es separar a una persona del mundo exterior son aflictivas por el hecho mismo de que despojan a esa persona de su derecho a la autodeterminación al privarla de su libertad. Por lo tanto, a excepción de las medidas de separación justificadas y de las que sean necesarias para el mantenimiento de la disciplina, el sistema penitenciario no deberá agravar los sufrimientos inherentes a tal situación.

Regla 4

1. Los objetivos de las penas y medidas privativas de libertad son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. Esos objetivos solo pueden alcanzarse si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, la reinserción de los ex reclusos en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo.
2. Para lograr ese propósito, las administraciones penitenciarias y otras autoridades competentes deberán ofrecer educación, formación profesional y trabajo, así como otras formas de asistencia apropiadas y disponibles, incluidas las de carácter recuperativo, moral, espiritual y social y las basadas en la salud y el deporte. Todos esos programas, actividades y servicios se ofrecerán en atención a las necesidades de tratamiento individuales de los reclusos.

Regla 5

1. El régimen penitenciario procurará reducir al mínimo las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad que tiendan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto a su dignidad como ser humano.
2. Las administraciones penitenciarias facilitarán todas las instalaciones y acondicionamientos razonables para asegurar que los reclusos con discapacidades físicas, mentales o de otra índole participen en condiciones equitativas y de forma plena y efectiva en la vida en prisión.

Gestión de los expedientes de los reclusos

Regla 6

En todo sitio donde haya reclusos habrá un sistema normalizado de gestión de sus expedientes. Ese sistema podrá consistir en una base electrónica de datos o en un registro foliado y firmado en cada página. Se establecerán procedimientos para velar por una pista de auditoría segura e impedir el acceso no autorizado a la información del sistema y su modificación no autorizada.

Regla 7

Ninguna persona podrá ser internada en un establecimiento penitenciario sin una orden válida de reclusión. En el sistema de gestión de los expedientes de los reclusos se consignará la información siguiente en el momento del ingreso de cada recluso:

- a) Información precisa que permita determinar la identidad personal del recluso, respetando el género con el que el propio recluso se identifique;
- b) Los motivos de su reclusión y la autoridad competente que la dispuso, además de la fecha, la hora y el lugar de su detención;
- c) La fecha y hora de su ingreso y salida, así como de todo traslado;
- d) Toda lesión visible y toda queja sobre malos tratos anteriores;
- e) Un inventario de sus bienes personales;
- f) Los nombres de sus familiares, incluidos, cuando proceda, sus hijos, y la edad de estos, el lugar en que se encuentran y su régimen de tutela o custodia;
- g) Información sobre sus familiares más cercanos y datos de la persona de contacto para casos de emergencia.

Regla 8

En el sistema de gestión de los expedientes de los reclusos se consignará la información siguiente, según proceda, durante el período de reclusión:

- a) Información relativa al proceso judicial, incluidas las fechas de las audiencias y la representación jurídica;
- b) Informes iniciales de evaluación y clasificación;
- c) Información sobre el comportamiento y la disciplina;
- d) Peticiones y quejas, incluidas las denuncias de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, a menos que sean de naturaleza confidencial;
- e) Información sobre la imposición de medidas disciplinarias;
- f) Información sobre las circunstancias y causas de toda lesión o fallecimiento y, en este último caso, sobre el destino de los restos mortales.

Regla 9

Toda la información mencionada en las reglas 7 y 8 se mantendrá confidencial y solamente se pondrá a disposición de aquellas personas cuyas funciones profesionales así lo exijan. Todo recluso tendrá acceso a los documentos que le conciernan, con sujeción a las supresiones de texto que autorice la legislación nacional, y tendrá derecho a que se le entregue una copia certificada en el momento de su puesta en libertad.

Regla 10

Los sistemas de gestión de los expedientes de los reclusos se utilizarán también para generar datos fiables sobre tendencias y características relativas a la población reclusa, incluida la tasa de ocupación, que sirvan de base para la adopción de decisiones con base empírica.

Separación por categorías

Regla 11

Los reclusos pertenecientes a categorías distintas deberán ser alojados en establecimientos diferentes o en pabellones diferentes dentro de un mismo establecimiento, según su sexo y edad, sus antecedentes penales, los motivos de su detención y el trato que corresponda aplicarles; por consiguiente:

- a) Los hombres serán recludos, en la medida de lo posible, en establecimientos distintos a los de las mujeres y, en los establecimientos mixtos, el pabellón destinado a las mujeres estará completamente separado del de los hombres;
- b) Los reclusos en espera de juicio estarán separados de los penados;
- c) Los encarcelados por deudas u otras causas civiles estarán separados de los encarcelados por causas criminales;
- d) Los jóvenes estarán separados de los adultos.

Alojamiento

Regla 12

1. Cuando los dormitorios sean celdas o cuartos individuales, cada uno de estos será ocupado por un solo recluso. Si por razones especiales, como el exceso temporal de población reclusa, resulta indispensable que la administración penitenciaria central haga excepciones a esta regla, se evitará alojar a dos reclusos en una celda o cuarto individual.
2. Cuando se utilicen dormitorios colectivos, estos los ocuparán reclusos que hayan sido cuidadosamente seleccionados y reconocidos como aptos para relacionarse entre sí en esas condiciones. Por la noche se les someterá a una vigilancia regular, adaptada al tipo de establecimiento de que se trate.

Regla 13

Los locales de alojamiento de los reclusos, y especialmente los dormitorios, deberán cumplir todas las normas de higiene, particularmente en lo que respecta a las condiciones climáticas y, en concreto, al volumen de aire, la superficie mínima, la iluminación, la calefacción y la ventilación.

Regla 14

En todo local donde vivan o trabajen reclusos:

- a) Las ventanas serán suficientemente grandes para que puedan leer y trabajar con luz natural y estarán construidas de manera que pueda entrar aire fresco, haya o no ventilación artificial;
- b) La luz artificial será suficiente para que puedan leer y trabajar sin perjudicarse la vista.

Regla 15

Las instalaciones de saneamiento serán adecuadas para que el recluso pueda satisfacer sus necesidades naturales en el momento oportuno y en forma aseada y decente.

Regla 16

Las instalaciones de baño y de ducha serán adecuadas para que todo recluso pueda bañarse o ducharse, e incluso pueda ser obligado a hacerlo, a una temperatura adaptada al clima, y con la frecuencia que exija la higiene general según la estación y la región geográfica pero al menos una vez por semana en climas templados.

Regla 17

Todas las zonas del establecimiento penitenciario que frecuenten los reclusos deberán mantenerse limpias y en buen estado en todo momento.

Higiene personal*Regla 18*

1. Se exigirá de los reclusos aseo personal y, a tal efecto, se les facilitará agua y los artículos de aseo indispensables para su salud e higiene.
2. A fin de que los reclusos puedan mantener un aspecto decoroso que les permita conservar el respeto de sí mismos, se les facilitarán medios para el cuidado del cabello y de la barba y para que puedan afeitarse con regularidad.

Ropas y cama*Regla 19*

1. Todo recluso a quien no se permita vestir sus propias prendas recibirá ropa apropiada para el clima y suficiente para mantenerse en buena salud. Dicha ropa no podrá ser en modo alguno degradante ni humillante.
2. Toda la ropa se mantendrá limpia y en buen estado. La ropa interior se cambiará y lavará con la frecuencia necesaria para cuidar la higiene.
3. En circunstancias excepcionales, cuando el recluso salga del establecimiento penitenciario para fines autorizados, se le permitirá que use sus propias prendas o algún otro vestido que no llame la atención.

Regla 20

Cuando se autorice a los reclusos a vestir su propia ropa, se tomarán disposiciones en el momento de su ingreso en prisión para asegurar que la ropa se mantenga limpia y en buen estado.

Regla 21

Todo recluso dispondrá, de conformidad con los usos locales o nacionales, de una cama individual y de ropa de cama individual suficiente, entregada limpia, mantenida convenientemente y mudada con regularidad a fin de asegurar su limpieza.

Alimentación*Regla 22*

1. Todo recluso recibirá de la administración del establecimiento penitenciario, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas.
2. Todo recluso tendrá la posibilidad de proveerse de agua potable cuando la necesite.

Ejercicio físico y deporte

Regla 23

1. Todo recluso que no desempeñe un trabajo al aire libre dispondrá, si las condiciones meteorológicas lo permiten, de al menos una hora al día de ejercicio físico adecuado al aire libre.
2. Los reclusos jóvenes, y otros cuya edad y condición física lo permitan, recibirán durante el período reservado al ejercicio una educación física y recreativa. Para ello se pondrán a su disposición el espacio, las instalaciones y el equipo necesarios.

Servicios médicos

Regla 24

1. La prestación de servicios médicos a los reclusos es una responsabilidad del Estado. Los reclusos gozarán de los mismos estándares de atención sanitaria que estén disponibles en la comunidad exterior y tendrán acceso gratuito a los servicios de salud necesarios sin discriminación por razón de su situación jurídica.
2. Los servicios médicos se organizarán en estrecha vinculación con la administración del servicio de salud pública general y de un modo tal que se logre la continuidad exterior del tratamiento y la atención, incluso en lo que respecta al VIH, la tuberculosis y otras enfermedades infecciosas, y la drogodependencia.

Regla 25

1. Todo establecimiento penitenciario contará con un servicio de atención sanitaria encargado de evaluar, promover, proteger y mejorar la salud física y mental de los reclusos, en particular de los que tengan necesidades sanitarias especiales o problemas de salud que dificulten su reeducación.
2. El servicio de atención sanitaria constará de un equipo interdisciplinario con suficiente personal calificado que actúe con plena independencia clínica y posea suficientes conocimientos especializados en psicología y psiquiatría. Todo recluso tendrá acceso a los servicios de un dentista calificado.

Regla 26

1. El servicio de atención de la salud preparará y mantendrá historiales médicos correctos, actualizados y confidenciales de todos los reclusos, y se deberá permitir al recluso que lo solicite el acceso a su propio historial. Todo recluso podrá facultar a un tercero para acceder a su historial médico.
2. En caso de traslado de un recluso, su historial médico se remitirá a los servicios de atención de la salud de la institución receptora y permanecerá sujeto al principio de confidencialidad médica.

Regla 27

1. Todos los establecimientos penitenciarios facilitarán a los reclusos acceso rápido a atención médica en casos urgentes. Los reclusos que requieran cuidados especiales o cirugía serán trasladados a establecimientos especializados o a hospitales civiles. Cuando el establecimiento penitenciario tenga sus propios servicios de hospital, contará con el personal y el equipo adecuados para proporcionar el tratamiento y la atención que corresponda a los reclusos que les sean remitidos.

2. Solo podrán tomar decisiones médicas los profesionales de la salud competentes, y el personal penitenciario no sanitario no podrá desestimar ni desoír esas decisiones.

Regla 28

En los establecimientos penitenciarios para mujeres habrá instalaciones especiales para el cuidado y tratamiento de las reclusas durante su embarazo, así como durante el parto e inmediatamente después. En la medida de lo posible, se procurará que el parto tenga lugar en un hospital civil. Si el niño nace en prisión, no se hará constar ese hecho en su partida de nacimiento.

Regla 29

1. Toda decisión de permitir que un niño permanezca con su madre o padre en el establecimiento penitenciario se basará en el interés superior del niño. Cuando los niños puedan permanecer con su madre o padre, se tomarán disposiciones para:

- a) Facilitar servicios internos o externos de guardería, con personal calificado, donde estarán los niños cuando no se hallen atendidos por su madre o padre;

- b) Proporcionar servicios de atención sanitaria especiales para niños, incluidos servicios de reconocimiento médico inicial en el momento del ingreso y servicios de seguimiento constante de su desarrollo a cargo de especialistas.

2. Los niños que vivan en el establecimiento penitenciario con su madre o padre nunca serán tratados como reclusos.

Regla 30

Un médico u otro profesional de la salud competente, esté o no a las órdenes del médico, deberá ver a cada recluso, hablar con él y examinarlo tan pronto como sea posible tras su ingreso y, posteriormente, tan a menudo como sea necesario. Se procurará, en especial:

- a) Reconocer las necesidades de atención de la salud y adoptar todas las medidas necesarias para el tratamiento;

- b) Detectar los malos tratos que los reclusos recién llegados puedan haber sufrido antes de su ingreso;

- c) Detectar todo indicio de estrés psicológico o de otra índole causado por la reclusión, incluidos el riesgo de suicidio o autolesión y el síndrome de abstinencia resultante del uso de drogas, medicamentos o alcohol, y aplicar todas las medidas o tratamientos individualizados que corresponda;

- d) Facilitar a los reclusos de quienes se sospeche que sufren enfermedades contagiosas aislamiento médico y un tratamiento apropiado durante el período de infección;

- e) Determinar la capacidad física de cada recluso para trabajar, hacer ejercicio y participar en otras actividades, según corresponda.

Regla 31

El médico o, cuando proceda, otros profesionales de la salud competentes, tendrán acceso diario a todos los reclusos enfermos, a todos los que afirmen padecer enfermedades o lesiones físicas o mentales y a todos aquellos sobre los cuales se llame su atención. Todos los exámenes médicos se llevarán a cabo con plena confidencialidad.

Regla 32

1. La relación entre el médico u otros profesionales de la salud y los reclusos estará determinada por las mismas normas éticas y profesionales que se apliquen a los pacientes en la comunidad exterior, en particular:

a) La obligación de proteger la salud física y mental de los reclusos y de prevenir y tratar las enfermedades exclusivamente por razones clínicas;

b) El respeto a la autonomía de los reclusos en lo que respecta a su propia salud, y el consentimiento informado como base de la relación entre médico y paciente;

c) La confidencialidad de la información médica, a menos que mantenerla pueda dar lugar a una situación de peligro real e inminente para el paciente o para terceros;

d) La prohibición absoluta de participar, activa o pasivamente, en actos que puedan constituir tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, incluidos experimentos médicos o científicos que puedan ser perjudiciales para la salud del recluso, como la extracción de células, tejido u órganos.

2. Sin menoscabo de lo dispuesto en el párrafo 1 d) de esta regla, se podrá permitir que los reclusos, previo consentimiento suyo libre e informado, y de conformidad con la legislación aplicable, participen en ensayos clínicos y en otro tipo de investigaciones médicas accesibles a nivel de la comunidad si se prevé que reportarán un beneficio directo y apreciable para su salud, y donen células, tejido u órganos a un familiar.

Regla 33

El médico informará al director del establecimiento penitenciario cada vez que estime que la salud física o mental de un recluso haya sido o pueda ser perjudicada por su reclusión continuada o por determinadas condiciones de reclusión.

Regla 34

Si los profesionales de la salud, al examinar a un recluso en el momento de su ingreso en prisión o al prestarle atención médica posteriormente, se percatan de algún indicio de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, deberán documentar y denunciar esos casos ante la autoridad médica, administrativa o judicial competente. Se seguirá el procedimiento de seguridad apropiado para no exponer al recluso o a sus allegados a los peligros que pudieran correr el riesgo de sufrir.

Regla 35

1. El médico o el organismo de salud pública competente hará inspecciones periódicas y asesorará al director del establecimiento penitenciario con respecto a:

a) La cantidad, calidad, preparación y distribución de los alimentos;

b) La higiene y el aseo de las instalaciones y de los reclusos;

c) Las condiciones de saneamiento, climatización, iluminación y ventilación;

d) La calidad y el aseo de la ropa y la cama de los reclusos;

e) La observancia de las reglas relativas a la educación física y la práctica deportiva cuando estas actividades no sean organizadas por personal especializado.

2. El director del establecimiento penitenciario tendrá en cuenta el asesoramiento y los informes presentados conforme a lo dispuesto en el párrafo 1 de esta regla y en la

regla 33 y adoptará inmediatamente las medidas necesarias para que se sigan los consejos y recomendaciones que consten en los informes. Cuando esos consejos o recomendaciones no correspondan a su ámbito de competencia, o cuando no esté conforme con ellos, el director transmitirá inmediatamente a una autoridad superior su propio informe y los consejos o recomendaciones del médico o del organismo de salud pública competente.

Restricciones, disciplina y sanciones

Regla 36

La disciplina y el orden se mantendrán sin imponer más restricciones de las necesarias para garantizar la custodia segura, el funcionamiento seguro del establecimiento penitenciario y la buena organización de la vida en común.

Regla 37

La ley pertinente, o el reglamento de la autoridad administrativa competente, determinarán en cada caso:

- a) Las conductas que constituyen una falta disciplinaria;
- b) El carácter y la duración de las sanciones disciplinarias aplicables;
- c) La autoridad competente para imponer esas sanciones;
- d) Toda forma de separación forzosa del resto de la población reclusa (como el aislamiento, la incomunicación, la segregación y los módulos de vigilancia especial o de semiaislamiento), ya sirva como sanción disciplinaria o para mantener el orden y la seguridad, incluida la aprobación de normas y procedimientos relativos al uso, la revisión, la imposición o el levantamiento de cualquier régimen de separación forzosa.

Regla 38

1. Se alienta a los establecimientos penitenciarios a utilizar, en la medida de lo posible, la prevención de conflictos, la mediación o cualquier otro mecanismo alternativo de solución de controversias para evitar las faltas disciplinarias y resolver conflictos.
2. Con respecto a los reclusos que estén separados de los demás o lo hayan estado, la administración del establecimiento penitenciario tomará las medidas necesarias para mitigar los posibles efectos perjudiciales que el aislamiento pueda tener sobre ellos o su comunidad tras su liberación.

Regla 39

1. Los reclusos solo podrán ser sancionados conforme a la ley o el reglamento mencionados en la regla 37 y a los principios de equidad y de respeto de las garantías procesales. Ningún recluso será sancionado dos veces por el mismo hecho o falta.
2. La administración del establecimiento penitenciario velará por que la sanción disciplinaria sea proporcional a la falta para la que se haya establecido, y llevará un registro adecuado de todas las sanciones disciplinarias impuestas.
3. Antes de imponer sanciones disciplinarias, la administración del establecimiento penitenciario considerará en qué medida la enfermedad mental o discapacidad del desarrollo del recluso pueden haber contribuido a su conducta y a la comisión de la falta o hecho que haya motivado la sanción. La administración no sancionará ninguna

conducta que se considere resultado directo de la enfermedad mental o discapacidad intelectual del recluso.

Regla 40

1. Ningún recluso podrá desempeñar función disciplinaria alguna al servicio del establecimiento penitenciario.
2. No obstante, esta regla no será un obstáculo para el buen funcionamiento de los sistemas basados en el autogobierno, en virtud de los cuales se confían a los reclusos constituidos en grupos, bajo supervisión y con fines de tratamiento, ciertas actividades o tareas de orden social, educativo o deportivo.

Regla 41

1. Toda denuncia relativa a la comisión de una falta disciplinaria por un recluso se comunicará con celeridad a la autoridad competente, que la investigará sin demoras injustificadas.
2. Los reclusos serán informados, sin dilación y en un idioma que comprendan, de la naturaleza de los cargos que se les imputen, y dispondrán del tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa.
3. Los reclusos estarán autorizados a defenderse solos o con asistencia jurídica, cuando el interés de la justicia así lo exija, en particular en casos que entrañen faltas disciplinarias graves. Si no comprenden o no hablan el idioma utilizado en la audiencia disciplinaria, contarán con la asistencia gratuita de un intérprete.
4. Los reclusos tendrán la posibilidad de solicitar una revisión judicial de las sanciones disciplinarias que se les hayan impuesto.
5. Cuando una falta disciplinaria se persiga como delito, el recluso tendrá derecho a todas las garantías procesales aplicables a las actuaciones penales, incluido el libre acceso a un asesor jurídico.

Regla 42

Las condiciones de vida generales a las que se hace referencia en las presentes reglas, incluidas las relativas a la iluminación, la ventilación, la climatización, el saneamiento, la nutrición, el agua potable, el acceso al aire libre y el ejercicio físico, la higiene personal, la atención de la salud y un espacio personal suficiente, se aplicarán a todos los reclusos sin excepción.

Regla 43

1. Las restricciones o sanciones disciplinarias no podrán, en ninguna circunstancia, equivaler a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En particular, quedarán prohibidas las siguientes prácticas:
 - a) El aislamiento indefinido;
 - b) El aislamiento prolongado;
 - c) El encierro en una celda oscura o permanentemente iluminada;
 - d) Las penas corporales o la reducción de los alimentos o del agua potable;
 - e) Los castigos colectivos.

2. En ningún caso se utilizarán métodos de coerción física como sanción por faltas disciplinarias.
3. Entre las sanciones disciplinarias o medidas restrictivas no podrá figurar la prohibición del contacto con la familia. Solo se podrán restringir los medios de contacto familiar por un período limitado y en la estricta medida en que lo exija el mantenimiento de la seguridad y el orden.

Regla 44

A los efectos de las presentes reglas, por aislamiento se entenderá el aislamiento de reclusos durante un mínimo de 22 horas diarias sin contacto humano apreciable. Por aislamiento prolongado se entenderá el aislamiento que se extienda durante un período superior a 15 días consecutivos.

Regla 45

1. El aislamiento solo se aplicará en casos excepcionales, como último recurso, durante el menor tiempo posible y con sujeción a una revisión independiente, y únicamente con el permiso de una autoridad competente. No se impondrá a un recluso en virtud de su condena.
2. La imposición de sanciones de aislamiento estará prohibida cuando el recluso tenga una discapacidad física o mental que pudiera agravarse bajo dicho régimen. Continúa aplicándose la prohibición de emplear sanciones de aislamiento y medidas similares con mujeres y niños en los casos descritos en otras reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal¹.

Regla 46

1. El personal sanitario no desempeñará ningún papel en la imposición de sanciones disciplinarias u otras medidas restrictivas. Prestará, en cambio, particular atención a la salud de todo recluso sometido a cualquier régimen de separación forzosa, por ejemplo visitándolo a diario y proporcionándole con prontitud atención y tratamiento médicos si así lo solicita el propio recluso o el personal penitenciario.
2. El personal sanitario comunicará al director del establecimiento penitenciario, sin dilación, todo efecto desfavorable en la salud física o mental del recluso de las sanciones disciplinarias u otras medidas restrictivas que se le hayan impuesto, y le hará saber si considera necesario que se interrumpan o modifiquen dichas sanciones o medidas por razones de salud física o mental.
3. El personal sanitario estará facultado para examinar las condiciones de separación forzosa de un recluso y recomendar los cambios que correspondan con el fin de velar por que dicha separación no agrave la enfermedad o la discapacidad física o mental del recluso.

¹ Véanse la regla 67 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (resolución 45/113, anexo), y la regla 22 de las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delinquentes (Reglas de Bangkok) (resolución 65/229, anexo).

Instrumentos de coerción física

Regla 47

1. Se prohibirá el empleo de cadenas, grilletes y otros instrumentos de coerción física que por su naturaleza sean degradantes o causen dolor.
2. Otros instrumentos de coerción física solo podrán ser utilizados cuando la ley los autorice y en los siguientes casos:
 - a) Como medida de precaución contra la evasión durante un traslado, siempre que sean retirados en el momento en que el recluso comparezca ante una autoridad judicial o administrativa;
 - b) Por orden del director del establecimiento penitenciario, si han fracasado los demás métodos de control, a fin de impedir que el recluso se lesione a sí mismo o lesione a terceros, o que produzca daños materiales, en cuyos casos el director deberá alertar inmediatamente al médico u otros profesionales de la salud competentes e informar a la autoridad administrativa superior.

Regla 48

1. Cuando la utilización de instrumentos de coerción física esté autorizada de conformidad con el párrafo 2 de la regla 47 habrán de aplicarse los siguientes principios:
 - a) Emplear instrumentos de coerción física únicamente cuando ninguna otra forma menor de control resulte eficaz frente a los riesgos que entrañaría la libre movilidad;
 - b) Optar por el menos invasivo de los métodos de coerción física que sean necesarios para controlar la movilidad del recluso y que puedan aplicarse razonablemente, en función del nivel y la naturaleza de los riesgos en cuestión;
 - c) Aplicar instrumentos de coerción física únicamente durante el tiempo necesario, y retirarlos lo antes posible una vez que desaparezcan los riesgos planteados por la libre movilidad.
2. No se utilizarán instrumentos de coerción física en el caso de las mujeres que estén por dar a luz, ni durante el parto ni en el período inmediatamente posterior.

Regla 49

La administración penitenciaria tratará de utilizar técnicas de control para evitar la necesidad de imponer instrumentos de coerción física o reducir el carácter invasivo de esos instrumentos, y ofrecerá capacitación en esas técnicas.

Registros de reclusos y celdas

Regla 50

Las leyes y reglamentos que regulen los registros de reclusos y celdas serán acordes con las obligaciones derivadas del derecho internacional y tomarán en consideración las reglas y normas internacionales, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar la seguridad en el establecimiento penitenciario. Los registros se realizarán de un modo que respete la dignidad intrínseca del ser humano y la intimidad de las personas, así como los principios de proporcionalidad, legalidad y necesidad.

Regla 51

Los registros no se utilizarán para acosar ni intimidar al recluso ni para inmiscuirse innecesariamente en su intimidad. A efectos de rendir cuentas, la administración

penitenciaria dejará debida constancia de los registros que se lleven a cabo, en particular de los registros personales sin ropa, los registros de los orificios corporales y los registros de las celdas, así como de los motivos de esos registros, la identidad de quienes los llevaron a cabo y los resultados obtenidos.

Regla 52

1. Los registros invasivos, como los registros personales sin ropa y los registros de los orificios corporales, solo se efectuarán cuando sean absolutamente necesarios. Se alentará a las administraciones penitenciarias a idear y poner en práctica alternativas adecuadas a los registros invasivos. Los registros invasivos se harán en privado y por personal calificado del mismo sexo que el recluso.
2. Los registros de los orificios corporales solo los podrán hacer profesionales médicos calificados que no sean los principales responsables de la atención del recluso o, como mínimo, miembros del personal que hayan sido adecuadamente capacitados por profesionales médicos en cuanto a las normas de higiene, salud y seguridad.

Regla 53

Los reclusos tendrán acceso a los documentos de las actuaciones judiciales relativas a su caso, o estarán autorizados a mantenerlos en su posesión sin que tenga acceso a ellos la administración del establecimiento penitenciario.

Información y derecho de queja de los reclusos

Regla 54

Todo recluso recibirá con prontitud, en el momento de su ingreso, información escrita acerca de lo siguiente:

- a) La legislación penitenciaria y el reglamento penitenciario aplicable;
- b) Sus derechos, incluidos los métodos autorizados para informarse, el acceso a asesoramiento jurídico, incluso por medio de programas de asistencia jurídica, y los procedimientos para formular peticiones o quejas;
- c) Sus obligaciones, incluidas las sanciones disciplinarias aplicables;
- d) Toda otra cuestión necesaria para su adaptación a la vida en prisión.

Regla 55

1. La información mencionada en la regla 54 se proporcionará en los idiomas de uso más común, de acuerdo con las necesidades de la población reclusa. Si el recluso no entiende ninguno de esos idiomas, se facilitarán los servicios de un intérprete.
2. Si el recluso es analfabeto se le proporcionará la información verbalmente. A las personas con discapacidad sensorial se les facilitará la información de una manera que responda a sus necesidades.
3. La administración del establecimiento penitenciario exhibirá en lugares destacados de las zonas de uso común resúmenes de esa información.

Regla 56

1. Todo recluso tendrá cada día la oportunidad de presentar peticiones o quejas al director del establecimiento penitenciario o al funcionario penitenciario autorizado a representarlo.

2. Las peticiones o quejas podrán presentarse al inspector de prisiones durante sus inspecciones. El recluso podrá hablar libremente y con plena confidencialidad con el inspector o con cualquier otro funcionario encargado de inspeccionar, sin que el director ni cualquier otro funcionario del establecimiento se hallen presentes.

3. Todo recluso estará autorizado a dirigir, sin censura en cuanto al fondo, una petición o queja sobre su tratamiento a la administración penitenciaria central y a la autoridad judicial o cualquier otra autoridad competente, incluidas las autoridades con facultades en materia de revisión o recurso.

4. Los derechos a que se refieren los párrafos 1 a 3 de esta regla se extenderán al asesor jurídico del recluso. Cuando ni el recluso ni su asesor jurídico puedan ejercerlos, se extenderán a un familiar del recluso o a cualquier otra persona que tenga conocimiento del caso.

Regla 57

1. Toda petición o queja se examinará cuanto antes y recibirá una pronta respuesta. Si la petición o queja es desestimada, o en caso de retraso injustificado, el interesado tendrá derecho a presentarla ante un juez u otra autoridad.

2. Se contará con salvaguardias que garanticen a los reclusos la posibilidad de presentar peticiones o quejas de forma segura y, si así lo solicita el interesado, confidencial. Ni el recluso ni las personas mencionadas en el párrafo 4 de la regla 56 quedarán expuestos a represalias, intimidación u otras consecuencias negativas por haber presentado una petición o queja.

3. Las denuncias de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes se tramitarán con prontitud y darán lugar a una investigación rápida e imparcial a cargo de una autoridad nacional independiente de conformidad con lo dispuesto en los párrafos 1 y 2 de la regla 71.

Contacto con el mundo exterior

Regla 58

1. Los reclusos estarán autorizados a comunicarse periódicamente, bajo la debida vigilancia, con sus familiares y amigos:

a) Por correspondencia escrita y por los medios de telecomunicaciones, electrónicos, digitales o de otra índole que haya disponibles; y

b) Recibiendo visitas.

2. En caso de que se permitan las visitas conyugales, este derecho se aplicará sin discriminación y las reclusas podrán ejercerlo en igualdad de condiciones que los reclusos. Se contará con procedimientos y locales que garanticen el acceso equitativo e igualitario y se prestará la debida atención a la seguridad y dignidad.

Regla 59

En la medida de lo posible, los reclusos serán internados en establecimientos penitenciarios cercanos a su hogar o a su lugar de reinserción social.

Regla 60

1. Para que un visitante sea autorizado a entrar en un establecimiento penitenciario deberá prestar su consentimiento a ser registrado. El visitante podrá retirar su

consentimiento en cualquier momento, en cuyo caso la administración penitenciaria le podrá denegar el acceso.

2. Los procedimientos de registro y entrada no podrán ser degradantes para los visitantes y se regirán por principios cuando menos tan protectores como los que figuran en las reglas 50 a 52. Se evitarán los registros de los orificios corporales y no se emplearán con niños.

Regla 61

1. Se facilitarán a los reclusos oportunidades, tiempo e instalaciones adecuadas para recibir visitas de un asesor jurídico o proveedor de asistencia jurídica de su elección, entrevistarse con él y consultarle sobre cualquier asunto jurídico, sin demora, interferencia ni censura y en forma plenamente confidencial, de conformidad con la legislación nacional aplicable. El personal penitenciario podrá vigilar visualmente las consultas, pero no podrá escuchar la conversación.

2. Si un recluso no habla el idioma local, la administración del establecimiento penitenciario le facilitará el acceso a los servicios de un intérprete independiente y calificado.

3. Los reclusos tendrán acceso a asistencia jurídica efectiva.

Regla 62

1. Los reclusos de nacionalidad extranjera gozarán de facilidades adecuadas para comunicarse con los representantes diplomáticos y consulares del Estado del que sean nacionales.

2. Los reclusos que sean nacionales de Estados que no tengan representación diplomática ni consular en el país, así como los refugiados y apátridas, gozarán de las mismas facilidades para dirigirse al representante diplomático del Estado encargado de sus intereses o a cualquier autoridad nacional o internacional que tenga la misión de proteger a las personas en su situación.

Regla 63

Los reclusos tendrán oportunidad de informarse periódicamente de las noticias de actualidad más importantes, sea mediante la lectura de diarios o revistas o de publicaciones especiales del establecimiento penitenciario, sea mediante emisiones de radio, conferencias o cualquier otro medio similar, autorizado o controlado por la administración del establecimiento penitenciario.

Biblioteca

Regla 64

Cada establecimiento penitenciario tendrá una biblioteca suficientemente provista de libros instructivos y recreativos, que podrán usar los reclusos de todas las categorías. Se alentará a los reclusos a que se sirvan de la biblioteca lo más posible.

Religión

Regla 65

1. Si en el establecimiento penitenciario hay un número suficiente de reclusos de una misma religión, se nombrará o aprobará un representante calificado de ese culto. Cuando

el número de reclusos lo justifique y las circunstancias lo permitan, dicho representante prestará servicios a tiempo completo.

2. El representante calificado que haya sido nombrado o aprobado conforme al párrafo 1 de esta regla estará autorizado a organizar periódicamente servicios religiosos y a efectuar, cada vez que corresponda, visitas pastorales en privado a los reclusos de su religión.
3. Nunca se negará a un recluso el derecho de comunicarse con el representante autorizado de una religión; y, a la inversa, cuando un recluso se oponga a ser visitado por el representante de una religión, se deberá respetar plenamente su actitud.

Regla 66

En la medida de lo posible, se autorizará a todo recluso a cumplir los preceptos de su religión, permitiéndosele participar en los servicios organizados en el establecimiento penitenciario y tener en su poder libros de observancia e instrucción religiosas de su confesión.

Depósito de objetos pertenecientes a los reclusos

Regla 67

1. Cuando el recluso ingrese en prisión, todo el dinero, los objetos de valor, la ropa y otros efectos personales que el reglamento no le autorice a retener serán guardados en un lugar seguro. Se hará un inventario de todo ello, que el recluso firmará. Se tomarán las medidas necesarias para que dichas pertenencias se conserven en buen estado.
2. Los objetos y el dinero pertenecientes al recluso le serán devueltos en el momento de su puesta en libertad, con excepción del dinero que se le haya autorizado a gastar, de los objetos que haya remitido al exterior, con la debida autorización, y de la ropa cuya destrucción se haya estimado necesaria por razones de higiene. El recluso firmará un recibo de los objetos y el dinero restituidos.
3. El dinero o los objetos enviados al recluso desde el exterior serán sometidos a las mismas reglas.
4. Si el recluso lleva consigo drogas o medicamentos en el momento de su ingreso, el médico u otro profesional de la salud calificado decidirá el uso que se hará de ellos.

Notificaciones

Regla 68

Todo recluso tendrá derecho a informar inmediatamente a su familia, o a cualquier otra persona que haya designado como contacto, de su encarcelamiento, su traslado a otro establecimiento y cualquier enfermedad o lesión graves, y recibirá la capacidad y los medios para ejercer ese derecho. La divulgación de información personal de los reclusos estará sujeta a la legislación nacional.

Regla 69

En caso de fallecimiento de un recluso, el director del establecimiento penitenciario informará inmediatamente a sus familiares más allegados o a la persona designada como contacto para casos de emergencia. Ante un supuesto de enfermedad o lesión grave o de traslado de un recluso a un centro hospitalario, el director deberá notificar a las personas que el recluso haya designado para recibir información relacionada con su estado de salud. Se respetará la solicitud expresa del recluso de que no se informe a su cónyuge o familiar más cercano en caso de enfermedad o lesión.

Regla 70

La administración del establecimiento penitenciario informará inmediatamente al recluso de toda enfermedad grave o fallecimiento de un familiar cercano o cualquier otra persona allegada. Cuando las circunstancias lo permitan, se le autorizará a acudir, solo o con custodia, al lecho del familiar cercano o persona allegada en caso de enfermedad grave, o a asistir al funeral de dicha persona.

Investigaciones*Regla 71*

1. Sin menoscabo de que se inicie una investigación interna, el director del establecimiento penitenciario comunicará sin dilación todo fallecimiento, desaparición o lesión grave de un recluso a una autoridad judicial u otra autoridad competente que sea independiente de la administración del establecimiento penitenciario y esté facultada para llevar a cabo investigaciones expeditas, imparciales y efectivas de las circunstancias y causas de ese tipo de casos. La administración del establecimiento penitenciario cooperará plenamente con esa autoridad y garantizará la preservación de todas las pruebas.

2. La obligación enunciada en el párrafo 1 de esta regla se aplicará igualmente siempre que existan motivos razonables para considerar que en el establecimiento penitenciario se ha cometido un acto que constituya tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, independientemente de que se haya recibido o no una denuncia formal.

3. Siempre que existan motivos razonables para considerar que se ha cometido alguno de los actos mencionados en el párrafo 2, se tomarán medidas de inmediato para velar por que ninguna persona que pudiera estar involucrada participe en la investigación o mantenga contacto con los testigos, la víctima o la familia de esta.

Regla 72

La administración del establecimiento penitenciario tratará con respeto y dignidad los restos mortales de todo recluso fallecido. Los restos serán entregados a los familiares más allegados tan pronto como sea razonable, y a más tardar al concluir la investigación. La administración facilitará un funeral culturalmente apropiado, si no hubiera nadie dispuesto o capaz de hacerlo, y mantendrá un expediente detallado del caso.

Traslado de reclusos*Regla 73*

1. Cuando los reclusos sean conducidos a un establecimiento o trasladados a otro, se tratará de exponerlos al público lo menos posible y se tomarán las disposiciones adecuadas para protegerlos de los insultos y de la curiosidad del público e impedir toda clase de publicidad.

2. Estará prohibido transportar a los reclusos en malas condiciones de ventilación o de luz o por cualquier medio que les imponga un sufrimiento físico innecesario.

3. El transporte de los reclusos se hará a expensas de la administración penitenciaria y en condiciones de igualdad para todos.

Personal penitenciario

Regla 74

1. La administración penitenciaria seleccionará cuidadosamente al personal de todos los grados, puesto que de la integridad, humanidad, aptitud personal y capacidad profesional de dicho personal dependerá la buena dirección de los establecimientos penitenciarios.
2. La administración penitenciaria se esforzará constantemente por despertar y mantener, en el espíritu del personal y en la opinión pública, la convicción de que la función penitenciaria constituye un servicio social de gran importancia y, al efecto, utilizará todos los medios apropiados para informar al público.
3. Para lograr los fines mencionados será indispensable que los miembros del personal penitenciario sean profesionales contratados a tiempo completo con la condición de funcionarios públicos y, por tanto, con la seguridad de que la estabilidad en su empleo dependerá únicamente de su buena conducta, de la eficacia de su trabajo y de su aptitud física. La remuneración del personal deberá ser suficiente para obtener y conservar los servicios de hombres y mujeres capaces. Las prestaciones laborales y condiciones de servicio serán favorables, teniendo en cuenta el difícil trabajo que desempeñan.

Regla 75

1. Todo el personal penitenciario poseerá un nivel de educación suficiente y dispondrá de la capacidad y los medios necesarios para desempeñar sus funciones de una manera profesional.
2. A todo el personal penitenciario se le impartirá, antes de su entrada en funciones, una capacitación adaptada a sus funciones generales y específicas, que refleje las mejores prácticas contemporáneas de base empírica en el ámbito de las ciencias penales. Solo los candidatos que superen satisfactoriamente las pruebas teóricas y prácticas al término de la capacitación recibirán autorización para ingresar en el servicio penitenciario.
3. La administración penitenciaria impartirá de manera continua cursos de formación en el empleo con miras a mantener y mejorar los conocimientos y la capacidad profesional del personal después de su incorporación al servicio y durante su carrera profesional.

Regla 76

1. La formación mencionada en el párrafo 2 de la regla 75 comprenderá, como mínimo, los ámbitos siguientes:
 - a) La legislación, los reglamentos y las políticas nacionales pertinentes, así como los instrumentos internacionales y regionales aplicables, cuyas disposiciones deberán regir la labor del personal penitenciario y su interacción con los reclusos;
 - b) Los derechos y deberes del personal penitenciario en el ejercicio de sus funciones, incluido el respeto de la dignidad humana de todos los reclusos y la prohibición de determinadas conductas, en particular de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
 - c) La seguridad, incluido el concepto de seguridad dinámica, el empleo de la fuerza y de instrumentos de coerción física, y el control de delincuentes violentos, con

la debida consideración al uso de técnicas preventivas y de distensión, como la negociación y la mediación;

d) Primeros auxilios, las necesidades psicosociales de los reclusos y la dinámica correspondiente en los entornos penitenciarios, así como servicios de asistencia y atención sociales, incluida la detección temprana de problemas de salud mental.

2. El personal penitenciario encargado de ciertas categorías de reclusos, o el que sea asignado a otras funciones especializadas, recibirá la capacitación especializada que corresponda.

Regla 77

Todo el personal penitenciario deberá conducirse y cumplir sus funciones, en toda circunstancia, de manera que su ejemplo inspire respeto y ejerza una influencia beneficiosa en los reclusos.

Regla 78

1. En la medida de lo posible, la plantilla del establecimiento penitenciario tendrá un número suficiente de especialistas, como psiquiatras, psicólogos, trabajadores sociales, maestros e instructores técnicos.

2. Los servicios de los trabajadores sociales, maestros e instructores técnicos deberán ser de carácter permanente, sin que ello excluya que se pueda contar con personal contratado a tiempo parcial o personal voluntario.

Regla 79

1. El director del establecimiento penitenciario estará debidamente calificado para ejercer su función, tanto por su carácter como por su capacidad administrativa, su formación y su experiencia profesional.

2. El director del establecimiento penitenciario consagrará toda su jornada laboral a sus funciones oficiales y no podrá ser contratado a tiempo parcial. Deberá residir en el establecimiento o en sus inmediaciones.

3. Cuando dos o más establecimientos penitenciarios estén bajo la autoridad de un único director, este los visitará con frecuencia. Cada uno de dichos establecimientos contará con un funcionario residente encargado.

Regla 80

1. El director, el subdirector y la mayor parte del personal del establecimiento penitenciario deberán hablar la lengua de la mayoría de los reclusos o una lengua comprendida por la mayoría de ellos.

2. Se emplearán los servicios de un intérprete calificado cada vez que sea necesario.

Regla 81

1. En los establecimientos penitenciarios mixtos, el pabellón de mujeres estará bajo la dirección de una funcionaria encargada, que guardará todas las llaves de dicho pabellón.

2. Ningún funcionario del sexo masculino podrá entrar en el pabellón de mujeres si no va acompañado de una funcionaria.

3. La vigilancia de las reclusas será ejercida exclusivamente por funcionarias. Sin embargo, esto no excluirá que funcionarios del sexo masculino, en particular médicos y personal docente, desempeñen sus funciones profesionales en establecimientos o pabellones de establecimientos reservados para mujeres.

Regla 82

1. Los funcionarios penitenciarios no recurrirán a la fuerza en sus relaciones con los reclusos salvo en caso de legítima defensa, de tentativa de evasión o de resistencia física activa o pasiva a una orden basada en la ley o reglamento correspondientes. Los funcionarios que recurran a la fuerza se limitarán a emplearla en la medida estrictamente necesaria e informarán de inmediato al director del establecimiento penitenciario sobre el incidente.

2. Los funcionarios penitenciarios recibirán entrenamiento físico especial para poder reducir a los reclusos violentos.

3. Salvo en circunstancias especiales, el personal que en el desempeño de sus funciones entre en contacto directo con los reclusos no estará armado. Además, no se confiará jamás un arma a un miembro del personal sin que este haya sido antes adiestrado en su manejo.

Inspecciones internas y externas

Regla 83

1. Habrá un sistema doble de inspecciones periódicas de los establecimientos y servicios penitenciarios, que se basará en:

a) Inspecciones internas o administrativas realizadas por la administración penitenciaria central;

b) Inspecciones externas realizadas por un organismo independiente de la administración penitenciaria, que podría ser un organismo internacional o regional competente.

2. En ambos casos, el objetivo de las inspecciones será velar por que los establecimientos penitenciarios se gestionen conforme a las leyes, reglamentos, políticas y procedimientos vigentes, con la finalidad de que se cumplan los objetivos de los servicios penitenciarios y correccionales, y por que se protejan los derechos de los reclusos.

Regla 84

1. Los inspectores estarán facultados para:

a) Acceder a toda la información acerca del número de reclusos y de los lugares y locales en que se encuentran reclusos, así como a toda la información relativa al tratamiento de los reclusos, incluidos sus expedientes y las condiciones de su reclusión;

b) Elegir libremente los establecimientos penitenciarios que vayan a visitar, incluso realizando visitas no anunciadas por iniciativa propia, y a qué reclusos entrevistar;

c) Entrevistarse con carácter privado y plenamente confidencial con los reclusos y el personal penitenciario en el curso de sus visitas;

d) Formular recomendaciones a la administración penitenciaria y a otras autoridades competentes.

2. Los equipos de inspecciones externas estarán integrados por inspectores calificados y experimentados, que hayan sido designados por una autoridad competente, y contarán con profesionales de la salud. Se prestará la debida atención al logro de una representación equilibrada de hombres y mujeres.

Regla 85

1. Después de cada inspección se presentará un informe por escrito a la autoridad competente. Se tendrá debidamente en cuenta la posibilidad de poner a disposición del público los informes de las inspecciones externas, previa supresión de los datos personales de los reclusos a menos que estos hayan dado su consentimiento expreso a que no se supriman.

2. La administración penitenciaria u otras autoridades competentes, según proceda, indicarán en un plazo razonable si se pondrán en práctica las recomendaciones resultantes de la inspección externa.

II. Reglas aplicables a categorías especiales

A. Reclusos penados

Principios rectores

Regla 86

Los principios que se enumeran a continuación tienen por objeto definir el espíritu conforme al cual deben administrarse los establecimientos penitenciarios y los fines hacia los cuales deben tender, de conformidad con la declaración que figura en la observación preliminar 1 de las presentes reglas.

Regla 87

Es conveniente que, antes de que el recluso termine de cumplir su pena, se adopten las medidas necesarias para asegurarle un retorno progresivo a la vida en sociedad. Este propósito puede alcanzarse, según los casos, con un régimen preparatorio para la puesta en libertad, organizado dentro del mismo establecimiento penitenciario o en otra institución apropiada, o mediante la libertad condicional bajo una vigilancia que no deberá confiarse a la policía y que comprenderá una asistencia social eficaz.

Regla 88

1. En el tratamiento de los reclusos no se hará hincapié en el hecho de su exclusión de la sociedad, sino, por el contrario, en el hecho de que continúan formando parte de ella. Con ese fin se buscará, en lo posible, la cooperación de organismos de la comunidad que ayuden al personal del establecimiento penitenciario en la tarea de reinsertar a los reclusos en la sociedad.

2. Cada establecimiento penitenciario contará con la colaboración de trabajadores sociales encargados de mantener y mejorar las relaciones del recluso con su familia y con los organismos sociales que puedan serle útiles. Se adoptarán medidas para proteger, en la medida en que ello sea compatible con la ley y con la pena impuesta, los derechos relativos a los intereses civiles, la seguridad social y otras prestaciones sociales de los reclusos.

Regla 89

1. El cumplimiento de estos principios exige la individualización del tratamiento, lo que a su vez requiere un sistema flexible de clasificación de los reclusos. Por lo tanto, conviene que los diferentes grupos de reclusos sean distribuidos en establecimientos penitenciarios distintos donde cada uno pueda recibir el tratamiento que necesite.
2. Los establecimientos penitenciarios no deben adoptar las mismas medidas de seguridad con respecto a todos los grupos de reclusos. Convendrá establecer diversos grados de seguridad conforme a lo que sea necesario para cada grupo. Los establecimientos de régimen abierto, en los cuales no existen medios de seguridad física contra la evasión y se confía en la autodisciplina de los reclusos, proporcionan por este mismo hecho a determinados reclusos cuidadosamente elegidos las condiciones más favorables para su reeducación.
3. Es conveniente evitar que en los establecimientos penitenciarios de régimen cerrado el número de reclusos sea tan elevado que llegue a constituir un obstáculo para la individualización del tratamiento. En algunos países se considera que el número de reclusos en dichos establecimientos no debería pasar de 500. En los establecimientos de régimen abierto el número de detenidos deberá ser lo más reducido posible.
4. Por otra parte, tampoco convendrá mantener unos establecimientos penitenciarios que resulten demasiado pequeños como para que se pueda organizar en ellos un régimen apropiado.

Regla 90

El deber de la sociedad no termina con la puesta en libertad del recluso. Por consiguiente, se habrá de disponer de los servicios de organismos gubernamentales o privados capaces de prestar al ex recluso una ayuda pospenitenciaria eficaz que contribuya a disminuir los prejuicios contra él y le permita reinsertarse en la sociedad.

Tratamiento

Regla 91

El tratamiento de las personas condenadas a una pena o medida privativa de libertad debe tener por objeto, en la medida en que la duración de la pena lo permita, inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo y crear en ellos la aptitud para hacerlo. Dicho tratamiento estará encaminado a fomentar en ellos el respeto de sí mismos y desarrollar su sentido de la responsabilidad.

Regla 92

1. Para lograr este fin se deberán emplear todos los medios adecuados, lo que incluirá la asistencia religiosa, en los países en que esto sea posible, la instrucción, la orientación y formación profesionales, los métodos de asistencia social individual, el asesoramiento laboral, el desarrollo físico y el fortalecimiento de los principios morales, de conformidad con las necesidades individuales de cada recluso. Para ello se tendrá en cuenta su pasado social y delictivo, su capacidad y aptitud física y mental, su temperamento personal, la duración de su pena y sus perspectivas después de la liberación.
2. Respecto de cada recluso condenado a una pena de cierta duración, se remitirá cuanto antes al director del establecimiento penitenciario un informe completo sobre todos los aspectos mencionados en el párrafo 1 de esta regla. Acompañará a este el

informe de un médico u otro profesional de la salud competente sobre el estado físico y mental del recluso.

3. Los informes y demás documentos pertinentes formarán un expediente individual. Los expedientes se tendrán al día y se archivarán de manera que el personal encargado pueda consultarlos siempre que sea necesario.

Clasificación e individualización

Regla 93

1. Los fines de la clasificación serán:

a) Separar a los reclusos que, por su pasado delictivo o su mala disposición, pudieran ejercer una influencia nociva sobre sus compañeros de prisión;

b) Dividir a los reclusos en categorías, a fin de facilitar el tratamiento encaminado a su reeducación.

2. En la medida de lo posible, se dispondrá de establecimientos penitenciarios separados, o de pabellones separados dentro de un mismo establecimiento, para las distintas categorías de reclusos.

Regla 94

Cuando la duración de la pena lo aconseje, tan pronto como sea posible tras el ingreso del recluso en prisión y después de un estudio de su personalidad se establecerá un programa de tratamiento individual que se basará en la información obtenida sobre sus necesidades, capacidad e inclinaciones particulares.

Beneficios

Regla 95

En cada establecimiento se instituirá un sistema de beneficios adaptado a las diferentes categorías de reclusos y a los diferentes métodos de tratamiento, a fin de alentar la buena conducta de los reclusos, desarrollar su sentido de la responsabilidad y promover su interés y cooperación en lo referente a su tratamiento.

Trabajo

Regla 96

1. Los reclusos penados tendrán la oportunidad de trabajar y participar activamente en su reeducación, previo dictamen de aptitud física y mental emitido por un médico u otro profesional de la salud competente.

2. Se proporcionará a los reclusos un trabajo productivo que sea suficiente para que se mantengan ocupados durante una jornada laboral normal.

Regla 97

1. El trabajo penitenciario no será de carácter aflictivo.

2. No se someterá a los reclusos a esclavitud o servidumbre.

3. No se obligará a ningún recluso a trabajar en beneficio personal o privado de ningún funcionario del establecimiento penitenciario.

Regla 98

1. En la medida de lo posible, el trabajo contribuirá, por su naturaleza, a mantener o aumentar la capacidad del recluso para ganarse la vida honradamente tras su puesta en libertad.
2. Se dará formación profesional en algún oficio útil a los reclusos que estén en condiciones de aprovecharla, particularmente a los jóvenes.
3. Dentro de los límites compatibles con una selección profesional racional y con las exigencias de la administración y la disciplina penitenciarias, los reclusos podrán elegir la clase de trabajo a la que deseen dedicarse.

Regla 99

1. La organización y los métodos de trabajo en el establecimiento penitenciario se asemejarán todo lo posible a los que se apliquen a un trabajo similar en el exterior, a fin de preparar a los reclusos para la vida laboral normal.
2. No obstante, no se supeditará el interés de los reclusos y de su formación profesional al objetivo de lograr beneficios pecuniarios de una industria penitenciaria.

Regla 100

1. De ser posible, las industrias y granjas del establecimiento penitenciario serán gestionadas directamente por la administración del establecimiento penitenciario, y no por contratistas privados.
2. Los reclusos que se empleen en algún trabajo no controlado por la administración del establecimiento penitenciario estarán siempre bajo la supervisión del personal penitenciario. A menos que el trabajo se haga para otras dependencias públicas, las personas para las cuales se efectúe pagarán a la administración penitenciaria el salario normal exigible por dicho trabajo, teniendo en cuenta el rendimiento del recluso.

Regla 101

1. En los establecimientos penitenciarios se tomarán las mismas precauciones aplicables para proteger la seguridad e higiene de los trabajadores libres.
2. Se tomarán disposiciones para indemnizar a los reclusos en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional, en condiciones no menos favorables que las que la ley disponga para los trabajadores libres.

Regla 102

1. Se fijará por ley o por reglamento administrativo el número máximo de horas de trabajo para los reclusos por día y por semana, teniendo en cuenta las normas o usos locales con respecto al empleo de los trabajadores libres.
2. Las horas así fijadas deberán dejar un día de descanso por semana y tiempo suficiente para la instrucción y otras actividades previstas para el tratamiento y la reeducación del recluso.

Regla 103

1. Se establecerá un sistema justo de remuneración del trabajo de los reclusos.

2. El sistema permitirá a los reclusos que utilicen al menos una parte de su remuneración para adquirir artículos destinados a su uso personal y que envíen otra parte a su familia.
3. El sistema dispondrá igualmente que la administración del establecimiento penitenciario reserve una parte de la remuneración de los reclusos a fin de constituir un fondo que les será entregado en el momento de su puesta en libertad.

Instrucción y recreo

Regla 104

1. Se tomarán disposiciones para fomentar la instrucción de todos los reclusos que se encuentren en condiciones aptas, incluso la instrucción religiosa en los países en que esto sea posible. La instrucción de los analfabetos y de los reclusos jóvenes será obligatoria y la administración del establecimiento penitenciario deberá prestarle particular atención.
2. En la medida de lo posible, la instrucción de los reclusos deberá coordinarse con el sistema de educación pública estatal a fin de que, al ser puestos en libertad, los reclusos puedan continuar sin dificultad su formación.

Regla 105

En todos los establecimientos penitenciarios se organizarán actividades recreativas y culturales que favorezcan el bienestar físico y mental de los reclusos.

Relaciones sociales y ayuda pospenitenciaria

Regla 106

Se velará particularmente por el mantenimiento y mejoramiento de las relaciones entre el recluso y su familia que redunden en beneficio de ambas partes.

Regla 107

Se tendrá debidamente en cuenta, desde el comienzo de la ejecución de la pena, el porvenir del recluso después de su liberación, y se alentará y ayudará al recluso a que mantenga o establezca relaciones con personas u organismos externos que puedan favorecer su reinserción social y el interés superior de su familia.

Regla 108

1. Los servicios y organismos, oficiales o no, que ayuden a los reclusos liberados a reinsertarse en la sociedad velarán por que se proporcione a estos, en la medida de lo posible, los documentos y papeles de identidad necesarios, alojamiento y trabajo dignos y ropa apropiada para el clima y la estación, así como los medios necesarios para que lleguen a su destino y puedan subsistir durante el período inmediatamente posterior a su puesta en libertad.
2. Los representantes acreditados de esos organismos tendrán todo el acceso necesario a los establecimientos penitenciarios y a los reclusos. Se les consultará en cuanto al futuro de cada recluso desde el momento en que comience a ejecutarse la pena.
3. Convendrá centralizar o coordinar todo lo posible las actividades de dichos organismos, a fin de asegurar el aprovechamiento óptimo de su labor.

B. Reclusos con discapacidades o enfermedades mentales

Regla 109

1. No deberán permanecer en prisión las personas a quienes no se considere penalmente responsables o a quienes se diagnostique una discapacidad o enfermedad mental grave, cuyo estado pudiera agravarse en prisión, y se procurará trasladar a esas personas a centros de salud mental lo antes posible.
2. En caso necesario, otros reclusos con discapacidades o enfermedades mentales podrán ser observados y tratados en centros especializados bajo la supervisión de profesionales de la salud competentes.
3. El servicio de atención sanitaria proporcionará tratamiento psiquiátrico a todos los demás reclusos que lo necesiten.

Regla 110

Convendrá que se tomen disposiciones, de acuerdo con los organismos competentes, para que, en caso necesario, se continúe el tratamiento psiquiátrico después de la liberación y se asegure una asistencia social pospenitenciaria de carácter psiquiátrico.

C. Personas detenidas o en espera de juicio

Regla 111

1. A los efectos de las disposiciones siguientes se denominará “reclusos en espera de juicio” a las personas que se encuentren detenidas o presas en un local de policía o en prisión tras haberseles imputado un delito pero que aún no hayan sido juzgadas.
2. Los reclusos en espera de juicio gozarán de la presunción de inocencia y deberán ser tratados de forma consecuente con dicha presunción.
3. Sin perjuicio de las disposiciones legales relativas a la protección de la libertad individual o al procedimiento que se deberá seguir respecto a los reclusos en espera de juicio, estos últimos gozarán de un régimen especial que se describe en las reglas que figuran a continuación únicamente en sus aspectos esenciales.

Regla 112

1. Los reclusos en espera de juicio permanecerán en espacios separados de los reclusos penados.
2. Los reclusos en espera de juicio jóvenes permanecerán en espacios separados de los adultos. En principio, se los alojará en establecimientos distintos.

Regla 113

Los reclusos en espera de juicio dormirán solos en celdas individuales, teniendo en cuenta los diversos usos locales en lo que respecta al clima.

Regla 114

Dentro de los límites compatibles con el buen orden del establecimiento, los reclusos en espera de juicio podrán, si lo desean, alimentarse por su propia cuenta procurándose alimentos del exterior por conducto de la administración, de su familia o de sus amigos. En caso contrario, la administración les proporcionará alimentos.

Regla 115

Se autorizará a todo recluso en espera de juicio a que use sus propias prendas personales siempre que estén aseadas y sean decorosas. Si lleva uniforme penitenciario, este será diferente del uniforme de los reclusos penados.

Regla 116

Se ofrecerá a todo recluso en espera de juicio la posibilidad de trabajar, pero no se le obligará a ello. Si trabaja, se le deberá remunerar.

Regla 117

Se autorizará a todo recluso en espera de juicio a que se procure, a sus expensas o a las de un tercero, libros, diarios, material de escritura y otros medios de ocupación, dentro de los límites compatibles con el interés de la administración de justicia y la seguridad y el buen orden del establecimiento penitenciario.

Regla 118

Se permitirá que el recluso en espera de juicio sea visitado y atendido por su propio médico o dentista si su petición es razonable y si está en condiciones de sufragar tal gasto.

Regla 119

1. Todo recluso en espera de juicio tendrá derecho a ser informado con prontitud de las razones de su detención y del delito que se le imputa.
2. Si un recluso en espera de juicio no cuenta con un asesor jurídico de su elección, tendrá derecho a que un juez u otra autoridad le designe un asesor jurídico, siempre que el interés de la justicia lo exija y sin correr con los gastos si carece de medios suficientes para hacerlo. La denegación del acceso a un asesor jurídico se someterá sin demora a un examen independiente.

Regla 120

1. Los derechos y las modalidades de acceso de los reclusos en espera de juicio al asesor jurídico o proveedor de asistencia jurídica para su defensa se regirán por los mismos principios enunciados en la regla 61.
2. Todo recluso en espera de juicio recibirá, si lo solicita, material de escritura para la preparación de los documentos relacionados con su defensa, incluidas instrucciones confidenciales para su asesor jurídico o proveedor de asistencia jurídica.

D. Personas encarceladas por causas civiles*Regla 121*

En los países cuya legislación permita la prisión por deudas u otras formas de prisión dispuestas por decisión judicial como consecuencia de un proceso civil, quienes cumplan esas penas de prisión no serán sometidos a mayores restricciones ni tratados con más severidad que la requerida para el mantenimiento de la seguridad y el orden. El tratamiento que se les dé no será en ningún caso más severo que el que corresponda a los reclusos en espera de juicio, con la excepción, no obstante, de que se les podrá obligar a trabajar.

E. Personas detenidas o encarceladas sin imputación de cargos

Regla 122

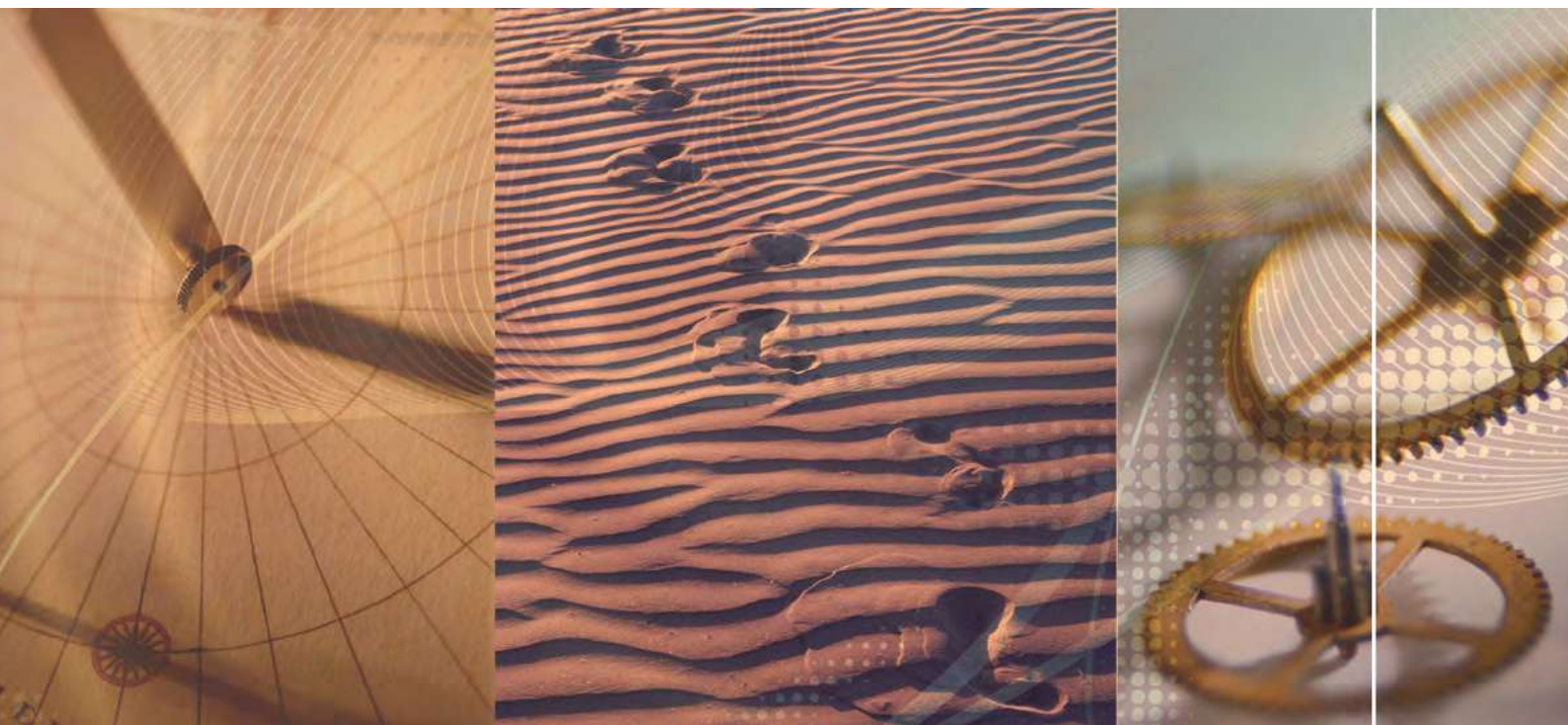
Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos², las personas detenidas o encarceladas sin que se les hayan imputado cargos gozarán de la misma protección prevista en la primera parte y en la sección C de la segunda parte de las presentes reglas. Asimismo, se les aplicarán las disposiciones pertinentes de la sección A de la segunda parte de estas reglas cuando ello pueda redundar en beneficio de este grupo especial de personas bajo custodia, siempre que no se adopten medidas que impliquen que la reeducación o rehabilitación son apropiadas en forma alguna respecto de personas a quienes no se ha condenado por un delito.

² Véase la resolución 2200 A (XXI), anexo.



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito



Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes

SERIE DE GUÍAS DE JUSTICIA PENAL

ONUDD (OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO)
Viena

Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes

SERIE DE GUÍAS DE JUSTICIA PENAL



NACIONES UNIDAS
NUEVA YORK, 2013

© Oficina de la Naciones Unidas, Diciembre 2010. Todos los derechos reservados.
Producción editorial: Inglés, Publicaciones y Sección bibliotecaria, Oficina de las Naciones Unidas en Viena.

© Naciones Unidas, abril de 2013 para la publicación en español. Todos los derechos reservados.
Traducción no oficial. La traducción para el español de la presente publicación fue preparada por Marta Behar. Las denominaciones empleadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto la delimitación de sus fronteras o límites.

Agradecimientos

La *Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes* ha sido preparada para la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) por Vivienne Chin, Asociada al Centro Internacional para la Reforma del Derecho Penal y la Política de Justicia Penal, Canadá, e Yvon Dandurand, criminalista de la Universidad de Fraser Valley, Canadá.

El primer borrador de la *Guía de Introducción* fue revisado y debatido durante la reunión de un grupo de expertos mantenida en Viena los días 16 y 17 de Noviembre de 2011. ONUDD desea agradecer las valiosas sugerencias y contribuciones de los siguientes expertos que participaron en dicha reunión: Charles Robert Allen, Ibrahim Hasan Almarooqi, Sultan Mohamed Alniyadi, Tomris Atabay, Karin Bruckmüller, Elias Carranza, Elinor Wanyama Chemonges, Kimmett Edgar, Aída Escobar, Angela Evans, José Filho, Isabel Hight, Andrea King-Wessels, Rita Susana Maxera, Marina Menezes, Hugo Morales, Omar Nashabe, Michael Platzer, Roberto Santana, Guy Schmit, Victoria Sergeyeva, Zhang Xiaohua y Zhao Linna.

El siguiente personal de ONUDD también contribuyó al desarrollo de la *Guía de Introducción*: Piera Barzano, Estela Máris Deon, Fabienne Hariga, Valérie Lebaux, Alexandra Martins, Philipp Meissner, Anna Giudice Saget y Miri Sharon.

ONUDD agradece los fondos suministrados por el Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá por el desarrollo, impresión y disseminación de la *Guía de Introducción* y su traducción al francés y al castellano.

*Esta Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delin-
cuentes está dedicada al personal penitenciario y supervisores de la libertad condicional como así
también a los empleados y voluntarios que trabajan con prisioneros y ex prisioneros en todo el mundo.*

Índice

| | <i>Page</i> |
|---|-------------|
| Agradecimientos | iii |
| I. Introducción..... | 1 |
| II. Por qué invertir en la reintegración social de delincuentes | 5 |
| A. ¿Qué es la (re)integración social? | 6 |
| B. La importancia de los programas de reintegración social..... | 7 |
| C. El desistimiento de la delincuencia y la prevención de la reincidencia | 10 |
| D. Abordando los factores de riesgo | 11 |
| E. Los programas de reintegración y el sistema de justicia penal | 12 |
| F. Normas internacionales..... | 14 |
| III. La implementación de programas de reintegración exitosos | 17 |
| A. Desarrollo de una estrategia de reintegración | 17 |
| B. Desarrollo de un programa..... | 23 |
| C. Seguimiento y evaluación del programa..... | 28 |
| IV. Programas de reintegración en las prisiones..... | 33 |
| A. Normas internacionales..... | 35 |
| B. Evaluación del delincuente..... | 38 |
| C. Programación en la prisión..... | 42 |
| D. Programas previos a la puesta en libertad | 56 |
| E. Casas intermedias y centros de transición..... | 66 |
| V. Programas de reintegración posterior a la liberación y de asistencia pos carcelaria.... | 69 |
| A. Normas internacionales..... | 72 |
| B. Asistencia pos carcelaria y asistencia de reinserción..... | 75 |
| C. Supervisión de delincuentes | 80 |
| D. Programas de libertad anticipada | 85 |
| E. El papel que desempeña la comunidad | 88 |

| | |
|---|------------|
| VI. Intervenciones de integración social para penas sin privación de la libertad..... | 95 |
| A. Normas internacionales: intervenciones sin privación de la libertad..... | 97 |
| B. Sanciones sin privación de la libertad y la integración social de delincuentes..... | 98 |
| C. Libertad condicional y supervisión comunitaria..... | 100 |
| D. Servicio comunitario | 107 |
| E. Reintegración social por medio de programas de remisión..... | 108 |
| F. Justicia restaurativa y reintegración social | 110 |
| VII. Programas de reintegración para menores delincuentes..... | 113 |
| A. Normas internacionales..... | 114 |
| B. Evaluación | 119 |
| C. Remisión..... | 119 |
| D. Medidas basadas en la comunidad | 120 |
| E. Programas de privación de la libertad para menores delincuentes..... | 121 |
| F. Liberación anticipada o condicional..... | 123 |
| G. Intervenciones y ayuda pos penitenciaria..... | 124 |
| VIII. Programas de reintegración para mujeres delincuentes..... | 131 |
| A. Normas internacionales..... | 132 |
| B. Programas sensibles al género | 133 |
| C. Planificación de la puesta en libertad y apoyo posterior..... | 137 |
| IX. Programas de reintegración para grupos específicos de delincuentes | 141 |
| A. Delincuentes con enfermedades mentales..... | 142 |
| B. Delincuentes dependientes de drogas | 144 |
| C. Delincuentes adultos mayores..... | 145 |
| D. Ciudadanos extranjeros..... | 147 |
| E. Miembros de minorías étnicas o raciales y pueblos indígenas | 149 |
| F. Miembros de bandas y grupos criminales..... | 150 |
| G. Delincuentes violentos..... | 151 |
| H. Delincuentes sexuales | 152 |
| I. Prisioneros discapacitados físicamente..... | 154 |
| J. Prisioneros con discapacidad y dificultades de aprendizaje..... | 155 |
| K. Prisioneros con VIH/SIDA | 156 |
| L. Prisioneros liberados después de una larga privación de la libertad anterior al juicio..... | 158 |
| Anexos | |
| Glosario de términos | 159 |
| Bibliografía..... | 163 |

I. Introducción

La presente *Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes* es parte de una serie de instrumentos prácticos desarrollados por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) para apoyar a los países en la prevención del delito, la implementación de reformas a la justicia penal y el fortalecimiento del imperio de la ley. Estos instrumentos intentan asistirles en la implementación de los estándares y normas de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia y la justicia penal.¹ La *Guía de Introducción* enfatiza la importancia crucial que tienen los programas y medidas eficaces para supervisar y asistir a los delincuentes y ayudar a su reintegración social para prevenir la reincidencia. En el momento de su liberación los delincuentes encarcelados confrontan desafíos muy reales y las comunidades se tornan inseguras cuando los delincuentes con alto riesgo y necesidades son liberados sin preparación, supervisión o apoyo adecuados.

Ninguna estrategia de prevención es completa sin medidas eficaces para abordar el problema de la reincidencia. Una estrategia completa obviamente debe tener en cuenta el hecho de que la seguridad pública se ve afectada por una gran cantidad de delitos cometidos por individuos que ya han confrontado penas pero que todavía no han desistido del delito. Sin intervenciones eficaces la reincidencia sigue siendo probable. Muchos delincuentes, incluso después de un período de prisión, no se reintegran a la comunidad como ciudadanos respetuosos de la ley. Es por eso que se requieren urgentemente programas de integración o reintegración social, dado que son los medios esenciales para prevenir la reincidencia y aumentar la seguridad pública, que son dos objetivos de política social muy importantes en todos los países.

Los estándares y normas internacionales reafirman que la rehabilitación de los delincuentes y su reintegración exitosa dentro de la comunidad son unos de los objetivos básicos del proceso de justicia penal. Al hacerlo, enfatizan la importancia de las intervenciones para ayudar a la reintegración de los delincuentes como un medio para evitar mayor delincuencia y proteger a la sociedad. De hecho, se dice que la adopción de medidas para asegurar la reintegración eficaz de los prisioneros dentro de la comunidad es una de las mejores y menos costosas maneras para evitar que vuelvan a delinquir.

¹ Estos instrumentos están disponibles en <http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/tools.html?ref=%20menuaside>.

Cuando existen recursos penitenciarios y comunitarios y pueden ser movilizados, el proceso de reinserción del delincuente puede ser manejado más eficazmente para reducir la probabilidad de reincidencia. Diversos organismos gubernamentales y no gubernamentales pueden desarrollar programas para vincular la justicia penal o las intervenciones penitenciarias con intervenciones basadas en la comunidad. El objetivo principal de tales intervenciones es ayudar a los delincuentes a superar el estigma de una condena penal, los efectos dañinos de la encarcelación y los numerosos obstáculos que confrontan al tratar de reintegrarse dentro de la comunidad.

Hay ya varios países que reconocen específicamente la importancia de este aspecto fundamental de la prevención del delito y han procedido a desarrollar e institucionalizar la función de reintegración de los delincuentes como parte de su sistema de justicia penal.² Cuando los recursos son escasos, todavía es posible realinear las políticas penales y penitenciarias con el objetivo integral de la reintegración de delincuentes y adoptar medidas relativamente simples que pueden traducirse en resultados importantes para la prevención del delito. Sin embargo, en la mayoría de los países de ingresos medios o bajos los programas de reintegración social no se entienden bien y en general están poco desarrollados.

La *Guía de Introducción* introduce a los lectores a prácticas y programas prometedores para reducir la reincidencia delictiva al abordar los desafíos de reintegración social que confrontan todos los delincuentes y en particular aquellos que están o han estado encarcelados. El instrumento puede ser utilizado en una variedad de contextos, incluso como parte de los proyectos de asistencia y formación técnica. Sin embargo, la intención es particularmente útil para apoyar las reformas y el desarrollo de programas en países de ingresos medios y bajos.³

El énfasis que la *Guía de Introducción* pone en los programas para asistir a los prisioneros durante y después de su encarcelamiento no significa de ningún modo sugerir que el encarcelamiento sea necesario o necesariamente útil como medio para reformar a los delincuentes e integrarlos a la sociedad. Los programas de reintegración social exitosa para los delincuentes no necesariamente requieren su encarcelamiento. De hecho, las sanciones alternativas tales como el tratamiento basado en la comunidad, la supervisión comunitaria o el servicio comunitario son con frecuencia tan, si no más, eficaces que cualquier programa que se pueda ofrecer en la prisión. Dicho esto, se debe reconocer que los programas de reintegración social son particularmente importantes para todo individuo cuya vida, confianza en sí mismo, auto eficacia, relaciones sociales y lugar en la comunidad han sido profundamente perturbados por un

2 Por ejemplo en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el reasentamiento del delincuente se toma seriamente e involucra a numerosos organismos gubernamentales y a otras partes interesadas. En los Estados Unidos de América, el programa federal “segunda oportunidad” tiene por objeto empoderar a las autoridades locales y a las comunidades para abordar el problema de la reintegración de delincuentes. En China, la Oficina de Reintegración de Delincuentes fue creada paralelamente al desarrollo de la capacidad de corrección comunitaria a diversos niveles. En Canadá, los servicios de corrección comunitaria a nivel provincial y nacional vienen existiendo desde hace muchos años y han comprometido a las comunidades y a otros organismos gubernamentales en esfuerzos para prevenir la reincidencia al facilitar la reintegración de los delincuentes. En Australia, los programas de administración de la reinserción de los delincuentes han sido parte del proceso penitenciario por muchos años. En Singapur, se está desarrollando una nueva función de “oficial de reintegración” dentro del servicio penitenciario mismo con el mandato de trabajar de cerca con las organizaciones basadas en la comunidad.

3 Esto se refiere al ingreso nacional bruto (INB) per cápita, que es el principal criterio del Banco Mundial para clasificar a las economías con fines analíticos y operativos. Basándose en las categorías de préstamos operativos del Banco, toda economía es clasificada como de ingresos bajos, ingresos medios (subdividida en medio-bajo y medio-alto) o altos ingresos. En general, el término “economías en desarrollo” se usa típicamente para denotar un conjunto de economías de ingresos bajos y medios.

período de encarcelamiento. Mientras más tiempo esté detenido el individuo y más fuerte sea su asociación con elementos criminales y su identificación con valores delictivos, peor será el deterioro que sufrirán sus relaciones familiares y sociales y mayores serán las dificultades que invariablemente encontrará cuando vuelva a la comunidad.

La *Guía de Introducción* está diseñada para el uso de todos aquellos involucrados en el proceso de justicia penal, incluyendo a los políticos, legisladores, jueces, autoridades policiales, directores y personal penitenciario, funcionarios de supervisión de la libertad condicional, miembros de organizaciones no gubernamentales (ONG) y todo aquel que esté interesado en la prevención del delito y en el tratamiento de delincuentes. Según su propio rol o interés, los lectores probablemente encontrarán que algunos capítulos son más relevantes y útiles que otros. Si bien se ha tratado de evitar repeticiones innecesarias, cada capítulo es lo más independiente posible para permitir que los lectores se concentren en los temas que sean de más interés inmediato para ellos. Como resultado de ello, cada capítulo puede servir también como base para un módulo de formación específico.

La *Guía de Introducción* no es preceptiva pero está fundamentada en la prueba disponible de prácticas de reintegración social y, cuando corresponde, proporciona asesoramiento para el diseño e implementación de los programas. Ofrece en un formato de referencia rápida, un panorama general de las consideraciones clave para implementar programas de reintegración social con referencias frecuentes a los estándares y normas internacionales aplicables. Cubre programas que pueden ser puestos en práctica durante y después del encarcelamiento. Presta especial atención a los programas que se concentran en la reinserción de los delincuentes en la comunidad después de permanecer en detención y que los ayudan a confrontar los desafíos que se les presentan al retornar a la comunidad.

La *Guía de Introducción* se concentra principalmente en intervenciones para abordar las necesidades y circunstancias de los delincuentes como individuos y para aumentar la probabilidad de que desistan del delito. Como resultado de ello, no enfoca los temas estructurales, sociales y económicos más amplios que son debidamente descritos como causas raíz del delito. No se refiere a la urgente necesidad de prevención primaria del mismo, ni a las medidas de inclusión social, ni a la pacificación, ni al acceso a la educación y el empleo, ni al desarrollo económico ni a ninguna de las otras amplias intervenciones sociales que se necesitan en primer lugar para prevenir el delito. Esto se debe simplemente a que el alcance de la *Guía de Introducción* está intencionalmente limitado a las medidas de “prevención terciaria” destinadas a evitar la reincidencia.

La *Guía de Introducción* contiene capítulos que tratan con las necesidades y circunstancias especiales de las mujeres, niños y delincuentes juveniles y otros grupos específicos diversos. Hay otros grupos de prisioneros que confrontan retos de reintegración específicos que no se tratan aquí: prisioneros políticos, prisioneros que fueron detenidos ilegalmente o como medida preventiva, prisioneros que fueron torturados o sujetos a castigo cruel durante su encarcelamiento, prisioneros que estuvieron involucrados en conflictos armados, tales como soldados o combatientes (incluyendo a los niños soldados) u oficiales de policía o justicia que han sido convictos. De hecho poco se sabe acerca de programas eficaces para tratar con las circunstancias y necesidades especiales de estos grupos. De modo similar, la *Guía de Introducción* no cubre algunos de los desafíos específicos que se presentan cuando se intenta desarrollar programas de reintegración social posterior en países que han estado en conflicto.

El capítulo II es un capítulo corto que trata con la importancia de invertir en programas de reintegración social para los países y las comunidades. Introduce ciertos conceptos clave y hace referencia a los estándares y normas internacionales correspondientes. El capítulo III contiene algunas lecciones útiles acerca del modo de implementar programas de reintegración exitosos. Ofrece guía para el desarrollo y gestión de un programa basado en la experiencia de programas existentes e investigación relacionada a los mismos. Los dos capítulos siguientes se concentran en los programas de reintegración puestos en práctica en las prisiones, incluyendo programas previos a la puesta en libertad (capítulo IV), y en programas de reintegración y ayuda pos penitenciaria ofrecida después de la liberación de los delincuentes o durante su libertad supervisada (capítulo V). El capítulo VI introduce medidas sin privación de la libertad basadas en la comunidad que pueden ser utilizadas además o en lugar de una sentencia de prisión. El capítulo VII presenta algunas intervenciones especializadas y programas de reintegración para menores delincuentes, mientras que el capítulo VIII se refiere a la programación y a los programas sensibles al género para tratar con las necesidades y circunstancias singulares de las mujeres delincuentes y sus hijos.

El capítulo IX reconoce que la programación debe adecuarse a las circunstancias y desafíos específicos que confrontan diferentes grupos de delincuentes. Por ejemplo, los delincuentes sexuales o los miembros de pandillas violentas confrontan problemas que son bastante específicos de su tipo de delincuencia. Los delincuentes adultos mayores, los delincuentes con enfermedades mentales o los prisioneros que viven con VIH y/o otros problemas crónicos de salud tienen necesidades específicas que requieren atención especializada. Hay otros grupos de prisioneros que confrontan dificultades particulares para acceder a los programas existentes; este es el caso, por ejemplo, de los prisioneros extranjeros, los prisioneros de alta seguridad y los prisioneros con dificultad de aprendizaje. Este capítulo resume algunos de los enfoques más prometedores para satisfacer estos diferentes tipos de desafío.

La *Guía de Introducción* concluye con un Glosario de términos (anexo I) y una Bibliografía (anexo II).

II. Por qué invertir en la reintegración social de delincuentes

El Capítulo II trata con la importancia de invertir en programas de reintegración social de delincuentes y, en particular, de administrar el retorno de los prisioneros a la comunidad para prevenir la reincidencia y contribuir a la seguridad pública. Esto obviamente debe ser parte de una estrategia completa de prevención del delito. Es coherente con las normas internacionales que consideran la rehabilitación de delincuentes y su reintegración exitosa dentro de la comunidad como objetivos básicos del proceso de justicia penal. El capítulo explica lo que significa “reintegración social” e introduce otros conceptos importantes tales como “factores de riesgo”, “desistimiento del delito”, “reincidencia” y “reinserción de delincuentes”.

Las intervenciones para apoyar la integración social de delincuentes no necesariamente requiere la privación de su libertad. Por el contrario, muchas de estas intervenciones pueden hacerse más eficazmente en la comunidad en vez de hacerse en una institución. De hecho, el encarcelamiento puede con frecuencia obstaculizar seriamente la reintegración social de un delincuente. Cuando los delincuentes deben ir a prisión para proteger a la sociedad, el período de prisión debe ser utilizado constructivamente para asegurar, en todo lo que sea posible, que al retornar a la comunidad ellos no solo querrán sino que también serán capaces de vivir respetando la ley. A esa altura, se les puede ofrecer apoyo adicional para ayudarles a efectuar esa difícil transición y asegurar que la comunidad quiere y puede recibirles.

La mayoría de los delincuentes confrontan problemas de adaptación social importantes, que pueden incluir estigmatización y ostracismo familiar y comunitario, y el consiguiente impacto negativo sobre su capacidad para encontrar empleo o vivienda, regresar a la educación formal o crear o re-crear su capital individual y social. A menos que reciban ayuda para confrontar estos problemas, con frecuencia se ven atrapados en un ciclo de integración social fallida, re-delinuencia, recaída y rechazo social. A menos que las comunidades comprendan y acepten la importancia de asegurar la reintegración exitosa de los delincuentes, éstas continuarán sin querer o sin poder facilitar ese proceso o desempeñar un papel activo en la rehabilitación de los delincuentes.

A. ¿Qué es la (re)integración social?

La integración social se refiere al proceso de integrarse social y psicológicamente en el entorno social. Sin embargo, en los campos de prevención del delito y justicia penal, en donde se la usa con frecuencia, el término se refiere más específicamente a las diversas formas de intervención y programas individuales para evitar que se vean involucrados en conductas delictivas o, para aquellos que ya están en conflicto con la ley, para reducir la probabilidad de que vuelvan a delinquir. Las intervenciones de integración social son por lo tanto intentos de los diversos componentes del sistema judicial, en asociación con organismos sociales, ONG, instituciones educativas, comunidades y familia de los delincuentes, para apoyar la integración social de individuos con riesgo de delinquir o caer en la re-delincuencia.

Los programas pueden ser desarrollados para varios grupos de individuos con riesgo de delinquir o caer en la re-delincuencia, incluyendo niños y jóvenes cuya socialización todavía está “en proceso”, como así también para individuos de grupos que tienden a confrontar algunos desafíos de integración social particulares, tales como los grupos minoritarios, inmigrantes o individuos que padecen de enfermedades mentales o problemas de abuso de sustancias. Algunos de estos grupos pueden ciertamente estar confrontando situaciones inmediatas de exclusión social y pueden necesitar ayuda para tratar con obstáculos invencibles de integración social.

En esta *Guía de Introducción*, el término “programas de reintegración social” se usa para referirse específicamente a intervenciones diseñadas para ayudar a los delincuentes que han sido ubicados en una institución, tales como un reformatorio, un centro de detención o una prisión, institución de salud mental o centro residencial para el tratamiento de drogas.⁴ Incluyen rehabilitación, educación y programas previos a la puesta en libertad ofrecidos en la prisión, como así también las intervenciones de libertad condicional y de asistencia posterior a la liberación. El objetivo primordial de los programas de reintegración social es proporcionar a los delincuentes la asistencia y la supervisión que necesitan para aprender a vivir sin cometer delitos y evitar recaer en la delincuencia. Su propósito es ayudar a los delincuentes a desistir del delito y a reintegrarse exitosamente dentro de la comunidad.

En general, hay dos categorías principales de programas de reintegración social: (a) programas e intervenciones ofrecidos en el medio institucional mismo, con anterioridad a la puesta en libertad de los delincuentes, para ayudarles a resolver problemas, tratar con los factores de riesgo asociados con su conducta delictiva y adquirir la destreza necesaria para vivir una vida respetuosa de la ley y autosuficiente, como así también prepararles para su liberación y reinserción dentro de la sociedad; y (b) programas de base comunitaria, que a veces son parte de un esquema de libertad condicional, para facilitar la reintegración social de los delincuentes después de ser puestos en libertad. Muchos de los programas que pertenecen a la segunda categoría descansan sobre la provisión de alguna forma de supervisión comunitaria, como así también en diversas formas de apoyo y asistencia a los delincuentes y algunas veces también a su familia.

4 Los conceptos que se usan aquí están sujetos a varias definiciones y se traducen de diversas maneras en otros idiomas. Incluso el lenguaje usado en las normas y estándares internacionales aplicables ha evolucionado y cambiado a través de los años. Por ejemplo, en 1955, las Reglas Mínimas Estándar para el Tratamiento de (*Derechos Humanos: Una Recopilación de Instrumentos Internacionales*, Volumen I (Primera Parte), *Instrumentos Universales* (Publicación de las Naciones Unidas, Sales N. E.02.XIV.4 (Vol. I, Parte 1)), sec. J, N. 34) se refiere a la “rehabilitación social” de prisioneros en vez de “reintegración social”.

En años recientes, ha habido varias referencias a las intervenciones posteriores a la liberación, incluyendo las intervenciones basadas en la comunidad, llamándolas “ayuda pos penitenciaria”, “servicios transitorios” o “reintegración social” o programas de “reasantamiento”.⁵ Algunas de estas intervenciones posteriores a la liberación comienzan de hecho mientras los delincuentes todavía están encarcelados, con la intención de facilitar su ajuste con posterioridad a la puesta en libertad. En muchos países se enfatiza reiteradamente la gestión de reinserción de los delincuentes en la sociedad. La reinserción típicamente se produce al terminar una sentencia penitenciaria u otra forma de privación de la libertad, pero también puede darse antes como parte de un programa de libertad condicional, a veces bajo supervisión formal y a veces sin ningún tipo de supervisión o asistencia.

En algunos países, estos programas son conocidos como “programa de reasantamiento de delincuentes”. La Asociación de Funcionarios a Cargo de la Libertad condicional del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha adoptado la siguiente definición de “programa de reasantamiento”:

“Un proceso sistemático basado en pruebas, por el cual se actúa para trabajar con el delincuente, sea como prisionero o ya en libertad, de modo que las comunidades queden mejor protegidas del daño y se reduzca significativamente la re-delincuencia. Incluye la totalidad del trabajo con los prisioneros, sus familias y convivientes, en asociación con organizaciones reglamentarias y voluntarias.”

La vasta mayoría de individuos encarcelados son eventualmente liberados de la prisión. El proceso de reinserción es una transición plena de significado emocional y dificultades prácticas para los delincuentes. Puede además presentar desafíos para las familias de los delincuentes y para la comunidad en general. Los esfuerzos para ayudar a que regresen exitosamente a la comunidad deben por lo tanto considerar tanto las necesidades de los delincuentes como el riesgo que presentan en cuanto a seguridad comunitaria. Los programas exitosos son usualmente aquellos que han logrado la concientización pública del problema y han trabajado con las comunidades locales para hacer posible la reintegración de los delincuentes.

B. La importancia de los programas de reintegración social

Los índices de reincidencia siguen siendo muy altos entre ciertos grupos de delincuentes. Si bien no se dispone de estadísticas globales, los datos de países individuales confirman altos índices de re-delincuencia, alcanzando un 70 por ciento o más. A principios de 2012 en Brasil, que tiene 500 000 presos, fue encargado un estudio de los índices de reincidencia en siete estados federales por parte del Consejo Nacional de Justicia.⁶ En el Reino Unido, los índices de re-delincuencia también alcanzaron el 70 por ciento en algunas prisiones, de acuerdo a las estadísticas del Ministerio de Justicia.⁷ Muchos delincuentes, incluso después de severas sentencias de

5 Ver anexo I: Glosario de términos.

6 Véase www.cnj.jus.br/noticias/cnj/18527-ipea-pesquisara-reincidencia-criminal-no-brasil.

7 Alan Travis, “Reoffending rates top 70% in some prisons, figures reveal”, *The Guardian*, 4 Noviembre 2010. Disponible en www.guardian.co.uk/uk/2010/nov/04/jail-less-effective-community-service.

prisión, vuelven a delinquir repetidamente y no pueden reintegrarse a la comunidad como ciudadanos respetuosos de la ley. La prisión, en sí misma, es incapaz de solucionar las cuestiones de reintegración social de los delincuentes. Aún cuando los programas sólidos de la prisión han ayudado a los delincuentes a lograr algunos progresos durante la detención, esos progresos se han perdido como resultado de la falta de supervisión de seguimiento y ayuda pos penitenciarias a la liberación. Por lo tanto es razonable pensar que las estrategias de prevención eficaz del delito tanto a nivel local como nacional deben prestar atención especial a la integración social de los delincuentes y a la reintegración de los ex prisioneros a la comunidad.⁸

Los sistemas de justicia penal deben diseñar y realizar intervenciones de reintegración social eficaz para evitar la reincidencia y para detener el ciclo de integración social fallida. Tales intervenciones no necesariamente requieren el encarcelamiento de los delincuentes. Por el contrario, muchas de ellas pueden realizarse más eficazmente dentro de la comunidad que en una institución. De hecho, se puede decir que es más fácil aprender el modo de comportarse de una manera socialmente aceptable cuando se está en la comunidad que dentro del ambiente aislado y difícil de una prisión. Cuando es necesario recluir a los delincuentes para proteger a la sociedad, su reintegración social usualmente depende de si el periodo de reclusión se usa para asegurar, en la medida de lo posible, que cuando regresen a la comunidad no sólo quieran, sino que sean capaces, de vivir respetando la ley.

Las sociedades no pueden permitirse el lujo de dejar de invertir en integración social y en programas de reintegración para delincuentes. Tales programas son una parte esencial de toda estrategia completa de prevención del delito. Invertir en prisiones, sin una inversión complementaria en programas de rehabilitación y reintegración, no producen una reducción significativa de la reincidencia. De hecho pueden complicar el problema. El período de encarcelamiento, mientras los delincuentes están bajo estricto control, puede ser utilizado para estabilizarlos y rehabilitarlos, pero eso con frecuencia dura poco sin el apoyo de los programas de reintegración del prisionero. Dichos programas pueden ser implementados a mucho menor costo que el de encarcelamiento y pueden producir algunos resultados muy efectivos en materia de costos. La reducción de la cantidad de delincuentes que vuelven a delinquir significa menos víctimas, mayor seguridad comunitaria y menos presión para los organismos policiales. El éxito de la reintegración de los delincuentes significa que menos de ellos se tendrán que presentar ante los tribunales penales, volver a la prisión y contribuir al hacinamiento en la misma, y, en general, aumentar los costos del sistema de justicia penal.

Todo delito tiene un costo social, que puede ser substancial. Además de los costos policiales y de investigación y procesamiento de los delitos, están los costos de encarcelamiento, como así también los costos para las víctimas y la comunidad. El costo social y económico de la integración fallida de los delincuentes es una gran preocupación para quienes formulan las políticas en todo el mundo.⁹

8 Las directrices para la cooperación y asistencia técnica en el campo de la prevención del delito urbano (Resolución del Consejo Económico y Social 1995/9, anexo) mencionan que un plan de prevención integrado y completo del delito debería incluir, entre otras cosas, medidas para prevenir la reincidencia al proveer “apoyo socio-educativo dentro del marco de la sentencia, en la prisión y como preparación para la liberación de la prisión” y “dando un rol activo a la comunidad en la rehabilitación de los delincuentes” (párrafo. 3 (d) (ii)).

9 M. Borzycki y T. Makkai, *Prisoner Reintegration Post-release* (Canberra, Australian Institute of Criminology, 2007), p. 25.

“Si un ex-prisionero no se reintegra exitosamente hay costos directos e indirectos para la comunidad. Si los prisioneros reinciden después de la puesta en libertad, la seguridad comunitaria se ve afectada por el aumento del delito. Hay costos relacionados con actividades policiales y la adjudicación de estos nuevos delitos además de los costos de la administración de nuevas sanciones. Hay muchos costos que no son fáciles de cuantificar o costos indirectos, tales como los que sufren las víctimas de estos delitos, aquellos asociados con la pérdida de la capacidad económica y comunitaria, o por la necesidad de que los ex prisioneros recurran a servicios sociales en vez de contribuir a la sociedad.”

Además, el hacinamiento en la prisión es un gran problema en muchos países.¹⁰ Si bien el hacinamiento en las prisiones representa un problema complejo, la población de las prisiones está aumentando y una de las principales razones de ese aumento es la gran cantidad de delincuentes que reinciden o violan las condiciones de su libertad condicional. Si bien el hacinamiento en las prisiones es un problema complejo, no hay duda de que se debe en parte a la gran cantidad de delincuentes reincidentes que las pueblan y para quienes el encarcelamiento tiene poco o ningún efecto en cuanto a desistir del delito. Una estrategia clave para reducir la cantidad de personas en las prisiones es proveer programas eficaces de rehabilitación para los prisioneros y ayudar a su reintegración social posteriormente a su liberación.¹¹ Desafortunadamente, el mismo hacinamiento de la prisión afecta la capacidad de la misma para ofrecer programas de rehabilitación con significado y tiende a limitar el acceso de los prisioneros a los programas existentes.

El problema de los delincuentes reincidentes es otra gran preocupación. Con frecuencia una amplia proporción de delincuentes pasa por el sistema de prisión debido a delitos relativamente menores, cumpliendo términos de encarcelamiento sucesivos y relativamente cortos. Si bien los delitos en sí son relativamente menos serios, principalmente delitos menores contra la propiedad, el impacto de la reincidencia es substancial sobre las comunidades y la seguridad pública, así como sobre la confianza pública en el sistema de justicia. Mucha de la conducta de estos delincuentes puede estar ligada al abuso de sustancias y adicciones, desórdenes mentales, falta de destreza para el trabajo y demás cuestiones. Debido a que tienden a cumplir sentencias cortas, su acceso al tratamiento y demás programas cuando están detenidos es bastante limitado y siguen expuestos a un alto riesgo de volver a delinquir. Desafortunadamente, muy pocos de esos delincuentes participan significativamente en los programas de la prisión y aún menos reciben apoyo o supervisión después de ser liberados. No sólo constituyen una preocupación de seguridad pública real, sino que también hacinan las prisiones y tienen escasas oportunidades de integrarse en la sociedad normal. Por lo tanto es importante dar a los delincuentes reincidentes acceso prioritario a los programas de rehabilitación y reintegración y someterlos a la supervisión comunitaria eficaz — y administración de delincuentes — cuando quedan en libertad.¹²

En países de ingresos bajos y medios, los que hacen las políticas son a veces reacios a proponer ofrecer a los delincuentes asistencia y servicios que a veces no están ni siquiera disponibles para los ciudadanos comunes. Esta es ciertamente una cuestión complicada y con frecuencia de

10 Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Guía de Introducción al Hacinamiento en las Prisiones* (próximamente).

11 F. Lösel, “Counterblast: the prison overcrowding crisis and some constructive perspectives for crime policy”, *Howard Journal of Criminal Justice*, Vol. 46, N. 5 (2007), p. 512-519.

12 P. Dawson y L. Cuppleditch, “An impact Evaluation of the Prolific and other Priority Offender Programme”, Home Office Online Report 08/07 (London, Home Office, 2007).

difícil solución. Sin embargo, al final los políticos deben recordar que la ayuda a la integración no es necesaria sólo para el bien de los delincuentes sino que es todavía más importante para la seguridad de la comunidad, el beneficio de las futuras víctimas en potencia y finalmente para el desarrollo socioeconómico de los países.

C. El desistimiento de la delincuencia y la prevención de la reincidencia

Facilitar la reintegración de delincuentes es una tarea compleja y el impacto de las intervenciones específicas es con frecuencia difícil de medir.¹³ La reducción de la reincidencia delictiva sigue siendo el mejor indicador de un programa de reintegración social exitoso. La “Reincidencia” (“re-delincuencia”) se refiere a si una persona que es objeto de una intervención judicial penal (pena) delinque o no delinque después. A nivel del individuo, la reincidencia se previene cuando el delincuente desiste de cometer delitos.

Un objetivo obvio de los programas de reintegración es alentar al delincuente a desistir del delito para parar la re-delincuencia. “Desistimiento” se refiere al proceso por el cual, con o sin la intervención de los organismos de justicia penal, los delincuentes abandonan sus actividades delictivas y viven su vida sin cometer otros delitos. Esto usualmente se logra después de un cierto período de tiempo.

Hay una cantidad de factores asociados con el desistimiento del delito. Los ejemplos de tales factores son la adquisición de nuevas destrezas, empleos a tiempo completo, convivencia con otra persona o establecer una familia (especialmente para las mujeres). Los cambios en las circunstancias familiares y de trabajo son factores claves para registrar el desistimiento. Sin embargo, es difícil especificar la relación causal entre estos factores y la ausencia de una conducta delictiva en el individuo. De acuerdo a un estudio sobre libertad condicional en el Reino Unido, parecería que el desistimiento se hace menos probable a medida que aumenta la cantidad total de circunstancias sociales “problemáticas” que confronta el individuo.¹⁴ Desistir es con frecuencia muy difícil. Para los delincuentes que han desarrollado modelos repetidos de delincuencia, el desistimiento está caracterizado típicamente por la ambivalencia y la vacilación.

Los programas basados en la teoría del desistimiento enfatizan el cambio a largo plazo por sobre el control a corto plazo, reconociendo que es improbable que ese progreso sea directo o continuo. Se concentran en apoyar a los delincuentes para verse a sí mismos de una manera nueva y más positiva, con esperanza de futuro. Este enfoque asume que la reintegración social exitosa de un delincuente yace en una combinación de motivación y capital humano y social. “Capital humano” se refiere en parte a la capacidad del individuo para efectuar cambios y alcanzar metas. El “Capital social” incluye factores tales como el trabajo y una familia que apoya u otras relaciones personales.¹⁵

13 C. T. Griffiths, Y. Dandurand y D. Murdoch, *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention* (Ottawa, Public Safety Canada, National Crime Prevention Centre, 2007).

14 S. Farrall, *Rethinking What Works with Offenders: Probation, Social Context and Distance from Crime* (Cullompton, Devon, Willan Publishing, 2002), p. 212.

15 *Resource Material Series N. 82* (Tokyo, Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, 2010), Work Product of the 145th International Training Course, “The Effective Resettlement of Offenders

D. Abordando los factores de riesgo

La prevención de la reincidencia requiere intervenciones efectivas basadas en la comprensión de los factores que representan un riesgo para los delincuentes y les dificultan el éxito de su reintegración en la sociedad (por ej. Victimización temprana, dificultad de aprendizaje, abuso de sustancias, familias que no los apoyan, enfermedad mental y física, y demás). Algunos factores de riesgo son dinámicos — en el sentido de que son dóciles al cambio — mientras que otros factores de riesgo no lo son.¹⁶ Los factores de riesgo dinámicos pueden ser tratados por programas dentro o fuera del sistema de justicia penal.

Los programas de reintegración se desarrollan típicamente sobre la base del entendimiento actual de los factores de riesgo dinámicos relacionados con la reincidencia, las necesidades de los delincuentes y los desafíos que ellos encuentran al salir de la prisión. Los programas varían de acuerdo a los factores de riesgo y al tipo de problema de integración social que están diseñados a tratar. Muchos programas se concentran en los desafíos específicos que confrontan los delincuentes, tales como el uso de drogas, la dependencia de drogas o el desempleo. Muchos programas de reintegración han sido diseñados para tratar con categorías específicas de delincuentes, tales como los delincuentes reincidentes, delincuentes dependientes de drogas, delincuentes juveniles, delincuentes con enfermedades mentales o delincuentes sexuales peligrosos.¹⁷

La mayoría de los delincuentes se ven confrontados por una gama de desafíos sociales, económicos y personales que tienden a convertirse en obstáculos para su integración social. Algunos de estos desafíos son el resultado del ambiente social, la familia, los compañeros, el abuso de sustancias o los bajos niveles de educación y destreza. Los delincuentes pueden tener una historia de aislamiento y marginación social, abuso físico o emocional, empleo deficiente o desempleo, y estar involucrados en un estilo de vida delictual que comenzó a una edad temprana. Los delincuentes también pueden padecer discapacidad física y mental o problemas de salud, incluyendo aquellos relacionados con el abuso de sustancias y la adicción a las drogas. Muchos delincuentes tienen un serio déficit de destreza que les hace difícil competir y tener éxito en la comunidad: poca habilidad para las relaciones interpersonales, bajos niveles de educación formal, analfabetismo, funcionamiento cognitivo o emocional deficiente o falta de capacidad de planificación o gestión financiera.¹⁸

Los programas de reintegración institucional y de base comunitaria pueden tratar con los factores de riesgo al concentrarse en la motivación, la educación, el desarrollo de destrezas, el empleo, el alojamiento, las relaciones interpersonales, el tratamiento de drogas y alcohol, el cuidado de la salud mental y las intervenciones cognitivo-conductuales. En este sentido, es más probable lograr resultados positivos cuando las intervenciones y los servicios están inspirados por un enfoque “basado en la fuerza” para hacer uso de los bienes personales y comunitarios y así ayudar a los delincuentes a confrontar los desafíos personales y reintegrarse exitosamente

by Strengthening ‘Community Reintegration Factors’”, Visiting Experts’ Papers, S. Pitts, p. 3 ff.

16 G. Harper y C. Chitty, eds., *The Impact of Corrections on Re-offending: A Review of ‘What Works’*, 3rd ed., Home Office Research Study 291 (London, Home Office, Research, Development and Statistics Directorate, 2005).

17 Véase Y. Dandurand y otros, *Conditional Release Violations, Suspensions and Revocations: A Comparative Analysis* (Vancouver, International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, 2008), p. 8; y Griffiths, Dandurand y Murdoch, *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*, p. 4.

18 Ibid.

en la comunidad.¹⁹ La investigación también ha identificado una cantidad de intervenciones preventivas a tiempo que pueden reducir los factores de riesgo. Estas incluyen a la educación pre-escolar, la alfabetización de la familia, información y apoyo a los padres, formación en razonamiento y destreza social, cambio organizativo en las escuelas y esquemas de lectura.²⁰

Todas las intervenciones, sin importar su método, se realizan mejor si son parte de un programa integral diseñado para tratar con los problemas y desafíos específicos de cada delincuente como individuo.²¹ Es más probable generar resultados de reintegración positivos cuando se confrontan los factores que predisponen a los criminales hacia una conducta delictiva y cuando sus necesidades físicas y sociales pueden ser tratadas de una manera continua e integral tanto durante como después de su encarcelamiento.²² Es por esto que es importante enfatizar intervenciones completas, basadas en la continuidad de la atención, para proveer asistencia coherente a los delincuentes dentro y fuera de la prisión. La preparación para la reinserción debe comenzar obviamente antes de que el delincuente sea liberado. Posteriormente, las intervenciones deben facilitar la transición suave desde la prisión hacia la comunidad, reforzar lo bueno logrado en las prisiones por medio de tratamiento y programas de educación y continuar hasta que el éxito de la reintegración sea completo.²³ Con frecuencia a este enfoque se lo llama “asistencia permanente”, un modo de intervención en todo el sistema.²⁴

Desafortunadamente, este tipo de programa rara vez está a disposición de la mayoría de los delincuentes, que tienden a tener pocas, si alguna, oportunidades sociales y económicas. En particular en los países de ingresos bajos y medios, su situación puede verse agravada por extrema pobreza, exclusión social y falta de acceso a ninguna forma de atención a la salud, educación o asistencia. En tales casos, el encarcelamiento sólo complica los problemas que ya confrontan los delincuentes.

E. Los programas de reintegración y el sistema de justicia penal

Los programas de reintegración social también abarcan intervenciones realizadas con posterioridad a un arresto para derivar a los delincuentes apartándolos del sistema de justicia penal hacia una medida alternativa, incluyendo el proceso de justicia restaurativa o un programa de tratamiento adecuado. Las intervenciones de reintegración también pueden tener lugar dentro del contexto de una sanción basada en la comunidad — por ejemplo libertad condicional o servicio comunitario — para ayudar a los delincuentes a integrarse dentro de la comunidad, posiblemente con algún tipo de supervisión, y reparar las relaciones que se vieron afectadas

19 S. Maruna y T. LeBel, “Revisiting ex-prisoner reinsertion: a buzzword in search of a narrative”, in *Reform and Punishment: The Future of Sentencing*, S. Rex y M. Tonry, eds. (Cullompton, Devon, Willan Publishing, 2002), p. 158-180.

20 Griffiths, Dandurand y Murdoch, *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*, p. 4.

21 Ibid.

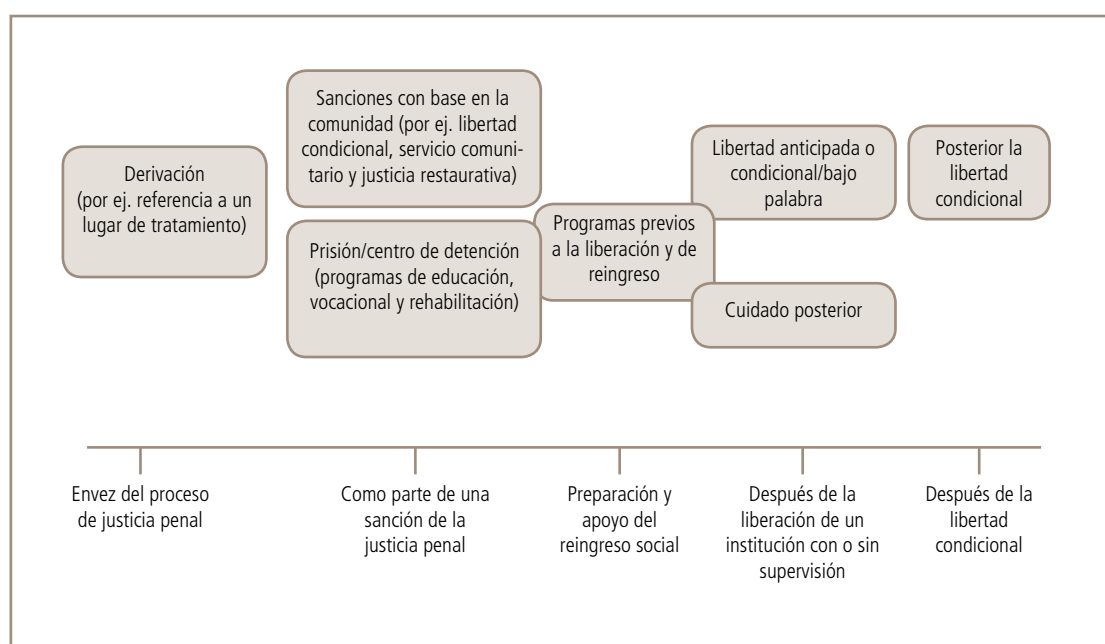
22 J. Travis, A. L. Solomon y M. Waul, *From Prison to Home: The Dimensions and Consequences of Prisoner Reentry* (Washington, D.C., Urban Institute, Justice Policy Center, 2001).

23 A. Fox, “Aftercare for drug-using prisoners: lessons from an international study”, *Probation Journal*, Vol. 49, N. 2 (2002), p. 120-129.

24 Véase M. Borzycki, *Interventions for Prisoners Returning to the Community* (Canberra, Australian Government Attorney-General’s Department, 2005).

por su conducta delictiva. Comparadas con la prisión, estas sanciones basadas en la comunidad son con frecuencia vistas como una manera más eficaz para apoyar la integración social de los delincuentes debido a que evitan someterles a marginalización y a los efectos dañinos de la prisión. El uso de sanciones basadas en la comunidad evita sacar a los delincuentes de la misma y colocarlos en una situación en la que eventualmente deben confrontar problemas de reinserción cuando son liberados. De hecho, la meta principal de las sanciones comunitarias es la integración de los delincuentes dentro de la comunidad para así reducir el riesgo de daño y re-delinuencia en el futuro.

Figura I. Programas de (re)integración social y el proceso de justicia penal



Como lo muestra la figura I, las intervenciones de reintegración social pueden tener lugar en diversas etapas del proceso de justicia penal e incluso fuera de ese proceso cuando los delincuentes son derivados a servicios y programas alternativos. Los programas de reintegración cubren una amplia gama de servicios e iniciativas patrocinadas o apoyadas por el sistema de justicia penal, con frecuencia en colaboración con organizaciones comunitarias y ONG. Los programas exitosos usualmente van dirigidos hacia los factores dinámicos del riesgo asociado con la reincidencia. Varios de esos programas se concentran en los desafíos específicos que confrontan los delincuentes, tales como el abuso de sustancias o el desempleo, o en grupos específicos de delincuentes, tales como los delincuentes sexuales o los delincuentes juveniles de alto riesgo. Obviamente hay también algunos delincuentes con necesidades especiales, circunstancias especiales o incluso con antecedentes culturales especiales que tienen que ser ubicados en programas especializados.²⁵

En algunas jurisdicciones, esto incluye medidas para dar un cierto fin a un proceso exitoso de reintegración social “borrando” o dejando de lado el registro de los antecedentes penales del delincuente. En Canadá, por ejemplo, sellar el registro penal de un delincuente que ha desistido

25 W. Willis y J.-P. Moore, *Reintegration of Indigenous Prisoners*, Research and Public Policy Series, N. 90 (Canberra, Australian Institute of Criminology, 2008).

del delito y ha completado un periodo sin cometer delitos en la comunidad es un paso importante de la reintegración social y un reconocimiento oficial de su éxito.²⁶

F. Normas internacionales

La rehabilitación de delincuentes y su integración exitosa dentro de la comunidad son algunos de los objetivos básicos de los sistemas de justicia penal. Esto está claramente reconocido tanto en las leyes de derechos humanos como así también en los estándares y normas de las Naciones Unidas,²⁷ muchas de las cuales se refieren directamente a la rehabilitación y reintegración social de los delincuentes. Incluyen estándares relacionados con las intervenciones en la prisión, incluyendo educación, formación vocacional y otros programas, y la necesidad de asegurar que los delincuentes se mantienen en contacto con el mundo exterior; los estándares que se aplican a la libertad anticipada de los delincuentes de la prisión; estándares que llaman a la provisión de ayuda y apoyo a los delincuentes con posterioridad a su liberación; estándares que promueven la participación comunitaria en el proceso de reintegración; como así también estándares que alientan la remisión y el uso de programas de base comunitaria en vez del encarcelamiento.

El Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos²⁸ declara que “el sistema penitenciario incluirá el tratamiento de prisioneros cuyo objetivo esencial será su reforma y rehabilitación social” (artículo 10, párrafo 3). Las Reglas Mínimas Estándar para el Tratamiento de Prisioneros²⁹ disponen:

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

Las Reglas también elaboran acerca del propósito de ese tratamiento:

“65. El tratamiento de los condenados a una pena o medida privativa de la libertad debe tener por objeto, en tanto que la duración de la condena lo permita, inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley, mantenerse con el producto de su trabajo, y crear en ellos la aptitud para hacerlo. Dicho tratamiento estará encaminado a fomentar en ellos el respeto de sí mismos y desarrollar el sentido de responsabilidad”

26 R. Ruddell y L. T. Winfree, “Setting aside criminal convictions in Canada: a successful approach to offender reintegration”, *The Prison Journal*, Vol. 86, N. 4 (2006), p. 452-469.

27 Para acceder rápidamente a la mayoría de los estándares de las Naciones Unidas a los que se refiere esta *Guía de Introducción*, ver el *Compendio de Estándares y Normas de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal*, publicado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en 2006. Se puede obtener en: www.UNODC.org/pdf/compendium/compendium_2006.pdf.

28 Resolución de la Asamblea General 2200 A (XXI), anexo.

29 *Derechos Humanos: Una Recopilación de Instrumentos Internacionales*, Volumen I (Primera Parte), *Instrumentos Universales* (Publicación de las Naciones Unidas, N. E.02.XIV.4 (Vol. I, Parte 1)), secc. J, N. 34.

Las diferentes consideraciones que deben aplicarse a las mujeres prisioneras son ahora reconocidas por las recientemente adoptadas Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para Mujeres Delinquentes (Reglas de Bangkok).³⁰ En su resolución que adopta estas Reglas, la Asamblea General reconoce que la cantidad de ofensoras mujeres no representa un riesgo para la sociedad y, como sucede con todos los delinquentes, su reclusión puede hacer que su reintegración social sea más difícil. Más aún, la regla 46 requiere que las autoridades penitenciarias, en cooperación con los servicios de libertad condicional y/o de asistencia social, los grupos comunitarios locales y las organizaciones no gubernamentales, elaboren y ejecuten programas de inserción amplios para el período anterior y posterior a la puesta en libertad en los que se tengan en cuenta las necesidades de género específicas de las mujeres.

Con respecto a niños delinquentes (menores de 18 años) el artículo 40, párrafo 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño³¹ declara que los Estados parte deben reconocer “la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad”. Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (las Reglas de Beijing)³² enfatizan la importancia de proporcionar instalaciones, servicios y demás asistencia necesaria que redunde en los mejores intereses del menor durante todo el proceso de rehabilitación. Requieren que se hagan los esfuerzos necesarios para “proporcionar a los menores, en todas las etapas del procedimiento, asistencia en materia de alojamiento, educación o formación profesional, empleo o cualquiera otra forma de asistencia, útil y práctica, para facilitar el proceso de rehabilitación” (regla 24.1). Siendo que la promoción del bienestar del menor delincuente es de suma importancia, las Reglas enfatizan la importancia de proporcionar servicios y asistencia para promover los mejores intereses del menor durante el proceso de rehabilitación. De acuerdo a las Reglas, el objetivo de la formación y el tratamiento ofrecido a los jóvenes ofensores colocados en instituciones es “garantizar su cuidado y protección, así como su educación y formación profesional para permitirles que desempeñen un papel constructivo y productivo en la sociedad” (regla 26.1).

El énfasis en “conducta conforme a la ley” y “papel constructivo en la sociedad” como objetivos del tratamiento se refieren obviamente a la prevención de la reincidencia (re-delincuencia) como objetivo supremo de la intervención de la justicia penal. Las Directrices para la Prevención del Delito³³ reconocen que la prevención del delito abarca una amplia gama de enfoques, incluyendo medidas para “prevenir la reincidencia proporcionando asistencia para la reintegración social de los delinquentes y mediante otros mecanismos preventivos (programas de reintegración)” (directriz 6 (d)). Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (las Directrices de Riad)³⁴ también se refieren a la importancia de las medidas para facilitar la socialización e integración de todos los niños y personas jóvenes (directriz 10). Las medidas abogadas por estos estándares para facilitar la integración social de los menores delinquentes también son relevantes para su reintegración social después de un período de detención o mientras están sirviendo una sentencia basada en la comunidad.

En los capítulos siguientes se hacen referencias más detalladas a las normas internacionales correspondientes.

30 Resolución de la Asamblea General 65/229, anexo.

31 Naciones Unidas, *Serie de Tratados*, Vol. 1577, N. 27531.

32 Resolución de la Asamblea General 40/33, anexo.

33 Resolución del Consejo Económico y Social 2002/13, anexo.

34 Resolución de la Asamblea General 45/112, anexo.

III. La implementación de programas de reintegración exitosos

No es poco común encontrar situaciones en las que las leyes y las políticas asumen que existen programas de reintegración en las prisiones y en la comunidad aún si, en la realidad, dichos programas apenas existen, son muy rudimentarios o son accesibles sólo para un porcentaje muy pequeño de delincuentes. Es bastante claro que, en ausencia de estrategias claras y efectivas para desarrollar, poner en práctica y apoyar tales programas, éstos continuarán siendo totalmente inadecuados para ayudar a los delincuentes y para proteger a la comunidad.

El Capítulo III examina el modo en que la policía, los funcionarios penitenciarios, los organismos gubernamentales y las organizaciones basadas en la comunidad pueden trabajar juntos para abordar algunos de los desafíos asociados con el desarrollo y administración de programas de reintegración exitosos. Enfatiza la colaboración entre esos organismos compartiendo el enfoque sobre la prevención de la reincidencia. Subraya la necesidad de asistencia permanente y considera el modo en que se pueden diseñar y poner en práctica los programas para tratar con las necesidades múltiples y variables de los diversos grupos de delincuentes. Intenta extraer algunas lecciones de iniciativas pasadas y prácticas actuales. El capítulo concluye revisando la cuestión de medir el impacto de las iniciativas de reintegración sobre la seguridad comunitaria y la prevención de la reincidencia.

A. Desarrollo de una estrategia de reintegración

Claramente se necesita un enfoque estratégico hacia el desarrollo de la prevención integral de la reincidencia y la reintegración de los delincuentes. Sin embargo, hay algunos pocos hechos inevitables que deben ser tenidos en cuenta al concebir e implementar las intervenciones para prevenir la reincidencia al supervisar y asistir a los delincuentes y asegurar su reintegración exitosa dentro de la comunidad. Estos son:

- Las prioridades de prevención del delito varían en cada comunidad y así también varían sus prioridades para la intervención y para los programas de prevención de la reincidencia.
- Los ex-delincuentes se ven confrontados por una miríada de desafíos que los predisponen a volver a delinquir con posterioridad a su puesta en libertad. Para prevenir la re-delincuencia, se debe tratar con los factores que la precipitaron en el pasado.

- Muchos ex-delincuentes tienen necesidades múltiples que deben ser abordadas de una manera integral, incluyendo capacidad limitada, cuestiones de abuso de sustancias y falta de apoyo familiar y comunitario. Muchos problemas entrelazados, de larga data, requieren soluciones a largo plazo e intervenciones importantes.
- Es imperativo que los servicios de reintegración institucional y de base comunitaria desarrollen asociaciones que cooperen con otros organismos gubernamentales y organizaciones comunitarias para desarrollar intervenciones integrales que movilicen todos los recursos disponibles para asistir y, cuando sea necesario, supervisar a los delincuentes.
- Usualmente es más eficaz trabajar con los delincuentes que administrarlos.
- La diferencia de género es importante y por lo tanto, al desarrollar intervenciones de reintegración es importante tratar con las necesidades y circunstancias específicas de las mujeres.
- La intervención de reintegración para delincuentes menores de edad debe tener en cuenta factores de desarrollo y educación.
- Con frecuencia es necesario tratar con las necesidades específicas y quizás singulares de los delincuentes que pertenecen a grupos minoritarios. Existe un considerable potencial para promover el desarrollo y mejora de la participación de las comunidades de las minorías étnicas para ayudar a los ex-delincuentes a reintegrarse a las mismas.
- Con frecuencia se debe atender específicamente a los desafíos singulares que presenta el asistir a los ofensores a regresar a comunidades rurales y remotas.³⁵

Estados Unidos de América

Estrategias Comunitarias

En los Estados Unidos de América, el Instituto Nacional de Correcciones, el Instituto Urbano y el Departamento de Justicia de los Estados Unidos han desarrollado recursos en línea para que las comunidades desarrollen sus propias estrategias para aumentar la seguridad pública al planificar la transición de los delincuentes de la cárcel a la comunidad. Esto intenta movilizar a las comunidades locales y alentar estrategias y pertenencias locales. Muchos estados están estableciendo Consejos de política de reinserción para desarrollar políticas, coordinar la programación a través de los organismos estatales, movilizar los recursos comunitarios y mejorar el proceso de reinserción.

Hay un juego de herramientas disponible en www.urban.org/projects/tjc/toolkit/.

Las estrategias integrales típicamente implican niveles múltiples de gobierno, coordinación a través de los organismos (salud, educación, administración penitenciaria, autoridades policiales, etc.) y movilización de recursos comunitarios.

³⁵ Esta lista ha sido adaptada de Griffiths, Dandurand y Murdoch, *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*, p. 41.

1. Características de las intervenciones de reintegración exitosa

Basándose en la evidencia disponible, parece ser que las intervenciones de reintegración más exitosas son aquellas que:

- Reflejan las prioridades de seguridad pública de la comunidad en la que se desarrollan
- Comprometen a la comunidad tanto en la planificación como en la puesta en práctica de la intervención y fomentan un fuerte sentido de pertenencia comunitaria.
- Se concentran en un grupo específico de delincuentes y en sus desafíos específicos
- Son sensible al género
- Se apoyan en métodos serios para evaluar las necesidades y factores de riesgo de los delincuentes
- Hacen que los delincuentes rindan cuentas y se hagan responsables de sus propias opciones y acciones
- Comienzan, si el delincuente está en prisión, lo más pronto posible mientras está privado de la libertad y continúan durante toda la transición y estabilización del mismo en la comunidad (asistencia permanente)
- Logran un equilibrio entre vigilancia y control por un lado y apoyo y asistencia por el otro
- Ofrecen asistencia en una manera integrada y complete y tratan los muchos desafíos interrelacionados que confrontan los delincuentes
- Se ofrecen como un esfuerzo coordinado de todos los organismos involucrados y se apoyan en una fuerte cooperación entre los organismos (apoyados por asociaciones y cooperación entre las agencias y protocolos de información, con una definición clara de los respectivos papeles a desempeñar y una clara articulación de los servicios a proveer, incluyendo los marcos de tiempo correspondientes)
- Están apoyados por prácticas serias de gestión de casos y sistemas adecuados de gestión de la información; los delincuentes necesitan un solo punto de contacto y apoyo para acceder a los servicios.
- Incluyen una estrategia bien pensada de comunicaciones y relaciones con los medios
- Tienen un sólido componente de evaluación que permite que las intervenciones evolucionen, se mejoren a sí mismas y sigan siendo responsables ante la comunidad por los resultados respecto a reducción del delito³⁶

2. Revisión del marco legal y reglamentario

Frecuentemente es necesario mejorar el marco legal y reglamentario existente para los programas de rehabilitación y reintegración. Como mínimo, un enfoque estratégico hacia el desarrollo de las políticas y programas de reintegración de delincuentes requiere una revisión cuidadosa de las leyes y políticas existentes y la intención de identificar todo obstáculo legal o reglamentario que pueda obstaculizar la cooperación entre las agencias y la provisión de una

36 Basado en Griffiths, Dandurand y Murdoch, *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*, p. 41.

supervisión y asistencia eficaz para los delincuentes en la comunidad. Hay varios aspectos de la legislación existente que pueden requerir atención, incluyendo:

- *Legislación y políticas de sentencia.* El Derecho Penal y sus disposiciones en cuanto a sentencias tienen un impacto sobre quién es sentenciado a prisión, por cuánto tiempo y con qué finalidad. Esto dicta la naturaleza e importancia de los programas de reintegración en la prisión y requiere atención.
- *Legislación de sentencia y alternativas basadas en la comunidad.* Las leyes existentes determinarán si son posibles las sentencias sin privación de la libertad y con qué frecuencia pueden ser aplicadas para las diversas categorías de delincuentes y tipos de delito.
- *Disposiciones legales relacionadas con la remisión.* Los programas de remisión son cruciales para la reintegración social de delincuentes y pueden facilitar su acceso oportuno a intervenciones adecuadas. Las leyes existentes concernientes al uso de autoridad discrecional a diversos niveles del sistema de justicia penal y la posibilidad de derivar a los delincuentes a intervenciones de justicia no penal deben con frecuencia ser revisadas, aclaradas o fortalecidas.
- *Leyes relacionadas con la libertad condicional.* Estas leyes y políticas gobiernan los objetivos, la disponibilidad de la libertad condicional como una opción de sentencia, las condiciones que conlleva la orden de libertad condicional y la naturaleza de la supervisión que se ofrece a los delincuentes que están en libertad condicional, así como las leyes que establecen el servicio de libertad condicional y sus responsabilidades.
- *Leyes concernientes a la administración de sentencias.* El cálculo, la remisión y la ejecución de sentencias impactan sobre el progreso del delincuente y su eventual retorno a la comunidad.
- *Leyes penitenciarias.* Las leyes y reglamentos que gobiernan la administración de las prisiones determinarán en parte el tipo de programas de reintegración y intervenciones que son posibles en la prisión.
- *Leyes de libertad condicional.* Las leyes y políticas que establecen diversos programas de libertad condicional y de libertad anticipada, incluyendo elegibilidad, proceso, proceso de toma de decisiones, condiciones, supervisión y administración del programa, determinarán con qué frecuencia los programas de libertad condicional o de libertad anticipada serán aplicados y en qué medida están diseñados para contribuir a la reintegración social de los delincuentes. Cuando no existen tales leyes, deben ser desarrolladas con carácter prioritario.
- *Leyes policiales.* También se debe someter a escrutinio las leyes y políticas que reglamentan a los organismos policiales, estableciendo su autoridad y mandato, definiendo su estructura de gobierno y estableciendo los parámetros generales dentro de los cuales se ejerce la función judicial. Estas leyes pueden hacerse más relevantes para la reintegración social de los delincuentes si dirigen y permiten que los funcionarios y organismos policiales colaboren con los organismos penitenciarios y las organizaciones comunitarias para facilitar la supervisión y la reintegración de los delincuentes.
- *Leyes de privacidad.* Las leyes de protección a la privacidad (y de acceso a la información) y el modo en que son aplicadas pueden facilitar u obstaculizar los intercambios de información

entre los diversos organismos que necesitan trabajar juntos para apoyar la reintegración de los delincuentes.

- *Las leyes de protección y educación de menores.* Las leyes de protección y educación de menores son con frecuencia relevantes para la reintegración de menores delincuentes, incluyendo la protección de niños que están en la cárcel con sus madres.
- *Leyes de justicia para menores.* La reintegración de menores delincuentes merece ser tratada como una prioridad. Las leyes de justicia para menores existentes deben por lo tanto ser revisadas desde el punto de vista, entre otros, de si disponen alternativas para la reclusión, si permiten la remisión, si aseguran que se proporcionen programas adecuados y educación para los menores privados de su libertad y facilitar la libertad anticipada y la reintegración social de los menores delincuentes.
- *Leyes de elegibilidad para los servicios.* Las diversas leyes y reglamentos que gobiernan la provisión de diversos tratamientos, servicios y esquemas de apoyo pueden afectar el acceso de los delincuentes a esos servicios. Los obstáculos para acceder a los servicios deben ser identificados y eliminados. Las leyes y políticas que regulan el acceso a los servicios médicos y a los medicamentos son con frecuencia relevantes para la situación de los delincuentes cuando regresan a la comunidad, en particular aquéllos que padecen enfermedades graves, enfermedad mental o un problema de abuso de sustancias, como así también para las mujeres embarazadas y los niños.
- *Leyes y tratados relacionados con la transferencia internacional de delincuentes.* Las leyes y tratados existentes pueden o no facilitar el retorno voluntario de los delincuentes extranjeros al país de su nacionalidad.
- *Leyes sobre drogas.* Las leyes y reglamentos que establecen disposiciones para los tribunales de tratamiento de drogas pueden tener un impacto positivo para reducir la reincidencia y los problemas de adicción subyacentes de los delincuentes que abusan de drogas.³⁷

3. Pasos esenciales para poner en práctica una estrategia de reintegración

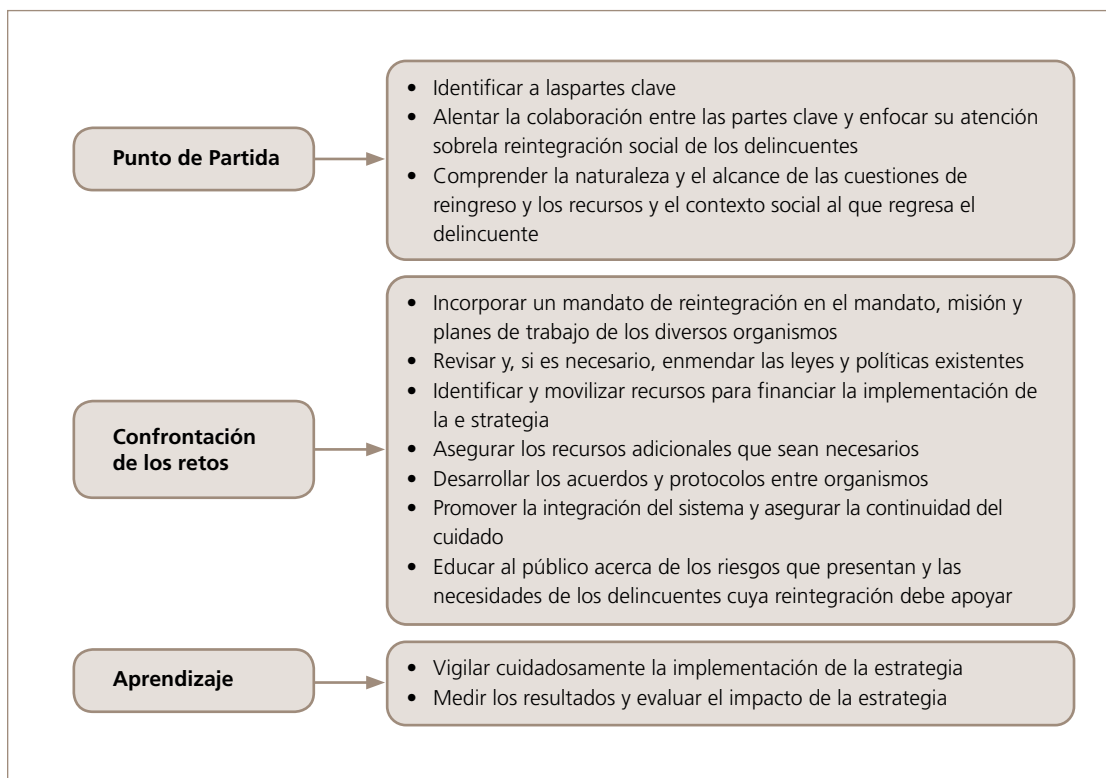
Se comprende que no existe una receta simple para desarrollar una estrategia eficaz y complete para prevenir la reincidencia y apoyar la reintegración social de los delincuentes. Puede ser que sea posible iniciar el proceso adoptando nueva legislación. En otras instancias, se puede enfatizar la creación de nuevas funciones o centros de responsabilidad con un mandato claro para apoyar la reintegración de delincuentes.

En China, por ejemplo, se ha creado recientemente la Oficina de Asistencia al Reasentamiento y Educación de Personas Liberadas, concurrentemente con el desarrollo de ayuda pos penitenciaria e instalaciones de transición para los delincuentes liberados y experimentación con diversas formas de sentencias comunitarias y alternativas de libertad condicional. El Servicio Penitenciario de Singapur ha creado la función de “funcionario de reintegración” con el man-

37 El objetivo de los tribunales de tratamiento de drogas es eliminar el abuso de drogas y la actividad criminal relacionada de los delincuentes por medio de programas de tratamiento y rehabilitación dirigidos por el tribunal (véase Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “¿Los tribunales de tratamiento de drogas funcionan!” 2005. Disponible en www.UNODC.org/pdf/drug_treatment_courts_flyer.pdf).

dato claro de trabajar de cerca con las organizaciones basadas en la comunidad. Obviamente el enfoque que se haga en cada país está determinado en gran medida por la legislación existente, los recursos, frecuentemente limitados, que están a disposición del sistema judicial como así también en la comunidad, y la receptividad de la población hacia la progresiva prevención de la reincidencia y las iniciativas de reintegración social. Sin embargo, algunos de los pasos esenciales de la planificación y puesta en práctica de una estrategia de reintegración para los delincuentes son bastante similares. La Figura II identifica algunos de esos pasos esenciales.

Figura II. Elementos de una estrategia



Normalmente es necesario que el desarrollo de una estrategia integral sea precedido por una revisión detallada de los servicios, políticas y prácticas existentes, como así también por una amplia consulta sobre la prevención específica de un delito y las cuestiones de reintegración social que confronta la comunidad. En Vietnam, por ejemplo, la implementación de una estrategia nacional para la reintegración social de menores delincuentes fue precedida por un estudio bastante extenso, realizado con la ayuda del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), sobre las cuestiones confrontadas y las prácticas locales existentes en cinco provincias.

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas Sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (las Reglas de Tokio)³⁸ contienen los siguientes consejos útiles para buscar la cooperación comunitaria con los programas de reintegración de base comunitaria:

38 Resolución de la Asamblea General 45/110, anexo.

“18. *Comprensión y cooperación de la sociedad*

“18.1 Debe alentarse a los organismos gubernamentales, al sector privado y a la comunidad para que apoyen a las organizaciones de voluntarios que fomenten la aplicación de medidas no privativas de la libertad.

“18.2 Se organizarán regularmente conferencias, seminarios, simposios y otras actividades para hacer cobrar conciencia de la necesidad de que la sociedad participe en la aplicación de medidas no privativas de la libertad.

“18.3 Se utilizarán todos los medios de comunicación para propiciar una actitud constructiva en la comunidad, que dé lugar a actividades que propicien una aplicación más amplia del régimen no privativo de la libertad y la reinserción social de los delincuentes.

“18.4 Se hará todo lo posible para informar a la sociedad acerca de la importancia de su función en la aplicación de las medidas no privativas de la libertad.”

B. Desarrollo de un Programa

Al comienzo, una de las tareas más difíciles en el diseño de programas de reintegración es determinar sus objetivos, alcance y métodos. Se trata de elegir opciones y posiblemente alinear tales opciones con las prioridades de prevención del delito de la comunidad. Se debe definir muy claramente cuál es la población delictiva objeto del programa y se deben comprender muy bien los factores de riesgo, necesidades y circunstancias particulares de ese grupo objetivo. A continuación se describen algunos de los pasos necesarios para desarrollar un programa de reintegración exitoso.

1. Comprender quién está siendo liberado de la prisión

Para desarrollar programas de reintegración social que satisfagan las necesidades de los prisioneros que regresan, como así también las preocupaciones de seguridad pública de la comunidad, se deben identificar tanto las preocupaciones de la comunidad como las características y los desafíos de reintegración de los delincuentes respectivos. Eventualmente algunas iniciativas pueden concentrarse principalmente en delincuentes juveniles, mientras que otras pueden concentrarse en delincuentes con problemas de abuso de sustancias. Por ejemplo, saber que existen pautas de afiliación y participación en pandillas entre los delincuentes que se reintegran a una comunidad dada puede ayudar a identificar a aquellos que tienen un mayor riesgo de reincidencia y sugerir un tipo distinto de intervención de reintegración. Este tipo de información de planificación acerca de la población delincente puede estar ya disponible en las instituciones penitenciarias.

2. Comprender la capacidad de la comunidad

Mapeo de la reinserción del prisionero

“El propósito de obtener, analizar y mapear los datos sobre el reingreso del prisionero es proporcionar información al público, los funcionarios gubernamentales, los hacedores de política, proveedores de servicio, antiguos prisioneros y demás acerca de la dinámica local del reingreso del prisionero. Estas partes interesadas pueden utilizar esta información para mejorar y refinar la política local, la provisión de servicios, y las respuestas comunitarias al reingreso. La iniciativa de mapeo de reingreso debe formar una asociación de las partes interesadas locales para guiar este proceso de diseminación del mapeo de reingreso para mejorar a las comunidades.”

Fuente: N. G. La Vigne, J. Cowan y D. Brazzell, *Mapping Prisoner Reentry: An Action Research Guidebook*, 2nd ed. (Washington, D.C., Urban Institute, Justice Policy Center, 2006). Disponible en www.urban.org/Uploaded-PDF/411383_reentry_guidebook.pdf.

La meta es desarrollar programas adecuados que respondan a las preocupaciones comunitarias, construyan sobre las cualidades de la comunidad y le permitan manejar los riesgos a los cuales puede estar expuesta. Por lo tanto es importante tener acceso a los datos de las comunidades en las que los delincuentes viven o a la que están planeando regresar. La capacidad de esas comunidades para recibir a los ex prisioneros depende de su capacidad para ofrecer servicios y supervisión.

Se han desarrollado algunos métodos que pueden ayudar a preparar un mapa de los datos de reinserción del delincuente usando un sistema de información geográfica y datos de planificación urbana. Los mapas que describen la concentración de prisioneros liberados en el área local proporcionan la base para una planificación de la iniciativa de reinserción. El mapeo puede proporcionar información valiosa acerca del modo en que la reinserción de los prisioneros puede afectar a las comunidades locales y en qué medida existen recursos y servicios para tratar con las necesidades de la población reinsertada. Los resultados de tales ejercicios de mapeo conducen con frecuencia a la identificación de comunidades a las que los delincuentes están regresando en cantidades desproporcionadamente grandes y por lo tanto a la decisión de concentrar los servicios y la supervisión en las áreas en las que los delincuentes son liberados. Esto puede servir para aumentar el acceso a los servicios y promover la capacidad de los proveedores de servicio para comprender a la comunidad en la que los delincuentes están viviendo.

El análisis y el mapeo de los datos de reinserción a nivel local pueden informar y mejorar los esfuerzos comunitarios para resolver los problemas de reinserción y reintegración. Cuando la información está diseminada cuidadosamente y presentada estratégicamente para crear el cimiento de una acción comunitaria positiva, el ejercicio de mapeo puede contribuir importantemente a crear una estrategia de participación comunitaria al enlistar el apoyo y la participación de las partes interesadas comunitarias.³⁹

³⁹ D. Brazzell, “Informing and engaging communities through reentry mapping”, Reentry Mapping Brief (Washington, D.C., Urban Institute, 2007).

3. Diseño de Programas

Se ha encontrado que las siguientes lecciones son clave para el desarrollo de programas exitosos:

- Establezca metas y expectativas logrables y realistas
- Tenga un modelo teórico claro y una articulación de la lógica del programa
- Establezca criterios precisos de elegibilidad para el programa (objetivos)
- Preste atención a las dificultades de implementación y puesta en práctica (por ej. Mantener el equilibrio entre supervisión y asistencia, asegurar la cooperación entre organismos, etc.)
- Asegure que los recursos humanos y financieros necesarios estén disponibles
- Monitoree y evalúe
- Mantenga la confianza de los profesionales, policía, jueces y comunidades locales
- Involucre a la comunidad
- Consulte con los beneficiarios

4. Financiación del Programa

Programas integrados

“Existe un creciente reconocimiento de que todas las intervenciones, sin importar su contenido, se implementan mejor cuando forman parte de un programa integral diseñado para tratar con los problemas, desventajas y cuestiones específicas de un prisionero individual.”

Fuente: M. Borzycki y E. Baldry, “Promoting integration: the provision of prisoner post-release services”, *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice* (Canberra, Australian Institute of Criminology, Septiembre 2003).

Asegurar la financiación continua de los programas de reintegración representa con frecuencia un desafío, en particular cuando existen diferentes organismos que tienen que proveer recursos para diferentes aspectos del programa. Los programas de reintegración no son necesariamente costosos, pero debido a que deben confiar en la contribución de diversos organismos financiados a través de diferentes mecanismos, con frecuencia es muy importante abordar a tiempo la cuestión de la financiación del proceso de desarrollo de un programa y asegurar que cada organismo tiene claro qué es lo que debe contribuir al programa, incluyendo un compromiso para hacer tal contribución. La financiación para los programas en prisión debe ser presupuestada y reconocidos por lo menos con la misma importancia que se da a todo otro aspecto de la administración penitenciaria.

5. Cooperación entre organismos

Los nuevos modelos de provisión de servicios para proporcionar asistencia permanente desde la prisión a la comunidad requiere la provisión de servicios a través de asociaciones de organismos múltiples e integrados que incluyan a las autoridades penitenciarias como así también a

los organismos gubernamentales y no gubernamentales responsables de la implementación de servicios de tratamiento y bienestar. Estos modelos requieren la implementación de prácticas serias de gestión de casos, usualmente ubicando a un gestor de casos como punto central para la entrega o repartición del tratamiento, apoyo e incluso supervisión. Típicamente se recomienda que un solo organismo asuma el rol de líder de la asociación y sea responsable de coordinar la intervención. En parte, con frecuencia es también una cuestión de ayudar a los diversos asociados y demás partes interesadas a desarrollar una visión de lo que se va a lograr y un lenguaje en común para comunicarse mejor acerca de los objetivos del programa y del proceso.

La cooperación entre organismos, en la práctica, con frecuencia debe estar apoyada por acuerdos y protocolos de cooperación detallados que articulen claramente las respectivas responsabilidades de todos los organismos, los recursos que van a comprometer y su compromiso de servicio.

Vietnam

Trabajando con definiciones compartidas

Para eliminar la confusión que puede existir con respecto a algunos de los conceptos que se incluyen en un programa de reforma penitenciaria en particular, a veces es útil diseñar un instrumento de comunicación que pueda ayudar a los participantes a desarrollar un lenguaje en común.

Por ejemplo en Vietnam, el Ministro de Justicia y la oficina local de UNICEF han desarrollado un léxico bilingüe (Inglés/Vietnamita) de justicia para menores que define los términos clave de una manera que es localmente relevante y coherente con las leyes nacionales. Este instrumento de comunicación fue desarrollado durante un período de tiempo, basándose en el consenso emergente. Ha ayudado a todas las partes correspondientes a acordar un lenguaje en común. También es útil para asegurar la traducción coherente de los nuevos conceptos de un idioma al otro.

Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Ministerio de Justicia de Vietnam, *Minors Justice Lexicon* (Hanoi, 2009).

Características de los enfoques exitosos de la reintegración por parte de varios organismos

- Claridad de los objetivos
- Asignación específica de los recursos
- Claridad de los roles del personal (y organismo) respectivos
- Liderazgo y pertenencia para llevar las cosas hacia adelante
- Procedimientos para tomar decisiones conjuntas
- Aprecio de la importancia del rol de las familias
- Buenas comunicaciones y procedimientos para resolver problemas de comunicación
- Buena supervisión del personal e inversión en desarrollo y formación
- Elementos de reflexión y evaluación del progreso hacia los objetivos establecidos y revisión de los procedimientos si son ineficaces o resultan ser un obstáculo.

Fuente: A. Haggel, "Key elements of effective practice: resettlement" (London, Youth Justice Board, 2004).

Lo ideal es que los organismos asociados puedan contar con algún tipo de sistema de gestión de la información, ofreciendo a la vez debida protección a la información confidencial y protegiendo a los individuos contra el posible mal uso de esa información.

La cooperación entre organismos es usualmente bien servida cuando está formalizada y acompañada por protocolos claros para compartir los recursos, compartir la información y resolver los problemas. Los respectivos roles y responsabilidades de cada organismo deben estar claramente definidos y entendidos, y el personal de cada organismo puede beneficiarse al comprender las respectivas políticas y prácticas – con frecuencia diferentes – de otros organismos. La provisión de servicios en colaboración puede ser mejorada con protocolos adecuados de cooperación entre los organismos y acuerdos para compartir la información. Cuando sea posible, las organizaciones involucradas pueden considerar vincular los sistemas de información de modo que la información proveniente de la justicia penal, salud, trabajo y servicios sociales pueda ser compartida y analizada eficazmente como sea adecuado.

Comprender la importancia de compartir la información y al mismo tiempo adherirse a la naturaleza confidencial de cierta información es un primer paso importante. Es importante identificar un subconjunto realista de información que pueda ser compartida y ponerla a disposición de quienes toman las decisiones. El diseño de procedimientos por los cuales los individuos puedan dar su consentimiento informado permitiendo el acceso entre organismos a su información personal usualmente representa parte de la solución.

La colaboración estrecha entre los diversos organismos involucrados les ayuda a comunicar públicamente su enfoque de la seguridad comunitaria y la prevención de la reincidencia. Normalmente es útil crear y mantener mecanismos para la supervisión de los servicios, comunicación para compartir la información y solución de problemas a través de los diversos organismos y organizaciones. Con frecuencia es necesario establecer una comisión de funcionarios de alto rango y líderes comunitarios para proporcionar un mecanismo de coordinación central y para guiar la estrategia comunitaria en general. El trabajo de tal comisión debe estar bien apoyada por un personal que pueda facilitar las comunicaciones de rutina entre los organismos, preparar y facilitar reuniones y preparar materiales.

6. El rol de la policía

Las iniciativas de reintegración de delincuentes y prevención de la reincidencia cuadran muy bien dentro del modelo de policía comunitaria y su énfasis en resolver la causa subyacente de un problema delictivo por medio de la colaboración con otros organismos y partes interesadas locales. La policía tiene un importante papel a desempeñar en las iniciativas de reintegración de prisioneros. Es por esto que la policía debe expandir su entendimiento tradicional de ejecución y aplicación de la ley para incluir la prevención del delito, la solución de problemas, compromiso comunitario y asociaciones estratégicas. Aquellos involucrados en apoyar la reintegración de los delincuentes pueden ganar mucho de la participación policial. La participación de la policía también puede apoyar tanto la supervisión de los delincuentes como las funciones de asistencia en la comunidad, como así también alentar a los delincuentes para que cumplan con las condiciones de su liberación o libertad condicional.

La policía y la reintegración de los delincuentes

“Como parte interesada primaria en la reducción de la reincidencia entre los prisioneros puestos en libertad, la policía puede responder al:

- “Asociarse con la libertad condicional para mejorar la supervisión
- “Facilitar sesiones para notificar a los prisioneros que regresan acerca de las expectativas y el apoyo de la comunidad
- “Recoger y compartir información de inteligencia sobre conductas que indican problemas de reintegración en la comunidad (por ej. Juntarse con la antigua pandilla, violar las restricciones del toque de queda)
- “Construir sobre las asociaciones existentes (e integrando nuevos asociados) para fortalecer la acción colaboradora de las iniciativas de reinserción.
- “Conectar a los ex delincuentes con los servicios y recursos comunitarios
- “Comunicarse con los residentes para superar barreras causadas por perjuicios sufridos anteriormente”

Fuente: N. G. La Vigne y otros, *Prisoner Reentry and Community Policing: Strategies for Enhancing Public Safety* (Washington, D.C., Urban Institute, Justice Policy Center, 2006). Disponible en www.urban.org/Uploaded-PDF/411061_COPS_reentry_monograph.pdf.

C. Seguimiento y evaluación del programa

La intención de esta sección es servir como una introducción general a los elementos clave de seguimiento y evaluación del programa que también son aplicables a los programas de reintegración social. La ONUDD espera poder publicar en un futuro cercano guías adicionales y material más enfocado sobre esta materia tan importante.

1. La necesidad de seguimiento y evaluación del programa

La programación basada en evidencia asume que los resultados del programa son monitoreados y evaluados para determinar si los objetivos y metas del programa han sido logrados. La programación basada en la evidencia también asume que el resultado de esa evaluación es revisado e integrado en la programación futura. Asume además que las lecciones aprendidas por medio de los programas y buenas prácticas anteriores sean identificadas y tenidas en cuenta para el diseño de las intervenciones futuras. Todo esto se predica acerca del uso de criterios claros con los que se pueda medir los resultados del programa y el uso de técnicas y procesos de medición serios.

En términos muy generales, evaluar un programa implica determinar si las metas de los programas fueron o no fueron adecuadas y si las actividades fueron implementadas eficientemente y las metas alcanzadas. La evaluación nos ayuda a comprender por qué y en qué medida los resultados que se intentaron lograr han sido logrados por un programa o intervención en particular. También nos informa acerca del impacto más amplio de esas intervenciones sobre las partes interesadas y las instituciones.

Además de los mecanismos de rendición de cuentas que la apoyan, una evaluación adecuada es una fuente importante de evidencia acerca de los resultados logrados y, como tal, es un instrumento de aprendizaje de lecciones que contribuye a crear conocimientos acerca del mejor modo de lograr ciertas metas y objetivos de un programa. Cuando los resultados de las evaluaciones de varios programas destinados a los mismos objetivos son comparados y contrastados se pueden identificar buenas prácticas y aprender y comunicar ampliamente las lecciones aprendidas para mejorar la calidad en general de la programación en todo el sector.⁴⁰

De acuerdo a las *Normas de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas*:⁴¹

“Una evaluación es una valoración, lo más sistemática e imparcial posible, de una actividad, proyecto, programa, estrategia, política, tópico, tema, sector, área operativa, desempeño institucional, etc. Incide principalmente sobre los logros esperados y alcanzados, examinando la cadena de resultados, los procesos, los factores contextuales y la causalidad, a fin de entender los logros o la ausencia de éstos. Su objetivo es determinar la relevancia, el impacto, la efectividad, la eficiencia y la sostenibilidad de las intervenciones y contribuciones de las organizaciones del sistema de las NU. Una evaluación debe suministrar información basada en evidencia que sea creíble, fiable y útil, facilitando la incorporación oportuna de los hallazgos, recomendaciones y lecciones en los procesos de toma de decisiones de las organizaciones del sistema de las NU y de sus miembros.”

La esencia de un programa de evaluación es medir los resultados de un programa (intencionales o no) y relacionar eso con sus metas y objetivos. La definición de “evaluación” del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha sido adoptada por todas los grandes organismos internacionales de desarrollo. La definición refiere a cinco criterios de evaluación que deberían ser usados para evaluar intervenciones. Pueden ser resumidos del siguiente modo:

- La **relevancia** de un proyecto o programa es la medida en la que dichos objetivos son coherentes con los requerimientos de los beneficiarios, las necesidades y prioridades de un país, las normas internacionales relevantes, las prioridades globales y las políticas de los asociados y donantes.
- **Eficiencia** es la medida de lo bien que los insumos (fondos, experiencia, tiempo, etc.) son convertidos en resultados.
- **Eficacia** es la medida en la que un proyecto o programa logra sus objetivos y logros esperados y produce los resultados planificados.
- **Impacto** son los efectos a largo plazo, positivos o negativos, primarios o secundarios, producidos por una intervención, directa o indirectamente, intencionales o no intencionales. El impacto es la medida de todos los efectos significantes del programa, positivos o negativos, esperados o imprevistos, sobre sus beneficiarios y demás partes afectadas.

40 Véase también Grupo Institucional sobre Justicia Juvenil, *Criterios para el Diseño y la Evaluación de Programas de Reforma de la Justicia de Menores* (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2010). Disponible en www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Criteria_E_book.pdf.

41 Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, “Normas de evaluación en el sistema de la ONU” (2005), par. 1.2. Disponible en www.escwa.un.org/divisions/pptcd/upload/uneg.pdf.

- **Sostenibilidad** es la medida en la que los beneficios del proyecto o programa perdurarán después de su terminación y la probabilidad de continuar siendo beneficioso a largo plazo.

Estos criterios son interdependientes y no se excluyen mutuamente. No necesariamente excluyen otros criterios que también pueden ser usados para enfocar mejor una evaluación sobre las características específicas de una intervención o su contexto.⁴²

2. Medición del impacto de los programas de reintegración social

Un motivo por el cual es difícil identificar las buenas prácticas con respecto a los programas de reintegración radica en el hecho de que muchos organismos quedan satisfechos con medir simplemente los resultados del programa y no prestan suficiente atención a la tarea más controvertida y difícil de medir los resultados del programa.

Evaluar la eficacia de un programa de intervención implica los tres siguientes pasos como mínimo:

- Medir el cambio en los resultados observados
- Atribuir el cambio de los resultados observados al programa (es decir, ¿el cambio resulta del programa o de una de sus actividades?)
- Juzgar el valor del cambio con referencia o comparación con estándares, metas, puntos de referencia u otros programas

Una evaluación presupone que los objetivos y metas del programa que está siendo evaluado hayan sido claramente especificados y definidos en términos de resultados mensurables. Desafortunadamente no siempre es así (por ej. los resultados intencionales no están declarados como cambios mensurables en el tiempo; objetivos que no son realistas o que son conflictivos; y objetivos o mediciones del éxito que no están especificados).

Más aún, la cuestión de en qué medida ciertos resultados observados pueden lógicamente y legítimamente ser atribuidos a un programa es compleja. La tarea de “atribución”, a la que esta cuestión se denomina con frecuencia, se hace más difícil debido a la poca validez interna del programa. Cuando la validez interna del programa no ha sido bien establecida, la atribución usualmente se convierte en un desafío importante. La atribución también se complica debido a la presencia de los efectos de programas múltiples y de diversos cambios sociales e institucionales que son en sí mismos bastante difíciles de aislar de los resultados del programa que está siendo evaluado. Evaluar la eficacia de un programa obviamente se hace complicado cuando sólo hay una base lógica tenue sobre la cual determinar en qué medida los cambios observados en los resultados pueden ser atribuidos válidamente al programa en sí mismo.

⁴² Grupo Institucional sobre Justicia Juvenil, *Criterios para el Diseño y la Evaluación de Programas de Reforma de la Justicia de Menores*, ps. 11-14.

3. Medición de la reincidencia

Como han hecho notar los investigadores, “la gente comete delitos por muchos motivos y también pueden dejar de cometer delitos por muchos motivos”.⁴³ La intervención de la justicia penal no es necesariamente el factor más importante que influye en el desistimiento del delito. Sin embargo, el desistimiento (falta de reincidencia) es el resultado que se desea obtener de las intervenciones de reintegración y usualmente se mide por un indicador tal como la repetición de la delincuencia, la condena o el encarcelamiento.

Sin embargo, los índices de reincidencia son difíciles de establecer. Las estimaciones de los índices de reincidencia están influenciadas por el cómo y cuándo la re-delincuencia es medida. Además, la reincidencia puede ser medida en diferentes puntos de los contactos conocidos del delincuente con el sistema de justicia penal.⁴⁴ Medir la reincidencia (sea en base a los datos oficiales o en encuestas de información propia) es siempre difícil. El uso de los índices de reincidencia (como representante de la re-delincuencia) está lleno de defectos: es un recuento incompleto de la delincuencia real, como así también una medición de todo o nada; no tiene en cuenta los cambios en la naturaleza, severidad o frecuencia de los delitos cometidos. Por lo tanto, aún si la reincidencia es un indicador inevitable del desempeño de los programas de reintegración, debe ser suplementada por otros indicadores más discernientes.

43 A. Worrall y C. Hoy, *Punishment in the Community: Managing Offenders, Making Choices* (Cullompton, Devon, Willan Publishing, 2005), p. 11.

44 Grupo Institucional sobre Justicia Juvenil, *Criterios para el Diseño y la Evaluación de Programas de Reforma de la Justicia de Menores*, p. 2.

IV. Programas de reintegración en las prisiones

Este capítulo esencial de la *Guía de Introducción* comienza con una revisión de los Estándares y normas internacionales aplicables a los programas basados en la prisión. Enfatiza la importancia del tratamiento, la educación y los programas de rehabilitación en las prisiones para preparar a los prisioneros para un retorno exitoso a la comunidad y prevenir la reincidencia. Revisa algunos programas cognitivos o de comportamiento y otros programas de tratamiento, como así también programas más especializados para tratar con los factores de riesgo y necesidades de los delincuentes y ayudarles a prepararse para los desafíos que habrán de confrontar con posterioridad a su liberación. Esto incluye programas de planificación previos a la liberación e instalaciones de transición que con frecuencia son cruciales para la reinserción exitosa del delincuente dentro de la comunidad y su desistimiento del delito.

Los delincuentes que se encuentran en las prisiones se ven confrontados por una gama de desafíos sociales, económicos y personales que tienden a complicar de manera importante su reintegración social. Algunos de esos desafíos resultan de sus propias circunstancias y de sus experiencias pasadas. Otros desafíos son consecuencia directa del encarcelamiento y la actitud y disposición típica de la comunidad hacia los ex-delincuentes.

Los delincuentes pueden tener una historia de aislamiento y marginación social, abuso físico o emocional, empleo deficiente o desempleo, y estar involucrados en un estilo de vida delictual que comenzó a una edad temprana. Los delincuentes también pueden padecer discapacidad física y mental o problemas de salud, incluyendo aquellos relacionados con el abuso de sustancias y la adicción a las drogas. Muchos delincuentes tienen un serio déficit de destreza que les hace difícil competir y tener éxito en la comunidad: poca habilidad para las relaciones interpersonales, bajos niveles de educación formal, analfabetismo, funcionamiento cognitivo o emocional deficiente o falta de capacidad de planificación o gestión financiera.

El encarcelamiento en sí mismo puede tener varios “efectos colaterales”⁴⁵ sobre los delincuentes: pueden haber perdido sus medios de vida, sus efectos personales, su capacidad para mantener alojados a sí mismos y a su familia; pueden haber contraído alguna enfermedad seria al estar en la prisión; pueden haber perdido relaciones personales importantes y la reclusión puede haber dañado sus redes sociales; y pueden haber sufrido dificultades de salud mental o adquirido

45 Borzycki y Makkai, *Prisoner Reintegration Post-release*, p. 10.

hábitos y actitudes contraproducentes.⁴⁶ Se sabe que las condiciones de la reclusión y el régimen de la prisión contribuyen a la institucionalización de los delincuentes, lo que tiende a obstaculizar su capacidad para reintegrarse a la sociedad cuando son liberados. Sin programas eficaces que ayuden a los ofensores a confrontar estos desafíos múltiples, la probabilidad de éxito de su reintegración social es muy pobre.

Los programas institucionales diseñados para preparar a los delincuentes para su reinserción en la sociedad incluyen diversos programas cognitivos-de comportamiento y de desarrollo de destreza, atención de la salud mental, tratamiento por dependencia de drogas, educación, formación laboral, terapia psicológica y mentores. Estos programas son más eficaces cuando están basados en un diagnóstico y evaluación completa de los delincuentes y de su situación. Dichas evaluaciones deben hacerse lo más pronto posible apenas los delincuentes han sido admitidos en una institución y, si es posible, servir como base para un plan de intervención completo. Las intervenciones eficaces dependen de métodos serios de implementación de programas y buenas prácticas de gestión de casos, como así también la presencia de personal bien entrenado con la capacidad y experiencia para manejar e implementar las intervenciones.

Los programas institucionales eficaces tienden a concentrarse en una cantidad de factores dinámicos del riesgo y otros desafíos que requieren atención para preparar a los delincuentes para su liberación y reintegración social exitosa. Sin embargo, muchos prisioneros cumplen con sentencias bastante cortas que no les permiten participar en programas. Dado que el acceso a esos programas es usualmente limitado y la participación en ellos es normalmente voluntaria, una gran cantidad de prisioneros no pueden participar o no participan en programas adecuados y subsecuentemente se los libera a la comunidad sin ninguna preparación previa. Por lo tanto existe la necesidad de que se ofrezcan programas adecuados en la comunidad.

También se pueden ofrecer algunos programas especializados en un momento cercano a la liberación del delincuente, usualmente en colaboración con organismos de base comunitaria equipados para proporcionar servicios de ayuda pos penitenciaria y seguimiento con los delincuentes después de su liberación. El tratamiento y apoyo recibido por los delincuentes durante su reclusión con frecuencia debe continuar después de su liberación para asegurar que su reinserción en la comunidad tenga éxito. Por lo tanto es importante planificar la liberación de delincuentes de modo que reciban servicios y apoyo ininterrumpidos cuando regresen a la comunidad. Esto lo logran los funcionarios de la prisión estableciendo los vínculos necesarios y colaborando con los organismos de salud y otros diversos proveedores de servicios de base comunitaria.

Todos los programas deben ser diseñados de una manera sensible al género y tratar, cuando corresponda, las necesidades y circunstancias especiales de las mujeres. Los programas también deben ser culturalmente sensibles y los profesionales que los pongan en práctica deben ser culturalmente competentes. El conocimiento cultural debe ser institucionalizado y los programas implementados, tal como se requiere, de una manera que reflejen y respete la diversidad cultural. Esto incluye la programación en los idiomas con los que los delincuentes se sientan más cómodos.

46 Véase Dandurand y otros, *Conditional Release Violations, Suspensions and Revocations*, p. 9.

A. Normas internacionales

Las Reglas Estándar Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos tienen mucho que decir acerca de las condiciones de detención y administración de las prisiones. Las condiciones prevalentes dentro de las prisiones, los recursos de los que disponen las autoridades penitenciarias y la calidad y competencia del personal de las mismas tiene mucho que ver en cuanto a si la experiencia de reclusión ayuda o posiblemente previene la reintegración social exitosa de los delincuentes con posterioridad a su liberación. Las Reglas Estándar Mínimas también se refieren a la naturaleza y el propósito del tratamiento de los prisioneros del siguiente modo (regla 65):

“65. El tratamiento de los condenados a una pena o medida privativa de la libertad debe tener por objeto, en tanto que la duración de la condena lo permita, inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley, mantenerse con el producto de su trabajo, y crear en ellos la aptitud para hacerlo. Dicho tratamiento estará encaminado a fomentar en ellos el respeto de sí mismos y desarrollar el sentido de responsabilidad.”

La regla 80 se refiere específicamente a la importancia de preparar a los prisioneros para su liberación y reintegración:

“80. Se tendrá debidamente en cuenta, desde el principio del cumplimiento de la condena, el porvenir del recluso después de su liberación. Deberá alentarse al recluso para que mantenga o establezca relaciones con personas u organismos externos que puedan favorecer los intereses de su familia así como su propia readaptación social.”

Una de las reglas concierne al sector penitenciario y a la necesidad de dar un trabajo a los delincuentes que, en la medida de lo posible, “deberá contribuir por su naturaleza a mantener o aumentar la capacidad del recluso para ganar honradamente su vida después de su liberación” (regla 71, párrafo (4)) y que sea similar al trabajo fuera de las prisiones (regla 72, párrafo (1)). Además, la regla 76, párrafo (1), dispone que “debe haber un sistema de *remuneración* equitativa por el trabajo de los reclusos”.⁴⁷

Las normas internacionales promueven el tratamiento individualizado de los prisioneros y con tal objeto enfatizan mucho la necesidad de realizar evaluaciones adecuadas de los delincuentes lo más pronto posible después de su admisión en la prisión y regularmente después de ello. Además hay varias normas internacionales relacionadas con el contacto de los delincuentes con la familia y la comunidad, educación y orientación vocacional que merecen ser atendidas aquí.

1. Evaluación y tratamiento individualizado

Las Reglas Estándar Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos reconocen la necesidad de individualizar el tratamiento de acuerdo a las necesidades individuales de los delincuentes (reglas 59-63). Para ello, es necesario evaluar debidamente a los prisioneros y preparar un programa de tratamiento adecuado a sus necesidades, capacidades y disposiciones (regla 69).

⁴⁷ Véase también el principio 8 de los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos (Resolución de la Asamblea General 45/111, anexo), que dispone: “Se crearán condiciones que permitan a los reclusos realizar actividades laborales *remuneradas* y útiles que faciliten su inserción en el Mercado laboral del país y les permitan contribuir al sustento económico de su familia y al suyo propio.”

Las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de su Libertad⁴⁸ enfatizan tanto la importancia de evaluar a los delincuentes juveniles recluidos en instituciones como de comprender sus necesidades, como así también la obligación de ofrecerles programas adecuados que traten con sus necesidades y con los desafíos que confrontan. De hecho, las normas existentes recomiendan una evaluación de los delincuentes juveniles y sus necesidades antes de que sean sentenciados a alguna forma de detención y la preparación de un informe previo a la sentencia o informe de consulta social.⁴⁹ En el Capítulo VII de la *Guía de Introducción* se presentan más detalles acerca de los estándares relacionados con la reintegración de menores delincuentes.

Para las mujeres, las Reglas de Bangkok Reglas hacen un llamado a métodos de evaluación y clasificación que traten con las necesidades y circunstancias específicas del género de las mujeres prisioneras “a fin de asegurar la planificación y ejecución apropiadas e individualizadas de programas orientados a su pronta rehabilitación, tratamiento y reinserción social” (regla 40). La regla 41 especifica que es lo que se debe lograr por medio de este enfoque con sensibilidad de género:

“41. Para efectuar una evaluación de riesgos y una clasificación de las reclusas en que se tengan presentes las cuestiones de género, se deberá:

“(a) Tener en cuenta que las reclusas plantean un menor riesgo para los demás en general, así como los efectos particularmente nocivos que pueden tener las medidas de alta seguridad y los grados más estrictos de aislamiento en las reclusas;

“(b) Posibilitar que a efectos de la distribución de las reclusas y la planificación del cumplimiento de su condena se tenga presente información fundamental sobre sus antecedentes, como las situaciones de violencia que hayan sufrido, su posible historial de enfermedad mental y de uso indebido de drogas, así como sus responsabilidades maternas y de otra índole relativas al cuidado de niños;

“(c) Velar por que en el régimen de cumplimiento de condena de las reclusas se incluyan programas y servicios de rehabilitación que satisfagan las necesidades propias de su género;

“(d) Velar por que se albergue a las reclusas que requieran atención de salud mental en recintos no restrictivos y cuyo régimen de seguridad sea lo menos estricto posible, para que reciban tratamiento adecuando en lugar de asignarlas a centros cuyas normas de seguridad sean más rigurosas por la exclusiva razón de tener problemas de salud mental.”

2. Contactos con la familia y la comunidad

El derecho de los prisioneros a mantener contacto y ser visitados por miembros de su familia también es enfatizado en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, en parte como un medio para que los delincuentes se preparen para su regreso a la comunidad (regla 79):

48 Resolución de la Asamblea General 45/111, anexo.

49 Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing), regla 16.

“79. Se velará particularmente por el mantenimiento y el mejoramiento de las relaciones entre el recluso y su familia, cuando éstas sean convenientes para ambas partes.”⁵⁰

El contacto con la familia es especialmente importante para los menores delincuentes. El mantenimiento o restablecimiento de los contactos y relaciones son con frecuencia un requisito previo para que la reintegración tenga éxito. Las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de su Libertad enfatiza que es necesario que los delincuentes menores que estén detenidos se mantengan en comunicación con el mundo exterior para prepararles para su retorno a la comunidad (regla 59):

“59. Se deberán utilizar todos los medios posibles para que los menores tengan una comunicación adecuada con el mundo exterior, pues ella es parte integrante del derecho a un tratamiento justo y humanitario y es indispensable para preparar la reinserción de los menores en la sociedad. Deberá autorizarse a los menores a comunicarse con sus familiares, sus amigos y otras personas o representantes de organizaciones prestigiosas del exterior, a salir de los centros de detención para visitar su hogar y su familia, y se darán permisos especiales para salir del establecimiento por motivos educativos, profesionales u otras razones de importancia. En caso de que el menor esté cumpliendo una condena, el tiempo transcurrido fuera de un establecimiento deberá computarse como parte del período de cumplimiento de la sentencia.”

Las Reglas también se refieren a que “todo menor tendrá derecho a recibir visitas regulares y frecuentes, en principio una vez por semana y por lo menos una vez al mes, en condiciones que respeten la intimidad del menor, el contacto y la comunicación sin restricciones con la familia y con el abogado defensor” (regla 60), como así también el derecho a comunicarse por escrito o por teléfono por lo menos dos veces por semana con la persona de su elección y a recibir correspondencia (regla 61). Las reglas europeas para menores delincuentes sujetos a sanciones y medidas van aún más allá y estipulan que las autoridades institucionales tienen el deber de asistir a los menores a mantener contacto adecuado con el mundo exterior y proporcionarles los medios para hacerlo.⁵¹

Para las mujeres prisioneras, las Reglas de Bangkok alientan el contacto entre estas mujeres y sus hijos (o los tutores o representantes legales de sus hijos) y hacen un llamado a tomar medidas para contrarrestar las desventajas que confrontan las mujeres detenidas en instituciones lejanas de su hogar (regla 26). Agregan que las visitas en que se lleve a niños, preferiblemente por períodos largos, deben hacerse en un entorno propicio para que la experiencia de la visita sea positiva, incluyendo la actitud del personal, y permitir el contacto libre entre la madre y el niño (regla 28). Finalmente, hacen un llamado a facilitar las visitas a las mujeres prisioneras como una condición importante para asegurar su bienestar psicológico y su reintegración social, pero también estipulan que, debido a posibles experiencias pasadas de violencia familiar, se debe consultar a las mujeres acerca de a quién se permitirá visitarlas (reglas 43-44).

50 Véase también el principio 19 del Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas que están bajo alguna Forma de Detención o Reclusión (Resolución de la Asamblea General Assembly 43/173, anexo) y la Declaración de Kampala sobre la Declaración de las Condiciones de Prisión en África (Resolución del Consejo Económico y Social 1997/36, anexo), par. 6.

51 Véase reglas 84 y 85, de las reglas europeas para delincuentes menores sujetos a sanciones o medidas (recomendación CM/Rec (2008) 11, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 5 de Noviembre de 2008).

3. Educación y orientación vocacional

Las normas internacionales también se refieren a la necesidad de proporcionar educación (y lo hacen con carácter obligatorio para reclusos jóvenes o analfabetos) e integrar esos programas con el sistema educativo del país para asegurar que los prisioneros puedan continuar sin mayores dificultades con su educación después de su puesta en libertad (Reglas Estándar Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, regla 77). El Párrafo 7 de la Declaración de Kampala sobre Condiciones de Prisión en África⁵² vincula específicamente la provisión de educación y formación con la necesidad de facilitar la reintegración de los prisioneros en la sociedad con posterioridad a su liberación.

El principio 8 de los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos⁵³ establece que “Se crearán condiciones que permitan a los reclusos realizar actividades laborales remuneradas y útiles que faciliten su reinserción en el mercado laboral del país y les permitan contribuir al sustento económico de su familia y al suyo propio.”

Para delincuentes juveniles, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de su Libertad se refieren a la educación y a la orientación vocacional como dos de los medios principales para preparar al menor para su reintegración exitosa en la comunidad.

B. Evaluación del delincuente

Después de la necesidad de tratamiento individualizado de acuerdo a las necesidades y cualidades personales de los delincuentes, el objetivo de prevenir la reincidencia y proteger a la sociedad contra delitos futuros también requiere una evaluación de los riesgos que presenta cada delincuente.

Los delincuentes típicamente presentan una amplia gama de factores de riesgo y necesidades, que deben ser tratados en conjunto para prevenir la reincidencia. Sin embargo, el éxito de la identificación y confrontación de estos factores, necesidades y cualidades personales depende de un sistema de evaluación eficaz para identificar esas necesidades y medir el cambio según el grado en que se presentan.

Las evaluaciones pueden y deberían hacerse en las diversas etapas de la justicia penal y el proceso de rehabilitación. De hecho, el proceso de evaluación debe ser continuado y su exactitud y relevancia deben ser revisadas periódicamente. Se debe informar a los delincuentes acerca del proceso y permitirles participar activamente en el mismo.

Además de toda evaluación que se pueda hacer durante la estadía del delincuente en la prisión, también se recomienda una evaluación: (a) en el momento de determinar la sanción o medida apropiada o cuando se está considerando una remisión de los procedimientos penales formales; (b) al comienzo de un período de supervisión; (c) siempre que haya cambios importantes en la vida del prisionero; (d) cuando se está considerando un cambio en la naturaleza o el nivel de supervisión; o (e) al final de una medida de supervisión.⁵⁴

52 Resolución del Consejo Económico y Social 1997/36, anexo.

53 Resolución de la Asamblea General 45/111, anexo.

54 Véase reglas 69 y 70, de las Reglas de Libertad Condicional del Consejo de Europa (Recomendación CM/Rec (2010) 1, adoptada por el Comité de ministros del Consejo de Europa el 20 de Enero de 2010).

Sin embargo, una evaluación no queda completada sin una evaluación corolario de los factores protectores (o de flexibilidad). Estos son factores que reducen los riesgos del surgimiento o repetición de la conducta delictiva asociada con los factores de riesgo.⁵⁵ También es importante evaluar las destrezas básicas y la educación del delincuente para planificar futuras intervenciones, teniendo en cuenta que la falta de destrezas básicas no está necesariamente relacionada con la reincidencia, pero que su falta está relacionada con otros factores que se sabe que están asociados con la delincuencia: mala experiencia o adaptación escolar; desempleo; exclusión social; y diversos factores psicológicos o cognitivos vinculados con la autoestima y actitudes hacia la delincuencia.⁵⁶

El proceso de evaluación típicamente incluye varios pasos, tales como:

- Preparación para la evaluación e identificación de fuentes de información
- Reunión y registro de la información sobre necesidades, riesgos, respuesta y circunstancias, a veces utilizando las pruebas e instrumentos de evaluación disponibles
- Desarrollo y comprensión (interpretación)
- Juzgamientos
- Toma de decisiones/recomendaciones consultando con el delincuente
- Planificación de una intervención (preparación de un plan de intervención)
- Gestión de la información/comunicación

1. Evaluación del riesgo de re-delincuencia del prisionero

Existen métodos e instrumentos para evaluar los factores clave que pueden tener impacto sobre la probabilidad de que un delincuente vuelva a delinquir. Estos factores de riesgo están definidos como factores previos que aumentan la probabilidad (riesgo) de re-delincuencia y por lo tanto el peligro potencial que puede representar el delincuente para la víctima y la comunidad. Se han desarrollado convalidado una cantidad de instrumentos para diferentes tipos de delinquentes para proceder lo más sistemáticamente posible a identificar los factores de riesgo de los individuos delincuentes.

El conocimiento de los factores de riesgo asociados con la reincidencia puede usarse para desarrollar los perfiles de delincuentes de alto riesgo (perfiles forenses) para ayudar a los profesionales y a quienes deciden a identificar a los candidatos para las diversas formas de intervención. Por ejemplo, un estudio de los factores de riesgo asociados no sólo con la reincidencia, sino también con la reincidencia severa, ha permitido que los investigadores en los Países Bajos preparen un perfil forense para delincuentes juveniles. El perfil identifica una cantidad de factores agrupados en siete categorías: (a) entorno familiar; (b) factores de riesgo relacionados con el delito y uso de sustancias; (c) historial de conducta delictiva; (d) factores psicológicos y cognitivos; (e) psicopatía; (f) comportamiento social y relaciones interpersonales; y (g) comportamiento durante la estadía en una institución, cuando corresponda.⁵⁷

55 F. Lösel y D. Bender, "Protective factors and resilience", in *Early Prevention of Adult Antisocial Behaviour*, D. P. Farrington y J. W. Coid, eds. (Cambridge, Cambridge University Press, 2003), p. 130-204.

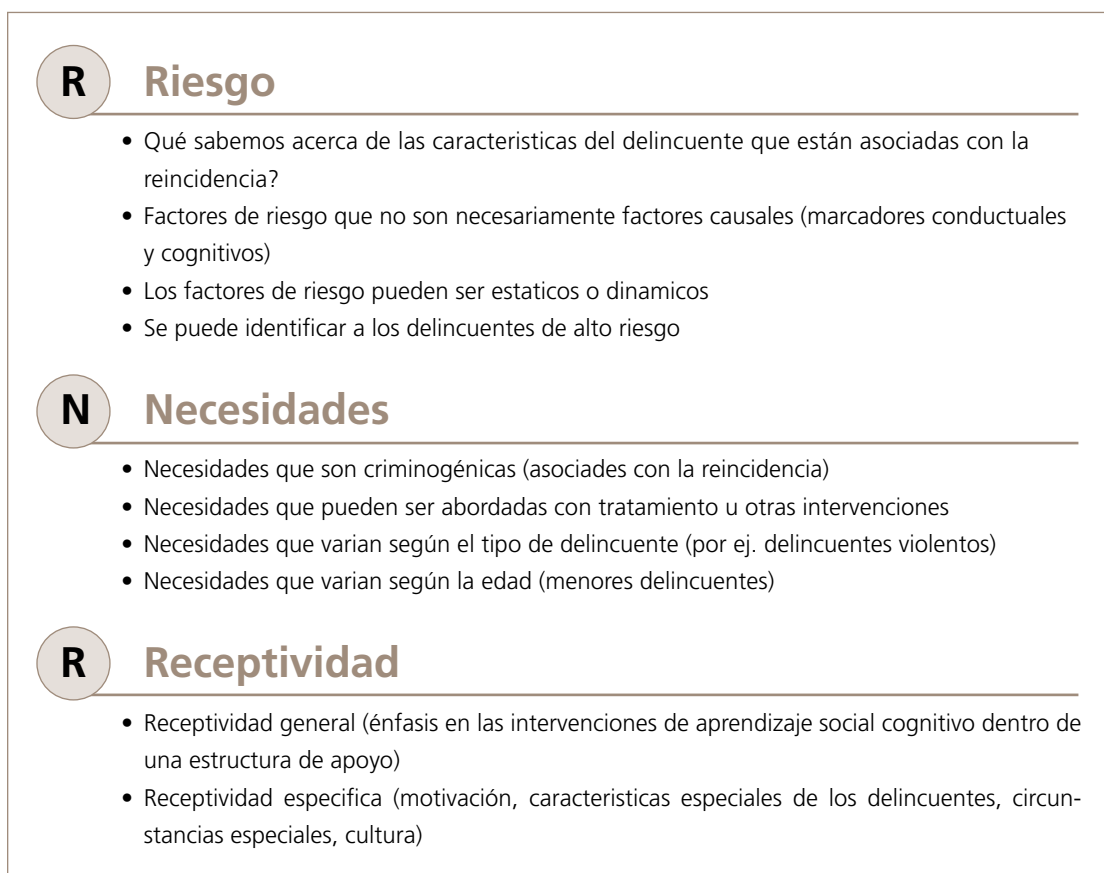
56 Harper y Chitty, *The Impact of Corrections on Re-offending*.

57 E. Mulder y otros, "Risk factors for overall recidivism in serious juvenile offenders", *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, Vol. 55, N. 1 (2011), p. 118-135.

2. Marco riesgo-necesidades-respuesta

La evidencia sugiere que la acumulación de factores de riesgo en la vida de un individuo está asociada con una mayor probabilidad de involucrarse en comportamiento delictivo.⁵⁸ Se ha trabajado mucho para tratar de identificar un marco empírico capaz de servir de apoyo a las decisiones concernientes al tratamiento de delincuentes y a su reintegración exitosa en la comunidad. El marco riesgo-necesidades-respuesta (RNR)⁵⁹ es uno de esos marcos, basado inicialmente en la investigación para identificar los factores de riesgo asociados con la reincidencia (véase la figura III). Estos factores de riesgo no son necesariamente causales, pero su identificación ha conducido a la formulación de la noción de “necesidades criminogénicas” asociadas a los factores y por lo tanto están relacionados más que de una “manera causal” con la re-delincuencia.

Figura III. El marco riesgo-necesidades-receptividad (RNR)



Estas necesidades criminogénicas pueden ser entendidas como problemas que pueden ser abordados con un tratamiento, incluyendo diversas técnicas de intervención cognitivo-conductual. Sin embargo, dado que la eficacia de tal tratamiento probablemente se verá afectada por el modo y el contexto en que se realice (elementos terapéuticos, enfoque de los procesos cognitivos, rel-

58 D. P. Farrington, “Childhood risk factors and risk-focused prevention”, in *The Oxford Handbook of Criminology*, 4th ed., M. Maguire, R. Morgan y R. Reiner, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2007), p. 602-640.

59 Por ejemplo, Véase D. A. Andrews y J. Bonta, *The Psychology of Criminal Conduct*, 5th ed. (Albany, New York, Lexis Nexis/Anderson Publishing, 2010).

evancia para el individuo delincente y supervisión estructurada) como así también la motivación, características y situación de los delincentes mismos, el marco modelo viene a incluir una tercera dimensión: respuesta.

El marco RNR es bastante influyente, pero también ha sido criticado por enfatizar demasiado el riesgo y no enfatizar suficientemente el contexto social y las circunstancias más amplias. Puede ser que el marco no especifique suficientemente los factores de respuesta, el rol de la motivación y la autoestima del delincente.⁶⁰

La figura IV describe los factores general relacionados con la reincidencia y las necesidades criminogénicas asociadas. El tratamiento para ayudar a los delincentes a tratar con esas necesidades puede ser ofrecido en una institución o en la comunidad, usualmente bajo alguna forma de supervisión. El desafío, por supuesto, sigue estando en la dificultad de traducir el modelo abstracto en el que se basa el marco a intervenciones específicas adaptadas a los diferentes grupos de delincentes.

Figura IV. Factores asociados con la reincidencia y las necesidades criminogénicas

| Historial de conducta antisocial | Personalidad antisocial | Cognición antisocial | Actitudes antisociales | Abuso de sustancia | Cuestiones familiare | Escuela / trabajo | Recreación prosocial |
|--|--|--|--|--|---|---|---|
| <i>Indicadores</i> Participación temprana y continua en actos antisociales en una variedad de situaciones | <i>Indicadores</i> Impulsivo, aventurero, busca de placer, agresivo, irritable, mentiroso | <i>Indicadores</i> Valores, creencias y reacionalización | <i>Indicadores</i> Amigos delincuentes, aislamiento de otros prosociales | <i>Indicadores</i> Abuso de substacias y adicción | <i>Indicadores</i> Relaciones conflictivas con la familia esposo/a | <i>Indicadores</i> Bajo desempeño y poca vinculación con la escuela, desempleo, incapacidad de funcionar en el trabajo | <i>Indicadores</i> Poca vinculación con la comunidad y actividades prosociales |
| <i>Necesidades</i> Desarrollar conducta alternativa no criminal en sttuaciones de riesgo | <i>Necesidades</i> Desarrollar aptitud para resolver problemas, control de las emociones y habilidad para confrontarlos | <i>Necesidades</i> Reducir cognición antisocial, reducir pensamiento riesgoso, crear alternativas | <i>Necesidades</i> Reducir la asociación con delincuentes y mejorar la relación con los demás | <i>Necesidades</i> Reducir el abuso de substancias y tratar la adicción | <i>Necesidades</i> Desarrollar relaciones positivas y aprender a confrontar los conflictos | <i>Necesidades</i> Mejorar el desempeño escolar/satisfacción en el trabajo | <i>Necesidades</i> Recompensar las actividades y relaciones prosociales, aceptación social |

3. El modelo buena vida

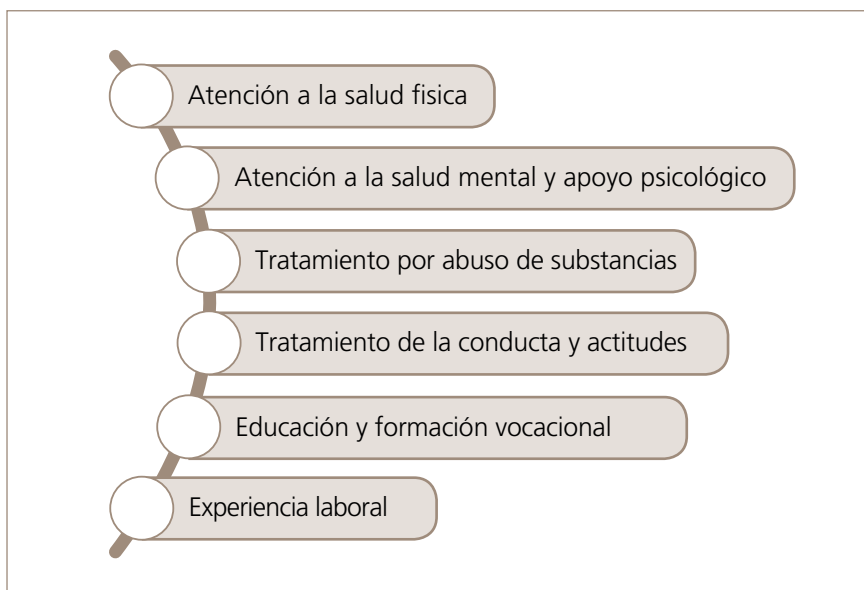
El “modelo buena vida” está basado en la presunción de que la gente busca inevitablemente ciertas metas o bienes humanos primarios tales como conocimiento, autonomía, Amistad, reconocimiento social y felicidad. Los bienes secundarios tales como relaciones, empleo o educación proporcionan los medios para obtener los bienes primarios. Desde esa perspectiva, las intervenciones no sólo deben manejar o reducir el riesgo de reincidencia, sino que también deben ayudar a los individuos a alcanzar sus metas primarias sin hacer daño a los demás. El modelo dirige la atención de los métodos de evaluación hacia las metas, motivación y frustraciones legítimas de los delincentes.

60 T. Ward y S. Maruna, *Rehabilitation: Beyond the Risk Paradigm* (London, Routledge, 2007).

C. Programación en la prisión

Esta sección agrupa a los diversos tipos de programas basados en la prisión en seis categorías generales (figura V), sin contar la preparación para la reinserción ni los programas previos a la puesta en libertad, que se tratarán por separado. Las categorías son: atención de la salud física; atención de la salud mental y apoyo psicológico; tratamiento por abuso de sustancias; programas para tratar comportamientos y actitudes (incluyendo la terapia cognitivo-conductual; educación y orientación vocacional; y experiencia laboral.

Figura V. Tipos de programas basados en la prisión



Las prisiones raramente tienen la posibilidad de ofrecer todos estos programas a todos los prisioneros que los necesitan. Normalmente éstos deben esperar, a veces por años, antes de poder acceder a un programa. Esto claramente afecta su motivación como así también la probabilidad de que completen el programa y tengan éxito. Es sabido que la poca participación o falta de finalización de un programa, como así también el rechazo de las normas y protocolos del mismo, usualmente indica una participación fallida y poca probabilidad de reintegración exitosa.

1. Atención a la salud física

Usualmente la gente que ingresa en las prisiones proviene predominantemente de sectores de la sociedad con bajos niveles de educación y que sufren de privaciones sociales y económicas. Antes de la prisión, muchos de ellos no han estado en contacto con servicios de salud por muchos años, si es que lo han estado, y al mismo tiempo sus estilos de vida son riesgosos para la salud. Es por eso que los prisioneros tienden a tener peor salud física y mental comparada con la población en general. Las enfermedades mentales, la dependencia de drogas, los problemas dentales, las enfermedades de la piel y las enfermedades contagiosas son problemas de salud frecuentes entre los prisioneros. Al mismo tiempo, algunos delincuentes pueden haber sido tratados ya por enfermedad en la comunidad y la continuidad de ese tratamiento es esencial tanto para el delincuente como para la salud pública.

El asegurar que las necesidades de salud de los prisioneros sean atendidas en la prisión no sólo contribuye a la reintegración exitosa del prisionero en la comunidad, sino que también tiene en cuenta la movilidad entre las prisiones y la comunidad a través de los delincuentes, el personal y los visitantes. Por lo tanto, y para prevenir el contagio de las enfermedades contraídas en la prisión a la comunidad, los servicios de salud de las prisiones deben ser coherentes con los estándares comunitarios y con la necesidad de proteger a la salud pública.⁶¹ Lo ideal es que estén integrados dentro del sistema de salud pública, o por lo menos, que tengan fuertes vínculos con los servicios respectivos. Finalmente, la atención a la salud no debe estar limitada a la atención curativa, sino abarcar además la atención a la prevención, la promoción de la salud, la salud reproductiva, la salud materno-infantil y los paliativos que sean necesarios.

En la mayoría de los países los servicios de prevención, tratamiento y atención de las prisiones son raramente suficientes, en particular en los países de ingresos bajos o medios. Las condiciones de salud, alimentación e higiene están generalmente por debajo de la norma, carecen de fondos y se ven afectadas por la escasez de medicamentos, personal y equipo médico. Esta situación tiene un impacto particularmente negativo en las prisiones hacinadas.

(a) VIH, hepatitis y tuberculosis

Junto con el VIH, la tuberculosis es una de las causas principales de muerte en las prisiones. Estas enfermedades se pueden prevenir, como pueden serlo la hepatitis B y C. La hepatitis y la tuberculosis son enfermedades curables. En realidad, sin embargo, los índices de VIH, tuberculosis y hepatitis B y C tienden a ser mucho más altos en las prisiones que en la población en general. Cuando la gente que vive con VIH es liberada de la prisión y retorna a sus comunidades, pueden contagiar la enfermedad a sus parejas sexuales o a personas con quienes comparten agujas y que quizás no saben que arriesgan contraer la enfermedad.⁶²

Uno de los elementos clave de las intervenciones preventivas en las prisiones es asegurar que los prisioneros y el personal de la prisión poseen información Buena y útil acerca del VIH y el SIDA, tuberculosis y hepatitis, incluyendo el modo en que se transmiten las enfermedades, los comportamientos que pueden transmitir la enfermedad, el modo de prevenir la transmisión y de planificar el tratamiento y la atención tanto en la prisión como después de la liberación. Todos los prisioneros deben recibir educación sobre VIH/SIDA al ingresar a la prisión, durante su detención y después de haber sido liberados. Ya a principios de 1993, la Organización Mundial de la Salud (OMS), en sus directrices sobre infección por VIH y SIDA en las PRISIONES (ver nota al pie 61), recomiendan que se pongan preservativos a disposición de los reclusos “durante todo el período de detención” y “antes de toda forma de liberación”. Los análisis de VIH deben

61 El principio de equivalencia de atención es fundamental en varios instrumentos internacionales, incluyendo el artículo 12 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Resolución de la Asamblea General 2200 A (XXI), anexo); el principio 9 de los Principios Básicos para el Tratamiento de Prisioneros; el principio 1 de los Principios de Ética Médica correspondiente al rol del personal de salud, particularmente los médicos, en la protección de los prisioneros y detenidos en contra de otros tratamientos o castigos crueles, inhumanos o degradantes (Resolución de la Asamblea General 37/194, anexo); y el principio 1 de las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre la infección por VIH y SIDA en las prisiones (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA, documento UNAIDS/99.47/E).

62 Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *HIV and AIDS in Places of Detention: A Toolkit for Policymakers, Programme Managers, Prison Officers and Health-care Providers in Prison Settings* (2008); *HIV in Prisons: Situation and Needs Evaluation Toolkit* (2010).

ser confidenciales, accesibles voluntariamente, acompañados de asesoramiento previo y posterior y seguidos por acceso al tratamiento. El acceso a equipos seguros de inyección y de tatuaje reducen aún más el riesgo de transmisión de VIH y hepatitis entre los prisioneros y, en caso de punciones accidentales, entre el personal de la prisión.

Es además importante planificar cuidadosamente la liberación de los prisioneros infectados con VIH y SIDA, hepatitis Y tuberculosis de modo de asegurar que recibirán servicios y apoyo ininterrumpido al regresar a la comunidad. La continuidad de la atención debe lograrse a través de vínculos y colaboración estrecha entre el personal penitenciario y los proveedores de servicios comunitarios. La falta de tal planificación y colaboración puede tener implicaciones en la salud pública, así como la interrupción o cese prematuro del tratamiento para gente con enfermedades infecciosas puede aumentar el riesgo, tanto de la transmisión cuando los delincuentes son puestos en libertad como el riesgo de resistencia al tratamiento. La interrupción de la medicación que es crítica para el manejo de las condiciones mentales y físicas del individuo puede tener aún mayores consecuencias graves para el delincuente (abuso de sustancias, recurrencia de desórdenes y síntomas mentales).

Finalmente, el SIDA y otros prisioneros terminalmente enfermos deben ser considerados para la atención paliativa y la liberación compasiva.

(b) Salud oral

Muchos prisioneros ingresan a la prisión con malas condiciones de salud oral. Esto puede deberse al acceso limitado a los dentistas, conocimientos limitados de higiene oral o a los efectos del alcohol, el tabaco y las drogas sobre las encías y los dientes. Quienes usan opio, por ejemplo, es probable que sufran de severos dolores de dientes después de ingresar a la prisión si su acceso a los opioides ha disminuido y por lo tanto necesitan atención dental urgente. La pérdida de dientes y la falta de higiene no sólo tienen consecuencias estéticas, sino que también impactan sobre su capacidad de hablar, comer y halitosis, y por lo tanto también son relevantes para la integración social de los delincuentes. Se debe disponer de un servicio dental profesional en todas las prisiones. Los problemas de emergencia y crónicos deben ser tratados y se debe proporcionar información sobre higiene oral a todos los prisioneros.

2. Atención de la salud mental y apoyo psicológico

La reclusión en sí misma tiene un impacto negativo sobre la salud mental. La prevalencia de desórdenes mentales es típicamente mucho más severa entre los prisioneros que en la población en general y parece ser que las mujeres delincuentes son más susceptibles que los hombres a ser diagnosticadas de sufrir una enfermedad mental. Los prisioneros que sufren de enfermedades mentales tienen con frecuencia historias delictivas más largas y es más probable que tengan problemas de abuso de sustancias. No es necesariamente más probable que estos individuos sean delincuentes violentos, pero debe quedar claro que una enfermedad mental no tratada y, con frecuencia, el abuso y/o dependencia de sustancias concurrente son unas de las predicciones más fuertes de reincidencia. Ofrecer tratamiento eficaz para los prisioneros que sufren de enfermedades mentales y tomar medidas especiales para prepararles para su liberación es un requisito previo para su reintegración social exitosa. Por lo tanto es muy importante encontrar

las maneras de facilitar el acceso de profesionales de salud mental comunitarios a la prisión y promover la provisión de servicios coherentes con los estándares comunitarios.

Se debe reconocer que la reclusión con frecuencia tiene efectos particularmente dañinos sobre las personas con discapacidad mentales. La atención a la salud mental debe ser suministrada de acuerdo al principio del entorno menos restrictivo y, siempre que sea posible, los individuos con discapacidad o enfermedades mentales deben ser derivados del sistema de justicia penal al punto de contacto más cercano a ese sistema. Sólo la falta de servicios públicos de salud mental no debe nunca justificar de ningún modo el encarcelamiento de gente que sufre de enfermedades mentales. Los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental⁶³ ponen bien en claro que las personas con discapacidad mentales tienen derecho a ser tratados y atendidos, en la medida de lo posible, en la comunidad en la que viven (principio 7).

El tratamiento no debe ser administrado sin el consentimiento libre e informado del paciente y debe ser individualizado, incluyendo una combinación equilibrada de intervenciones psicosociales, médicas y de apoyo. Se debe evitar el uso exclusivo de medicación para controlar los síntomas de alteración mental. Cada intervención debe ser monitoreada periódicamente para verificar si se adhiere y si los resultados son los esperados, como así también si se producen efectos adversos. Se debe asegurar la continuidad de la atención. Cuando los prisioneros que ya están en tratamiento son transferidos a una institución diferente, o cuando se los libera en la comunidad, se deben tomar medidas para asegurar la continuidad de la atención médica y el acceso ininterrumpido del individuo a la medicación apropiada. Esto es necesario no sólo para evitar los efectos adversos extremos que la interrupción del tratamiento puede tener para los delincuentes, incluyendo el rápido deterioro de su bienestar mental, sino también para evitar conductas problemáticas y re-delincuencia. Para promover la seguridad pública y aumentar la probabilidad de una reintegración social exitosa, estos delincuentes deben continuar siendo tratados después de ser puestos en libertad y la provisión de tales tratamientos debe estar bien coordinada para cada individuo entre las autoridades penitenciarias y de salud. La transición hacia el tratamiento posterior a la liberación basado en la comunidad requiere planificación cuidadosa. Asegurar la continuidad de la atención después de la liberación de estos prisioneros es obviamente crucial para su reintegración social exitosa.

Se deben tomar medidas para apoyar el bienestar psicológico de los prisioneros y prevenir que surjan factores de riesgo respecto a salud mental. Las intervenciones psicosociales tales como orientación y psicoterapia deben ser ofrecidas lo más pronto posible a quienes los necesitan o están en riesgo. Los funcionarios de la prisión deben ser conscientes de aquellas ocasiones en que los prisioneros pueden estar predispuestos a alteraciones o ansiedad. Las situaciones que son particularmente estresantes o alterantes para los delincuentes deben ser monitoreadas y se deben ofrecer las intervenciones que se requieran. Por ejemplo, si tales situaciones surgen en el momento del ingreso, o cuando los delincuentes son informados de una decisión judicial adversa, malas noticias de su familia, la cancelación de la visita de un familiar o una decisión adversa concerniente a su libertad anticipada. Otras situaciones precarias pueden también ocurrir en el momento de una transferencia a instalaciones penitenciarias diferentes, cuando se toman medidas disciplinarias en contra de uno de los delincuentes u otro prisionero del que él se ha hecho amigo, o cuando otro prisionero es herido, muere o se suicida.

63 Resolución de la Asamblea General 46/119, anexo.

3. Tratamiento de dependencia de Drogas

Es muy importante para las personas dependientes de drogas en general, y en particular aquellos que están en conflicto con la ley, el tener acceso a un tratamiento de dependencia de drogas basado en pruebas. En la mayoría de los países, un porcentaje importante de prisioneros sufre de problemas de abuso de sustancias. Los delincuentes con un problema concurrente de abuso de drogas y enfermedades mentales requieren un enfoque y tratamiento integrados.

La recuperación completa de la dependencia de drogas lleva tiempo y requiere tratamiento eficaz seguido por el seguimiento eficaz del problema en el tiempo. La asistencia continua posterior a la liberación es particularmente importante para los delincuentes dependientes de drogas que reciben tratamiento farmacológico. El acceso a un tratamiento apropiado de dependencia de drogas es esencial para asegurar que la reintegración social de los delincuentes que abusan drogas tenga éxito.

Se debe alentar la participación y conclusión del tratamiento, pero la motivación individual para superar la adicción tiende a seguir siendo un problema. Cuando los delincuentes son considerados para su libertad anticipada, ese prospecto puede ofrecerles motivación para participar en el tratamiento por un período de tiempo apropiado. La continuidad de la atención y el apoyo posterior a la liberación de los prisioneros debe ser planificada y asegurada mediante la estrecha colaboración entre las autoridades penitenciarias y los proveedores de servicio comunitarios.

4. Programas para cambiar conductas y actitudes

A través de los años se han desarrollado numerosas formas de programas para cambiar las actitudes y conductas de los delincuentes motivándoles para que cambien, cambiando su proceso cognitivo, tratando sus emociones y proporcionando buenos modelos de ejemplo. Las metas de estos programas usualmente se definen en términos de desistimiento del delito y pre-adaptación social. A continuación se describen algunos ejemplos.

(a) *Programas cognitivos y de comportamiento*

Una característica frecuente de los delincuentes es su cognición distorsionada (pensamiento justificativo de sí mismo, mala interpretación de indicios sociales, desplazamiento de la culpa, razonamiento moral deficiente, esquemas de dominancia y derecho, etc.). La terapia cognitivo-conductual puede tratar estos déficits y distorsiones cognitivas al enseñar a los delincuentes a entender el modo de pensar y las opciones relacionadas con su conducta delictiva. Los delincuentes pueden aprender a corregir su modo de pensar prejuicioso, arriesgado o deficiente. Estas intervenciones implican con frecuencia entrenamiento cognitivo, control del enojo (para tratar pautas de pensamientos automáticos que conducen a reacciones violentas) y otras técnicas relacionadas con el desarrollo de aptitudes sociales y madurez interpersonal, desarrollo moral y prevención de la recaída. Este tipo de intervención puede tener un impacto importante en la reducción de la reincidencia.⁶⁴

⁶⁴ M. W. Lipsey, N. A. Landenberger y S. J. Wilson, "Effects of cognitive-behavioral programs for criminal offenders", *Campbell Systematic Reviews*, Vol. 3, N. 6 (2007).

Algunos profesionales sostienen que los tipos de tratamiento más eficaces son aquellos basados en enfoques cognitivo-conductuales y de aprendizaje social, en particular cuando tienen en cuenta las características personales del delincuente tales como, por ejemplo, su sensibilidad interpersonal, ansiedad interpersonal e inteligencia verbal.⁶⁵ La terapia cognitivo-conductual está claramente entre los tratamientos de rehabilitación más prometedores para los delincuentes. Su eficacia comparada con otros enfoques de tratamiento está categorizada como superior en términos de sus efectos sobre la reincidencia. La terapia tiene una base teórica bien desarrollada que va dirigida explícitamente al “modo de pensar criminal” como un factor que contribuye a la conducta desviada y puede ser adaptada a una gama de delincuentes. Al igual que la mayoría de otros programas basados en la prisión, también puede ser realizada exitosamente en la comunidad, sea como parte de un conjunto integral de intervenciones o como una sola.⁶⁶

(b) Programas de control del enojo y de control emocional

El control del enojo y la ira se usa para ayudar a los delincuentes, en particular los delincuentes violentos, a controlar sus respuestas al enojo. Los individuos que cometen delitos debido a una ira incontrolable son con frecuencia asignados a tales programas, que consisten en intervenciones y clases específicas que están diseñadas para enseñar a la gente el modo de reconocer sus propios síntomas de enojo, a entender qué es lo que lo ha activado, cómo controlarlo, cómo estar más en control de sus emociones, cómo desarrollar relaciones positivas, cómo expresarse afirmativamente en vez de enojarse y cómo tratar con gente y situaciones difíciles.

Estos programas pueden ser puestos en práctica en la prisión o en la comunidad. El Control del Enojo y su Aprendizaje (CALM por sus siglas en inglés), por ejemplo, es un programa grupal que usa el Servicio Nacional de Libertad Condicional en el Reino Unido para enseñar a los pacientes la habilidad para controlar su enojo y otras emociones. El juez puede haber ordenado que el delincuente siga el programa como parte o como condición de su sentencia. CALM enseña a los participantes cómo hablar con los demás, cómo expresar sus sentimientos y cómo resolver problemas sin ser agresivos. Los participantes deben asistir a todas las sesiones, llegar a tiempo y quedarse hasta el final, tomar parte activa y trabajar entre las sesiones si se les pide, llegar con una mente clara, sin influencia de drogas, alcohol o solventes, y tratar con respeto a los tutores y demás integrantes del grupo.

Los participantes deben estar listos y motivados antes de tomar algún curso de control del enojo. Una baja motivación significará que estarán menos dispuestos a aprender algo de las clases. Las intervenciones deben estar adaptadas a las necesidades individuales o por lo menos a ciertas categorías de delincuentes. Los participantes también deben tener las oportunidades de poner en práctica lo que han aprendido.

(c) Terapia de prevención de recaídas

La terapia de prevención de recaídas se usa con frecuencia en casos que envuelven adicciones y enseña estrategias para mantener el cambio de conducta. A veces estas estrategias implican

65 Véase, por ejemplo, D. A. Andrews, J. Bonta y R. D. Hoge, “Classification for effective rehabilitation: rediscovering psychology”, *Criminal Justice and Behavior*, Vol. 17, N. 1 (1990), p. 19-52.

66 Lipsey, Landenberger y Wilson, “Effects of cognitive-behavioral programs for criminal offenders”.

cambios de actitudes, entorno social, entorno físico y el evitar ciertos “activadores” de la conducta adictiva.⁶⁷ La prevención de recaídas generalmente incluye un programa de autocontrol diseñado para enseñar a los delincuentes el modo de reconocer las señales de advertencia de que sus síntomas pueden empeorar o de que pueden estar volviendo a la conducta o hábito indeseable e insalubre.

La prevención de las recaídas no cura ni elimina los impulsos de comportarse de cierta manera. Sin embargo, a menudo se necesita amplia educación y conciencia de la pauta de conducta para ayudar a que los delincuentes entiendan la suya propia. Implica ayudar a estos individuos a identificar ciertos pensamientos, sentimientos y conductas específicos previos a la comisión del delito de modo que puedan entender que su conducta es el producto de una serie de pensamientos, sentimientos y conductas predecibles. También se hace que los individuos sean conscientes de modos más saludables de tratar con sus impulsos, sean relacionados con el sexo, la ira o la violencia. Una vez que todos estos factores hayan sido entendidos y analizados, se debe desarrollar un plan individual de prevención de la recaída para cada delincuente.

(d) Aptitudes básicas para la vida y las relaciones

Durante su reclusión, los delincuentes no tienen control sobre los aspectos cotidianos de sus vidas y deben conformarse al entorno restringido de las prisiones. Por lo tanto los prisioneros, en particular aquellos que han estado detenidos por largos períodos, tienden a sentir menos independencia, autosuficiencia, autoestima e iniciativa. Al ser liberados, se pide de los delincuentes que organicen sus vidas independientemente y fuera del sistema cerrado que solía estructurar sus vidas a diario. Puede darse que algunos de ellos, incluyendo a los delincuentes juveniles, pueden no llegar nunca a tener una oportunidad plena de adquirir las aptitudes básicas que se requieren para moverse en la rutina de la vida cotidiana. Otros presentan claros déficits en términos de madurez y aptitudes interpersonales y pueden necesitar ayuda para desarrollar un repertorio de respuestas socialmente aceptables, manejo de conflictos y poder de decisión, además de la habilidad de participar más exitosamente en las interacciones sociales. También puede ser que deban abandonar algunas de las pautas de interacción social que hayan aprendido durante su reclusión.

Los programas de aptitudes básicas para la vida y las relaciones pueden ayudar a los delincuentes a adquirir capacidad para la resolución de problemas, la comunicación y la resolución de conflictos, como así también recibir cierta instrucción acerca del modo de desarrollar su autodefensa, paciencia, control de impulsos, control de la ira y afirmarse constructivamente, todo lo que puede preparar a que un delincuente se adapte más fácilmente a vivir en la comunidad.

(e) Motivación

El reclutamiento, asistencia y cumplimiento de todo programa en la prisión es casi siempre problemático, en particular para delincuentes con poca motivación para cambiar su conducta o estilo de vida. El castigo en sí mismo no siempre es suficiente para hacer que el delincuente

⁶⁷ El Centro para la Adicción y la Salud Mental de Canadá (www.camh.ca) proporciona información detallada sobre salud mental y adicción y también sobre los procesos de recuperación y la prevención eficaz de recaídas.

cambie o desista del delito. De hecho, es bastante obvio que “la gente no responde cálidamente a ser culpada, forzada, reprendida o privada de opciones”.⁶⁸ No se puede esperar que los delincuentes respondan de otra manera y evitar el resentimiento, la resistencia y la confrontación. La cuestión es cómo se puede motivar a los delincuentes para que cambien y participen significativamente en los programas que se les ofrecen.

Aquí puede ser útil hacer notar que la mayoría de los delincuentes están esencialmente motivados por los mismos factores internos (intrínsecos, que surgen de adentro de la persona, tales como el logro de metas valiosas, evitar el dolor, escape de emociones adversas y reconocimiento social) y factores interpersonales (aliento, aceptación social, refuerzo positivo de su propio grupo de referencia, etc.) como todo otro ser humano. La dinámica es esencialmente la misma.

Una cuestión relacionada es si es posible evaluar la motivación de los delincuentes o si es posible aumentar su motivación para cambiar.⁶⁹ Las mediciones válidas de la motivación de un delincuente, a las que a veces se llama medidas de “alistamiento para el cambio” o “alistamiento para participar en un programa de ayuda”, todavía son pocas. A los consejeros a veces se los deja librados a su propia aptitud profesional para evaluar la voluntad de los delincuentes para participar en programas de tratamiento o a la propia destreza interpersonal y habilidad de éstos para formar relaciones de confianza con aquellos que tratan de ayudarles. Obviamente también está la cuestión de si la motivación de los delincuentes para cambiar es una condición previa para que la intervención tenga éxito y si el tratamiento puede ser impuesto y seguir siendo eficaz en ausencia de tal motivación.

Las intervenciones de tratamiento pueden inspirar a los delincuentes a cambiar y apoyarles durante el proceso de cambio. Las intervenciones para reducir la ambivalencia de los delincuentes hacia el cambio o mejorar la autoestima y autoconfianza del delincuente pueden ayudar. La falta de confianza en sí mismo puede eliminar la esperanza o generar expectativas negativas y ambivalencia, todo lo cual puede derrotar las intenciones de cambio del delincuente. La gente que está motivada a cambiar puede sin embargo resistirse al cambio cuando no creen que tengan la habilidad para hacerlo. Las intervenciones son a veces necesarias para aumentar su confianza en su capacidad para realizar una tarea específica (auto eficacia). Finalmente, hay intervenciones para ayudar a los delincuentes a confrontar su propia incapacidad para tolerar los sentimientos asociados con el cambio (peligro, vulnerabilidad interpersonal, miedo a lo desconocido, miedo al fracaso, etc.).⁷⁰

(f) Oportunidades para convertirse en ciudadanos activos

La salud mental positiva incluye un sentido de confianza y respeto propio. Implica ser y sentirse responsable por uno mismo y por los demás. Algunos de los programas de la prisión implican ofrecer oportunidades de trabajo a los reclusos; otros les ofrecen la opción de ser

68 V. López Viets, D. Walker y W. R. Miller, “What is motivation to change? A scientific analysis”, en *Motivating Offenders to Change: A Guide to Enhancing Engagement in Therapy*, M. McMurrin, ed. (Chichester, West Sussex, y New York, Wiley, 2002), p. 15-30.

69 Véase M. McMurrin, “Motivation to change: selection criterion or treatment need?”, en *Motivating Offenders to Change: A Guide to Enhancing Engagement in Therapy*, M. McMurrin, ed., p. 3-14.

70 L. Jones, “An individual case formulation approach to the Evaluación of motivation”, in *Motivating Offenders to Change: A Guide to Enhancing Engagement in Therapy*, M. McMurrin, ed., p. 31-54.

voluntarios para ayudar a los demás. Sea que impliquen cultivar vegetales y donar el producto a un refugio para mujeres o producir ropa de bebé para quienes la necesitan, hay cada vez más investigación acerca del restablecimiento de los prisioneros como ciudadanos activos. Esto sucede cuando se hacen responsables y contribuyen positivamente a la vida en la prisión y en la comunidad en general.

India

Terapia de música, danza y teatro

La terapia musical ha sido ampliamente usada por el Departamento de Prisiones en la India. De acuerdo a este Departamento, “la música tiene un profundo efecto positivo sobre el cuerpo y la mente”. La administración de la prisión ha establecido una sala de música en cada una con varios tipos de instrumentos musicales tales como tablas, tambores bongo, armónicas, guitarras, cítaras, sarangis o flautas que tocan los prisioneros. También se organizan concursos musicales entre las prisiones para crear espíritu de competencia en las ejecuciones musicales.

Las prisiones hindúes también aplican la terapia de teatro y danza para aumentar el respeto propio y la confianza en sí mismos de los prisioneros, como así también para mostrar al público su aspecto humano y creativo. En la Prisión Central de Midnapore se seleccionó a un grupo de prisioneros para un taller intensivo de danza. Grabaron sus propias voces para la música y confeccionaron sus propios vestuarios. Después realizaron un festival de danza y grabaron un CD, todo lo cual tuvo un impacto muy positivo sobre los participantes.

Un informe preparado por la ONG Prison Reform Trust sugiere diferentes categorías de ciudadanía activa en las prisiones: (a) esquemas en los que los prisioneros ayudan y apoyan a sus compañeros; (b) esquemas de apoyo comunitario que implica trabajar con, o en nombre de, gente fuera de la prisión; (c) programas de justicia restaurativa por la que se alienta a los prisioneros a reconocer el daño que han causado y enmendarlo; (d) participación democrática en la vida de la prisión, por ejemplo siendo miembros de los Consejos u otros foros de prisioneros; y (e) proyectos de arte y medios tales como estaciones de radio, periódicos o programas de arte teatral basados en la prisión.⁷¹

Del informe resultó que los prisioneros que participaron voluntariamente en los diversos esquemas y tuvieron la oportunidad de adquirir nuevas destrezas y ganarse la confianza de los demás, adquirieron mayor responsabilidad y vieron el objetivo del tiempo que pasaron en la prisión, sintieron que tenían la oportunidad de devolver algo y experimentar el cambio de ser recipientes pasivos (del sistema) pasando a contribuir a la sociedad. El informe concluye con pasos prácticos que se pueden tomar en las prisiones para desarrollar y promover oportunidades de ciudadanía activa.⁷²

71 K. Edgar, J. Jacobson y K. Biggar, *Time Well Spent: A Practical Guide to Active Citizenship and Volunteering in Prisons* (London, Prison Reform Trust, 2011).

72 Ibid.

(g) *Programas de arte y música y apoyo entre pares*

Muchos programas que incluyen el apoyo, mentoreo o ayuda entre pares por parte de voluntarios se concentran en la actitud, espiritualidad y demás factores que subyacen bajo algunos pasos más específicos que los prisioneros pueden tomar para prepararse para su reintegración social. Muchos programas de arte, culturales o musicales, de meditación, cura y motivación caen dentro de esta categoría.

Las reformas recientes introducidas en las prisiones civiles administradas por la Autoridad Palestina permiten que los prisioneros participen en terapia de arte en las prisiones y que pinten las sórdidas paredes de cemento de la prisión. El embellecimiento del entorno dio a los prisioneros un sentido de bienestar y logro, energizándoles para querer aumentar su actividad.

Reino Unido (Irlanda del Norte)

Apreciación del Arte

La Fundación Artes de la Prisión fue fundada por el Servicio Penitenciario de Irlanda del Norte, la Junta de Libertad Condicional de Irlanda del Norte, el Consejo de las Artes de Irlanda del Norte, el Consejo de Relaciones Comunitarias y el Foro de Artes Comunitarias. Su objetivo es crear acceso a las artes por parte de todos los prisioneros, ex-prisioneros, delincuentes juveniles y ex-delincuentes juveniles en Irlanda del Norte. Por medio de programas "artista-en-residencia" la Fundación promueve y amplía el aprecio del arte por parte de aquellos que cumplen sentencias penitenciarias. Se organizan talleres sobre una variedad de formas de arte, incluyendo la escritura, teatro, bellas artes, artesanía, música, circo/teatro físico y danza. Estos talleres permiten que los prisioneros exploren su lado más creativo y refuercen la confianza en sí mismos. Los prisioneros que se alistan en la Fundación de Artes de la Prisión son a veces apoyados en sus iniciativas artísticas posteriores a la liberación como una forma de ayudarles a reintegrarse.

Fuente: www.prisonartsfoundation.com/about/.

(h) *Programas de cuidado de animales*

Los prisioneros que tienen contacto con animales mientras están en prisión, o mejor aún aquellos que son responsables por su cuidado, tienden a estar mejor preparados para retornar a la comunidad. Los programas les llevan a asumir responsabilidad por un animal, lo que les enseña a respetar y apreciar otras formas de vida. Al mismo tiempo, los programas proporcionan oportunidades de educación y el aprendizaje de nuevas destrezas y, al lograr esto, desarrollan la confianza en sí mismos y se sienten útiles.

Estados Unidos

Un programa de entrenamiento de perros

En los Estados Unidos, el Programa de Perros Entrenados de la Prisión Estatal de Colorado proporciona perros previamente entrenados a la comunidad exterior. Este programa, parte de las Industrias Peni-

tenciarias de Colorado, permite que los delincuentes aprendan un nuevo oficio, mejoren su autoestima y ganen un salario por el desempeño de su trabajo. Los reclusos que participan del programa pueden llegar a ganar un certificado vocacional en modificación de la conducta canina.

Fuente: www.coloradoci.com/serviceproviders/puppy/index.html?intro.

Algunos programas de las prisiones están basados en principios de terapia asistida por animales. Estas actividades han sido incorporadas en una creciente gama de programas penitenciarios. Los prisioneros con diversas necesidades físicas y emocionales pueden interactuar (entrenar, asear o mimar) a los animales, tales como perros, caballos y llamas. De acuerdo a un estudio, “las responsabilidades y las actividades de cuidado asociados con una mascota son vínculos con una realidad que de otro modo podría estar ausente en una persona institucionalizada. La compañía de los animales también proporcionan a la persona un escape para demostrar su capacidad de compromiso, no sólo con las tareas que requiere el cuidado del animal, sino también con la criatura viviente que confía en él”.⁷³

Canadá

Programa de terapia para mujeres facilitada por mascotas

El programa del Servicio Penitenciario de Canadá, que en 1998 comenzó un programa de terapia facilitada por mascotas en las instituciones para mujeres, es un ejemplo de estos programas.

Fuente: www.lapsbc.ca/.

En Dong Nai, Vietnam, hay una escuela reformatorio para delincuentes juveniles que mantiene un pequeño zoológico con animales exóticos de los cuales los residentes son colectivamente responsables.

5. Programas y actividades basados en la fe

Los grupos basados en la fe pueden ofrecer apoyo crucial a los prisioneros. También tienden a ser muy capaces de obtener recursos comunitarios para asistir a los delincuentes. En muchos países pobres, los grupos basados en la fe son los únicos que están proporcionando programas esenciales accesibles para los delincuentes en la prisión.

Fijí

El espíritu de los delincuentes

El concepto de respeto y alianza con la tierra (pueblo), fe y gobierno es central para los indígenas de Fijí. El Servicio Penitenciario y Correccional de Fijí ubica el espíritu de los delincuentes como núcleo de su obra. Aún antes del asesoramiento psicológico y otros enfoques que utilizan medios cognitivos, se

73 G. A. Furst, *Animal Programs in Prison: A Comprehensive Evaluación* (Boulder, Colorado, First Forum Press, 2011).

pone a los delincuentes en contacto con la fe en la que han crecido y reciben el consejo de mentores espirituales del credo al que pertenecen.

Se tratan los asuntos del alma dado que esto ayuda a “ablandar” a la mayoría de los delincuentes para ubicarlos en las otras etapas. El Servicio Penitenciario y Correccional de Fijí utiliza mentores espirituales conjuntamente con psicólogos para permitir el monitoreo y un proceso más objetivo de los cambios que se producen en el delincuente.

Fuente: I. Naivalurua, “Community social reintegration: the Fiji approach”, en *Survey of United Nations and Other Best Practices in the Treatment of Prisoners in the Criminal Justice System*, K. Aromaa y T. Viljanen, eds., HEUNI Publication Series, N. 65 (Helsinki, European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations, 2010), p. 40.

Además del apoyo espiritual y mental que proporcionan, las actividades basadas en la fe pueden ayudar a comprometer y motivar a los delincuentes a cambiar y asumir responsabilidad por sus propias vidas. Los grupos basados en la fe pueden ayudar a los prisioneros a desarrollar contactos informales con la comunidad y ofrecen apoyo crítico en el momento de la reinserción. Muchos de esos grupos ofrecen mentores comunitarios con anterioridad y con posterioridad a la liberación. En muchas instancias han establecido y administrado instalaciones y recursos – tales como hogares intermedios o centros de recuperación de abuso de sustancias – que de otra manera no estarían disponibles para los delincuentes liberados.

Singapur

Misiones de Progreso

Misiones de Progreso en Singapur es un centro de rehabilitación de drogas sin fines de lucro y basado en la fe que ofrece a sus pacientes capacitación en carpintería, reflexología, mantenimiento de automóviles, paisajismo y jardinería, instrumentos de cobre, encuadernación, marcos (para cuadros), computación, preparación para banquetes y cocina. Misiones de Progreso ha abierto un restaurante muy popular cerca de los tribunales de justicia, empleando a ex prisioneros como cocineros y para servir y también ofrece información y ayuda a aquellos que han entrado en conflicto con la ley. El restaurante cuenta con mucho apoyo del público dado que la gente puede ver a los ex prisioneros tratando de vivir una vida mejor.

El Centro para Iniciativas Basadas en la Fe y Comunitarias en el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos ha desarrollado un Juego de Herramientas para el Reingreso de Prisioneros, que incluye directrices acerca del modo de diseñar la estructura de un programa de reinserción eficaz, cómo formar asociaciones, gestión de casos, eliminación de barreras al empleo a través de servicios de apoyo, mentoreo de los ex prisioneros adultos y monitoreo del éxito del programa.⁷⁴

74 Disponible en www.doleta.gov/PRI/PDF/Pritoolkit.pdf.

6. Educación y orientación vocacional

La reintegración social es más difícil para los delincuentes sin educación básica y no adiestrados para su ingreso al mercado laboral. La falta de oportunidades suficientes para que los prisioneros participen en la orientación vocacional y educativa hace que les sea difícil planificar su regreso exitoso a la comunidad y su respeto por la ley.

Ucrania

El uso de webinarios

Algunas mujeres sentenciadas a prisión en Ucrania están participando de la educación a distancia por medio de seminarios en línea, o “webinarios”. Estos tienen todas las ventajas de un seminario, excepto la comunicación en vivo entre el presentador y los participantes.

Hay varios programas que pueden dar a los reclusos aptitud funcional, educativa y vocacional acorde con la demanda de empleo en el mercado y los requerimientos de la seguridad pública. El acceso al mercado laboral requiere un nivel de alfabetismo y matemáticas funcional, como así también habilidad laboral básica que muchos prisioneros simplemente no han alcanzado. El alfabetismo funcional y un certificado de educación primaria (o mejor aún el equivalente de escuela secundaria) facilitan el acceso a un puesto elemental de trabajo. Estos puestos de trabajo básicos tienen una paga, beneficios y oportunidades de progreso limitados y pueden no ser particularmente beneficiosos a nivel social y psicológico pero ofrecen un punto de entrada práctico al mercado laboral.

La iniciativa EQUAL de la Dirección General para el Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea ha tomado medidas para mejorar el acceso a la educación y la formación de prisioneros para facilitar su reintegración en el mercado laboral. Austria, Alemania, Francia, los Países Bajos, Portugal, Suecia y el Reino Unido vienen cooperando exitosamente para introducir el aprendizaje a distancia en sus prisiones.

El proyecto Telfi de Austria es de aprendizaje-e para preparar a los prisioneros para una nueva vida fuera de la prisión. Por medio de computadores, el Internet y métodos modernos de formación, los prisioneros entran voluntariamente a estos programas, que son preparados de acuerdo a las necesidades actuales del mercado laboral. El Departamento de Servicio Penitenciario Austríaco ha desarrollado un servidor central de educación en las prisiones que cumple con los requisitos de seguridad de cada institución. También se ha desarrollado software de aprendizaje apto para ser usado en las prisiones. Telfi se concentra en el apoyo individual y en programas acordes con la capacidad de las personas. Incluye alfabetización, matemáticas, administración de mercaderías, metalurgia, carpintería y otras destrezas vocacionales. Otros miembros de la Unión Europea tienen programas similares y el esquema tiene un elemento de cooperación transnacional que puede beneficiar a los prisioneros que cumplen sus sentencias fuera de su país de origen.

En los Emiratos Árabes Unidos, el Comando General de Policía de Abu Dabi junto con el Ministerio de Educación Superior han diseñado un programa vocacional integral para prisioneros que tiene en cuenta tanto el perfil individual de los reclusos como las necesidades del mercado

laboral local. Las metas del programa son proporcionar formación vocacional en profesiones que tienen demanda en el mercado laboral local; proporcionar actividades constructivas y con propósito para los prisioneros; ayudarles a encontrar trabajo cuando son liberados; y reducir los índices de reincidencia y desempleo. Los requisitos de enrolamiento incluyen una evaluación de la disciplina y compromiso de los prisioneros, su edad, educación, destreza personal y antecedentes penales. El programa tiene una duración de dos años y también permite que los reclusos completen la formación después de ser liberados. Hacia el año 2011, 61 prisioneros habían completado exitosamente la primera fase.

7. Experiencia laboral

Las normas internacionales requieren que se dé trabajo a los reclusos en la prisión pero, de acuerdo a la regla 71, párrafo (2), de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, sólo se requiere que trabajen los prisioneros sentenciados y este requerimiento no se aplica a los encausados antes del juicio. La regla 71, párrafo (6), alienta a la administración de las prisiones a tener en cuenta las preferencias personales de los reclusos respecto al tipo de trabajo que van a realizar. La regla 76, párrafo (1), como así también los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos (principio 8), disponen que el trabajo en la prisión debe ser remunerado y que el trabajo debe ser tal que mantenga o aumente la capacidad de los prisioneros para ganarse la vida honestamente después de ser puestos en libertad. También estipulan que “La organización y los métodos de trabajo penitenciario deberán asemejarse lo más posible a los que se aplican a un trabajo similar fuera del establecimiento, a fin de preparar a los reclusos para las condiciones normales del trabajo libre”.⁷⁵

Territorio Palestino Ocupado

La ONUDD ha implementado un proyecto en el Territorio Palestino Ocupado para fortalecer la gestión, operación y supervisión de las prisiones civiles administradas por la Autoridad Palestina. El objetivo principal del proyecto era asegurar que los centros penitenciarios y de rehabilitación cumplan con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Por medio de este proyecto se establecieron una panadería y un taller de costura en dos prisiones y existen planes para expandir las iniciativas de formación vocacional a otros centros penitenciarios y de rehabilitación.

El hecho de que hay pocas oportunidades de trabajo, si es que las hay, para gente sin experiencia laboral adecuada se convierte en un problema para muchos delincuentes. Las autoridades penitenciarias enfatizan considerablemente el desarrollo de aptitud vocacional para que los delincuentes encuentren y mantengan puestos de trabajo después de ser puestos en libertad. Sin tal aptitud, su reintegración social sigue siendo problemática.

Muchas industrias en la prisión tienen éxito al crear trabajo para los reclusos como parte del proceso de rehabilitación. Un ejemplo de esto es la Prisión Tihar en India, que opera una panadería, un taller de hilados textiles manuales, producción de vestimenta, fabricación de muebles

⁷⁵ Regla 72, párrafo (1), de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos; también la regla 26.7 de las Reglas de Prisión Europeas revisadas (Recomendación Rec (2006) 2, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 11 de Enero de 2006).

y extracción de aceite de mostaza, como así también talleres de pintura y producción de papel. Las mujeres prisioneras hacen productos de encaje y esto les proporciona un salario relativamente alto.

Sin embargo, lamentablemente muchas prisiones abusan de los llamados “programas de trabajo” contraviniendo los estándares y normas internacionales. Tales prisiones ponen a los obreros a trabajar para mantenerlos ocupados, como una forma de castigo o simplemente porque proporcionan trabajo barato. Los prisioneros trabajan como porteros, hacen los uniformes de la prisión, trabajan en las granjas de la prisión para producir comida, cocinan las comidas de la prisión, cortan madera para combustible, recogen agua de los ríos o hacen la lavandería para los prisioneros y los funcionarios de la prisión. El trabajo es obligatorio en muchas prisiones de todo el mundo. Sin embargo, el trabajo obligatorio para todos los reclusos, incluyendo a los detenidos encausados, no está de acuerdo con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. En estas prisiones, los prisioneros no pueden elegir si desean trabajar o no y pueden ser castigados por rehusarse a trabajar. Hay otras prisiones que son similares a campos de trabajo que castigan con trabajo físico, con frecuencia para prisioneros de alta seguridad. Las industrias de prisión privada están creando cierta controversia en algunos países porque se las considera como una especie de trabajo de esclavos; más aún, las prisiones privadas pueden hacer que se mantenga a los reclusos en la prisión por más tiempo para sostener la provisión de mano de obra.

Al darse mayor importancia al proceso de reintegración social, se debe enfatizar más el ayudar a los delincuentes a aprender y adquirir capacidad para entrar en el mercado laboral. Poner a los prisioneros a trabajar puede tener sus méritos, en particular si les permite ganar y ahorrar algún dinero. Sin embargo, permitir que los prisioneros adquieran aptitud profesional es crucial para que encuentren trabajo al ser liberados de la prisión. Estar empleado es clave para que los delincuentes puedan asegurar su vivienda, establezcan su estabilidad financiera, mantengan a los miembros de su familia, tengan confianza en sí mismos, tengan amigos y finalmente desistan de la delincuencia.

D. Programas previos a la puesta en libertad

El período de transición de toda forma de detención a pasar a vivir en la comunidad es difícil para los delincuentes, incluyendo el estrés que se produce al ser monitoreado o supervisado en la comunidad después de la liberación. Como se dijo antes, el encarcelamiento en sí mismo puede tener varios efectos negativos en la capacidad de los delincuentes para vivir conforme a la ley y ser económicamente independientes. Los delincuentes pueden haberse atrasado en su educación formal; pueden haber perdido sus medios de vida, sus efectos personales, su vivienda; pueden haber perdido relaciones personales importantes y el encarcelamiento puede haber dañado sus redes sociales y familiares; pueden haber tenido dificultades de salud mental o haber adquirido hábitos y actitudes autodestructivas. La falta de vivienda, en particular, les puede poner en riesgo de reincidir. Finalmente, si no hay perspectivas de trabajo remunerado y la capacidad de ganarse la vida en la comunidad, los delincuentes retrocederán hacia la delincuencia.

Dado todo esto, las intervenciones de apoyo a la reintegración deben comenzar en la institución y vincular cuidadosamente los servicios institucionales con los servicios de base comunitaria. Esto implica mucho más que una simple referencia a dichos servicios en el momento de la lib-

eración del prisionero. De hecho, hay poca evidencia de que las intervenciones que meramente refieren a los delincuentes a los servicios de base comunitaria puedan ayudar eficazmente al proceso de reintegración. El proveer referencias en vez de una ayuda pos penitenciaria substancial generalmente no surte efecto. Es mejor que la programación institucional y las intervenciones basadas en la comunidad estén vinculadas para asegurar que el apoyo sea continuo.⁷⁶

Sudáfrica

National Institute for Crime Prevention and the Reintegration of Offenders

(Instituto Nacional para la Prevención del Delito y la Reintegración de Delincuentes)

El Instituto Nacional para la Prevención del Delito y la Reintegración Social de Delincuentes es una ONG en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, que ofrece programas para asistir a la reintegración de delincuentes y ayudar a resolver los complejos problemas relacionados al retorno y reasentamiento en la sociedad. Los individuos optan por hacer un contrato con el Instituto y por lo tanto se comprometen plenamente a completar el programa. El Instituto también trabaja con las prisiones para ofrecer a los delincuentes la oportunidad de estudiar con el apoyo de una beca. Las becas también pueden ser otorgadas a los hijos de los delincuentes.

Fuente: www.nicro.org.za/.

Existe una real necesidad de intervenciones para aliviar la posible dificultad asociada con la reintegración y tratar con las necesidades emocionales a largo plazo que tienen los delincuentes. Los ex-prisioneros experimentan niveles de depresión y ansiedad que van más allá de lo normal.⁷⁷ Un estudio ha demostrado que en el Reino Unido es menos probable que los prisioneros reincidan y por lo tanto más probable que se reintegren exitosamente en la comunidad si reciben visitas durante su encarcelamiento, han participado en los clubes de trabajo de la prisión, están en contacto con el funcionario a cargo de su libertad condicional y/o asisten a cursos de concientización de víctimas.⁷⁸

Los prisioneros pueden beneficiarse del apoyo previo a la liberación, incluyendo la provisión de listas de los servicios de apoyo disponibles y el ser referidos a los servicios de salud mental existentes. Algunos programas simplemente dan a los prisioneros la oportunidad de verbalizar y hablar de sus sentimientos acerca de dejar el entorno de la prisión y reingresar a la comunidad. Algunas organizaciones son capaces de trabajar con los delincuentes tanto antes como después de su liberación, apoyándolos de este modo a través de todo este período crítico.

Se puede diseñar una cantidad de intervenciones para preparar a los delincuentes para su liberación y reinserción. La mayoría de tales intervenciones se hacen mejor en asociación con organismos comunitarios para así asegurar cierta continuidad de la intervención después de que los delincuentes son liberados. Las semanas que preceden o siguen inmediatamente a la liberación de un delincuente de su reclusión son particularmente importantes. Lo que suceda durante esas

76 Griffiths, Dandurand y Murdoch, *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*, p. 6.

77 A. J. Shinkfield y J. Graffam, "The relationship between emotional state and success in community reintegration for ex-prisoners", *International Journal of Offender Therapy v Comparative Criminology*, Vol. 54, N. 3 (2010), p. 346-360.

78 C. May, N. Sharma y D. Stewart, "Factors linked to reoffending: a one-year follow-up of prisoners who took part in the Resettlement Surveys 2001, 2003 and 2004", Research Summary 5 (United Kingdom, Ministry of Justice, 2008).

pocas semanas determina con frecuencia si la reintegración del delincuente tendrá éxito o no. Desafortunadamente, la planificación de la reinserción es un aspecto del proceso de rehabilitación que no siempre recibe suficiente atención.

1. El contacto con la familia

Es importante ayudar a los delincuentes a mantener o restablecer el contacto con su familia. Esto es, por supuesto, particularmente importante para delincuentes juveniles o para delincuentes adultos que tienen niños a su cuidado.

Con frecuencia se subestima el impacto de las visitas de la familia y los amigos sobre la salud psicológica de los prisioneros, su motivación para desistir del delito, delincuencia en el futuro, prospectos de encontrar vivienda y trabajo después de su liberación. La mayoría de las administraciones de la prisión restringen el número de visitas, limitan el tiempo que los prisioneros pueden estar con los miembros de su familia y no prestan suficiente atención a las condiciones de la visita y al impacto emocional positivo que éstas proporcionan. Las visitas en la prisión son con frecuencia tratadas como un privilegio que puede ser fácilmente retirado, en vez de verse como una oportunidad para que los prisioneros se vuelvan a relacionar con la comunidad y se preparen para su retorno. El enfoque más claro sobre la reintegración social de los delincuentes ha dirigido la atención de los profesionales y políticos hacia la importancia de los contactos familiares. Algunos cambios pequeños en las políticas y reglamentos existentes y un simple entrenamiento del personal pueden convertir las visitas en la prisión en oportunidades estructuradas para ayudar a los delincuentes a prepararse para su retorno a la comunidad.

Las prisiones aíslan a los delincuentes de sus familias. Más aún, con frecuencia los prisioneros son transferidos a prisiones acordes con su riesgo de seguridad y esto puede involucrar su traslado lejos de sus hogares y familia. Es más probable que, debido a que son menos numerosas, las prisioneras mujeres sean ubicadas en instalaciones que están aún más lejos de su hogar que las de los hombres. Una visita familiar, cercana al momento de la liberación, puede proveer la oportunidad de ayudar al delincuente y a la familia a hacer algunos planes realistas para el período de transición.

Singapur

En Singapur, la Red de Acción Comunitaria para la Rehabilitación de Ex-delincuentes (CARE) ha desarrollado un pequeño folleto titulado "Recursos y apoyo comunitarios para los delincuentes y sus familias", con una lista de organizaciones que tratan con el empleo, el apoyo en general y previo a la liberación, programas familiares comunitarios, salud mental y educación, ayuda contra la violencia familiar, necesidades religiosas, refugios y casas transitorias, tratamiento de adicciones y grupos de apoyo y otros organismos de servicio social.

Disponible en www.carenetwork.org.sg/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=12.

El Servicio Penitenciario de Singapur ha introducido instalaciones de teleconferencia y videoconferencia para permitir que los familiares vean y hablen con sus parientes encarcelados y por lo tanto no tengan que hacer largos viajes a la prisión. También basándose en su Buena conducta y bajo riesgo, los delincuentes pueden cumplir el final de su sentencia en su casa. Esto facilita su reintegración gradual en el entorno familiar y comunitario.

Algunos sistemas penitenciarios están desarrollando programas para facilitar las visitas familiares con significado. El Servicio Penitenciario de Corea ha construido casas de reunión familiar dentro de las instalaciones penitenciarias para permitir que los reclusos se queden por una noche y dos días con sus familiares para mantener las relaciones de familia. Estas casas de reunión familiar ahora funcionan en 41 instalaciones de 40 regiones a través de la República de Corea. Además de usar las casas de reunión familiar, también se permite que los reclusos tengan días de reunión familiar y que coman con sus familiares en lugares agradables, tales como jardines.

Federación Rusa

Contacto electrónico con la familia

En la Región de Krasnoyarsk en la Federación Rusa, ahora se permiten las aplicaciones electrónicas para las visitas de familiares, tales como cartas por correo electrónico y llamadas por teléfono video, para aumentar el contacto y las comunicaciones con la familia. Los familiares también pueden comprar productos electrónicos para que los usen sus parientes en la prisión.

Además de facilitar los contactos entre los delincuentes y sus familias, a veces es importante ofrecer servicios y apoyo a los familiares e hijos de los prisioneros. Los delincuentes liberados frecuentemente acuden a sus familias para obtener ayuda para sus necesidades inmediatas, incluyendo vivienda, empleo y apoyo económico. Muchas familias están ya confrontando varios problemas y puede ser que no tengan la capacidad de ofrecer el apoyo que el delincuente espera. Los prisioneros con frecuencia acuden a las finanzas familiares y esto tiene un impacto negativo sobre la estabilidad económica de la familia.

Los familiares pueden haber experimentado muchas aflicciones durante el período de reclusión. Algunas de ellas pueden haber tenido que trasladarse o formar nuevas relaciones. Los familiares deberían recibir notificación oportuna e información concerniente a la liberación del delincuente. Se pueden movilizar a los organismos de asistencia social para que ayuden a los familiares a confrontar los problemas emocionales, económicos e interpersonales relacionados con el retorno del delincuente a su familia y su comunidad.

2. Preparación de la comunidad

Hay varias maneras en las que las prisiones pueden ayudar a los delincuentes a conectarse con la comunidad controlando a la vez todos los posibles riesgos de seguridad. El uso de voluntarios es una de ellas. El trabajo conjunto con grupos comunitarios y organizaciones basadas en la fe también puede ayudar a crear tales oportunidades para los delincuentes. En algunas instancias, se permite a los prisioneros ofrecer sus servicios o su tiempo voluntariamente para apoyar iniciativas comunitarias o participar en los servicios religiosos de la comunidad. Algunos progra-

mas de libertad provisional por el día, licencia temporaria, *semi-detención* (vigilancia abierta) pueden ayudar a los delincuentes a mantener o restablecer los contactos con la comunidad exterior, incluyendo algunos posibles empleadores y proveedores de servicios.

Uganda

El Proyecto de Vuelta a Casa de la Prisión

También conocido como el proyecto de Rehabilitación Social y Reintegración de Delincuentes, el proyecto De Vuelta a Casa de la Prisión del Servicio Penitenciario de Uganda está basado en un enfoque de justicia restaurativa que enfatiza la mediación y sanación entre los delincuentes, las víctimas y las comunidades locales con el propósito de reparar el daño causado por el delito. El programa involucra consistentemente a los líderes del Consejo local, a los líderes de clan, a los líderes religiosos, a la policía, a los miembros individuales de la comunidad y a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la rehabilitación y reintegración de los delincuentes. Una de tales organizaciones es la Sociedad de Ayuda a los Prisioneros Liberados de Uganda, que se especializa en ayuda pos penitenciaria. Se ha sensibilizado e informado a las comunidades acerca del proyecto y desean participar en el mismo. El Servicio Penitenciario se ha asociado con la policía a través del programa de policía comunitaria, las oficinas de extensión comunitaria y las unidades de protección al niño y a la familia.

En Francia, el tribunal o juez responsable de administrar la sanción otorga *semi-detención* a los prisioneros. Esto les permite dejar la prisión durante el día para asistir a cursos, trabajar, recibir tratamiento médico o cuidar de su familia.

Singapur

Proyecto Cinta Amarilla

El Proyecto Cinta Amarilla involucra a organismos públicos, privados y no gubernamentales que trabajan juntos para ayudar a los ex-delincentes a encontrar empleo y vivienda, reconectarse con sus familias y amigos, aprender nuevas destrezas y sentirse bienvenidos al volver a la sociedad. Mientras están en la prisión, los reclusos hacen trabajos que los conectan con el mundo exterior, por ejemplo, se los capacita para el desarrollo de sitios Web y para trabajar en proyectos de negocios reales; también trabajan en la panadería de la prisión que produce pan y todo tipo de pastelería para varios vendedores minoristas de Singapur. Como parte del Proyecto, y una vez que son liberados de la prisión, se ofrece a los prisioneros orientación vocacional y programas de trabajo por medio de una agencia llamada Corporación de Empresas Rehabilitadoras de Singapur (SCORE) para ayudarles a encontrar puestos de trabajo.

Hay otras iniciativas más ambiciosas. El Proyecto Cinta Amarilla del Servicio Penitenciario de Singapur que comenzó en 2004 trata de hacer que la comunidad acepte a los ex delincuentes y a sus familias y darles otra oportunidad para convertirse en miembros productivos de la sociedad.

Al planificar la liberación de los delincuentes, también es muy importante entender a quien se puede poner en riesgo por tal hecho. Evaluar el riesgo y tenerlo en cuenta al planificar el

retorno de los delincuentes a la comunidad es importante hacer el mejor uso posible de toda la información disponible acerca del historial de conflicto, violencia o amenazas por parte de, o en contra de, los individuos que la componen.

3. Preparación de las víctimas

Estados Unidos

Círculos restaurativos Huikahi

Los círculos restaurativos Huikahi en Hawái son un proceso grupal para la planificación de la reinserción que incluye al individuo encarcelado, su familia y amigos y por lo menos un representante de la prisión. El proceso ha sido desarrollado por las Instalaciones Penitenciarias de Waiawa en Oahu, en colaboración con dos organizaciones comunitarias: los Amigos de la Educación Cívica y Relacionada con la Ley de Hawái y la Alianza Comunitaria sobre Prisiones.

Los niños con padres encarcelados sufren consecuencias emocionales y físicas serias, tales como el uso de drogas, problemas de sueño, estrés, depresión y sentimientos de culpa y vergüenza. Los círculos Huikahi proporcionan un proceso para los individuos encarcelados y sus seres queridos para encontrar formas de sanear el daño causado por el delito y su castigo.

Reconectar a las víctimas y a otros que se han visto afectados por la conducta del delincuente es un proceso difícil. En muchas instancias las relaciones han sido seriamente dañadas y no pueden ser reparadas de manera fácil o inmediata. Los procesos de justicia restaurativa y otras intervenciones de mediación, comenzando cuando los delincuentes todavía están en prisión, puede ayudarles a encontrar su lugar en la comunidad. Esto a veces se llama “proceso de reintegración restaurativa”. De hecho hay un creciente movimiento para utilizar las prácticas restaurativas para facilitar la reintegración social de las personas encarceladas que retornan a la comunidad.

Se pueden planificar intervenciones para notificar y preparar a las víctimas y miembros relevantes de la comunidad acerca del retorno del delincuente a la misma y proveerles protección, servicios y apoyo psicológico. Las decisiones y planes de los prisioneros posteriores a su liberación, incluyendo aquellos relacionados con su vivienda, pueden tener implicaciones para la seguridad de los que fueron sus víctimas o incluso para los integrantes de su propia familia, por ejemplo cuando hay riesgo de violencia familiar.

La víctima puede elegir el no participar de ninguna decisión concerniente al delincuente, pero sin embargo puede ser que necesite mantenerse informada del momento de la liberación del delincuente. Para la víctima de un delito, puede ser importante estar notificada acerca de la oportunidad y circunstancias de la liberación del delincuente y su retorno a la comunidad. Lo ideal es que la institución penitenciaria que libera al delincuente tenga un registro del deseo de la víctima a ser notificada (o no). Cuando sea posible, se debe poner a disposición de las víctimas de un crimen el consejo y apoyo que requieran para prepararlas para el retorno del delincuente a la comunidad.

4. El tratamiento de las consecuencias económicas de la reclusión

Las consecuencias económicas que tiene la reclusión sobre los delincuentes y sus familias no pueden ser ignoradas al tiempo de considerar su plan de reintegración social. La falta de ingresos y quizás de cuentas bancarias es común una vez que el individuo tiene antecedentes penales. Los familiares sienten el impacto aún más y la reclusión puede causar endeudamiento personal muy alto. Si la situación fue causada por tal deuda, es probable que empeore al ser liberado, especialmente si las tasas de interés son altas. La reclusión también puede significar la pérdida de contacto con los acreedores e instituciones financieras que pueden ayudar a los delincuentes. La administración de las prisiones rara vez ofrece servicios a los reclusos acerca del modo de administrar sus finanzas ni tienden a ofrecer mucho en cuanto a oportunidades para ganar dinero o ahorrar esos ingresos. La exclusión financiera resultante del encarcelamiento es un obstáculo para la reintegración social posterior a la liberación.

El Fideicomiso de Reforma de la Prisión y la Asociación Nacional de Delincuentes Reformados (UNLOCK) en el Reino Unido, han producido un estudio llamado “El Tiempo es Dinero”,⁷⁹ que llega a la siguiente conclusión:

“Una proporción substancial de gente enviada a prisión estaban ya experimentando una exclusión financiera extrema y persistente. Sin embargo, tener antecedentes penales exacerba aún más su falta de acceso a los servicios financieros. Los cambios al sistema podrían promover la inclusión financiera, que a su vez serviría de apoyo eficaz para el reasentamiento y reduciría el índice de re-delinuencia.”

Evaluar la situación financiera del delincuente al ser admitido dentro del sistema penitenciario puede ser el mejor momento para determinar el impacto financiero de la reclusión sobre el individuo. La información acerca de la situación financiera de los prisioneros debería ser incluida en sus archivos personales y debe ser cuidadosamente considerada cuando se desarrolle su plan de liberación.

Otro aspecto importante de la reintegración social es la seguridad económica en el sentido de que los ex-prisioneros necesitarán, en la mayoría de las sociedades, una cuenta bancaria y en todos los casos un conocimiento básico del modo de administrar sus finanzas y asumir responsabilidad por las mismas. Los programas que ayudan a los prisioneros a aprender estos conocimientos ayudan mucho a facilitar las dificultades de la reintegración social y en particular las dificultades para obtener vivienda y trabajo.

5. Planificación de la reinserción

Lo ideal es que los programas institucionales incluyan intervenciones profesionales que puedan reunirse y trabajar con los delincuentes para ayudarles a planificar y preparar su retorno a la comunidad. Se debería desarrollar un plan individual (plan de liberación) que identifique las necesidades y circunstancias del delincuente y que determine el tipo de programas de educación o empleo a los que debe acceder el delincuente para elevar al máximo sus posibilidades de reintegración exitosa. Sujeto a las leyes aplicables, es deseable facilitar la reinserción progresiva en

⁷⁹ C. Bath y K. Edgar, *Time is Money: Financial Responsibility after Prison* (Londres, Prison Reform Trust y UNLOCK, 2010), p. 8.

la sociedad al permitir al delincuente que salga de la institución – por un día o por unos pocos días – para que prepare su eventual retorno a la comunidad.⁸⁰

Noruega

Para crear una “liberación segura y predecible” el Gobierno de Noruega declare en el año 2005 que establecería una “garantía de reintegración”. Esto consiste en asegurar que al ser liberado se ofrece al ex prisionero un agama de servicios, incluyendo un lugar en donde vivir, oportunidades de trabajo o educación, asesoramiento financiero y demás. A pesar de verse confrontados con limitaciones de capacidad tanto el servicio penitenciario como las municipalidades, el sistema de justicia penal, apoyado por el Gobierno, espera devolver la responsabilidad de los problemas sociales a donde pertenecen – dentro del sistema de bienestar social. Los esfuerzos del Departamento de Servicios Penitenciarios hasta ahora han dado como resultado que las autoridades sociales, de salud y de trabajo reconozcan que, excepto por aquellas limitaciones que demuestran ser necesarias por el hecho del encarcelamiento, los prisioneros tienen los mismos derechos que todos los demás ciudadanos.

Fuente: Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de Noruega, Departamento de Servicios Penitenciarios, Febrero 2012.

Los esfuerzos para encontrar alojamiento y trabajo para los delincuentes confinados en instituciones deben comenzar antes de su liberación. Esto incluiría una evaluación del conjunto de habilidades que tiene el delincuente y la identificación de posibles oportunidades de trabajo. La mayoría de los delincuentes juveniles también necesitan educación apropiada, como así también alfabetización y orientación vocacional, para aumentar sus posibilidades de empleo al ser liberados. Es importante que los servicios relacionados con el empleo se provean continuamente desde el momento en que el delincuente entra en una escuela reformatorio (u otra institución) hasta su liberación en la comunidad.

Reino Unido

Senderos hacia el empleo

Irlanda del Norte ha introducido lo que se llama Sistema de Progreso Personal (PPS por sus siglas en inglés) con el objeto de proporcionar senderos hacia el empleo de prisioneros y mecanismos de apoyo posteriores a su liberación. Quienes trabajan en el PPS realizan evaluaciones de capacidad de empleo de los individuos prisioneros y ayudan a desarrollar planes de reasentamiento para asegurar su reintegración después de la liberación. También desarrollan Fuertes vínculos con organismos públicos, privados y comunitarios y voluntarios que pueden brindar diferentes tipo de apoyo a los prisioneros al tiempo de su liberación. También contactan a posibles empleadores que puedan dar trabajo a los prisioneros después de su sentencia.

80 En muchos países, las instituciones emplean gestores de caso, que son psicólogos y asistentes sociales entrenados, para realizar una evaluación completa del riesgo y de las necesidades de cada delincuente en el momento en que es admitido en la institución. Basándose en esa evaluación, el gerente de caso desarrolla, monitorea y refina el plan individual de reintegración de cada delincuente. El plan identifica las cualidades personales, los factores de riesgo y las principales necesidades – educación, orientación vocacional, vivienda, cuidado familiar, problemas de conducta y de vida, abuso de drogas o alcohol y destreza profesional – y desarrolla estrategias que el delincuente puede usar para comenzar a tratar algunos de esos problemas mientras está en la institución.

El progreso logrado por los prisioneros debe continuar siendo reforzado después de su liberación. Por lo tanto es importante planificarla a modo de asegurar que recibirán servicios y apoyo ininterrumpidos al retornar a la comunidad. La continuidad del cuidado puede lograrse por medio de vínculos estrechos y colaboración entre el personal de la prisión y los proveedores de servicio de base comunitaria.

6. Solicitud de libertad condicional

En el caso de prisioneros que pueden ser considerados para su liberación anticipada o condicional, se debe organizar lo necesario para realizar una evaluación del riesgo y un plan de liberación para informar la decisión a las autoridades competentes (por ej. las juntas de libertad condicional). Se debe informar a los delincuentes acerca del proceso de solicitud y toma de decisiones y su posible elegibilidad de acuerdo a las leyes aplicables. Los delincuentes pueden necesitar ayuda para preparar su presentación o solicitud de libertad condicional y requerir la ayuda jurídica para presentar su caso. También pueden necesitar ayuda para formular un plan de liberación viable.

La libertad bajo palabra y otras decisiones de libertad condicional están basadas en la participación de los delincuentes en programas diseñados para tratar algunos de sus factores de riesgo y demás desafíos. Estas decisiones también pueden estar basadas en el realismo del plan de liberación que haya preparado el delincuente. Sin embargo, es difícil evaluar si están listos para ser liberados.

7. Asistencia para asegurar vivienda y trabajo

Hay una cantidad de intervenciones que pueden realizarse como parte de un programa previo a la liberación para ayudar a los delincuentes a prepararse para su reintegración en el mercado laboral. Estas incluyen servicios para ayudar a los prisioneros a buscar trabajo y capacitarlos para presentarse a entrevistas, discusiones conjuntas acerca de las expectativas, tratamiento de la ansiedad relacionada con el proceso de búsqueda de trabajo, suministro de información acerca del mercado laboral, preparación del curriculum vitae y las solicitudes, información y contactos con las agencias de empleo públicas y privadas y contactos con individuos o empleadores anteriores que puedan asistirles en su búsqueda de empleo.

Problemas de vivienda

- La gran mayoría de la gente que es liberada de la prisión no tiene acceso a alojamiento adecuado.
- La información y el apoyo para asegurar el alojamiento son sumamente inadecuados.
- Los ex-prisioneros y reincidentes que vuelven a la cárcel señalan la falta de vivienda adecuado como el factor clave del fracaso de su transición a la vida fuera de la prisión.
- Hay una casi total falta de coordinación e integración apropiada entre los organismos gubernamentales y no gubernamentales en esta área.
- Hay subgrupos especiales entre los ex-prisioneros, tales como aquellos con enfermedad mental, jóvenes solteros y mujeres solteras con hijos que son más vulnerable y es más probable que terminen sin una vivienda adecuada.

- El aislamiento social es sentido por muchos ex-prisioneros que terminan sin hogar o viviendo en viviendas inestables e inadecuadas.
- Enviar a los ex-prisioneros a los albergues puede ser una continuación del rotulado de la prisión y, si bien los albergues supervisados por 24 horas pueden ser necesarios para algunos como transición a la comunidad, se debería proporcionar una mayor variedad de alojamiento, especialmente unidades independientes, con apoyo disponible in situ.

Fuente: E. Baldry y otros, "Ex-prisioneros y su alojamiento: ¿cómo influyen las diferentes formas de vivienda sobre la reintegración social de los ex prisioneros?", documento presentado en la Conferencia Vivienda, Delito y Comunidades Más Fuertes, Melbourne, NSW, Australia, 6-7 Mayo 2002.

La falta de vivienda adecuada es uno de los grandes desafíos que deben confrontar los ex prisioneros en el momento de su reinserción y hay cierta evidencia de que puede estar relacionada con el riesgo de.⁸¹ Muchos delincuentes que salen de la cárcel no tienen hogar. No siempre es posible vivir con un familiar o amigo y, cuando lo es, puede conllevar sus propios problemas. El índice de individuos sin hogar entre los prisioneros recientemente liberados es aún más alto que el de aquellos que sufren una enfermedad mental.

Los programas de planificación y asistencia previos a la liberación deben incluir un plan para lograr una vivienda apropiada. Las circunstancias individuales (por ej. edad, experiencia de vida independiente, lugar y tipo de trabajo, si la persona tiene a su cargo niños u otras personas, el historial de uso de refugios, la historia familiar, los antecedentes culturales y étnicos y la salud) debe ser tenidos en cuenta tanto como las necesidades especiales (por ej. una persona lisiada puede necesitar una vivienda accesible con silla de ruedas). Un plan previo a la liberación debe también considerar cómo espera el individuo ser recibido por la comunidad. Otro factor a tener en cuenta es si la reunión con los familiares tendrá un impacto negativo sobre la familia o si ésta tendría un impacto negativo sobre el individuo y elevaría su riesgo de re-delinuencia. Los prisioneros deben entender los beneficios, riesgos y restricciones asociados con cada tipo de vivienda. Lo ideal es que todo individuo sea liberado directamente hacia una vivienda apropiada. Trabajar con organizaciones comunitarias es con frecuencia la mejor manera de lograr el acceso a la gama completa de opciones de vivienda disponibles en la comunidad.

Sin embargo, asistir a los delincuentes para obtener vivienda adecuada, aunque necesario, no es siempre suficiente. En muchas comunidades simplemente no hay suficientes viviendas accesibles para gente que la necesita y rara vez se da prioridad a los ex prisioneros para acceder a la oferta limitada de viviendas. En algunas situaciones, la gente con antecedentes penales puede estar oficialmente excluida de acceder a una vivienda subsidiada. Una estrategia comunitaria integral para confrontar este desafío puede requerir el desarrollo de vivienda accesible, maximizando el uso de los recursos de vivienda existentes y eliminando las barreras que deben sortear los delincuentes y sus familias para acceder a una vivienda adecuada. Tal estrategia integral también requiere medidas proactivas por parte de las organizaciones comunitarias para ofrecer vivienda transitoria que sirva de apoyo a la gente liberada de su

81 S. Metraux y D. P. Culhane, "Homeless shelter use and reincarceration following prison release", *Criminology and Public Policy*, Vol. 3, N. 2 (2004), p. 139-160.

detención. Las organizaciones de desarrollo comunitario, las autoridades de vivienda y las organizaciones sin fines de lucro y basadas en la fe, en colaboración con las autoridades penitenciarias, pueden trabajar juntas para crear recursos especiales que faciliten la reintegración de los prisioneros.

El plan de liberación del delincuente puede incluir alguno de los siguientes tipos de vivienda:

- Vivienda arrendada (usualmente en el mercado privado, posiblemente subsidiada o pagada en parte por fuentes públicas)
- Vivienda de familiares o amigos
- Vivienda pública o subsidiada
- Casas intermedias o centros de transición
- Vivienda de reinserción especial para ex-prisioneros (usualmente operadas por organizaciones sin fines de lucro y que ofrecen apoyo de pares y otras forma de asistencia)

También es importante asegurar que los prisioneros que se preparan para su liberación posean identificación adecuada y demás documentos cívicos. La falta de tales documentos al tiempo de su liberación impedirá que el individuo acceda a los servicios, vivienda y empleo. También se debe proporcionarles información acerca del modo en que puedan acceder a diversas formas de servicio y apoyo en la comunidad; en algunas instancias, la planificación de su liberación puede involucrar solicitar tales servicios con anterioridad a la misma.

E. Casas intermedias y centros de transición

Las casas de transición o centros previos a la liberación ofrecen lugares residenciales supervisados para ayudar a los delincuentes a pasar por una transición planificada de la detención a la vida comunitaria. Permiten que los delincuentes interactúen substancialmente con el mundo exterior, como así también que se contacten con sus familias y empleadores (en potencia).

Algunas administraciones penitenciarias ofrecen oportunidades para que los prisioneros trabajen fuera de la prisión. En el año 2009, el Servicio Penitenciario de Corea abrió un centro de rehabilitación en el que se provee asistencia a los reclusos en cuanto a adaptación social, incluyendo el modo de ajustarse a un entorno libre y de adaptarse a un programa de trabajo. El centro está vinculado a un programa de empresariado, que ayuda a los reclusos a encontrar empleo después de su liberación. En el año 2009, se construyó una casa intermedia para 10 reclusos, llamada Casa de la Esperanza. Normalmente pasan entre tres y seis meses en la casa antes de salir bajo palabra. Hay programas específicos previos a la puesta en libertad para reclusos en las áreas de empleo y empresariado, renovación de licencias de conducir, provisión de fondos para cubrir las necesidades básicas, incluyendo aquellas relacionadas con alojamiento, educación y servicios médicos.

India*Hogar Correccional Aire Libre*

Los Servicios Penitenciarios de Bengala Occidental operan un Hogar Correccional Aire Libre, reservada para prisioneros que han completado dos tercios de su sentencia y han demostrado buena conducta. Se les permite que dejen el Hogar a las 6 a.m. siempre que regresen a las 8 p.m., permitiéndoles que trabajen en la comunidad y obtengan así experiencia laboral antes de terminar su sentencia. Son libres para encontrar trabajo en cualquier parte de la comunidad y hay ONG que les ayudan en este proceso. En algunos casos los prisioneros han ahorrado dinero suficiente para comprar cabras y vacas. Entonces se les permite vender la leche de estos animales al público y pueden guardar lo ganado.

China*Casa Intermedia Rayo de Sol*

La Casa Intermedia Rayo de Sol en el Distrito de Chaoyang de China fue establecida hace pocos años como la primera institución correccional comunitaria de China. Estas instalaciones de 200 camas ayudan a los prisioneros a prepararse para su retorno a la sociedad. Pueden recibir orientación vocacional, educación legal, apoyo y consejo psicológico, y asistencia para prepararse para su retorno. El departamento de trabajo, educación y asistencia de la Casa ayuda a los delincuentes a adquirir la aptitud que necesitan para encontrar trabajo, gracias a su asociación con escuelas de entrenamiento profesional. A través del programa de entrenamiento y rehabilitación, los funcionarios penitenciarios viven en la casa intermedia a la par de los delincuentes y les ayudan en su desarrollo cotidiano. El modelo está siendo replicado en muchas otras partes de China.

La Safer Foundation en los Estados Unidos de América ofrece un agama de programas y servicios para ayudar a individuos previamente encarcelados a encontrar empleo y vivir sin delinquir en la comunidad. La Fundación opera centros de transición para adultos en nombre del Departamento Penitenciario de Illinois, tales como el Centro de Transición de Adultos Crossroads, que aloja a unos 350 residentes varones, y el Centro de Transición de Adultos North Lawndale que aloja a 200 residentes. La Safer Foundation considera que hay cuatro elementos necesarios para que un centro de transición de adultos facilite la transición exitosa de un individuo con antecedentes penales: un entorno seguro y estructurado; un personal atento y bien entrenado; un cliente motivado; y un agama integral de programas y servicios de calidad para satisfacer las necesidades de los clientes. Se ofrecen servicios y programas en las siguientes áreas: gestión de casos, apoyo familiar, paternidad, tratamiento por abuso de sustancias, destrezas básicas, destrezas de vida, salud mental, terapias cognitivas, servicio comunitario, cuidado de la salud y recreación.

La Asociación Canadiense Elizabeth Fry opera varios programas exitosos tratando con las necesidades de las mujeres en riesgo que están pasando por la transición desde la prisión hacia una vida independiente en sociedad, pero que pueden carecer de hogar o trabajo y de falta de aptitud para enfrentar los problemas. Ofrece vivienda transitoria, prevención del delito y asesoramiento de adicción, planificación de metas, apoyo estructurado a la recaída, como así también asistencia financiera.

V. Programas de reintegración posterior a la liberación y de asistencia pos carcelaria

Existen diferentes enfoques para apoyar la reinserción y reintegración social de delincuentes después de su estadía en detención. Algunas de esas intervenciones de gestión de la reinserción someten a los delincuentes a un período de supervisión en la comunidad, con frecuencia como parte de un programa de libertad condicional o bajo palabra. Para tales intervenciones, se debe definir bien los criterios y el proceso de toma de decisiones que pueden conducir a la libertad condicional. Las condiciones adjuntas a ella deben ser claras para facilitar la supervisión del delincuente y tratar con sus necesidades y factores de riesgo individuales. Otras intervenciones de ayuda pos penitenciaria y reinserción se concentran en proveer asistencia para facilitar la transición del delincuente de la institución a la comunidad.

El capítulo V considera varios servicios de asistencia pos carcelaria y asistencia de reinserción que pueden contribuir a facilitar la reintegración de los delincuentes. También considera algunos de los factores que pueden asegurar una supervisión más eficaz de los delincuentes en la comunidad. La experiencia demuestra que algunos de los programas más eficaces son con frecuencia aquellos que encuentran el equilibrio correcto entre supervisión y asistencia. El capítulo también considera algunas buenas prácticas en relación con los programas de libertad anticipada y condicional que tienen el éxito de la reintegración social de delincuentes como uno de sus principales objetivos. Esto concluye por una sección acerca del papel que desempeña la comunidad en relación con estos diversos programas de asistencia posterior a la liberación.

En la mayoría de los países, el porcentaje de delincuentes convictos que tienen por lo menos una condena anterior o que tienen múltiples condenas previas puede ser sumamente alto. Estos índices altos de reincidencia conllevan costos importantes para la sociedad, tanto en términos financieros como de seguridad pública. La seguridad comunitaria hace necesario que los gobiernos y las comunidades desarrollen intervenciones eficaces para asistir a los ex prisioneros a reintegrarse en la comunidad y desistir del delito.⁸² Los procesos de reinserción de delincuentes y los programas de reasentamiento bien manejados están logrando una aceptación más amplia y pueden ofrecer una manera efectiva en materia de costos para prevenir el delito. Por lo tanto

82 Véase Griffiths, Dandurand y Murdoch, *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*, p. 2.

hay un creciente enfoque de los políticos y profesionales hacia la identificación de programas y estrategias que prevengan la reincidencia y ayuden a los prisioneros a reintegrarse exitosamente en sus comunidades.

En ausencia de apoyo material, psicológico y social al tiempo de su liberación, a los delincuentes les puede ser muy difícil romper el círculo de liberación y re-arresto. Los períodos cortos en la prisión y los largos períodos que permanecen en prisión preventiva hacen que las oportunidades de un tratamiento e intervenciones exitosas para prevenir la futura reincidencia sean muy limitadas.⁸³

Los ex prisioneros no forman un grupo homogéneo. No tienen experiencias idénticas en su transición de la prisión a la comunidad.⁸⁴ Muchos tienen largas carreras delictivas, pero otros no. Algunos han cumplido sentencias largas y han perdido el contacto con su familia y su comunidad, mientras que otros cumplen sentencias cortas. Algunos de ellos sufren de abuso de sustancias, enfermedad mental o ambas, de allí la importancia de desarrollar enfoques individualizados de gestión de casos.

El período de transición de la detención a la comunidad puede ser particularmente difícil para los delincuentes y puede empeorar por el estrés de estar supervisado en la comunidad y el estigma que con frecuencia deben confrontar los ex prisioneros al ser liberados. Estas dificultades incluyen el encontrar alojamiento adecuado con medios muy limitados, administrar sus finanzas con pocos o ningunos ahorros hasta que comienzan a ganar dinero, acceder a una gama de necesidades cotidianas y acceder a los servicios y apoyo para necesidades específicas.⁸⁵ La investigación de las variables que influyen sobre la reintegración exitosa revela la interdependencia existente entre empleo, vivienda, tratamiento por adicción y apoyo de la red social.⁸⁶ Todo esto debe ser tenido en cuenta al diseñar e implementar los programas de apoyo.

Se ha descubierto que las semanas inmediatamente precedentes y siguientes a la liberación de los delincuentes son cruciales para determinar sus perspectivas de reintegración exitosa en la comunidad, la cual necesita el desarrollo de programas que se concentren en este punto de transición en particular. Un estudio de prisioneros en Australia (Queensland)⁸⁷ informa que aproximadamente la mitad de la muestra de reclusos entrevistados reportaron por lo menos estrés psicológico moderado en las semanas previas a su liberación. Muchos reportaron efectos sobre su salud mental antes de la liberación. El apoyo social puede mitigar los sentimientos de hostilidad y los efectos de posibles problemas psicológicos de los delincuentes.⁸⁸

83 Véase Dandurand y otros, *Conditional Release Violations, Suspensions and Revocations*, p. 5.

84 Véase A. J. Shinkfield y J. Graffam, "Community reintegration of ex-prisoners: type and degree of change in variables influencing successful reintegration", *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, Vol. 53, N. 1 (2009), p. 29-42.

85 Véase Griffiths, Dandurand y Murdoch, *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*, p. 4.

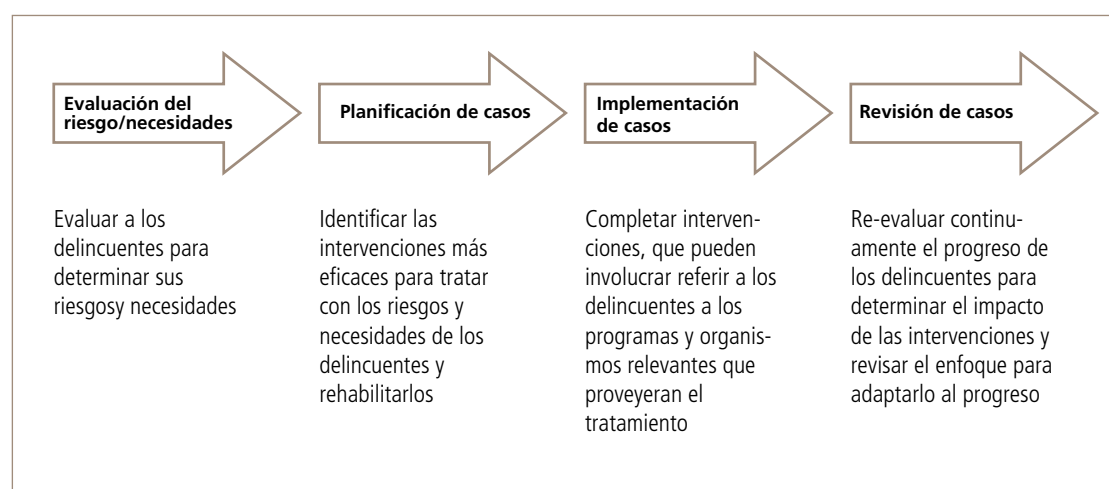
86 C. A. Visser, "Returning home: emerging findings and policy lessons about prisoner reentry", *Federal Sentencing Reporter*, Vol. 20, N. 2 (2007), p. 95.

87 S. A. Kinner, *The Post-Release Experience of Prisoners in Queensland* (Brisbane, University of Queensland, Queensland Alcohol and Drug Research and Education Centre, March 2006).

88 A. Hochstetler, M. DeLisi y T. C. Pratt, "Social support and feelings of hostility among released inmates", *Crime and Delinquency*, Vol. 56, N. 4 (2010), p. 588-607; Véase y también S. J. Bahr y otros, "Successful reentry: what differentiates successful and unsuccessful parolees?", *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, Vol. 54, N. 5 (2010), p. 667-692.

Lo ideal es que los programas de asistencia pos carcelaria y asistencia de reinserción estén basados en un enfoque de gestión de casos y que cubran una gama de intervenciones (véase la figura VI). Esas intervenciones deberían estar diseñadas para asistir a los delincuentes a prepararse para su liberación del confinamiento y ayudarles a adquirir el conjunto de destrezas requerido para tener éxito en la comunidad, tratando sus desafíos personales y los factores asociados con su conducta delictiva, ayudándoles a resolver cuestiones prácticas relacionadas con el empleo, transporte o alojamiento, y estableciendo los contactos y relaciones necesarias en la comunidad. Muchas, si no la mayoría, de estas intervenciones incluyen alguna forma de supervisión.⁸⁹

Figura VI. Un modelo de gestión de casos



Fuente: Canadá, Columbia Británica, División de Correcciones Comunitarias y Programas Corporativos, Mayo de 2009.

Una buena forma de facilitar la reintegración de los delincuentes con posterioridad a su encarcelamiento es reducir al mínimo la longitud de su estadía en la institución y hacer uso de mecanismos para su libertad anticipada tan pronto ellos puedan demostrar su capacidad y preparación para vivir sin delinquir. Una vez en la comunidad, los delincuentes pueden beneficiarse de varias formas de supervisión, asistencia y tratamiento para facilitar su reinserción y su reintegración social.

Sin importar si los delincuentes son liberados al finalizar su sentencia o con anterioridad a ello por programas de liberación anticipada o condicional, siempre existe la necesidad de programar para facilitar su reinserción y proporcionar diversas formas de apoyo o supervisión de ayuda pos penitenciaria. En años recientes, mucha de la discusión concerniente a la reintegración de delincuentes se ha centrado en el desarrollo de mejores medios para manejar la reinserción de los delincuentes en la comunidad proporcionando una mezcla eficaz y equilibrada de supervisión y asistencia y encontrando las maneras de hacerlo por medio de colaboración eficaz entre las administraciones de la prisión, los organismos de ejecución de la ley y las organizaciones comunitarias.

Algunos programas buscan activamente la participación comunitaria y ayudan a las comunidades a responder más ante la situación de los delincuentes. El objetivo de tales intervenciones

⁸⁹ Véase Dandurand y otros, *Conditional Release Violations, Suspensions and Revocations*, p. 5.

es crear condiciones favorables para la integración de los ex prisioneros en la sociedad en las mejores condiciones posibles. En este sentido, algunos enfoques de justicia restaurativa son particularmente prometedores.

A. Normas internacionales

Diversos estándares y normas internacionales son inmediatamente relevantes para las intervenciones de reintegración posteriores a la liberación, incluyendo las disposiciones relacionadas con: (a) los servicios de ayuda pos penitenciaria para los ex-prisioneros; (b) la libertad anticipada de la prisión y la supervisión comunitaria de los delincuentes; y (c) el papel crucial que desempeña la comunidad en la reintegración social de los delincuentes.

1. Servicios de ayuda pos penitenciaria

La importancia del cuidado siguiente a un período de encarcelamiento no debe ser subestimado. Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos ponen en claro que el deber de la sociedad no termina con la puesta en libertad de un prisionero (regla 64):

“Se deberá disponer, por consiguiente, de los servicios de organismos gubernamentales o privados capaces de prestar al recluso puesto en libertad una ayuda pos penitenciaria eficaz que tienda a disminuir los prejuicios hacia él y le permitan readaptarse a la comunidad.”

Las Reglas incluyen normas relativas a ayuda pos penitenciaria, estableciendo (regla 81):

“81. (1) Los servicios y organismos, oficiales o no, que ayudan a los reclusos puestos en libertad a reintegrarse en la sociedad, proporcionarán a los liberados, en la medida de lo posible, los documentos y papeles de identidad necesarios, alojamiento, trabajo, vestidos convenientes y apropiados para el clima y la estación, así como los medios necesarios para que lleguen a su destino y puedan subsistir durante el período que siga inmediatamente a su liberación.”

Estos organismos, cuyas actividades deben ser centralizadas y coordinadas, deben tener acceso a los reclusos y ser consultados para prepararlos para su liberación (regla 81, párrafos (2) y (3)).

Para las reclusas mujeres, las Reglas de Bangkok requieren específicamente que las autoridades usen en todo lo posible opciones tales como visitas al hogar, prisiones abiertas, albergues de transición y programas y servicios de base comunitaria, a fin de facilitar su paso del encarcelamiento a la libertad, reducir la estigmatización y restablecer lo antes posible su contacto con sus familiares (regla 45). Las Reglas disponen la preparación de programas amplios diseñados para ofrecer intervenciones y servicios de reintegración que tengan en cuenta las necesidades específicas de su género para las mujeres y que tales programas sean implementados por las autoridades penitenciarias en cooperación con los servicios de libertad condicional y/o de asistencia social, los grupos comunitarios locales y las ONG (regla 46); y también debe incluir apoyo suplementario posterior a la puesta en libertad para mujeres que puedan necesitar ayuda psicológica, médica, jurídica o práctica (regla 47).

Con respecto a los delincuentes juveniles, las Reglas de Beijing enfatizan la necesidad de una gama de servicios e instalaciones diseñadas para satisfacer las necesidades diferentes de los delincuentes juveniles que reingresan a la comunidad y proporcionarles guía y apoyo como un paso importante hacia su reintegración exitosa a la sociedad. Más específicamente, hacen un llamado a esfuerzos para procurar “establecer sistemas intermedios como establecimientos de transición, hogares educativos, centros de formación diurnos y otros sistemas pertinentes que puedan facilitar la adecuada reintegración de los menores a la sociedad” (regla 29.1).

Finalmente, y reconociendo las vulnerabilidades especiales de los delincuentes dependientes de drogas, la Comisión sobre Drogas Narcóticas adoptó la resolución 55/2 en el año 2012 con el propósito específico de promover programas destinados al tratamiento, rehabilitación y reintegración de las personas dependientes de drogas cuando salen libres.

2. Libertad condicional anticipada fuera de las instituciones

Las Reglas de Tokio hacen un llamado a los países para desarrollar y una serie de alternativas posteriores a la sentencia para evitar la institucionalización y prestar asistencia a los delincuentes para su pronta reinserción social. Tales medidas pueden incluir permisos y centros de transición, liberación con fines laborales o educativos, varias formas de libertad condicional (bajo palabra), la remisión y el indulto. Estas medidas deben ser consideradas lo antes posible después de que el delincuente ha sido sentenciado y las decisiones concernientes a su aplicación deben ser sujetas a la revisión de una autoridad judicial u otra autoridad competente e independiente (reglas 9.1-9.4).

Para las mujeres prisioneras las Reglas de Bangkok estipulan que las decisiones concernientes a la libertad condicional anticipada de las delincuentes deben tener en cuenta favorablemente sus responsabilidades de cuidado de otras personas, así como sus necesidades específicas de reintegración social (regla 63).

Las Reglas de Beijing Reglas también alientan el uso frecuente y pronto del recurso de libertad condicional. Establecen que la libertad condicional debe ser usada por la autoridad apropiada en la mayor medida de lo posible, y debe ser otorgada tan pronto como sea posible (regla 28.1). Agregan que los menores en libertad condicional deberán recibir asistencia y estar supervisados por una autoridad apropiada y deberán recibir el pleno apoyo de la comunidad (regla 28.2).

3. Participación de la comunidad en la reintegración social de delincuentes

El principio 10 de los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos establece que “Con la participación y ayuda de la comunidad y de instituciones sociales, y con el debido respeto de los intereses de las víctimas, se crearán condiciones favorables para la reincorporación del ex recluso a la sociedad en las mejores condiciones posibles”.

Las Reglas de Tokio alientan la participación pública en intervenciones de base comunitaria y disponen que “La participación de la sociedad será considerada una oportunidad para que los miembros de la comunidad contribuyan a su protección” (regla 17.2). También enfatizan

la importancia del rol de los voluntarios, en particular cuando éstos han sido debidamente entrenados y supervisados. Finalmente, las Reglas establecen que “Se crearán a diversos niveles mecanismos apropiados para facilitar el establecimiento de vínculos entre los servicios encargados de las medidas no privativas de la libertad, otras ramas del sistema de justicia penal, y los organismos de desarrollo y bienestar social, tanto gubernamentales como no gubernamentales, en sectores como la salud, la vivienda, la educación, el trabajo y los medios de comunicación” (regla 22.1).⁹⁰

Las Reglas de Beijing similarmente enfatizan la importancia de la cooperación de la comunidad en la rehabilitación de menores delincuentes. Promueven la movilización de voluntarios, instituciones locales y demás recursos comunitarios “para que contribuyan eficazmente a la rehabilitación del menor en un ambiente comunitario y, en la forma en que ésta sea posible, en el seno de la unidad familiar” (regla 25.1).

Kenia

Ayuda pos penitenciaria: libertad condicional y servicios de ayuda pos penitenciaria

En Kenia, el Departamento de Libertad condicional y Servicios de Ayuda Pos penitenciaria implementa un programa de ayuda pos penitenciaria que proporciona supervisión y apoyo a los ex delincuentes como un programa para su reinserción social. El programa contempla a los ex delincuentes como desventajados y necesitados de asistencia social, pero siempre con la responsabilidad de desistir. El Departamento supervisa a los ex delincuentes – aparte de los ex-reclusos correccionales que son puestos en libertad bajo palabra y completan su sentencia bajo la supervisión de funcionarios de libertad condicional — sobre una base voluntaria. El programa de ayuda pos penitenciaria combina un modelo de déficit de oportunidad y un modelo de responsabilidad del delincuente. Los ex delincuentes supervisados por el programa incluyen principalmente a los delincuentes de largo plazo, delincuentes psiquiátricos y reclusos correccionales. El programa se ha creado sobre la premisa de que los delincuentes merecen no sólo castigo sino también una oportunidad para vivir sin delinquir al ser liberados del sistema penal. Por lo tanto la ayuda pos penitenciaria es vista como una continuación de los esfuerzos de rehabilitación que comienzan mientras están en la cárcel.

Fuente: Kenia, Oficina del Vicepresidente y Ministro de Asuntos Interiores, Departamento de Servicios de Libertad Condicional y Ayuda Pos penitenciaria, *Research Report on the Impediments to Offender Reintegration and Resettlement* (Nairobi, 2007).

Las Directrices para la Prevención del Delito, adoptadas en el año 2002 por el Consejo Económico y Social, también enfatizan que “la participación activa de las comunidades y otros segmentos de la sociedad civil es parte esencial de la prevención eficaz del delito” (directriz 16). Declaran que “la cooperación y las asociaciones deben formar parte integral de la prevención eficaz del delito, dada la naturaleza tan variada de las causas del delito y las calificaciones y responsabilidades necesarias para abordarlas” (directriz 9). Esto incluye asociaciones que trabajan entre ministerios y entre autoridades, organizaciones comunitarias, ONG, el sector empresarial y los ciudadanos privados (directrices 9 y 19).

⁹⁰ Véase R. E. Brown y Y. Dandurand, “Successful strategies that contribute to safer communities”, documento preparado para el taller titulado “Successful Crime Reduction and Prevention Strategies in the Urban Context”, celebrada en el decimosexto período de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, Viena, 23-27 abril 2007, p. 4-5.

Las directrices para la cooperación y asistencia técnica en el campo de la prevención del delito urbano mencionan que un plan de prevención del delito complete e integrado debería incluir, entre otras, medidas para prevenir la reincidencia y proporcionar “apoyo social y educativo dentro del marco de la sentencia, en la prisión y como preparación para la puesta en libertad” y dando un “rol activo a la comunidad en la rehabilitación de los delincuentes”.⁹¹

B. Asistencia pos carcelaria y asistencia de reinserción

Varios países tienen organismos especializados para proporcionar ayuda y supervisión pos penitenciaria a los prisioneros recientemente liberados. En algunas instancias, los programas de ayuda pos penitenciaria son ofrecidos por los servicios de libertad condicional. En otros casos son ofrecidos por ONG. A la fecha ha habido pocas evaluaciones de los programas de apoyo a la reinserción de delincuentes existentes y no hay consenso respecto a su relativa eficacia.⁹² La mayoría de los programas de reinserción no han sido objeto de evaluaciones controladas y todavía se deben identificar y articular los enfoques más exitosos. Sin embargo, se sabe mucho acerca de los factores que afectan la retención y/o terminación de un programa, incluyendo el nivel de educación, el estado civil, la raza, la edad, las circunstancias de vida y trabajo.⁹³ Mejorar el empleo, la vivienda y la educación puede mejorar la retención del programa y tener un impacto positivo en el éxito de la reintegración social de los delincuentes.

1. Ayuda a la reinserción en el mercado laboral

El empleo es muy obviamente un factor clave en la reintegración exitosa de los ex prisioneros. El empleo es más que una simple fuente de ingresos. Proporciona estructura, rutina y oportunidades para contribuir al trabajo y las vidas de otros mientras facilita contactos sociales valiosos. Ayuda a los ex prisioneros a reconectarse con elementos de la comunidad y contribuye a aumentar su autoestima, confianza en sí mismo y eficacia propia.⁹⁴

Obtener un empleo legal es uno de las mejores formas de predecir el éxito de los ex prisioneros. Además, éstos típicamente retornan a la comunidad con muy poco dinero, si es que lo tienen – con frecuencia restringido a sus magras ganancias obtenidas por su participación en la industria de la prisión. Los medios económicos limitados afectan la capacidad del delincuente tanto para obtener como para mantener un empleo debido a su efecto negativo sobre su presentación en las entrevistas, capacidad de viajar al trabajo o comprar la indumentaria o herramientas necesarias para realizar el trabajo.

91 Resolución del Consejo Económico y Social 1995/9, anexo, par. 3 (d) (ii).

92 Véase C. A. Visher, “Effective reentry programs”, *Criminology and Public Policy*, Vol. 5, N. 2 (2006), p. 299-302.

93 S. J. Listwan, “Reentry for serious and Delincuentes violentos: an analysis of program attrition”, *Criminal Justice Policy Review*, Vol. 20, N. 2 (2009), p. 154-169.

94 Véase J. Graffam y otros, *Attitudes of Employers, Corrective Services Workers, Employment Support Workers, and Prisoners and Offenders towards Employing Ex-Prisoners and Ex-Offenders* (Burwood, Victoria, Deakin University, School of Health and Social Development, 2004), p. 4.

“El empleo proporciona más que los ingresos necesarios para apoyar condiciones materiales adecuadas. También proporciona estructura y rutina, mientras ocupa el tiempo. Proporciona oportunidades para expandir la red social incluyendo a otros miembros productivos de la sociedad. Además de esto, el empleo puede contribuir a una mayor autoestima y demás salud psicológica.”

Fuente: J. Graffam y otros, “Variables que afectan la reintegración tal como lo perciben los delincuentes y los profesionales”, *Journal of Offender Rehabilitation*, Vol. 40, Nos. 1 y 2 (2005), p. 147-171.

Los delincuentes recientemente liberados de la prisión encuentran numerosos problemas respecto a encontrar un puesto de trabajo. Estos problemas pueden incluir factores personales (por ej. poca autoestima, poca motivación, falta de habilidad, falta de entrenamiento, enfermedad mental y abuso de sustancias), falta de alojamiento estable y factores sociales, por ej. Influencia negativa de sus compañeros, falta de apoyo familiar y antecedentes de trabajo pobres).⁹⁵ La mayoría de los delincuentes retornan a comunidades desventajadas con oportunidades de trabajo limitadas. Los grupos de pares en esas comunidades tienden a ofrecer pocos contactos con el mundo del trabajo legítimo y los contactos débiles hacen que a los individuos les sea difícil identificar y aprovechar las pocas oportunidades de empleo disponibles en su comunidad. El estado de la economía también afecta la reinserción de los prisioneros. Las malas condiciones económicas hacen que a los delincuentes les sea particularmente difícil encontrar un trabajo adecuado. Los economistas laborales hacen notar que la escasez de puestos de trabajo afecta desproporcionadamente a los más desventajados y que los delincuentes están al final de la lista de preferencias de los empleadores.⁹⁶

Los empleadores con frecuencia dudan en contratar a ex delincuentes, especialmente si tienen que probarse a sí mismos después de ser puestos en libertad. El estigma asociado con el encarcelamiento es claramente un factor, pero también lo es el hecho de que pocos de estos individuos tienen la capacidad y la experiencia que buscan los empleadores. Muchos de éstos perciben a los ex prisioneros con bajos niveles de capacidad de empleo.

La investigación demuestra que es menos probable que los ex prisioneros que hayan podido asegurar un puesto de trabajo legítimo, en particular en puestos de mayor calidad y salarios más altos, vuelvan a delinquir que aquellos ex prisioneros sin oportunidades de trabajo legítimo, pero la relación entre empleo y re-delinuencia no es tan clara.⁹⁷ Sin embargo se ha sugerido que lo bueno del empleo con respecto a reducir la re-delinuencia puede estar relacionado con la calidad del trabajo, más que el sólo hecho de estar empleado.⁹⁸ Más aún, la relación entre trabajo legal y menor reincidencia puede verse fuertemente influenciada por la interacción de

95 C. A. Visher, L. Winterfield y M. B. Coggeshall, “Ex-offender employment programs and recidivism: a meta-analysis”, *Journal of Experimental Criminology*, Vol. 1, N. 3 (2005), p. 295-315; Véase y también J. Rakis, “Improving the employment rates of ex-prisoners under parole”, *Federal Probation*, Vol. 69, N. 1 (2005), p. 7-12; J. Graffam y otros, “Variables affecting successful reintegration as perceived by offenders and professionals”, *Journal of Offender Rehabilitation*, Vol. 40, Nos. 1 and 2 (2005), p. 147-171.

96 L. Hannson y R. DeFina, “The state of the economy and the relationship between prisoner reentry and crime”, *Social Problems*, Vol. 57, N. 4 (2010), p. 612.

97 R. Webster y otros, *Building Bridges to Employment for Prisoners*, Home Office Research Study N. 226 (London, Home Office, Research, Development and Statistics Directorate, 2001).

98 Ibid.; C. Uggen, “Ex-offenders and the conformist alternative: a job quality model of work and crime”, *Social Problems*, Vol. 46, N. 1 (1999), p. 127-151.

los siguientes factores: alojamiento estable, tener calificaciones relacionadas con el empleo, no tener problemas de abuso de sustancias y ser proactivo en pedir ayuda para buscar trabajo.⁹⁹ Más importante aún, las necesidades individuales de los ex prisioneros deben ser identificadas y adecuadas a servicios específicos. Entre las intervenciones más importantes para el trabajo son las clases de alistamiento para el puesto, la educación vocacional, el haber completado la escuela secundaria, formación laboral, ubicación laboral y monitoreo laboral por parte de un gestor de casos.¹⁰⁰

Es importante que los servicios relacionados con el empleo sean provistos con una intervención continuada desde el momento en que el delincuente entra en la prisión hasta su puesta en libertad. Se debe realizar una evaluación vocacional tan pronto el delincuente sea sentenciado y debe guiar los futuros servicios relacionados con el empleo que se provean al delincuente. Debe incluir una serie de puntos de referencia para evaluar el progreso del delincuente a un plan de alistamiento para el trabajo. El éxito de la continuación de esta intervención puede depender del desarrollo de políticas y procedimientos por parte de las administraciones penitenciarias, los organismos de libertad condicional, otros organismos gubernamentales relevantes (por ej. agencia de empleo), el sector privado y las organizaciones comunitarias. De mayor importancia aún es que se dé a los organismos correccionales de base comunitaria y demás organismos la oportunidad de contribuir con los funcionarios correccionales de las instituciones respecto a los servicios vocacionales y previos al empleo que se ofrecen a los prisioneros. Esto puede ayudar a asegurar que las medidas previas a la liberación aborden las necesidades posteriores a la liberación del prisionero.¹⁰¹

2. Alojamiento y asistencia económica

Como se dijo antes, el alojamiento es un factor crítica en la transición del delincuente a la comunidad y puede determinar si su reintegración social tiene éxito o no. También tiene implicaciones directas sobre el empleo. En general, los delincuentes liberados de la prisión reciben poco apoyo previo para asegurar su alojamiento y con frecuencia no son capaces de encontrarlo en la comunidad. El aislamiento social es una experiencia central para muchos ex prisioneros que pueden terminar sin hogar o con una vivienda inestable e inadecuada. Los delincuentes reincidentes con frecuencia señalan la falta de vivienda adecuada como un factor clave del fracaso de su transición a la vida en la comunidad. Se ha encontrado una relación indirecta entre alojamiento y reincidencia,¹⁰² dado que es más probable que los delincuentes que tuvieron dificultades con respecto al alojamiento vuelvan a ser condenados que aquéllos que no los tuvieron.¹⁰³

La falta de hogar es con frecuencia una consecuencia directa del encarcelamiento. La ausencia de alojamiento adecuado para los delincuentes liberados en la comunidad puede hacer que éstos se concentren en las partes más problemáticas de la comunidad en donde hay altos índices de

99 S. Niven y J. Olagundoye, "Jobs and homes: a survey of prisoners nearing release", *Findings*, N. 173 (London, Home Office, Research, Development and Statistics Directorate, 2002).

100 Visher, Winterfield y Coggeshall, "Ex-offender employment programs and recidivism: a meta-analysis".

101 Griffiths, Dandurand y Murdoch, *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*, p. 22.

102 Ibid.

103 A. Nilsson, "Living conditions, social exclusion and recidivism among prison inmates", *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, Vol. 4, N. 1 (2003), p. 57-83.

delincuencia y desorden y falta de servicios de apoyo. Los alojamientos de crisis, tales como los centros transitorios, son ambientes difíciles y pueden limitar los contactos sociales que el individuo pueda tener a otra gente con antecedentes o problemas similares. La vivienda inestable o insegura tiende a exacerbar las dificultades que encuentran los delincuentes con problemas de abuso de sustancias o salud mental. Hay un problema serio en la mayoría de los países dado a que los programas disponibles son limitados para abordar la falta de hogar en general. Aún en donde existe un sistema de vivienda pública, ésta es con frecuencia inaccesible o inadecuada para las necesidades de los ex prisioneros.

3. Acceso a la atención de la salud y a la seguridad social

Como se dijo antes, el asegurar la continuidad del tratamiento es de la mayor importancia, tanto para el individuo como para la salud pública. Los prisioneros liberados confrontan muchas barreras para acceder a los servicios de salud, incluyendo barreras de naturaleza económica y psicológica.

En algunos países los prisioneros liberados no están cubiertos por ningún tipo de seguro de salud y por lo tanto tienen grandes dificultades para acceder a los servicios de salud en la comunidad. Más aún, puede serles difícil presentarse a una clínica y explicar su pasado. Por lo tanto se debe asegurar que los prisioneros liberados estén cubiertos por un esquema de seguridad social, en donde exista, o que reciban algún tipo de asistencia en cuestiones de salud y seguridad social cuando tales esquemas no existen. Los vínculos con los servicios de salud de la comunidad deben estar establecidos antes de la puesta en libertad, incluyendo las clínicas de VIH o tuberculosis y servicios de tratamiento por dependencia de drogas.

4. Apoyo familiar

Las familias de los delincuentes son una fuente potencial de apoyo y asistencia para la reinserción en la comunidad. Hay cierta evidencia de que a los delincuentes con mayor apoyo familiar les va mejor en cuanto a obtener empleo y tener mayor estabilidad en el mismo que aquellos con menor o ningún apoyo.¹⁰⁴ El desafío del apoyo familiar, o su falta, es particularmente importante para las ex prisioneras mujeres, que tienden a ser todavía más estigmatizadas que los hombres, hasta el punto de no ser capaces de retornar a su familia y a su comunidad.

Ha habido pocos estudios de evaluación del rol e impacto de las familias de los delincuentes como fuente de apoyo y ayuda en el proceso de reintegración y por lo tanto no es posible arribar a conclusiones acerca de los factores que facilitan u obstaculizan el papel de apoyo que desempeña la familia del delincuente.¹⁰⁵

Se pueden diseñar diversos programas para trabajar con las familias. Como se vio anteriormente, las intervenciones deben iniciarse mientras los prisioneros todavía están detenidos y se pueden tomar medidas para ayudar a preparar a la familia para la transición venidera. En los Estados Unidos, el Programa de Reintegración Familiar Greenlight (Luz Verde) incluye actividades para los participantes con su familia debido al papel crucial que es probable que desem-

104 Gaffam y otros, *Attitudes of Employers, Corrective Services Workers, Employment Support Workers, and Prisoners*, p. 4.

105 Griffiths, Dandurand y Murdoch, *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*, p. 22.

peña la familia en la reinserción del delincuente. El programa se enfoca tanto en explorar los modos en que los familiares pueden apoyar a la persona que vuelve como en ayudarles a prever y, si es posible, a resolver cuestiones familiares.¹⁰⁶ Algunas organizaciones han desarrollado recursos para que las familias de los delincuentes les ayuden a atravesar el proceso de reintegración de los delincuentes.¹⁰⁷ En Vietnam, un proyecto de demostración sobre la reintegración de menores delincuentes administradas por Plan Vietnam ofrece a las familias apoyo específico facilitando visitas a la institución, ayudándoles a prepararse para el retorno del delincuente y facilitando el acceso al apoyo dentro de la comunidad.

5. Intervenciones por abuso de sustancias

Con frecuencia existe un índice muy alto de uso de drogas y alcohol entre los prisioneros, tanto antes como durante el encarcelamiento. Estos altos índices entre los ex prisioneros pueden obviamente obstaculizar su capacidad para asegurar un trabajo legítimo y un alojamiento estable. También hay evidencia que sugiere que es muy probable que los delincuentes dependientes de drogas vuelvan a delinquir y también presentan un mayor riesgo de violar su libertad bajo palabra o condicional.¹⁰⁸ Las personas severamente adictas a las drogas son con frecuencia delincuentes reincidentes.

Las intervenciones comunitarias de tratamiento de abuso y dependencia de drogas pueden servir a los delincuentes por medio de una variedad de programas basadas en pruebas, incluyendo servicios de desintoxicación, programas residenciales (incluyendo comunidades terapéuticas) y programas de tratamiento para pacientes externos. Una de las recomendaciones más importantes de la literatura que describe el vínculo entre el abuso de sustancias y la conducta delictiva es que lo ganado por medio de los programas de tratamiento en la prisión sólo puede mantenerse si se provee al delincuente con suficiente ayuda pos penitenciaria al ser puesto en libertad.¹⁰⁹ Más aún, la falta de reincidencia para delincuentes encarcelados es más probable entre aquéllos que participan tanto en el programa de tratamiento en la prisión como en un programa de ayuda pos penitenciaria.¹¹⁰

“Los delincuentes dependientes de drogas están atrapados en un círculo vicioso. A menos que el tratamiento que reciben en la prisión por su adicción sea mantenido al retornar a la comunidad, aumentarán las probabilidades de recaída y de comenzar nuevamente a delinquir para solventar el uso de drogas. La alta de acceso a servicios de apoyo apropiados en la comunidad puede dar como resultado que los delincuentes vuelvan a la prisión una y otra vez, a medida que el ciclo de delincuencia es perpetuado.”

Fuente: J. Burrows y otros, *Research into the Nature and Effectiveness of Drugs Permanent Assistance*, RDS Occasional paper, N. 68 (London, Home Office, Research, Development and Statistics Directorate, 2001).

106 M. Bobbitt y M. Nelson, “The front line: building programs that recognize families’ role in reentry”, *Issues in Brief* (New York, Vera Institute of Justice, September 2004), p. 3.

107 Canadian Families and Corrections Network, “Time’s up: a reintegration toolkit for families” (2008).

108 Harper y Chitty, *The Impact of Corrections on Re-offending*.

109 Griffiths, Dandurand y Murdoch, *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*, p. 23.

110 H. K. Wexler y otros, “Three-year reincarceration outcomes for Amity in-prison therapeutic community and aftercare in California”, *The Prison Journal*, Vol. 79, N. 3 (1999), p. 321-336.

C. Supervisión de delincuentes

La supervisión posterior a la liberación importa para determinar el éxito de la reinserción de los delincuentes y su reintegración en la comunidad.¹¹¹ Sin embargo, la supervisión es más que el simple monitoreo del cumplimiento de las condiciones adjuntas a la liberación del delincuente. Implica la gestión del riesgo que presenta el delincuente, adquiriendo y/o organizando los recursos para satisfacer sus necesidades y desarrollar y mantener una relación humana con el delincuente que engendre confianza con límites apropiados. Incluye actos de vigilancia, enseñanza, apoyo, conducta positiva de refuerzo y tomar medidas ante conductas negativas. Si se la realiza profesionalmente, incluye el apoyo a la reintegración social del delincuente sin olvidar nunca el riesgo de que éste reincida. Es una empresa compleja.¹¹²

1. Modelos de supervisión de delincuentes

Se puede distinguir entre diferentes modelos de supervisión de delincuentes, en particular entre los modelos con base en el riesgo y los modelos con base en las necesidades. Las estrategias con base en el riesgo funcionan sobre la premisa de que los delincuentes son peligrosos y deben ser controlados y monitoreados de cerca. Las estrategias con base en las necesidades se concentran en las necesidades criminogénicas y apoyan su participación en programas de tratamiento apropiado, tales como el entrenamiento cognitivo y el asesoramiento por adicción. Se ha concluido que los índices de reincidencia disminuyen un poco cuando los delincuentes y los programas de tratamiento son concordantes.^{113, 114}

Estados Unidos

Tribunales de reinserción

En los Estados Unidos, algunos estados han experimentado con el concepto de “tribunales de reinserción”. El Harlem Parole Reentry Court es un tribunal establecido en 2001 en respuesta a la alta concentración de convictos en libertad condicional que regresaban al vecindario de Harlem Este de Manhattan. El Tribunal de Reingreso les provee intensa supervisión y servicios judiciales durante los primeros seis meses siguientes a su liberación de la prisión estatal. La meta del programa es estabilizar a los convictos que regresan en la fase inicial de su reintegración y ayudarles a encontrar trabajo, vivienda segura, permanecer libres de drogas y asumir responsabilidades familiares y personales. Después de ese período los participantes son transferidos a la supervisión tradicional de la libertad condicional, en donde pueden continuar recibiendo voluntariamente los servicios de gestión de casos a través del Tribunal de Reingreso. Se informa que el programa ha tenido un efecto positivo sobre la prevención de la re-delincuencia.

Los funcionarios de libertad condicional con frecuencia se encuentran en la situación dual de ayudar a los delincuentes a reintegrarse exitosamente en la comunidad y al mismo tiempo pro-

111 H. L. Chung, C. A. Schubert y E. P. Mulvey, “An empirical portrait of community reentry among serious juvenile offenders in two metropolitan cities”, *Criminal Justice and Behavior*, Vol. 34, N. 11 (2007), p. 1402-1426.

112 Véase Dandurand y otros, *Conditional Release Violations, Suspensions and Revocations*.

113 Griffiths, Dandurand y Murdoch, *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*, p. 12-13.

114 Maruna y LeBel, “Revisiting ex-prisoner reinserción”.

teger a la sociedad del riesgo de estos individuos. Esto es en parte el resultado de la tensión entre los dos principales aspectos de su rol de supervisores – los aspectos de agente de ayuda y agente de policía que implica su función.¹¹⁵ El “estilo de supervisión” de estos agentes de libertad condicional, incluyendo el modo en que definen su rol como un tipo de continuación entre control y asistencia, muy probablemente impacta sobre la calidad de la supervisión y quizás también en la reintegración exitosa del delincuente.¹¹⁶

Un enfoque basado en la vigilancia sin el componente de tratamiento y formación no es una estrategia de intervención eficaz.¹¹⁷ Por lo tanto es importante que la supervisión vaya acompañada por oportunidades de tratamiento para los delincuentes, especialmente un tratamiento por abuso de sustancias. También es importante comprometerse con un enfoque de base comunitaria hacia la supervisión por el cual se forman asociaciones entre la policía, los proveedores de servicio, los miembros de la comunidad, los representantes de las víctimas y los delincuentes y sus familias. La meta de tales asociaciones es gestionar los riesgos de los delincuentes y aumentar la probabilidad de éxito de la supervisión de la libertad condicional a través de un proceso de control informal.

El proceso de supervisión de delincuentes debe estar guiado por un entendimiento del proceso de “desistimiento”. Este se refiere a la edad y madurez, los vínculos sociales y al cambio de identidades personales. Con frecuencia se dice que el desistimiento no es un evento sino un proceso. Es un proceso individual debido a la subjetividad de las cuestiones de identidad que implica. La esperanza desempeña un papel en el proceso y, respecto a la esperanza, el desistimiento con frecuencia está caracterizado por la ambivalencia y la vacilación. Por lo tanto la supervisión debe enfocarse hacia el desarrollo de la motivación y capacidad de cambio del delincuente. La supervisión, basada en una adecuada evaluación de las necesidades, motivación y situación del delincuente y en un enfoque serio de gestión de casos puede ser un apoyo eficaz para el proceso de desistimiento.

2. Libertad condicional

Todo sistema de libertad condicional aplica ciertas condiciones para la liberación de prisioneros antes de haber completado su sentencia, sin importar si el delincuente será realmente supervisado después de ser puesto en libertad. Algunas de estas condiciones son mínimas. Sin embargo, la mayoría de los sistemas de libertad condicional imponen tanto condiciones obligatorias/estándar como condiciones especiales para el delincuente. Las condiciones obligatorias son usualmente aquellas estipuladas por ley e impuestas a todos aquellos en libertad condicional. Las condiciones especiales se agregan, usualmente para cada caso. En algunos casos las autoridades de libertad condicional pueden usar su discreción para determinar tales condiciones especiales.¹¹⁸

115 R. P. Seiter, “Prisoner reentry and the role of parole officers”, *Federal Probation*, Vol. 66, N. 3 (2002), p. 50-54; y también R. P. Seiter and A. D. West, “Supervisión styles in probation and parole: an analysis of activities”, *Journal of Offender Rehabilitation*, Vol. 38, N. 2 (2003), p. 57-75.

116 J. F. Quinn y L. A. Gould, “The prioritization of treatment among Texas parole officers”, *The Prison Journal*, Vol. 83, N. 3 (2003), p. 323-336.

117 Griffiths, Dandurand y Murdoch, *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*, p. 18.

118 Dandurand y otros, *Conditional Release Violations, Suspensions and Revocations*, p. 18-19.

Las condiciones estándar para la liberación están frecuentemente definidas en la legislación o los reglamentos que regulan la libertad condicional y típicamente incluyen lo siguiente:

- Contacto inicial con un supervisor
- Contacto continuo con un supervisor de la libertad condicional
- Notificación al oficial de libertad condicional acerca de todo cambio de las circunstancias de vivienda o trabajo
- Limitaciones a los viajes
- Mantener “buena conducta” y/o respetar la ley en todo momento¹¹⁹

También se pueden imponer condiciones especiales o adicionales cuando quienes deciden las consideran necesarias para manejar el riesgo o satisfacer las necesidades del delincuente en la comunidad. Esas condiciones significan ofrecer una respuesta más específica al riesgo singular que presenta el delincuente o una respuesta más detallada a sus necesidades de reintegración. Tales condiciones usualmente caen dentro de dos categorías generales: (a) condiciones directa y explícitamente relacionadas con el modo delictivo del delincuente; y (b) condiciones que permiten a los supervisores adquirir información verificable acerca del delincuente.

Los ejemplos de condiciones para facilitar la supervisión de los delincuentes incluyen requerir que se presenten para análisis de orina, vigilancia electrónica o presentación periódica ante la policía. Mediante el uso de condiciones especiales, se alienta a quienes toman las decisiones a adaptar las condiciones de la libertad a los desafíos que presenta el delincuente. El uso de condiciones especiales debe estar relacionado con el grado de riesgo que presenta cada delincuente.

Por ejemplo, las condiciones relacionadas con el estilo delictivo de un delincuente pueden incluir diversos requerimientos, incluyendo:

- Evitar ciertas áreas geográficas
- Abstenerse de usar sustancias tóxicas y/o drogas
- No acercarse o comunicarse con ciertas personas
- Residir en un lugar en particular
- Mantenerse periódicamente en contacto con un voluntario u otra persona
- Participar de un programa de tratamiento en particular
- Obedecer el toque de queda
- Atenderse psicológicamente y participar del tratamiento recomendado (incluyendo completar el plan de tratamiento)
- Abordar en un centro específico los problemas de alcohol, drogas, sexuales, juegos de azar y/o abuso de solventes, control del enojo y problemas de deuda o delictivos
- No participar en actividades organizadas con gente menor de cierta edad
- No residir en el mismo lugar con niños menores de cierta edad

119 Ibid., p. 19-20.

3. Cumplimiento y ejecución de las condiciones de liberación

El alto porcentaje de delincuentes en libertad condicional que violan las condiciones de su libertad anticipada es un problema serio en muchas jurisdicciones. Sin embargo, no hay total evidencia que demuestre que la falta de cumplimiento de las condiciones técnicas señala la probabilidad de que el delincuente cometa más delitos o que los delincuentes en libertad condicional que regresan a la prisión vayan a cambiar su conducta delictiva.¹²⁰ Si la revocación no ayuda a reducir la reincidencia del delincuente, es importante cuestionar su uso y aumentar la confianza en este enfoque tan costoso. La suspensión puede alterar mucho el proceso de reintegración del delincuente, sin mencionar lo costosa que resulta en términos de encarcelamiento. Se sugiere que a veces se requiere un enfoque más estratégico, basado en intentos sistemáticos de aumentar la probabilidad de completar exitosamente la supervisión, siendo las violaciones tomadas como oportunidades para intervenir y enderezar la conducta de los delincuentes.¹²¹ Para esto, con frecuencia es necesario implementar sanciones intermedias cuando no se cumplen las condiciones de la libertad. En los Estados Unidos, hay muchos estados que han desarrollado sanciones intermedias para las violaciones técnicas de esas condiciones. Estas sanciones son tanto penitenciarias como terapéuticas, pero no involucran el retorno a la prisión.

Las reglas de libertad condicional del Consejo de Europa¹²² recuerdan a los profesionales la necesidad de asegurar que los delincuentes sean plenamente conscientes de lo que se requiere de ellos, de los deberes y responsabilidades del personal de libertad condicional y de las consecuencias de la falta de cumplimiento (reglas 85-87). El control del delincuente no debe basarse solamente en el prospecto de sanciones por falta de cumplimiento, sino también en su cooperación activa. En caso de falta de cumplimiento, la respuesta debe tener plenamente en cuenta las circunstancias de esa falta de cumplimiento.

4. Programas de supervisión intensiva

En un programa de supervisión intensiva, los sujetos (o delincuentes con libertad anticipada) son supervisados muy de cerca, requiriéndose reuniones personales frecuentes con los funcionarios de libertad condicional, un toque de queda, monitoreo de contactos con la policía o arrestos, pruebas frecuentes por alcohol y drogas y en algunos casos, vigilancia electrónica. La naturaleza exacta de la supervisión intensiva puede variar de un programa a otro.

La supervisión intensiva es con frecuencia propiciada para tratar con reincidentes, pero la evidencia empírica disponible sugiere que los programas de supervisión intensiva no necesariamente reducen los índices de re-delincuencia. Esto se debe en parte al hecho de que estos programas con frecuencia tienden a tener por objeto a las poblaciones de delincuentes de bajo riesgo, con-

120 N. Padfield, y S. Maruna, "The revolving door at the prison gate: exploring the dramatic increase in recalls to prison", *Criminology and Criminal Justice*, Vol. 6, N. 3 (2006), p. 329-352.

121 P. Burke, A. Gelb y J. Horowitz, "When offenders break the reglas: smart responses to parole and probation violations", *Public Safety Policy Brief*, N. 3, November 2007 (Washington, D.C., Pew Center on the States, 2007).

122 Véase recomendación CM/Rec (2010) 1, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 20 de Enero de 2010 (reglas 85-87).

trario a las investigaciones que sugieren que es más probable que los delincuentes de alto riesgo se beneficien de las intervenciones intensivas institucionales y con base comunitaria.^{123, 124}

En Canadá, una evaluación de la aplicación de las prácticas de supervisión intensiva a delincuentes de alto riesgo encontró que el grupo de supervisión intensiva tenía índices más bajos de readmisión a la cárcel por revocación de la libertad condicional.¹²⁵ Otros investigadores también llegan a la conclusión de que la supervisión intensiva de delincuentes de alto riesgo puede ser un medio eficaz para producir resultados positivos con respecto a la disminución de la reincidencia de los delincuentes.^{126, 127}

5. Vigilancia electrónica

La vigilancia electrónica se usa con frecuencia como un componente de la supervisión intensiva. La eficacia de tales programas se mide típicamente en términos de la frecuencia de las revocaciones, infracciones registradas y reincidencia. Un meta-análisis de los estudios que examinan el impacto de la vigilancia electrónica sobre la conducta delictiva de delincuentes de riesgo alto-moderado no encontró evidencia alguna que demuestre la eficacia de la vigilancia electrónica para reducir reincidencia. El estudio no descubrió evidencia que pueda demostrar la mayor eficacia de la vigilancia electrónica comparada con otros programas de remisión. Se sugiere que la vigilancia electrónica se aplica más eficazmente cuando se lo utiliza conjuntamente con intervenciones de tratamiento que han demostrado ser eficaces.¹²⁸

Una evaluación del Programa de Recursos de Aprendizaje en Canadá produjo algunos aciertos interesantes. El programa proveía acceso a los delincuentes en libertad condicional a la terapia de grupo y formación. Como resultado, se ha observado que los delincuentes de alto riesgo a quienes se les hizo vigilancia electrónica y tratamiento intensivo tenían índices de reincidencia más bajos que aquellos que no lo tenían. Los resultados también dieron apoyo a la investigación previa que encontró que los delincuentes de bajo riesgo no se beneficiaban de las iniciativas de tratamiento intensivo y que el tratamiento puede realmente aumentar los índices de reincidencia de los delincuentes de bajo riesgo.¹²⁹ La importancia de esta evaluación es que ha demostrado la eficacia de los servicios de rehabilitación intensiva para delincuentes de alto riesgo que involucraba una combinación de supervisión y tratamiento.

123 Véase D. A. Andrews y J. Bonta, *The Psychology of Criminal Conduct*, 3rd ed. (Cincinnati, Ohio, Anderson, 2003); y también M. A. Paparozzi y P. Gendreau, "An intensive supervision program that worked: service delivery, professional orientation, and organizational supportiveness", *The Prison Journal*, Vol. 85, N. 4 (2005), p. 445-466.

124 Véase Griffiths, Dandurand y Murdoch, *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*, p. 13.

125 R. Serin, B. Voung y S. Briggs, "Intensive supervision practices: a preliminary examination", Research Brief N. B-31 (Ottawa, Correctional Service of Canada, 2003).

126 Paparozzi y Gendreau, "An intensive supervision program that worked".

127 Griffiths, Dandurand y Murdoch, *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*, p. 22.

128 M. Renzema y E. Mayo-Wilson, "Can electronic monitoring reduce crime for moderate to high-risk offenders?", *Journal of Experimental Criminology*, Vol. 1, N. 2 (2005), p. 215-237.

129 P. Gendreau, *A Review of the Learning Resources Program*, John Howard Society of Newfoundland (Ottawa, Solicitor General of Canada, 1996).

D. Programas de excarcelación anticipada

La libertad condicional¹³⁰ se refiere a la excarcelación de un delincuente con condiciones que son establecidas previamente y que continúan vigentes, a menos que se las altere, hasta que se ha cumplido todo el término de la sentencia judicial. La excarcelación puede ser obligatoria cuando tiene lugar automáticamente después de un período mínimo de tiempo o cuando una proporción fija de la sentencia ya ha sido cumplida, o puede ser a discreción cuando se debe tomar la decisión de liberar al prisionero condicionalmente (por ej. bajo palabra).¹³¹ En algunos países hay un sistema mixto que permite ambas posibilidades.

La excarcelación discrecional bajo palabra es una libertad condicional que es otorgada por la autoridad competente y que normalmente está sujeta a una cantidad de condiciones. Las excarcelaciones discrecionales se usan en diferentes medidas en los diferentes países y a veces no se las usa para nada. En un programa de libertad condicional, hay usualmente dos tipos de condiciones (obligaciones): condiciones estándar y condiciones especiales. “Condiciones” se refiere a todo requerimiento adjunto a la decisión de la autoridad competente a excarcelar condicionalmente al delincuente. Las condiciones estándar son establecidas por la ley o los reglamentos y se aplican a los delincuentes excarcelados condicionalmente dentro de una jurisdicción. Las condiciones especiales son para abordar toda condición o factor de riesgo asociado con el riesgo de reincidencia del delincuente y puede incluir la participación en tratamientos, programas de desarrollo personal o de rehabilitación. Desafortunadamente, muy poco se sabe acerca del impacto de tales condiciones en términos de seguridad pública o rehabilitación del delincuente y se necesita más investigación relacionada a esto.

Claramente, hay muchos factores en juego para determinar si un delincuente completará exitosamente un período de libertad condicional y, más importante aún, si se reintegrará exitosamente en la sociedad. Los factores individuales y la naturaleza y medida de la actividad delictiva del individuo son importantes, como lo es la disponibilidad de programas de tratamiento y de rehabilitación para delincuentes tanto antes como después de su liberación y la disponibilidad y accesibilidad de servicios de apoyo para ayudar a los delincuentes a abordar los difíciles desafíos que confrontan al tiempo de su reinserción social. Finalmente, no se puede subestimar la importancia de una cantidad de factores relacionados con la supervisión de los delincuentes excarcelados condicionalmente, incluyendo las políticas y procedimientos de supervisión, su estilo, la naturaleza de las condiciones impuestas y la manera en que esas condiciones son observadas.¹³²

Los intentos de los delincuentes de reintegrarse a la comunidad son a veces interrumpidos por un nuevo delito o por la violación de las condiciones de su excarcelación. Esto causará una suspensión de su excarcelación, la vuelta del delincuente a la prisión o una revocación de la licencia bajo palabra. De hecho, en muchos países, una gran proporción de la población de la prisión está compuesta por delincuentes que no funcionaron bajo supervisión comunitaria.¹³³

130 La expresión “libertad condicional” se usa aquí en vez del término “libertad bajo palabra” porque esta última no se encuentra en todos los sistemas de justicia penal. Sin embargo, libertad condicional tiene diversos significados según la jurisdicción.

131 Véase *Manual de Principios Básicos y Prácticas Prometedoras en la Aplicación de Medidas Sustitutivas del Encarcelamiento*, Serie de Manuales de Justicia Penal (publicación de las Naciones Unidas, Sales N. E.07.XI.2), p. 49.

132 Dandurand y otros, *Conditional Release Violations, Suspensions and Revocations*, p. 6-8.

133 Dandurand y otros, *Conditional Release Violations, Suspensions and Revocations*.

Parece ser que en muchos países ha habido un aumento de la proporción de delincuentes que no completan el período de supervisión después de su excarcelación condicional anticipada. Este nivel de reinserción fallida no se debe necesariamente a un aumento de la re-delincuencia entre los delincuentes en libertad condicional, pero posiblemente a la estricta aplicación de las otras condiciones de la libertad por parte de los supervisores.¹³⁴ Una importante proporción de delincuentes que vuelven a las instituciones es ciertamente debida a violaciones de las condiciones de la libertad bajo palabra y no por haber cometido un nuevo delito, por ejemplo, faltar a las sesiones de tratamiento, violar el toque de queda o ir a zonas excluidas.¹³⁵

1. Decisiones de excarcelación discrecional

Las decisiones de excarcelación discrecional normalmente las toman las autoridades de libertad condicional. La naturaleza, rol, facultades y funciones de esas autoridades varían de un país a otro. Su rol primario es decidir si otorgar o denegar libertad condicional (bajo palabra). En algunos casos se proveen directrices estrictas para tomar tales decisiones (por ej. Directrices relacionadas con el tiempo cumplido, la seriedad del delito y el riesgo de reincidencia). En otras instancias, las decisiones de libertad condicional dependen de los instrumentos de evaluación del riesgo de que el delincuente pueda reincidir. En algunas jurisdicciones, tales como en Etiopía, la autoridad de libertad condicional es un político que actúa de acuerdo a las recomendaciones de las autoridades penitenciarias o un organismo asesor creado al efecto.

Los indultos y amnistías son otros mecanismos utilizados para excarcelar a los delincuentes antes del final de su sentencia. El indulto, que se refiere a la liberación por haberse dejado sin efecto la pena o la sentencia, es una forma de libertad sin condiciones. Usualmente es un acto de gracia y favor otorgado por el Jefe de Estado. Por otra parte la amnistía, que también es decretada por un Jefe de Estado, adelanta la fecha de liberación de un delincuente o de una clase de delincuentes. Sin embargo esta terminología no es fija y “indulto” y “amnistía” se usan con frecuencia indiferentemente.¹³⁶ Algunos países han establecido programas de libertad anticipada en gran escala: algunos de ellos pueden incluir a cientos, si no a miles, de prisioneros que son liberados a la vez. Esta liberación de delincuentes en gran escala obviamente crea desafíos adicionales para todas las partes, incluyendo las comunidades a las que regresan. A esa escala, es virtualmente imposible ofrecer servicios de asistencia a la reinserción y trabajar eficazmente con la comunidad.

2. Bases de información para las decisiones de excarcelación

En la mayoría de las jurisdicciones, el servicio penitenciario que mantiene al delincuente o el organismo de supervisión comunitario prepara la información a ser revisada por la autoridad de libertad condicional. En muchas prisiones, el alcance y la calidad de tal información pueden ser muy limitados debido a la ausencia de un sistema adecuado de gestión de la información so-

134 N. Padfield, ed., *Who to Release? Parole, Fairness and Criminal Justice* (Portland, Oregon, Willan Publishing, 2007).

135 J. W. Stickels, “A study of probation revocations for technical violations in Hays County, Texas, USA”, *Probation Journal*, Vol. 54, N. 1 (2007), p. 52-61.

136 Y dentro de otros contextos, como en Canadá, un “indulto” puede referirse al proceso de “borrar” los antecedentes penales de los delincuentes después de un largo período de respeto a la ley; esto puede reforzar y completar la reintegración a largo plazo de los delincuentes.

bre los reclusos. Al mismo tiempo, las decisiones adecuadas acerca de la excarcelación requieren realizar una evaluación inicial en el momento en que el delincuente ingresa a la prisión, seguida por una evaluación más detallada cuando la naturaleza del delito o la conducta del delincuente así lo indiquen.

A veces la evaluación inicial es seguida por un plan para preparar al delincuente para su excarcelación y participación en programas apropiados. Se debe realizar otra evaluación para preparar la decisión de libertad condicional y considerar: (a) el progreso del delincuente; (b) su historial social y delictivo; (c) resultados del instrumento de riesgo; (d) evaluaciones especiales del riesgo, cuando sean necesarias (evaluación psiquiátrica); (e) recursos comunitarios; (f) necesidades pendientes o continuas del delincuente; (g) el riesgo de que el delincuente reincida; y (h) la capacidad de la comunidad para responder y abordar esos riesgos y necesidades con seguridad.¹³⁷

3. Criterios de decisión

Hay mucha variedad en los criterios que usan los distintos sistemas judiciales para decidir si se va a liberar a los delincuentes de su reclusión. Sin embargo, hay dos criterios generales que se usan comúnmente – la seguridad pública y si la rehabilitación del delincuente está progresando.

- *Seguridad pública.* Esta noción es explícita en todas las presentaciones, como un principio de toma de decisiones acerca de la libertad condicional y al definir las condiciones que serán impuestas: “¿Se puede controlar al delincuente con seguridad en la comunidad con un conjunto correcto de condiciones?”
- *Rehabilitación/reintegración.* Esto ocupa sólo el segundo lugar después de la noción de seguridad pública. Aquí generalmente se enfoca la cara “necesidades” de la moneda: “¿Van a estar disponibles los recursos necesarios para el/la delincuente cuando sea liberado en la comunidad?”¹³⁸

La preparación eficaz para la liberación es difícil de evaluar. Como se dijo antes, las decisiones de libertad condicional con frecuencia están basadas en si el delincuente ha participado en programas diseñados para abordar algunos de sus factores de riesgo y demás desafíos y si el plan de excarcelación es realista.

Aquí se debe enfatizar nuevamente la importancia de realizar una evaluación apropiada. Las reglas de libertad condicional del Consejo de Europa, que reflejan las mejores prácticas actuales, requieren que se haga una evaluación de los delincuentes considerando sistemática y cuidadosamente cada caso individual, incluyendo los riesgos, los factores positivos y las necesidades, las intervenciones requeridas para abordar esas necesidades y la receptividad de los delincuentes ante las intervenciones. Los delincuentes no sólo deben ser conscientes del proceso y los resultados de la evaluación, sino que se les debe permitir contribuir activamente con la misma, dando debido peso a sus puntos de vista y aspiraciones personales, como así también a sus propias cualidades personales y su sentido de responsabilidad para evitar caer en la reincidencia (reglas 66-68).

¹³⁷ Dandurand y otros, *Conditional Release Violations, Suspensions and Revocations*, p. 16.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 18.

4. Participación del delincuente y la víctima en las decisiones de puesta en libertad

Las prácticas respecto a la participación del delincuente en las decisiones de excarcelación varían mucho. En algunos países, el delincuente ni siquiera sabe que está siendo considerado para la libertad anticipada y no se le da la oportunidad de presentar un pedido. Sin embargo en muchos otros países los delincuentes participan en las audiencias de libertad condicional. En Australia (Queensland), por ejemplo, el delincuente puede presentar una solicitud para comparecer o hacer que un representante comparezca en su nombre. En el Reino Unido (Inglaterra y Gales) las decisiones relacionadas con la libertad condicional y la revocación se hacen más que nada por escrito. El delincuente puede hacer representaciones por escrito (generalmente asistido por su abogado), pero no está presente en la audiencia. La Junta de Libertad Condicional puede optar por la participación del delincuente (y siempre lo hace en casos que involucran a menores), y los delincuentes pueden solicitar una audiencia oral en la que estarán presentes. Cuando los delincuentes participan, con frecuencia tienen un representante legal en la audiencia.¹³⁹

En algunos casos, la autoridad competente también puede considerar las presentaciones de las víctimas del delito (o su representante) y las víctimas pueden ser notificadas de la decisión y de la liberación anticipada del delincuente.

E. El papel que desempeña la comunidad

La participación de la comunidad

“La participación de la comunidad se ha convertido en un ingrediente esencial en la prevención del delito en todo tipo de asociaciones que incluyen a las municipalidades, la policía, las escuelas, servicios de salud y sociales, y el sector privado.”

Fuente: M. Shaw, “Las comunidades en acción para la prevención del delito”, documento preparado para el Sexto Coloquio Anual del Centro Internacional para la Prevención del Delito, Canberra, 14-15 de Septiembre de 2006.

Fiji

Compromiso comunitario

El Servicio Penitenciario y Correccional de Fiji ha utilizado la marca como un medio de comercialización y promoción de su obra. Ha adaptado el Proyecto Cinta Amarilla de Singapur para cambiar la mentalidad pública, alentar el diálogo y establecer relaciones.

¹³⁹ Ibid.

Basándose en temas de conciencia, aceptación y acción (acción comunitaria) se dirige a escuelas, pueblos, asentamientos y vecindarios urbanos y periféricos, iglesias y al sector privado. Usa todos las formas de medios de difusión para diseminar su mensaje de que todo delincuente necesita una segunda oportunidad.

Fuente: I. Naivalurua, "Reintegración social comunitaria: el enfoque de Fiji", en *Encuesta de las Naciones Unidas y Otras Mejores Prácticas en el Tratamiento de Prisioneros en el Sistema de Justicia Penal*, K. Aromaa y T. Viljanen, eds., HEUNI Publication Series, N. 65 (Helsinki, Instituto Europeo para la Prevención y Control del Delito, afiliado a las Naciones Unidas, 2010), p. 42.

El objetivo primario de los esfuerzos de reintegración social es proveer a los delincuentes el apoyo, asistencia y supervisión que les ayudará a vivir sin delinquir al ser liberados. Sin embargo, para que los programas tengan un impacto positivo, la comunidad debe obviamente ser también receptiva.

Tanto la remoción de los delincuentes de la comunidad como su retorno a ella presentan desafíos para sus familias y para la comunidad en general. Hay cuatro cosas que ayudan a algunas comunidades a tratar con el ciclo de remoción y reinserción de los reincidentes: el capital humano (recursos personales traídos por miembros de la comunidad); capital social (capacidad de las personas para recurrir a los vínculos personales dentro de la comunidad); redes sociales; y eficacia colectiva.¹⁴⁰ Las comunidades tienden a confiar demasiado en que el sistema de justicia penal provea supervisión y apoyo a los delincuentes, pero de hecho tienen un papel clave a desempeñar en la reintegración exitosa de los ex prisioneros. Se requieren estrategias específicas para movilizar y sostener el interés y participación comunitarios en los programas de asistencia y supervisión.

Las comunidades no son siempre muy receptivas a la idea de iniciativas de base comunitaria para la reintegración social de los ex delincuentes. La población con frecuencia queda atrapada en un estado de ánimo punitivo que no deja mucho lugar para que funcionen los programas de corrección de base comunitaria. Las ONG pueden ayudar asegurar que este asunto sea incluido en la agenda política y abogar por el cambio. Algunos programas, en particular aquellos que ofrecen a los delincuentes la oportunidad de realizar algún servicio comunitario o voluntariado para beneficio de la comunidad, tienen con frecuencia éxito para rehabilitar a ciertos tipos de delincuentes. Sin embargo, simplemente no pueden funcionar sin el apoyo de la comunidad y su éxito usualmente depende de la participación activa de los miembros de la misma.

A un nivel amplio, se pueden identificar muchos factores que afectan la probabilidad de que la comunidad participe en el tratamiento de los delincuentes. En primer lugar, el nivel de participación comunitaria es con frecuencia una función de la relativa apertura y transparencia del sistema de justicia penal. Si el sistema de justicia penal está comprometido con estándares altos de transparencia, responsabilidad, integridad y apertura, queda usualmente mucho más abierto a diversas formas de participación comunitaria. Los sistemas represivos, por el contrario, son mucho más reticentes a preparar un lugar adecuado para la participación comunitaria o para todo tipo de participación significativa de la sociedad civil. En segundo lugar, el nivel de desarrollo logrado por un país es con frecuencia un factor importante dado que esto impacta

¹⁴⁰ T. C. Clear, E. Waring y K. Scully, "Communities and reentry: concentrated reentry cycling", in *Prisoner Reentry and Crime in America*, J. Travis y C. A. Visher, eds. (Cambridge, Cambridge University Press, 2005), p. 186.

directamente sobre la capacidad de la comunidad para participar activamente. Finalmente, hay también factores culturales y políticos que afectan la medida en la que los servicios de sectores no gubernamentales y voluntarios pueden desarrollarse. En algunos países el sector no gubernamental ha sido activamente disuadido por las autoridades. En algunas instancias, las autoridades todavía perciben toda forma de movilización u organización comunitaria como una amenaza potencial a la organización política existente.

India

Participación de los delincuentes en trabajo humanitario

En el Estado de Orissa, India, el Biju Patnaik Open-Air Ashram ha comprometido a los prisioneros en trabajo humanitario importante; éstos han ayudado a distribuir materiales de alivio en pueblos inundados. Este tipo de participación en la comunidad puede ayudar a ésta a reconocer el potencial para una reintegración exitosa, especialmente dado a que pueden llegar a ver a los prisioneros como partes interesadas en la comunidad que quieren participar en forma positiva.

Obviamente todos estos factores deben ser tenidos en cuenta. Sobre todo, se debe recordar que los países tienden a enfocar de manera muy diferente tanto el tratamiento de los delincuentes como la participación de la comunidad. A medida que descubren los méritos de la participación comunitaria en el proceso de justicia penal, encuentran diferentes vías para progresar y diferentes maneras para facilitar tal participación. Esto debe alentar a los profesionales para ser creativos en sus intentos de involucrar a la comunidad en la reintegración de delincuentes.

Hay tres aspectos muy prácticos de la participación de la comunidad en el tratamiento de delincuentes, a saber: (a) participación comunitaria en el tratamiento, rehabilitación y reintegración de delincuentes; (b) participación comunitaria en programas de remisión; y (c) participación comunitaria en los programas de correcciones comunitarias, libertad condicional, ayuda pos penitenciaria y reinserción de delincuentes. Desde el punto de vista de la comunidad y de los voluntarios potenciales, estas distinciones no son particularmente relevantes. La mayoría de las organizaciones que trabajan con delincuentes en la comunidad quieren trabajar en el contexto de todas estas situaciones.

Es imperativo que las instituciones desarrollen asociaciones cooperativas con las organizaciones de base comunitaria, grupos de voluntarios y ONG para ofrecer intervenciones prolijas y movilizar todos los recursos disponibles para asistir y, cuando sea necesario, supervisar a los delincuentes. Entre las intervenciones centrales disponibles para ayudar a los delincuentes están aquellas con respecto a trabajo y clases de formación, educación vocacional, certificación, entrenamiento laboral, ubicación en puestos de trabajo y monitoreo del empleo por parte de un gestor de casos. En todas estas áreas, las organizaciones comunitarias y el sector privado están singularmente ubicados para ofrecer asistencia eficaz. En Canadá, por ejemplo, los servicios y programas de base comunitaria para delincuentes en libertad condicional vienen desarrollando a las comunidades aborígenes de todo el país. Estos programas reflejan la cultura y espiritualidad aborigen tradicional y están típicamente arraigadas en los ideales restaurativos y de justicia comunitaria.¹⁴¹

141 Griffiths, Dandurand y Murdoch, *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*, p. 32.

1. Uso de voluntarios

El uso de voluntarios es una manera eficiente de participación comunitaria y de proveer el apoyo que tanto necesitan los delincuentes. Las Reglas de Tokio también enfatizan la importancia del rol de los voluntarios, en particular cuando han sido debidamente entrenados y supervisados,¹⁴² y la importancia de apoyar su obra en diversas maneras prácticas (regla 19):

“19.1 Los voluntarios serán seleccionados cuidadosamente y contratados en función de las aptitudes y del interés que demuestren en su labor. Se impartirá capacitación adecuada para el desempeño de las funciones específicas que les hayan sido encomendadas y contarán con el apoyo y asesoramiento de la autoridad competente, a la que tendrán oportunidad de consultar.

“19.2 Los voluntarios alentarán a los delincuentes y a sus familias a establecer vínculos significativos y contactos más amplios con la comunidad, brindándoles asesoramiento y otras formas adecuadas de asistencia acorde con sus capacidades y las necesidades del delincuente.

“19.3 Los voluntarios estarán asegurados contra accidentes, lesiones y daños a terceros en el ejercicio de sus funciones. Les serán reembolsados los gastos autorizados que hayan efectuado durante su trabajo. Gozarán del reconocimiento público por los servicios que presten en pro del bienestar de la comunidad.”

En Japón, funcionarios voluntarios de libertad condicional asisten a los funcionarios profesionales de libertad condicional en el proceso de rehabilitación basándose en casos que les son referidos por un jefe de funcionarios de libertad condicional. Las principales actividades de ayuda a la rehabilitación son: (a) supervisor y asistir a quienes están en libertad condicional o bajo palabra; (b) realizar investigaciones relacionadas con el ambiente en el que vivirá el recluso después de ser puesto en libertad; y (c) realizar una evaluación preliminar de los individuos que pueden ser eventualmente indultados. En Kenia, los voluntarios de la comunidad desempeñan un papel importante al proveer supervisión y asistencia de libertad condicional ayuda pos penitenciaria a los delincuentes de áreas remotas del país.

2. Círculos de apoyo y responsabilidad

Un círculo de apoyo y responsabilidad es una forma de programa de reintegración comunitaria que busca reducir el riesgo de re-delinuencia de los delincuentes sexuales que están re-ingresando a la comunidad sin supervisión al completar su sentencia. Basado en la comunidad religiosa, el círculo tiene por objeto mejorar la seguridad pública al trabajar en cooperación con la policía, grupos vecinales, víctimas y profesionales de tratamiento.

Este tipo de programa fue originalmente concebido en Canadá como medio para llenar el vacío dejado en los servicios por la política gubernamental respecto a aquellos individuos que han

142 En este sentido, es importante adherirse al principio de que los voluntarios o demás miembros de la comunidad no deben *nunca* verse involucrados en funciones disciplinarias o de ejecución, incluyendo la decisión final de si un delincuente ha dejado de cumplir con las condiciones establecidas por el tribunal (Véase comentario a la regla 19 en *Comentario sobre las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para Penas no Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio)* (ST/CSDHA/22)).

completado toda su sentencia judicial en la prisión y fueron liberados sin ningún tipo de proceso formal de ayuda pos penitenciaria y sin ninguna asistencia o supervisión. El programa fue iniciado debido a la necesidad de trabajar con los delincuentes liberados que tenían más probabilidades de fracasar en su reintegración a la sociedad, presumiblemente debido a la falta de apoyo comunitario y demás recursos. Muchos de estos individuos eran delincuentes sexuales sin tratar y su retorno a la comunidad probablemente atraería mucho la atención de los medios de difusión.

El programa es un buen ejemplo de la participación comunitaria y del éxito de las asociaciones entre la comunidad y el sistema judicial. Los voluntarios involucrados en el programa son cuidadosamente seleccionados en la comunidad, capacitados profesionalmente y debidamente apoyados. Se establece un acuerdo entre el integrante principal (el delincuente) y hasta siete voluntarios del círculo. La participación es voluntaria por ambas partes. Sin embargo, una vez que se ha llegado a un acuerdo, éste se convierte en un mapa de ruta tanto para el apoyo como para la responsabilidad que se puede esperar de todos los participantes. El círculo “profesional” exterior se refiere al apoyo, guía e intervenciones que son proporcionadas por participantes con formación profesional y representantes de los organismos policiales y penitenciarios oficiales.¹⁴³

3. Justicia restaurativa comunitaria

Enfocar muy estrechamente los programas de reintegración social sólo en controlar los factores de riesgo de los delincuentes y responder a sus necesidades puede ser un error. Si se actúa así, a veces se olvida el papel primario que desempeñan las comunidades en el proceso de reintegración. Los programas de reintegración también deben enfocar el objetivo clave de establecer relaciones de apoyo y control social alrededor del delincuente.

Ayudar a la integración social de los delincuentes tiene implicaciones para la seguridad y el bienestar de la comunidad. Los esfuerzos para ayudarla deben considerar tanto las necesidades de los delincuentes como el riesgo que éstos representan en términos de seguridad de la comunidad. Algunas jurisdicciones han desarrollado asociaciones con la comunidad basadas en una coalición de proveedores de servicios para coordinar servicios de reinserción integrales.¹⁴⁴

Los procesos restaurativos de base comunitaria pueden crear capital social y hacer que la comunidad sea más receptiva y se comprometa a apoyar la reintegración de los delincuentes. Con frecuencia se ha observado que la aplicación del marco de justicia restaurativa a la reinserción provee una oportunidad para definir programas, no sólo en términos de intervenciones individuales, sino también en cuanto a ayudar a las comunidades a crear su propia flexibilidad, capacidad y eficacia colectiva para ejercer control social informal de los delincuentes y reforzar sus propios valores. Ciertamente la comunidad puede ser fuente, no sólo de apoyo social informal, sino también de control social informal. Tiene recursos para promover la sanación y la reintegración.¹⁴⁵

143 R. E. Brown y Y. Dandurand “Successful strategies that contribute to safer communities”, in *Selected Papers on Successful Reduction and Prevention Strategies in the Urban Context*, S. Maio, ed. (Riyadh, Naif Arab University for Security Sciences, 2007).

144 Por ejemplo, véase J. Roman y otros, “Impact and cost-benefit analysis of the Maryland Reentry Partnership Initiative” (Washington, D.C., Urban Institute, Justice Policy Center, 2007).

145 G. Bazemore y C. Erbe, “Operationalizing the community variable in offender reintegration: theory and practice

“La importancia que se da a las relaciones sociales en los procesos restaurativos y en el contexto de la reintegración, está basada en un sentido de comunidad como redes interconectadas de relaciones entre ciudadanos y grupos comunitarios que colectivamente tienen los instrumentos y los recursos que pueden movilizarse para promover la sanación y la reintegración.”

4. Comunidades en riesgo

Muchas comunidades pobres y desventajadas confrontan un índice de delincuencia mucho más alto que otras comunidades, como así también un porcentaje más alto de personas encarceladas y liberadas todos los años. La cantidad de prisioneros que regresan no está bien distribuida dentro de una ciudad o región. Por lo tanto, un gran porcentaje de prisioneros regresan a comunidades desventajadas y vulnerable y esto crea desafíos especiales tanto para los delincuentes como para la comunidad.

Mapeo de la reinserción de delincuentes

El mapeo de la reinserción de delincuentes es una estrategia diseñada para facilitar la participación comunitaria para ayudar a los ex prisioneros que regresan a la comunidad. Se concentra en las necesidades del delincuente, su familia y en el vecindario. Los elementos clave de este enfoque son:

- (a) Enrolar el apoyo y la participación de las partes interesadas comunitarias;
- (b) Desarrollar un conjunto diverso y complementario de métodos de diseminación;
- (c) Presentar estratégicamente los resultados de la investigación para crear las bases para una acción comunitaria positiva.

Fuente: D. Brazzell, “Informing and engaging communities through reentry mapping”, Reentry Mapping Brief (Washington, D.C., Urban Institute, Justice Policy Center, 2007); y N. G. La Vigne, J. Cowan y D. Brazzell, *Mapping Prisoner Reentry: An Action Research Guidebook*, 2nd ed. (Washington, D.C., Urban Institute, Justice Policy Center, 2006).

Algunas comunidades o ciertos elementos de una comunidad pueden ser particularmente vulnerables y este hecho debe ser tenido en consideración. El método de mapeo de la reinserción permite a los organismos oficiales colaborar con las comunidades para identificar en dónde se ubican los delincuentes después de su puesta en libertad para así mitigar todo posible impacto en esos sectores y ayudar a planificar el acceso del delincuente a los servicios.

Canadá

Comunidades en riesgo: Delincuentes aborígenes

En Canadá, los delincuentes aborígenes continúan estando desproporcionadamente representados en todos los niveles del sistema de justicia penal. Hace poco más de 10 años, el Servicio Correccional de Canadá y la Junta Nacional de Libertad Condicional desarrollaron un marco para mejorar el papel que desempeñan las comunidades aborígenes. La investigación ha demostrado que reconectar a los delin-

cuentas con las familias y comunidades mejoraba los resultados y reducía la reincidencia. Por lo tanto se ofreció financiación adicional para desarrollar albergues aborígenes de sanación adicionales con las comunidades aborígenes. Los albergues de sanación son instalaciones comunitarias con mínima seguridad que ofrecen servicios y programas culturalmente apropiados a los delincuentes en un ambiente que incorpora los valores, tradiciones y creencias de los pueblos aborígenes.

Esto iba a ser el comienzo de una mayor participación de las comunidades aborígenes en la reintegración de delincuentes. Inicialmente, si bien muchas comunidades aborígenes estaban interesadas en desarrollar albergues de sanación, carecían con frecuencia de la capacidad y/o experiencia para comprometerse en la planificación, desarrollo e implementación de alternativas de base comunitaria.

Las comunidades aborígenes también están involucradas por medio del trabajo de sus ancianos. Los ancianos de Primeras Naciones, Métis e Inuit contribuyen durante toda la sentencia a satisfacer las necesidades culturales y espirituales de los diversos delincuentes aborígenes. Proveen guía y liderazgo en la planificación penitenciaria e intervención para aquellos que desean seguir el camino tradicional de sanación.

Finalmente, la participación comunitaria también es fomentada a través del trabajo de los funcionarios de extensión aborígen para ayudar a asegurar que las historias y necesidades singulares de los individuos aborígenes en las instituciones y sus comunidades sean entendidas y satisfechas. También facilitan la interacción entre los delincuentes y los miembros del personal que no son aborígenes para asegurar que se aborden las necesidades espirituales y culturales de los delincuentes.

VI. Intervenciones de integración social para penas sin privación de la libertad

El capítulo VI estudia las intervenciones de integración social para penas sin privación de la libertad. Enfatiza el uso de sanciones de base comunitaria (correcciones comunitarias) para apoyar la integración social de los delincuentes. Explica el modo en que las sentencias de base comunitaria, tales como la libertad condicional o los decretos de servicio comunitario pueden ofrecer maneras más eficientes para facilitar la integración social de los delincuentes una vez que han sido formalmente declarados culpables de un delito. Sin embargo, proceder con la acusación formal, convicción y castigo de los delincuentes no siempre es la mejor forma de asegurar que se enmendarán y vivirán respetando a la ley en la comunidad. Por lo tanto este capítulo se refiere a las medidas de “remisión”. En los casos apropiados, y en particular para menores delincuentes, con frecuencia es más eficaz derivar a los delincuentes apartándolos del proceso de justicia penal y diseñar respuestas alternativas a su conducta y en circunstancias individuales.

Para muchos delincuentes, el encarcelamiento es una manera muy pobre de alentarles a desistir del delito y prevenir la re-delincuencia. En vez de exponer a los delincuentes al encarcelamiento, las sanciones sin privación de la libertad pueden cumplirse en la comunidad bajo supervisión, permitiendo a los delincuentes diferentes opciones, cambiar sus vidas y reparar el daño que han causado o contribuir devolviendo a la sociedad. Los delincuentes también pueden recibir servicios y programas terapéuticos basados en la comunidad que pueden ayudarles a cambiar su conducta y tratar problemas de adicción o salud mental.

Contrario al encarcelamiento, las sanciones sin privación de la libertad tratan de crear, siempre que sea posible, relaciones entre los delincuentes y los miembros de la comunidad. El objetivo es fortalecer, más que cortar, esas relaciones. Es menos probable que los delincuentes que tienen fuertes conexiones con su comunidad y que quieren a la gente que los rodea vuelvan a delinquir. Aquellos que mantienen a una familia pueden continuar haciéndolo, incluyendo la posibilidad de permanecer empleados y ganar o comprometerse de otro modo en su propia comunidad.

Por lo tanto, en casos adecuados, las sanciones sin privación de la libertad facilitan la seguridad y responsabilidad comunitaria y el éxito de la reintegración social de los delincuentes, ofreciéndoles una oportunidad genuina de ser responsables de sus acciones, hacer enmiendas y cambiar su comportamiento. También pueden dar a los delincuentes la oportunidad de aprender nuevas destrezas, nuevas actitudes y modos de confrontar los problemas, ayudándoles así a evitar la recaída y toda otra actividad delictiva.

Las medidas sin privación de la libertad han probado ser muy eficaces para prevenir la reincidencia, pero también son más baratas para administrar que los programas de reclusión. De esta manera, su uso coherente puede disminuir los costos de la prisión y aliviar el hacinamiento en las prisiones.

Estrategias para promover la responsabilidad

- Concentrarse en la reparación del daño sufrido por la víctima
- Proveer un proceso de enmienda en la comunidad
- Proveer un proceso para un mejor entendimiento del modo en que el incidente afecta a los demás
- Ofrecer un modo significativo para que el delincuente asuma responsabilidad por sus acciones
- Alentar la disculpa o expresión de remordimiento
- Involucrar a la(s) víctima(s) y a la comunidad en la determinación de las medidas de rendición de cuentas

Elementos de rendición de cuentas por parte del delincuente

- Reconocer el daño causado
- Entender el daño desde el punto de vista de la otra persona
- Reconocer que había una opción
- Tomar medidas para hacer enmiendas (disculpa, reparación del daño)
- Actuar para cambiar su propia vida para que sea improbable que vuelva a suceder

Fuente: Estados Unidos de América, Departamento de Justicia, Oficina de Programas de Justicia, Oficina de Justicia para Menores y Prevención de la Delincuencia, *Guide for Implementing the Balanced and Restorative Justice Model* (Washington, D.C., 1998). Disponible en www.ojjdp.gov/pubs/implementing/accountability.html.

Los programas de remisión también merecen cierta atención. Para algunos delincuentes, la sanción penal formal no es necesaria ni útil para facilitar su integración social y prevenir la reincidencia. Otras intervenciones más eficaces y menos estigmatizantes son posibles en la comunidad, incluyendo los programas de remisión que “desvían” a los delincuentes del proceso de justicia penal hacia otras intervenciones más apropiadas. Los programas de remisión están basados en la autoridad discrecional de los funcionarios de la justicia penal, tales como la policía y el fiscal, para referir a los delincuentes a programas adecuados como alternativa al proceso de justicia penal. En circunstancias apropiadas, y en particular para menores delincuentes o gente que sufre de una enfermedad mental o adicción a las drogas, los programas de remisión pueden asegurar que los delincuentes reciban las intervenciones más adecuadas y eficaces evitando al mismo tiempo el ser expuestos innecesariamente al ambiente de la prisión.

A. Normas internacionales: intervenciones sin privación de la libertad

Las Reglas de Tokio, cuya intención es alentar la creación de alternativas de base comunitaria a la reclusión, establecen que “se alentará y supervisará atentamente el establecimiento de nuevas medidas no privativas de la libertad y su aplicación se evaluará sistemáticamente” (regla 2.4). También establecen que “se considerará la posibilidad de ocuparse de los delincuentes en la comunidad, evitando recurrir a procesos formales o juicios ante los tribunales, de conformidad con los amparos y las normas jurídicas” (regla 2.5).

Las Reglas de Tokio enfatizan que se debería disponer de una amplia gama de medidas no privativas de la libertad “a fin de asegurar una mayor flexibilidad, compatible con el tipo y la gravedad del delito, la personalidad y los antecedentes del delincuente y la protección de la sociedad, y evitar la aplicación innecesaria de la pena de prisión” (regla 2.3). Al implementar medidas no privativas de la libertad, se debe lograr un debido equilibrio “entre los derechos de los delincuentes, los derechos de las víctimas y el interés de la sociedad en la seguridad pública y la prevención del delito” (regla 1.4).

Las Reglas de Bangkok estipulan que no se debería separar a las delincuentes de sus familias y comunidades sin prestar debida atención a su historial y a sus vínculos familiares (regla 58):

“Cuando proceda y sea posible, se utilizarán mecanismos opcionales en el caso de las mujeres que cometan delitos, como las medidas alternativas y otras que sustituyan a la prisión preventiva y la condena.”

Al dictar sentencia o decidir medidas preventivas para mujeres embarazadas o que tienen niños a su cuidado, se deben preferir las medidas no privativas de la libertad, siempre que sean posibles y apropiadas.

Con respecto a los menores delincuentes, la Convención sobre los Derechos del Niño y otras normas internacionales disponen que el encarcelamiento sólo se use como último recurso (artículo 37, subpárrafo (b), de la Convención). La remisión puede ser usada en todo momento del proceso de toma de decisiones. La policía, la fiscalía u otros organismos que traten con menores delincuentes pueden disponer, en tales casos y a su discreción, sin recurrir a audiencias formales. Para facilitar la disposición discrecional en casos de menores, se deben proveer programas comunitarios, tales como supervisión y guía temporaria, restitución y compensación de las víctimas. En el caso de menores delincuentes, el uso de la remisión no debe necesariamente estar limitado a casos leves, lo que hace que la remisión sea una estrategia importante para responder a las necesidades de los menores delincuentes aún cuando hayan cometido un delito más grave. En el capítulo VII de esta *Guía de Introducción* se incluyen más detalles acerca de las normas internacionales aplicables.

B. Sanciones sin privación de la libertad y la integración social de delincuentes

1. Políticas de sentencia

El uso del encarcelamiento o las sanciones no privativas de la libertad está regulado por el derecho penal y, idealmente, está guiado por una política de sentencias clara y explícita, si bien no todos los países han adoptado tales políticas. En algunos países, las políticas de sentencia no van mucho más allá de reafirmar los principios de equidad y proporcionalidad y reconocer la relevancia de considerar las posibles circunstancias agravantes o mitigantes al determinar una sentencia. La rehabilitación de los delincuentes y la protección de la comunidad se mencionan a veces como objetivos formales, pero frecuentemente sin estipular el modo en que han de lograrse. La necesidad de individualizar la sanción para tener en cuenta no sólo la seriedad del delito y el grado de culpabilidad del delincuente, sino también las necesidades, circunstancias y características propias del delincuente no es siempre plenamente reconocida. Finalmente, hay muchas instancias en las que las políticas de sentencia no dicen nada exactamente acerca del modo y el tiempo en que se deben usar las sentencias no privativas de la libertad como medios para rehabilitar al delincuente.

Las normas internacionales disponen un marco general dentro del que se debería articular y, de ser necesario, legislar la política nacional de sentencias. Sin embargo, las autoridades nacionales tienen la responsabilidad de formular e implementar tales políticas para evitar el uso excesivo del encarcelamiento. Las políticas deben asegurar que, en la práctica, las sentencias reflejan el uso óptimo de un agama de posibles sanciones dispuestas en las leyes penales modernas, facilitar la rehabilitación e integración social de los delincuentes y contribuir a la seguridad pública.

2. Tipos de sanciones sin privación de la libertad

Además del encarcelamiento, existe una amplia gama de sanciones o disposiciones que tienen un elemento punitivo aceptable y pueden servir para que los delincuentes rindan cuenta de sus delitos, mientras que al mismo tiempo contribuyan directamente a su rehabilitación e integración social. Más específicamente, incluyen:

- Libertad condicional y supervisión judicial
- Decretos de servicio comunitario
- Sanciones verbales, tales como apercibimientos, reprimendas y advertencias
- Absolución condicional
- Penalidades de estatus que deniegan al delincuente ciertos derechos específicos en la comunidad
- Sanciones económicas y penalidades monetarias, tales como multas y multas diarias
- Decretos de confiscación o expropiación
- Restitución a la víctima o decretos de compensación

- Sentencias suspendidas o diferidas, en las que se pronuncia la sentencia de encarcelamiento pero su implementación es suspendida por un cierto período de tiempo con las condiciones que establezca el tribunal.
- Remisión a un centro de asistencia, instalaciones en donde el delincuente puede pasar el día, regresando a su casa por la noche
- Arresto domiciliario
- Toda otra modalidad de tratamiento no institucional
- Alguna combinación de las medidas anteriores¹⁴⁶

Algunas pero no todas estas sentencias sin privación de a libertad requieren una estructura administrativa para ser usadas realmente como sentencias alternativas al encarcelamiento.

3. Evaluación previa a la sentencia y el proceso de sentencia

Ejemplo del contenido de una evaluación previa a la sentencia o informe de consulta social

- Fuentes de información usadas en el informe
- Información personal sobre el delincuente
- Historial personal del delincuente
- Información familiar (en particular los hijos)
- Datos acerca de la acusación delictiva actual
- Información acerca de las circunstancias del delito y el historial delictivo del delincuente, su asociación con pares y participación delictiva
- La actitud general, motivación y actitud del delincuente respecto al delito y a la(s) víctima(s)
- Información sobre salud física y mental
- Historial escolar y/o laboral, incluyendo asistencia escolar o trabajo
- Impacto sobre la víctima
- Posibles problemas de dependencia de drogas o alcohol
- Recomendación y justificación de la sentencia

Para determinar si un caso específico es adecuado para aplicar sanciones de base comunitaria, se debe realizar una evaluación de las necesidades, circunstancias, perfil de riesgo y receptividad del delincuente a intervenciones terapéuticas. Para que los jueces consideren sanciones alternativas al encarcelamiento, deben disponer de información acerca de tales sanciones y programas, como así también acerca del individuo delincuente y sus circunstancias. El servicio de libertad condicional y otros organismos similares deben facilitar este proceso, por ejemplo a través de presentaciones verbales o presentando un informe de encuesta social (o previo a la sentencia) ante el tribunal.

Las Reglas de Tokio reconocen el valor del informe de consulta social (regla 7.1), que describe los antecedentes de los delincuentes y las circunstancias de sus vidas que contribuyan a entender por qué han cometido el delito, identificar sus posibles cualidades personales y factores

¹⁴⁶ Para ver las definiciones y una explicación más detallada, véase *Handbook of Basic Principles and Promising Practices on Alternatives to Imprisonment*.

de riesgo, y hacer recomendaciones acerca de posibles intervenciones en lugares custodiados o no custodiados. Cuando se recomienda una sanción de base comunitaria, se espera que el informe incluya información acerca del modo en que es probable que el delincuente actúe en la comunidad y cumpla con todas las condiciones o restricciones que el tribunal considere imponer. El informe de investigación previo a la sentencia es crítico para mejorar las perspectivas del delincuente respecto al éxito de su reinserción comunitaria.

C. Libertad condicional y supervisión comunitaria

La República Unida de Tanzania

En 2008, fue establecido el Departamento de Libertad Condicional y Servicio Comunitario en el Ministerio de Asuntos Interiores de la República Unida de Tanzania. Los objetivos del Departamento son:

- Descongestionar las prisiones del país
- Reducir los costos de mantener prisiones en el país
- Proteger los derechos humanos de los delincuentes
- Evitar que los delincuentes leves entren en contacto con delincuentes más graves o reincidentes
- Involucrar a la comunidad en el proceso de supervisión como así también en el proceso de rehabilitación de los delincuentes en la comunidad
- Asegurar que la comunidad se beneficia directamente del trabajo asumido por los delincuentes
- Permitir que los delincuentes continúen cuidando a sus familias
- Combatir el estigma de la prisión sensibilizando al público para que acepte a los delincuentes que están en programas sin privación de la libertad
- Reintegrar a los delincuentes a la sociedad

Se ha descrito a la libertad condicional como un “recurso inexplorado” para facilitar la reintegración social de los delincuentes.¹⁴⁷ Dicho esto, la libertad condicional y la supervisión comunitaria bajo autoridad judicial no están definidas en las Reglas de Tokio y el concepto se entiende de diferentes maneras. En muchas jurisdicciones, la función histórica de la libertad condicional estaba casi exclusivamente relacionada con el bienestar. Poner a un delincuente “en libertad condicional” significaba sólo que el servicio social prestaría atención particular al bienestar y demás necesidades del delincuente. Si bien todavía es así en muchos países, en otros el servicio de libertad condicional ha evolucionado hasta pasar a ser un organismo que es primariamente responsable de asegurar que los delincuentes cumplan los decretos del tribunal, incluyendo lo que deben o no deben hacer para permanecer en la comunidad en vez ser recluidos. En el año 2010, se adoptaron las reglas de libertad condicional del Consejo de Europa para lograr una mayor unidad en las prácticas de los miembros del Consejo. Las reglas proponen tanto la “inclusión social de los delincuentes” como la “seguridad comunitaria” como los principales objetivos de la libertad condicional y definen el término del siguiente modo:

¹⁴⁷ D. L. MacKenzie, “Probation: an untapped resource in U.S. corrections”, in *Rethinking Corrections: Rehabilitation, Reentry, and Reintegration*, L. Gideon y H.-E. Sung, eds. (Thousand Oaks, California, Sage, 2010), p. 97-125.

“Libertad condicional’ se refiere a la implementación en la comunidad de las sanciones y medidas, definidas por ley e impuestas a un delincuente. Incluye una gama de actividades e intervenciones que comprenden supervisión, guía y asistencia destinada a la inclusión social de un delincuente, como así también a la seguridad comunitaria.”

Cualquiera que sea el modelo de libertad condicional en una jurisdicción dada, es difícil que sea una opción de sentencia viable sin una infraestructura de servicios adecuada. El servicio de libertad condicional debe poder implementar el decreto de libertad condicional del tribunal proporcionando servicios de apoyo y supervisión de acuerdo a las condiciones impuestas por ese tribunal. Esto puede incluir la implementación de otras sanciones y medidas comunitarias tales como restitución a la víctima, sentencias condicionalmente suspendidas y diferidas, e incluso decretos de servicio comunitario y arresto domiciliario. Los tribunales deben poder involucrar a las organizaciones comunitarias en esta función.

Diez pasos para guiar y transformar a los departamentos de libertad condicional y reducir la reincidencia

Establecer la agenda para el cambio

- Paso 1. Comprometer e informar a las partes clave
- Paso 2. Revisar y evaluar las políticas y prácticas actuales del departamento
- Paso 3. Analizar la evaluación y desarrollar un mecanismo para supervisar el cambio

Rediseñar las políticas y prácticas del departamento

- Paso 4. Mejorar los procesos de selección y evaluación de aquellos sujetos a libertad condicional
- Paso 5. Alinear los planes de supervisión con los resultados de la selección y evaluación
- Paso 6. Rediseñar las estrategias de incentivo y sanción
- Paso 7. Desarrollar la capacitación en reducción de la reincidencia

Implementar procedimientos para asegurar la calidad y monitorear el progreso

- Paso 8. Desarrollar e implementar un proceso y sistema de resultado-responsabilidad
- Paso 9. Reforzar el sistema de evaluación del personal para afianzar todos los esfuerzos de los organismos relacionados con la reducción de la reincidencia.
- Paso 10. Revisar el progreso y determinar las metas para la mejora continua

Fuente: Centro de Justicia del Consejo de Gobiernos de Estado, *A Ten-Step Guide to Transforming Conditional Release Departments to Reduce Recidivism* (New York, 2011). Disponible en: http://knowledgecenter.csg.org/drupal/system/files/A_Ten-Step_Guide_to_Transforming_Conditional_Release_Departments_to_Reduce_Recidivism.pdf.

Varios organismos de libertad condicional también desempeñan otras funciones relacionadas de justicia criminal de base comunitaria: son responsables de supervisar a los delincuentes después de ser puestos en libertad y para administrar algunas instalaciones transitorias y servicios de ayuda pos penitenciaria. En muchos países también administran los decretos de servicio comunitario. Con frecuencia tiene sentido combinar localmente varias funciones de gestión de programas correccionales de base comunitaria para que sea responsable un solo organismo. En Kenia, por ejemplo, el Departamento de Libertad Condicional y Ayuda Pos penitenciaria del Ministerio de Asuntos Interiores es responsable de la supervisión de los decretos judiciales de servicio comunitario. Otras funciones clave del Departamento incluyen la preparación de informes (incluyendo las etapas previas a la fianza, a la sentencia y a la puesta en libertad), la re-

integración de ex delincuentes, la participación en iniciativas de prevención del delito y facilitar actividades con las víctimas, incluyendo la reconciliación.

En el año 2011, el Centro de Justicia del Consejo de Gobiernos Estatales, una organización sin fines de lucro en los Estados Unidos, publicó una guía para los políticos titulada *Guía de Diez Pasos para Transformar los Departamentos de Libertad Condicional y Reducir la Reincidencia*,¹⁴⁸ que ofrece directrices a los servicios de libertad condicional acerca del modo de reorganizar sus organismos para mejorar los índices de cumplimiento de aquéllos que están en libertad condicional. Por medio de mejores evaluaciones de los factores de riesgo, necesidades y cualidades personales (factores de protección) de quienes están en libertad condicional, se pueden diseñar más eficazmente estrategias individualizadas de supervisión individualizada para cada uno de ellos.

1. Condiciones adjuntas al decreto de libertad condicional

Las condiciones adjuntas al decreto de libertad condicional se dan, en parte, para proteger a la comunidad y a la(s) víctima(s). Sin embargo, su objetivo es también reducir la probabilidad de que el delincuente reincida en su conducta delictiva y mejorar sus oportunidades de integración social. Tales condiciones deben ser simples y bien entendidas por parte del delincuente. Las Reglas de Tokio establecen lo siguiente acerca del propósito y la naturaleza de las condiciones que pueden adjuntarse a un decreto de libertad condicional (regla 12):

“12. Condiciones

“12.1 Cuando la autoridad competente decida las obligaciones que deberá cumplir el delincuente, tendrá en cuenta las necesidades de la sociedad y las necesidades y los derechos del delincuente y de la víctima.

“12.2 Las obligaciones que ha de cumplir el delincuente serán prácticas, precisas y tan pocas como sea posible, y tendrán por objeto reducir las posibilidades de reincidencia en el comportamiento delictivo e incrementar las posibilidades de reinserción social del delincuente, teniendo en cuenta las necesidades de la víctima.

“12.3 Al comienzo de la aplicación de una medida no privativa de la libertad, el delincuente recibirá una explicación, oral y escrita, de las condiciones que rigen la aplicación de la medida, incluidos sus obligaciones y derechos.

“12.4 La autoridad competente podrá modificar las obligaciones impuestas de conformidad con lo previsto en la legislación y según el progreso realizado por el delincuente.”

2. Supervisión de delincuentes

La supervisión de delincuentes en la comunidad es el núcleo del decreto de libertad condicional, pero hay muchas maneras de definir y entender en qué consiste la supervisión eficaz. De

¹⁴⁸ Centro de Justicia del Consejo de Gobiernos Estatales, *A Ten-Step Guide to Transforming Probation Departments to Reduce Recidivism* (Nueva York, 2011).

acuerdo a las reglas de libertad condicional del Consejo de Europa, los organismos de libertad condicional tienen por objeto “reducir la re-delincuencia estableciendo relaciones positivas con los delincuentes para supervisar (incluyendo el control cuando sea necesario), guiarles y asistirlos y promover el éxito de su inclusión” (principio básico 1). La supervisión de delincuentes generalmente está a cargo de profesionales, si bien en algunos países se incluyen voluntarios.

Japón

Funcionarios voluntarios de libertad condicional

En Japón, hay funcionarios voluntarios de libertad condicional que ayudan a los funcionarios profesionales en el proceso de rehabilitación basándose en casos que les son referidos por el jefe de funcionarios de libertad condicional. Las principales actividades de rehabilitación son: (a) supervisar y asistir a los delincuentes que están en libertad condicional o bajo palabra; (b) realizar averiguaciones relacionadas con el entorno en el que el recluso vivirá después de ser puesto en libertad y (c) realizar una evaluación preliminar de los individuos que pueden llegar ser indultados.

Mientras que el oficial profesional de libertad condicional está involucrado en el caso como especialista, el oficial voluntaria trabaja como vecino del delincuente, asistiéndole en nombre de la comunidad y puede usar la red comunitaria para conseguir trabajo para los delincuentes. Los funcionarios voluntarios de libertad condicional también presentan informes mensuales de progreso ante la oficina de libertad condicional y pueden recomendar tanto la falta de necesidad de supervisión o la revocación de la libertad condicional.

El funcionario voluntario de libertad condicional normalmente sirve por el término de dos años y puede ser designado nuevamente. Se requiere de ellos que sean individuos que merezcan gran respeto, entusiastas con su trabajo, económicamente estables y también sanos y activos. Deben asistir a cinco tipos de cursos de formación, incluyendo el entrenamiento inicial básico de los nuevos reclutas. Los funcionarios voluntarios de libertad condicional pueden proveer a los delincuentes información útil acerca de la comunidad y, debido a su posición en la sociedad, pueden ayudar a movilizar recursos sociales y cambiar la actitud del público hacia el delincuente.

Kenia

Funcionarios asistentes de libertad condicional

Los Funcionarios de libertad condicional en Kenia se ven asistidos en su trabajo por funcionarios voluntarios de libertad condicional a quienes también se les llama “funcionarios asistentes de libertad condicional”. Estos son personas de buen carácter e integridad identificados dentro de la comunidad para apoyar el trabajo del personal de libertad condicional ofreciendo supervisar de cerca a los delincuentes. Los funcionarios asistentes también se usan para ayudar a preparar los informes de los tribunales en áreas urbanas densas, por ejemplo verificando información tal como el domicilio y demás circunstancias de los delincuentes.

Para ser plenamente eficaz, la supervisión comunitaria debe estar acompañada por alguna forma de asistencia, o por lo menos, debida referencia a servicios adecuados. De acuerdo a la regla 10 de las Reglas de Tokio, el propósito, las modalidades y responsabilidades de la supervisión y asistencia pueden ser resumidas del siguiente modo:

“10. Supervisión

“10.1 El objetivo de la supervisión es disminuir la reincidencia y ayudar al delincuente en su reinserción social de manera que se reduzca a un mínimo la probabilidad de que vuelva a la delincuencia.

“10.2 Si la medida no privativa de la libertad entraña un régimen de vigilancia, la vigilancia será ejercida por una autoridad competente, en las condiciones concretas que haya prescrito la ley.

“10.3 En el marco de cada medida no privativa de la libertad, se determinará cuál es el tipo más adecuado de vigilancia y tratamiento para cada caso particular con el propósito de ayudar al delincuente a enmendar su conducta delictiva. El régimen de vigilancia y tratamiento se revisará y reajustará periódicamente, cuando sea necesario.

“10.4 Se brindará a los delincuentes, cuando sea necesario, asistencia psicológica, social y material y oportunidades para fortalecer los vínculos con la comunidad y facilitar su reinserción social.”

La supervisión de los delincuentes puede involucrar a varios organismos de intensidad variada. Hay diferentes niveles de supervisión en la comunidad, que pueden incluir la supervisión común, la supervisión con servicio comunitario, supervisión intensiva, centro de presentación diurna, reclusión domiciliaria con vigilancia electrónica, hogares o albergues residenciales con ayuda pos penitenciaria/tratamiento. Por ejemplo en Kenia, el Departamento de Libertad Condicional y Servicios de Ayuda Pos penitenciaria administra cinco albergues de libertad condicional con capacidad para aproximadamente 200 personas.¹⁴⁹ Como principio general, es importante hacer que la intensidad de la intervención sea compatible con los niveles de riesgo, necesidades y receptividad del delincuente.

En los Estados Unidos también se han usado los tribunales de reinserción para proveer supervisión eficaz de la libertad condicional. Son parte de una tendencia a establecer “tribunales que resuelvan problemas”. Por ejemplo, El Tribunal de Responsabilidad por la Libertad Condicional ha sido establecido en San Francisco para tratar con individuos que violan su libertad condicional y supervisor su acceso a servicios que están individualmente diseñados para servir a adultos en cuestiones complejas de salud y sociales por medio de la colaboración entre organismos. En vez de devolverlos a la cárcel, se ofrece al delincuente otra oportunidad para acceder a servicios y apoyo crítico.

Los programas que proporcionan cierta forma de supervisión intensiva se usan con frecuencia como alternativas a la prisión más aceptables políticamente debido a su mayor enfoque sobre la vigilancia. Dicho esto, es importante reconocer que la supervisión intensiva y los programas

¹⁴⁹ Véase R. Allen, “Alternatives to imprisonment in East Africa: trends and challenges” (London, Penal Reform International, 2012).

de vigilancia han sido desarrollados primariamente para reincidentes. La asignación a tales programas usualmente se basa en una evaluación de ciertos factores de riesgo específicos. No siempre se define con precisión qué es lo que hace que la supervisión sea “intensiva”. En general, los delincuentes involucrados en estos programas son supervisados muy de cerca, con reuniones frecuentes en persona con sus funcionarios de libertad condicional, un toque de queda, monitoreo de sus roces con la policía o arrestos, pruebas frecuentes de uso de alcohol o drogas y, en algunos casos, vigilancia electrónica. Sin embargo, todavía no queda claro si el nivel de intensidad de la supervisión, en sí misma, afecta los resultados de la reincidencia, en particular cuando no va acompañada por otras formas de intervención, tales como el tratamiento o formación cognitivo-conductual.¹⁵⁰

Uno de los principales propósitos de la supervisión comunitaria es prevenir la re-delinuencia y asegurar que el delincuente cumpla con las condiciones que le ha impuesto el tribunal como parte del decreto de libertad condicional. Por lo tanto debe hacer procedimientos apropiados para tratar justa y eficazmente con los nuevos delitos y con todo incumplimiento de las condiciones impuestas por el tribunal. El incumplimiento de esas condiciones usualmente conducirá a una modificación o revocación del decreto de libertad condicional y puede dar como resultado el encarcelamiento del delincuente. Las Reglas de Tokio ofrecen la siguiente guía en cuanto a disciplina e incumplimiento de las condiciones:

“14. Disciplina e incumplimiento de las condiciones

“14.1 El incumplimiento de las obligaciones impuestas al delincuente puede dar lugar a la modificación o revocación de la medida no privativa de la libertad.

“14.2 La modificación o revocación de la medida no privativa de la libertad corresponderá a la autoridad competente; procederá a ello solamente después de haber examinado cuidadosamente los hechos aducidos por el funcionario supervisor y por el delincuente.

“14.3 El fracaso de una medida no privativa de la libertad no significará automáticamente la imposición de una medida privativa de la libertad.

“14.4 En caso de modificación o revocación de la medida no privativa de la libertad, la autoridad competente intentará imponer una medida sustitutiva no privativa de la libertad que sea adecuada. Sólo se podrá imponer la pena de prisión cuando no haya otras medidas sustitutivas adecuadas.

“14.5 En caso de que el delincuente no cumpla las obligaciones impuestas, la ley determinará a quién corresponde dictar la orden de detenerlo o de mantenerlo bajo supervisión.

“14.6 En caso de modificación o revocación de la medida no privativa de la libertad, el delincuente podrá recurrir ante una autoridad judicial u otra autoridad competente e independiente.”

150 R. Moore y otros, *Managing Persistent and Serious Offenders in the Community: Intensive Community Programmes in Theory and Practice* (Cullompton, Devon, Willan Publishing, 2006), p. 64.

3. Acceso al tratamiento durante el término de libertad condicional

Un decreto de libertad condicional, además de ofrecer la posibilidad de supervisor activamente a los delincuentes en la comunidad, ofrece algunas oportunidades muy reales para enrolos en programas beneficiosos de tratamiento y asistencia. Las Reglas de Tokio ofrecen la siguiente guía para tal tratamiento:

“13. Proceso de tratamiento

“13.1 En el marco de una medida no privativa de la libertad determinada, cuando corresponda, se establecerán diversos sistemas, por ejemplo, ayuda psicosocial individualizada, terapia de grupo, programas residenciales y tratamiento especializado de distintas categorías de delincuentes, para atender a sus necesidades de manera más eficaz.

“13.2 El tratamiento deberá ser dirigido por profesionales con adecuada formación y experiencia práctica.

“13.3 Cuando se decida que el tratamiento es necesario, se hará todo lo posible por comprender la personalidad, las aptitudes, la inteligencia y los valores del delincuente, y especialmente las circunstancias que lo llevaron a la comisión del delito.

“13.4 La autoridad competente podrá hacer participar a la comunidad y a los sistemas de apoyo social en la aplicación de las medidas no privativas de la libertad.

“13.5 El número de casos asignados se mantendrá, en lo posible, dentro de límites compatibles con la aplicación eficaz de los programas de tratamiento.

“13.6 La autoridad competente abrirá y mantendrá un expediente para cada delincuente.”

Estrategias clave para una recuperación eficaz y desarrollo de competencia

- Se da a los delincuentes la oportunidad de aprender y practicar competencia por medio de programas y actividades activos, basados en la experiencia.
- Los programas están diseñados para aumentar la interacción con pares o adultos positivos de la comunidad, más que simplemente con proveedores de servicios.
- Se integra el aprendizaje cognitivo y la toma de decisiones con actividades activas, experimentales y productivas.
- Los delincuentes trabajan e interactúan en la comunidad con individuos respetuosos de la ley.
- Siempre que sea posible se mezcla a los delincuentes con no-delincuentes para evitar la rotulación negativa y la estigmatización.

Más aún, las oportunidades de trabajo o servicio comunitario que permiten que el delincuente aprenda nuevas aptitudes o adquiera nuevos hábitos de trabajo son frecuentemente beneficiosas. De hecho, toda intervención que se concentre en el desarrollo de la competencia es una adición muy importante para la supervisión comunitaria. La formación de aptitudes cognitivas

y de toma de decisiones puede ser ofrecida para tratar problemas específicos del desarrollo de los delincuentes que pueda interferir con su capacidad para tomar decisiones razonables respecto a su conducta. En general, el enfoque es mejorar el razonamiento moral, la toma de decisiones y el control del enojo del delincuente por medio de técnicas experimentales que les permiten aprender por medio de práctica.

D. Servicio comunitario

Un decreto de servicio comunitario requiere que el delincuente realice trabajo sin paga por un número específico de horas o que desempeñe una tarea específica. Como el nombre lo sugiere, el trabajo debe proveer un servicio a la comunidad. A medida que los delincuentes realizan el servicio comunitario, pueden reconstruir el tan necesario capital social. La sanción es particularmente apropiada para permitir que los delincuentes recuperen su estatus dentro de su propia comunidad y para demostrar su intención de cambiar su conducta. En algunos casos, esto es todo lo que se necesita para que un delincuente se reintegre en su comunidad.

Uganda

El rol de un servicio de prisión en facilitar el servicio comunitario

Se deben tomar medidas para promover y alentar la consideración de sentencias alternativas por parte de los tribunales y las autoridades de la prisión pueden desempeñar un papel en la facilitación de ese proceso, como fue demostrado recientemente por un programa de decretos de servicio comunitario en Uganda.

En ausencia de un servicio de libertad condicional que funcione, el Servicio Penitenciario de Uganda ha estado colaborando con una ONG para encontrar casos de acusados que permanecen detenidos e identificar a aquellos que pueden ser elegibles para una sentencia de servicio comunitario y dispuestos a declararse culpables. Después traen sus casos, como grupo, ante las cortes para que se tome una decisión anticipada. Otras iniciativas similares son ciertamente concebibles y vale la pena explorarlas.

Fuente: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Persisting Challenges and Emerging Strengths: Findings and Recommendations — Reporte de la Misión de Evaluación de la ONUDD a Uganda, 2009.*

Antes de imponer un decreto de servicio comunitario, el tribunal necesita contra con información confiable y confirmación de que tal trabajo está disponible bajo supervisión apropiada. En muchas jurisdicciones, la organización o los funcionarios de libertad condicional que desempeñan una función equivalente son los primeros responsables de asegurar que los requerimientos se cumplen. En otros casos, por ejemplo en Uganda, las autoridades penitenciarias que tienen detenido a un individuo esperando el juicio pueden desempeñar un papel en la identificación de aquellos detenidos que pueden ser elegibles para una sentencia de servicio comunitario si se los encuentra culpables.

Respecto a la administración de los programas de servicio comunitario, la mayoría de los principios que guían la libertad condicional también se aplican a la administración de los decretos de servicio comunitario. Muchas ONG son bastante capaces de supervisor a los delincuentes

que realizan servicio comunitario. En Uganda, ha sido creado el Departamento de Servicio Comunitario, encabezado por un comisario, para servir de punta de lanza a la implementación del programa. La Ley de Servicio Comunitario del año 2000 en este país, permite a los jueces dictar sentencia de servicio comunitario en casos de delincuentes por delitos menores, en vez de sentenciarlos a prisión.

Uganda

Objetivos del Departamento de Servicio Comunitario

Los objetivos del Departamento de Servicio Comunitario de Uganda incluyen:

- La rehabilitación de delincuentes sentenciados por delitos leves
- La descongestión de las cárceles
- La reducción de la reincidencia
- La promoción de los derechos y la dignidad de los delincuentes leves
- La reducción del gasto estatal en prisiones para delincuentes leves
- La promoción de la cohesión social por medio de la reconciliación entre los delincuentes leves, las víctimas y la comunidad

E. Reintegración social por medio de programas de remisión

La remisión es un proceso alternativo para tratar con los delincuentes de una manera informal, es decir, fuera del sistema de justicia formal y en el contexto de un proceso de base comunitaria. Ofrece un modo de responder a los delitos sin recurrir a sanciones penales. Con el acuerdo del delincuente, este proceso lo refiere a programas de educación, mentoreo, asistencia o supervisión sin atravesar los procedimientos formales. Algunos de estos programas involucran un proceso restaurativo, con frecuencia a manera de mediación entre el delincuente, la(s) víctima(s) y los miembros de la comunidad.

El objetivo primordial de los programas de remisión es reducir al mínimo el contacto entre los delincuentes y el proceso de justicia formal, eliminando por lo tanto los efectos estigmatizantes de verse involucrados en el sistema de justicia penal. El uso amplio de la remisión en los sistemas judiciales de todo el mundo se debe a las muchas ventajas que la remisión tiene desde el punto de vista de facilitar la integración social de los delincuentes, como así también proteger a las víctimas y a la comunidad. Entre estas ventajas están las siguientes:

(a) El uso de la remisión puede resultar en una disposición más rápida para el delincuente y en un medio más expeditivo para tratar con las necesidades del delincuente la(s) víctima(s) y la comunidad;

(b) La remisión puede reducir la carga de trabajo de los organismos judiciales, permitiendo que los recursos sean asignados a programas y actividades diseñados para delincuentes más graves;

(c) El uso de la remisión proporciona una oportunidad para la familia del delincuente, la(s) víctima(s) y su(s) familia(s) y, cuando sea apropiado, a los residentes de la comunidad, para participar en el proceso de casos y ayudar al delincuente a reintegrarse a la comunidad.

Los programas de remisión varían considerablemente y con frecuencia están diseñados para satisfacer las necesidades de los delincuentes, resolver conflictos, aumentar la participación ciudadana, tratar las preocupaciones de la comunidad y restituir a las víctimas. Algunas de estas intervenciones son de naturaleza *terapéutica* y ofrecen terapia conductual, tratamiento o terapia por dependencia de drogas, a veces con condiciones restrictivas.¹⁵¹ Este es con frecuencia el caso para las remisiones a tratamiento que hacen los tribunales especializados en drogas. Por ejemplo, el programa Tratamiento por Drogas como Alternativa a la Prisión en Brooklyn, Nueva York, va dirigido a delincuentes detenidos por venta de drogas que se han declarado culpables y pueden ser remitidos a un tratamiento residencial de 18 a 24 meses.¹⁵² Es importante establecer que la dependencia de drogas debe ser considerada como una enfermedad y que el tratamiento relacionado debe siempre ser voluntario y con consentimiento informado. En el caso de tratamiento de dependencia de drogas como alternativa para el encarcelamiento, la persona involucrada debe tener la posibilidad de optar.¹⁵³ Hay otras intervenciones de naturaleza más *restaurativa* que dan al delincuente la oportunidad de reparar el daño causado por su conducta. Otras categorías de programas de remisión se concentran en el *desarrollo de aptitudes*, intentando facilitar la adaptación del delincuente (por ej. aptitudes de vida, vocacionales o educación) o en proveer una *experiencia formativa* que puede llegar a cambiar la actitud del delincuente (por ej. programas de mentoreo o de aventuras al aire libre).

Se puede usar una cantidad de mecanismos procesales para crear oportunidades para derivar a los delincuentes a programas de remisión. En algunos países los fiscales y jueces usan las opciones de “procedimientos de sobreseimiento”, “procedimientos de postergación” o “suspensión de sentencia” para suspender temporariamente los procedimientos formales en contra del delincuente a quien se acusa de haber cometido un delito.

A las medidas de remisión pueden adjuntarse condiciones. Si los delincuentes cumplen con ellas, quedan exentos de todo otro procedimiento ante el sistema de justicia formal. Si no cumplen con las condiciones se reinician o se vuelven a abrir los procedimientos penales originales. Por ej. Según el programa de remisión de Sudáfrica, cuando el fiscal o un juez de menores emite un decreto de remisión, el procedimiento se posterga pendiente de que el menor delincuente cumpla con la condición de remisión que se le ha impuesto. Si no la cumple, el tribunal puede emitir una orden de arresto o una notificación para que el menor se presente ante el tribunal. Después de indagar los motivos por los que el menor dejó de cumplir con el decreto de remisión, el tribunal puede decidir continuar aplicando la medida de remisión con las modificaciones que sean apropiadas, o el fiscal puede decidir proceder con la acusación formal del menor delincuente.

151 Notar que las discusiones sobre programas de reinserción con frecuencia excluyen a aquellos delincuentes que han sido derivados a tratamientos de base comunitaria y que también deben confrontar problemas de reinserción por sí mismos. Los programas de apoyo a la reinserción que necesitan son con frecuencia los mismos que para los ex prisioneros.

152 H.-E. Sung, “From Remisión to reentry: recidivism risks among graduates of an alternative to incarceration program”, *Criminal Justice Policy Review*, Vol. 22, N. 2 (2011), p. 221.

153 Véase Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “From coercion to cohesion: treating drug dependence through health care, not punishment”, documento basado en un taller científico, Viena, 28-30 Octubre 2009. Disponible en www.UNODC.org/documents/hiv-aids/publications/Coercion_Ebook.pdf.

Los programas de remisión policiales dan oportunidad a los oficiales de policía para usar su discreción y desarrollar intervenciones creativas para prevenir la reincidencia futura. La remisión permite a los oficiales de la policía tratar con los casos expeditamente y asegurar que los delincuentes rindan cuenta de su conducta por medio de respuestas informales tales como advertencia, restitución, disculpas y trabajo comunitario. Esto hace que se reduzca la cantidad de delitos leves que atascan el sistema judicial formal. La remisión también puede servir como un medio para promover enfoques más restaurativos que involucran a las familias, las víctimas y los miembros de la comunidad para apoyar la responsabilidad, recuperación y reintegración del delincuente. Los oficiales de policía de primera línea tienen por lo menos tres papeles importantes que desempeñar en los programas de remisión con anterioridad a la acusación: (a) servir como agentes de referencia estudiando los casos que pueden ser remitidos al programa; (b) proveer información acerca de las actitudes, necesidades, conducta y circunstancias de familia y de vida del menor; y (c) proveer consejo de expertos al comité de remisión y a los proveedores de servicios.

En la mayoría de los países, la policía y los fiscales son las principales Fuentes de referencia a los programas de remisión. Sin embargo, el nivel de facultades discrecionales que tienen con respecto a la decisión de si se va a enjuiciar o no a los delincuentes varía mucho entre los diversos sistemas legales. En gran parte, el alcance de la discreción dependerá de si tales decisiones van a ser guiadas por el *principio de legalidad* (enjuiciamiento obligatorio), que crea la obligación de que el fiscal acuse, o por el *principio de oportunidad*, que tradicionalmente permite cierta toma discrecional de decisiones. El principio de legalidad en sí mismo no obstaculiza los casos de remisión, tales como los que involucran a menores delincuentes. Sin embargo, puede dificultar la remisión de un caso a un programa de justicia restaurativa antes de que el caso haya llegado al tribunal. Las Reglas de Tokio (regla 3.3) alientan a que la autoridad judicial u otra autoridad independiente competente ejerzan sus facultades discrecionales “en todas las fases del procedimiento, actuando con plena responsabilidad y exclusivamente de conformidad con la ley”.

F. Justicia restaurativa y reintegración social

Las intervenciones de justicia restaurativa pueden ser particularmente eficaces en el proceso de integración social de los delincuentes al ayudarles a enmendar sus relaciones con los demás en la comunidad, incluyendo a sus víctimas. Los enfoques de justicia restaurativa han probado ser sumamente exitosos para reducir la reincidencia al ayudar a los delincuentes a entender verdaderamente las consecuencias de sus acciones y a asumir responsabilidad por su conducta.¹⁵⁴ Más específicamente, la intervención de justicia restaurativa ayuda a los delincuentes a:

- Asumir responsabilidad por su conducta dañina de una manera significativa
- Ver las causas de su conducta y el modo en que afecta a los demás
- Cambiar su conducta y desistir del delito
- Ser aceptados de vuelta en su comunidad

La justicia restaurativa está basada en el principio de que las respuestas más eficaces a la delincuencia son aquellas que hacen que los delincuentes rindan cuentas de su conducta de una manera que les reintegre en la sociedad en vez de aumentar su sentido de aislamiento y estigma.

¹⁵⁴ *Handbook on Restorative Justice Programmes*, Serie de Manuales de Justicia Penal (publicación de las Naciones Unidas, Sales N. E.06.V.15).

El objetivo es ayudar a los delincuentes a entender las consecuencias de sus acciones y enmendar el daño que han causado a la comunidad. Al mostrar a los delincuentes el pleno impacto de su conducta sobre aquellos que les rodean, la justicia restaurativa puede alentar un cambio real y duradero. Al mismo tiempo, la participación de las víctimas del delito y los miembros de la comunidad puede servir para fortalecer los vínculos en la comunidad y facilitar el desarrollo de capacidad de base comunitaria para ayudar a los delincuentes.

La justicia restaurativa requiere que las respuestas ante la conducta delictiva logren un equilibrio entre las necesidades de las víctimas, los delincuentes y la comunidad. Esto se logra por medio del enfoque sobre tres metas interrelacionadas: (a) rendición de cuentas; (b) recuperación y desarrollo de competencia; y (c) seguridad comunitaria. Las reuniones en persona con los miembros de la comunidad o las víctimas, durante las cuales el delincuente asume responsabilidad y se entera del impacto de su conducta sobre los demás, son una forma importante de rendir cuentas. El reconocer plena y honestamente su responsabilidad por el daño causado a otros es un proceso poderoso y puede reducir la probabilidad de que la conducta dañina se repita. El pleno y honesto reconocimiento de los daños causados a la comunidad y a las víctimas es muy importante para la reintegración exitosa de un delincuente.

En general, en el sistema de justicia penal hay cuatro puntos de entrada principales para poder iniciar los procesos de justicia restaurativa con éxito: (a) a nivel policial (previo a la acusación); (b) a nivel de la fiscalía (posterior a la acusación, pero antes del juicio); (c) a nivel judicial (sea durante la etapa de instrucción o antes de dictar sentencia); y (d) a nivel penitenciario (como una alternativa al encarcelamiento, como parte o además de una sentencia no privativa de la libertad, durante el encarcelamiento o al ser puesto en libertad). En algunos países, por ejemplo en Bélgica, las intervenciones de justicia restaurativa y las acusaciones pueden iniciarse paralelamente.

Los principios restaurativos también pueden aplicarse a la libertad condicional. En un modelo de “libertad condicional restaurativa”, el juez sentencia al delincuente a libertad condicional con una sentencia suspendida, mientras una junta reparatoria de voluntarios se reúne con el delincuente y la víctima para llegar a un acuerdo que el delincuente se compromete a cumplir. El cumplimiento de ese contrato es la única condición de su libertad condicional y ese contrato está basado en metas restaurativas, es decir que el delincuente entiende los efectos del delito y aprende el modo de evitar la re-delincuencia, que la víctima se ve restaurada y compensada y que se asegura a la comunidad y ésta ofrece reintegración para el delincuente.¹⁵⁵ Las juntas reparatorias son posiblemente más eficaces que la libertad condicional estándar.¹⁵⁶

Los principios básicos en el uso de programas de justicia restaurativa en material penal¹⁵⁷ fueron adoptados en el año 2002 para alentar a los Estados Miembros a adoptar y estandarizar las medidas de justicia restaurativa en el contexto de sus sistemas legales. La parte central de los principios trata con el establecimiento de parámetros para el uso de la justicia restaurativa y las medidas que deberían ser adoptadas por los Estados Miembros para asegurar que quienes

155 L. Kurki, “Restorative and community justice in the United States”, *Crime and Justice: A Review of Research*, Vol. 27, 2000, p. 283.

156 K. J. Fox, “Second chances: a comparison of civic engagement in offender reentry programs”, *Criminal Justice Review*, Vol. 35, N. 3 (2010), p. 335-353.

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

participan en los procesos restaurativos estén protegidos por los debidos amparos jurídicos. Más específicamente, las partes II y III de los principios básicos definen el uso apropiado de la justicia restaurativa (por ej. cuando existen suficientes pruebas en contra del delincuente para justificar una intervención y cuando hay consentimiento entre el delincuente y la víctima) y la naturaleza de los amparos jurídicos que se pueden aplicar.

Hay tres requerimientos básicos que deben cumplirse antes de poder usar la mediación entre la víctima y el delincuente:

- El delincuente debe aceptar, o no negar, su responsabilidad por el delito
- Tanto la víctima como el delincuente deben tener voluntad de participar
- Tanto la víctima como el delincuente deben considerar que es seguro estar involucrados en el proceso¹⁵⁸

Los principios básicos aclaran que con frecuencia es necesario adoptar políticas y directrices claras para guiar los nuevos programas y establecer el marco normativo necesario. Estipulan (párrafo 12) que tales directrices deben abordar, inter alia:

- “(a) Las condiciones para la remisión de casos a los programas de justicia restaurativa;
- “(b) El manejo de los casos con posterioridad al proceso restaurativo;
- “(c) Las calificaciones, formación y evaluación de los mediadores;
- “(d) La administración de los programas de justicia restaurativa;
- “(e) Los niveles de competencia y las reglas de conducta que gobiernan el funcionamiento de los programas de justicia restaurativa.”

ONUDD ha publicado un *Manual sobre Programas de Justicia Restaurativa* (disponible en inglés y francés) para facilitar el desarrollo de los programas restaurativos.¹⁵⁹

158 *Handbook on Restorative Justice Programmes*, p. 18.

159 Publicación de las Naciones Unidas, Sales N. E.06.V.15.

VII. Programas de reintegración para menores delincuentes

Los programas de reintegración para menores delincuentes deben tener en cuenta sus necesidades particulares y las circunstancias que confrontan. Los roles respectivos de la familia, la escuela y la comunidad para facilitar la reintegración de los menores delincuentes es particularmente importante. Todas las intervenciones deben ser diseñadas desde la perspectiva de su desarrollo. Deben ser fundamentalmente de naturaleza educativa y capaces de abordar los desafíos específicos que confrontan los menores delincuentes. Debido a que la detención sólo debería ser usada como último recurso y por el período de tiempo más corto posible, se debe favorecer la aplicación de medidas alternativas y los programas de libertad anticipada. Siempre que sea posible, las intervenciones deben tener lugar totalmente fuera del sistema de justicia penal por medio de mecanismos de remisión.

De acuerdo a las normas internacionales, los Estados deberían privar a un niño¹⁶⁰ de su libertad sólo como un último recurso y por el período de tiempo más corto que sea apropiado. Al sentenciar a un niño por un delito, la respuesta debe estar basada no sólo en la gravedad del delito y el daño que éste ha causado, sino también por las circunstancias individuales, tales como el estatus social y la situación familiar. Las normas internacionales además obligan específicamente a los Estados a desarrollar un agama de medidas no privativas de la libertad y promover la remisión cuando se trata de niños que se alega, se acusa o se reconoce que han infringido el derecho penal sin recurrir a procedimientos judiciales, siempre que sea apropiado y deseable. Se deben realizar esfuerzos para proveer programas comunitarios y establecer y aplicar programas destinados a fortalecer la asistencia social para facilitar la disposición discrecional de casos.

Cuando los menores son privados de su libertad, deben recibir el máximo apoyo posible para su reintegración social. Esto incluye el cuidado, protección y asistencia individual – social, educativo, vocacional, psicológica, médica y física – que puedan requerir de acuerdo a su edad, sexo y personalidad. Cada menor delincuente debe ser evaluado y las intervenciones adaptadas para sus necesidades y circunstancias individuales. Estas intervenciones muy probablemente

¹⁶⁰ According to article 1 of the Convención sobre los Derechos del Niño (United Nations, *Treaty Series*, Vol. 1577, N. 27531), “Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”. Véase y también párrafo 11 (a) de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de su Libertad (Resolución de la Asamblea General 45/113, anexo).

determinarán tanto si el menor delincuente transita exitosamente a ser adulto y si él o ella se reintegrarán exitosamente en la comunidad.¹⁶¹

A. Normas internacionales

El derecho internacional en el área de la justicia juvenil es substancial y detallado. Los instrumentos más importantes para la administración de la justicia de menores son la Convención sobre los Derechos del Niño y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos. Además de estos instrumentos internacionales, los estándares y normas de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal incluyen cuatro instrumentos principales relacionados con la justicia juvenil, Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (las Reglas de Beijing), las Reglas de las Naciones Unidas para Menores Privados de su Libertad, Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (las Directrices de Riad) y las Directrices de Acción sobre el Niño en el Sistema de Justicia Penal.¹⁶²

El artículo 37, subpárrafo (b), de la Convención sobre los Derechos del Niño requiere que los Estados deberían privar a un niño de su libertad sólo como una medida de último recurso y por el período apropiado de tiempo lo más corte posible. El propósito primario de la detención, como de toda acción que se realice en contra de un menor en el sistema judicial, debe ser la rehabilitación y reintegración del mismo.¹⁶³ Por lo tanto, cuando un niño es privado de su libertad, la regla 28 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de la Libertad estipula:

“La detención de los menores sólo se producirá en condiciones que tengan en cuenta plenamente sus necesidades y situaciones concretas y los requisitos especiales que exijan su edad, personalidad, sexo y tipo de delito, así como su salud física y mental, y que garanticen su protección contra influencias nocivas y situaciones de riesgo.”

Mientras los menores están bajo custodia, las Reglas de Beijing disponen que “recibirán cuidados, protección y toda la asistencia -- social, educacional, profesional, psicológica, médica y física -- que requieran, habida cuenta de su edad, sexo y características individuales” (regla 13.5) y en el “interés de su desarrollo sano” (regla 26.2). Además, la regla 38 de las Reglas de Bangkok Reglas dispone:

“Las reclusas menores de edad tendrán acceso a programas y servicios correspondientes a su edad y su género, como los de orientación sobre los problemas de abuso o violencia sexual. Recibirán educación sobre la atención de salud para la mujer y tendrán el mismo acceso permanente a servicios de ginecología que las reclusas adultas.”

161 E. S. Scott y L. Steinberg, *Rethinking Juvenile Justice* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2008).

162 Resolución del Consejo Económico y Social 1997/30, anexo.

163 De acuerdo a la regla 26.1 de las Reglas de Beijing Reglas, por ejemplo, “La capacitación y el tratamiento de menores confinados en establecimientos penitenciarios tienen por objeto garantizar su cuidado y protección, así como su educación y formación profesional para permitirles que desempeñen un papel constructivo y productivo en la sociedad”.

1. Evaluación y tratamiento individualizado

Con respecto a la evaluación de las necesidades de los menores delincuentes y la planificación de intervenciones para asistirlos, la regla 27 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de su Libertad establece:

“Una vez admitido un menor, será entrevistado lo antes posible y se preparará un informe psicológico y social en el que consten los datos pertinentes al tipo y nivel concretos de tratamiento y programa que requiera el menor. Este informe, junto con el preparado por el funcionario médico que haya reconocido al menor en el momento del ingreso, deberá presentarse al director a fin de decidir el lugar más adecuado para la instalación del menor en el centro y determinar el tipo y nivel necesarios de tratamiento y de programa que deberán aplicarse.”

La regla 27 se refiere también específicamente a la importancia de desarrollar planes de tratamiento individualizado para menores delincuentes para facilitar su reintegración:

“Cuando se requiera tratamiento rehabilitador especial, y si el tiempo de permanencia en la institución lo permite, funcionarios calificados de la institución deberán preparar un plan de tratamiento individual por escrito en que se especifiquen los objetivos del tratamiento, el plazo y los medios, etapas y fases en que haya que procurar los objetivos.”

2. Remisión

El artículo 40, párrafo 3 (b), de la Convención sobre los Derechos del Niño requiere que los Estados partes promuevan medidas para tratar con niños que se alega, se acusa o se reconoce de haber infringido la ley “sin recurrir a procedimientos judiciales”, siempre que sea apropiado y deseable, siempre que se respeten plenamente los derechos humanos y amparos legales.¹⁶⁴ En el párrafo 26 de su Comentario General N. 10 (2007) sobre los derechos del niño en la justicia juvenil, el Comité sobre los Derechos del Niño expresó la opinión de que los Estados partes deben tomar medidas de remisión como parte integral del sistema de justicia de menores y asegurar que los derechos y amparos legales de los niños sean plenamente respetados y protegidos. La regla 6.1 de las Reglas de Beijing establece:

“Habida cuenta de las diversas necesidades especiales de los menores, así como de la diversidad de medidas disponibles, se facultará un margen suficiente para el ejercicio de facultades discrecionales en las diferentes etapas de los juicios y en los distintos niveles de la administración de justicia de menores, incluidos los de investigación, procesamiento, sentencia y de las medidas complementarias de las decisiones.”

Esta disposición está diseñada para alentar el ejercicio de la facultad discrecional en todos los niveles del sistema de modo que los funcionarios de justicia penal relevantes puedan realizar las acciones que consideren más apropiadas en cada caso individual. La regla 11.2 se refiere específicamente a la necesidad de facultar a la policía, al ministerio fiscal y demás organismos

¹⁶⁴ Las Reglas de Beijing (regla 11), las Directrices para Acción sobre Niños en el Sistema de Justicia Penal (Resolución del Consejo Económico y Social 1997/30, anexo) (directrices 15 y 42) y las Reglas de Tokyo (regla 2.5) también se refieren a las medidas de remisión.

que tratan con los menores delincuentes “estarán facultados para fallar dichos casos discrecionalmente, sin necesidad de vista oficial, con arreglo a los criterios establecidos al efecto en los respectivos sistemas jurídicos y también en armonía con los principios contenidos en las presentes Reglas” y de acuerdo con los principios y estándares de derechos humanos.¹⁶⁵ También se deben realizar esfuerzos para establecer y aplicar programas comunitarios, incluyendo aquellos destinados a fortalecer la asistencia social, que permitirían la remisión de los niños desde el sistema de justicia penal. En este contexto, las Directrices para Acción sobre Niños en el Sistema de Justicia Penal hacen un llamado a la cooperación entre los sectores de justicia para menores, diferentes servicios a cargo de la ejecución de la ley y los sectores de bienestar social y educación.

3. Alternativas al cuidado institucional

La Convención sobre los Derechos del Niño obliga específicamente a los Estados a desarrollar un agama de alternativas al encarcelamiento para “para asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción” (artículo 40, párrafo 4). Más específicamente, se hace referencia a las órdenes de guía y supervisión, asesoramiento, libertad condicional, hogares de guarda, educación y programas de orientación vocacional y demás alternativas al cuidado institucional. En las Reglas de Beijing, regla 18.1 también establecen ejemplos de medidas de disposición. Todas las medidas deben ser adecuadas a las diferentes etapas de desarrollo de los menores delincuentes.

4. Intervenciones durante la detención

De acuerdo a las normas internacionales, el propósito primario de la detención, como toda acción en contra de niños en el sistema de justicia de menores, debe ser la rehabilitación y reintegración del niño.¹⁶³ Por lo tanto la colocación de menores delincuentes en instituciones debe estar guiada por la provisión del tipo de cuidado más adecuado a sus necesidades particulares y a la protección de su integridad física y mental y su bienestar. Cuando se ven privados de su libertad, los niños deben ser separados de los adultos, a menos que esto no sea para beneficio de los intereses del niño, dado que “hay pruebas abundantes de que la colocación de niños en prisiones o cárceles de adultos compromete su seguridad básica, su bienestar y su futura habilidad para abstenerse de delinquir y reintegrarse”.¹⁶⁶ Las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de la Libertad también llaman a la atención respecto a las condiciones de las instalaciones de detención para menores, que deben reflejar la meta rehabilitadora del tratamiento residencial “teniéndose debidamente en cuenta la necesidad del menor de intimidad, de estímulos sensoriales, de posibilidades de asociación con sus compañeros y de participación en actividades de esparcimiento” (regla 32).

¹⁶⁵ Sin embargo, las reglas 6.2 y 6.3 también requieren que se usen frenos y equilibrios para amparar los derechos de los delincuentes juveniles y evitar el abuso de esa facultad discrecional.

¹⁶⁶ Comité sobre los Derechos del Niño, Comentario General N. 10 (2007) sobre los derechos de los niños en la justicia juvenil (CRC/C/GC/10), par. 85; Véase, inter alia, artículo 37, subpárrafo (c), de la Convención sobre los Derechos del Niño, regla 8 (d) de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y regla 29 of the Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de la Libertad.

Más aún, y dados los efectos adversos de la detención sobre los niños, la regla 13.5 de las Reglas de Beijing Reglas establecen que mientras estén bajo custodia, los niños deben recibir “cuidados, protección y toda la asistencia -- social, educacional, profesional, psicológica, médica y física -- que requieran, habida cuenta de su edad, sexo y características individuales”.

La educación y el desarrollo de aptitudes, en particular, son vitales para la rehabilitación y reintegración del niño en la sociedad al ser puesto en libertad. En este sentido, el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño venera el derecho de todos los niños a la educación, incluyendo a aquellos privados de su libertad. Los estándares detallados para la educación, orientación vocacional y trabajo a ser provistos a los niños detenidos pueden encontrarse también en la sección E de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de la Libertad. Más específicamente, todo menor en edad escolar tiene derecho a recibir la educación adecuada a sus necesidades y capacidades (regla 38), como así también formación vocacional en ocupaciones que puedan prepararle para el trabajo en el futuro (regla 42). El acceso a la educación y a la formación vocacional debe ser igual para los niños y las niñas, tal como lo estipulan las Reglas de Bangkok (regla 37).

El artículo 24, párrafo 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño obliga a los Estados partes a asegurar que ningún niño, incluyendo aquéllos privados de su libertad, sea privado de su derecho a disfrutar de los estándares más altos posibles de salud y a instalaciones para el tratamiento de enfermedades y rehabilitación de la salud. Más aún, los estándares detallados con respecto al cuidado médico de los menores están incluidos en las reglas 49-55 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de la Libertad. La regla 51 dispone:

“Los servicios médicos a disposición de los menores deberán tratar de detectar y tratar toda enfermedad física o mental, todo uso indebido de sustancias químicas y cualquier otro estado que pudiera constituir un obstáculo para la integración del joven en la sociedad. Todo centro de detención de menores deberá tener acceso inmediato a instalaciones y equipo médicos adecuados que guarden relación con el número y las necesidades de sus residentes, así como personal capacitado en atención sanitaria preventiva y en tratamiento de urgencias médicas. Todo menor que esté enfermo, se queje de enfermedad o presente síntomas de dificultades físicas o mentales deberá ser examinado rápidamente por un funcionario médico.”

Respecto al contacto con el mundo exterior, el artículo 37, subpárrafo (c), de la Convención sobre los Derechos del Niño dispone que “todo niño privado de libertad... tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y visitas, salvo en circunstancias excepcionales”. De modo similar, otros instrumentos internacionales se refieren a la comunicación adecuada con el mundo exterior tanto como parte esencial del tratamiento justo y humano como un instrumento para preparar a los menores a su retorno a la sociedad.¹⁶⁷

¹⁶⁷ Véase, por ejemplo, regla 59 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de su Libertad.

5. Ayuda pos penitenciaria y libertad anticipada

Las Reglas de Beijing enfatizan la necesidad de establecer un agama de servicios y instalaciones diseñadas para satisfacer las necesidades diferentes de los delincuentes jóvenes para reingresar a la comunidad, y proveerles con guía y apoyo como un paso importante hacia su reintegración exitosa en la sociedad. Hacen un llamado para procurar “establecer sistemas intermedios como establecimientos de transición, hogares educativos, centros de capacitación diurnos y otros sistemas pertinentes que puedan facilitar la adecuada reintegración de los menores a la sociedad” (regla 29.1). Las Reglas de Beijing alientan además el uso frecuente y pronto de la libertad condicional de menores delincuentes. Establecen que “la autoridad pertinente recurrirá en la mayor medida posible a la libertad condicional y la concederá tan pronto como sea posible” (regla 28.1), agregando que “los menores liberados en libertad condicional recibirán asistencia del correspondiente funcionario a cuya supervisión estarán sujetos, y el pleno apoyo de la comunidad” (regla 28.2).

Similarmente, las Directrices de Riad estipulan que “deberán establecerse servicios y programas de carácter comunitario, o fortalecerse los ya existentes, que respondan a las necesidades, problemas, intereses e inquietudes especiales de los jóvenes y ofrezcan, a ellos y a sus familias, asesoramiento y orientación adecuados” (regla 32). Con este fin, “se organizarán diversos servicios y sistemas de ayuda para hacer frente a las dificultades que experimentan los jóvenes al pasar a la edad adulta. Entre estos servicios deberán figurar programas especiales para los jóvenes toxicómanos en los que se dé máxima importancia a los cuidados, el asesoramiento, la asistencia y a las medidas de carácter terapéutico” (regla 35). De acuerdo a las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de la Libertad, “todos los menores deberán beneficiarse de medidas concebidas para ayudarles a reintegrarse en la sociedad, la vida familiar y la educación o el trabajo después de ser puestos en libertad. A tal fin se deberán establecer procedimientos, inclusive la libertad anticipada, y cursos especiales” (regla 79). Específicamente, requieren que las autoridades competentes provean o aseguren servicios para asistir a los delincuentes jóvenes a restablecerse en la sociedad y reducir los prejuicios en contra de ellas, estipulando (regla 80):

“Las autoridades competentes deberán crear o recurrir a servicios que ayuden a los menores a reintegrarse en la sociedad y contribuyan a atenuar los prejuicios que existen contra esos menores. Estos servicios, en la medida de lo posible, deberán proporcionar al menor alojamiento, trabajo y vestidos convenientes, así como los medios necesarios para que pueda mantenerse después de su liberación para facilitar su feliz reintegración. Los representantes de organismos que prestan estos servicios deberán ser consultados y tener acceso a los menores durante su internamiento con miras a la asistencia que les presten para su reinscripción en la comunidad.”

Las Reglas de Beijing enfatizan la importancia de la cooperación de la comunidad en la rehabilitación de los menores delincuentes. Promueven la movilización de voluntarios, instituciones y demás recursos comunitarios “para que contribuyan eficazmente a la rehabilitación del menor en un ambiente comunitario y, en la forma en que ésta sea posible, en el seno de la unidad familiar” (regla 25.1).

B. Evaluación

Como regla general, la evaluación adecuada de la situación, factores de riesgo y necesidades del delincuente es la base apropiada para las intervenciones eficaces e individualizadas de apoyo a su reintegración social. Lo mismo es cierto para los menores delincuentes, con el requerimiento agregado de tener en cuenta sus necesidades y circunstancias educativas y de desarrollo. Lo ideal es que cada evaluación conduzca a al desarrollo de una intervención o plan de tratamiento individual, que debe ser revisado y actualizado periódicamente.

Es importante asegurar que todo instrumento especializado de evaluación esté a disposición de aquellos que son responsables de evaluar a los menores delincuentes y asistirles en su reintegración social. En Paraguay, por ejemplo, y como parte del Programa para el Cuidado de Menores Delincuentes, se realiza una evaluación de la situación y condición de cada adolescente para identificar y monitorear las medidas apropiadas para su reintegración social.¹⁶⁸

C. Remisión

Al retirar a los menores delincuentes del proceso de justicia penal y, sea disponiendo tales casos o desviándolos hacia programas de base comunitaria, la remisión puede ayudar a contrarrestar los efectos negativos de los procedimientos formales subsecuentes del sistema de justicia para menores. Los programas de remisión pueden asumir una cantidad de formas, pero generalmente incluyen elementos de mediación, supervisión o justicia restaurativa. La remisión está típicamente basada en el uso de la autoridad discrecional y estructurada de la policía, el ministerio fiscal u otros organismos que tratan con casos de menores. En Tailandia, por ejemplo, a introducción de la remisión por medio del uso de prácticas de justicia restaurativa en el sistema judicial de menores se hizo posible por una disposición de la Ley de Procedimiento para Menores, que permite a los fiscales retirar la acusación por recomendación del director de un centro de formación de menores.

Guía sobre el uso de los objetivos de la remisión

Reconociendo la necesidad de proteger los derechos de los niños y de tener amparo legal al implementar los programas de remisión, el Comité sobre los Derechos del Niño ha enfatizado lo siguiente con referencia al artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño:

- “ La remisión de casos (es decir, medidas para tratar a los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes sin recurrir a procedimientos judiciales) sólo deberá utilizarse cuando se disponga de pruebas fehacientes de que el niño ha cometido el delito del que se le acusa, de que ha admitido libre y voluntariamente su responsabilidad, de que no se ha ejercido intimidación o presión sobre él para obtener esa admisión y, por último, de que la admisión no se utilizará contra él en ningún procedimiento legal ulterior;

¹⁶⁸ Consejo de Derechos Humanos, informe del Alto Comisionado para Derechos Humanos sobre derechos humanos en la administración de justicia, incluyendo la justicia juvenil. (A/HRC/C/14/35), par. 10.

- “ El niño debe dar libre y voluntariamente su consentimiento por escrito a la remisión del caso, y el consentimiento deberá basarse en información adecuada y específica sobre la naturaleza, el contenido y la duración de la medida, y también sobre las consecuencias si no coopera en la ejecución de ésta. Con el fin de lograr una mayor participación de los padres, los Estados Partes también pueden considerar la posibilidad de exigir el consentimiento de los padres, en particular cuando el niño tenga menos de 16 años;
- “ La legislación debe contener indicaciones concretas de cuándo es posible la remisión de casos, y deberán regularse y revisarse las facultades de la policía, los fiscales y otros organismos para adoptar decisiones a este respecto, en particular para proteger al niño de toda discriminación;
- “ Debe darse al niño la oportunidad de recibir asesoramiento jurídico y de otro tipo apropiado acerca de la conveniencia e idoneidad de la remisión de su caso ofrecida por las autoridades competentes y sobre la posibilidad de revisión de la medida;
- “ La remisión efectiva de un niño deberá suponer el cierre definitivo del caso. Aunque podrá mantenerse un expediente confidencial de la remisión con fines administrativos y de examen, no deberá considerarse un “registro de antecedentes penales”, y no deberá equipararse la remisión anterior de un caso a una condena. Si se inscribe este hecho en el registro, sólo deberá permitirse el acceso a esa información y por un período de tiempo limitado, por ejemplo, un año como máximo, a las autoridades competentes que se ocupan de los niños que tienen conflictos con la justicia.”

Fuente: Comité sobre los Derechos del Niño, Observación General N. 10 (2007) sobre los derechos del niño en la justicia de menores (CRC/C/GC/10), para. 27.

Sudán del Sur

En cooperación con la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur y el Centro Internacional para la Reforma de la Ley Pena y la Política de Justicia Penal, la ONUDD está ayudando al Servicio Penitenciario Nacional de Sudán del Sur a establecer una unidad de libertad condicional de menores como parte de ese Servicio. La unidad es responsable por la preparación de informes previos a la sentencia, la administración de las órdenes de libertad condicional, la supervisión de los delincuentes y un servicio de ayuda pos penitenciaria para menores delincuentes liberados de su detención. Parte del ímpetu por desarrollar la unidad y establecer las funciones de libertad condicional y ayuda pos penitenciaria deriva del hecho de que actualmente no hay instituciones o servicios especializados para menores delincuentes, un estado de cosas que es bastante común en situaciones posteriores al conflicto.

D. Medidas basadas en la comunidad

Las medidas basadas en la comunidad pueden ofrecer alternativas muy razonables y eficaces a la privación de la libertad. Como se dijo anteriormente, las normas internacionales alientan su uso siempre que sea posible, y en particular para niños que están en conflicto con la ley. El hecho de que algunos niños puedan necesitar vivienda no justifica la detención. Es mejor que haya otras alternativas, tales como “hogares grupales”, escuelas residenciales u hogares de guarda.

Una de las medidas alternativas más eficaces a la privación de la libertad es la supervisión comunitaria (libertad condicional para menores o libertad condicional para jóvenes). En muchos países en los que existe, por ejemplo en Kenia, los servicios de libertad condicional y ayuda pos penitenciaria para jóvenes se ofrecen por parte de un mismo organismo.

Vietnam

Proyecto de Prevención de la Delincuencia Juvenil y Reintegración

Este proyecto, el Plan Vietnam, incluye varias actividades de base comunitaria diseñadas específicamente para ayudar a los menores delincuentes a reintegrarse exitosamente en la comunidad. Las actividades del proyecto incluyeron la formación de voluntarios, la provisión de asistencia directa a los menores liberados de un reformatorio (incluyendo el transporte de vuelta a la comunidad), talleres con los padres, puestos de trabajo, ayuda para iniciar un negocio y ayuda jurídica individualizada. Si bien ninguno de estos servicios han sido hasta ahora ofrecidos en gran escala, el proyecto ha demostrado su utilidad para apoyar la reintegración de los menores. La asistencia jurídica, por ejemplo, ha sido muy útil para muchos niños al tratar con las complicaciones legales concernientes a su registro, para obtener sus certificados de nacimiento y otros documentos oficiales necesarios, y para tratar algunos asuntos administrativos relacionados con su situación.

Uno de los logros distintivos del proyecto a nivel comunitario fue su capacidad para alentar la coordinación y cooperación entre una cantidad de partes relevantes. La estrecha cooperación que se desarrolló como resultado del proyecto entre los grupos comunitarios y la policía local, por ejemplo, augura bien para el futuro, dado que dicha cooperación es esencial tanto para la prevención eficaz de la delincuencia como para la reintegración social de los delincuentes.

Fuente: Y. Dandurand, "Final review and development Evaluación of the Menor Crime Prevention and Reintegration Project" (Hanoi, Plan Viet Nam, Febrero 2011).

E. Programas de privación de la libertad para menores delincuentes

Al ser privados de su libertad, los niños deben ser separados de los adultos. Mientras están bajo cuidado institucional, necesitan acceder a intervenciones y programas educacionales, cognitivo-conductuales y de desarrollo de aptitudes preparadas a su medida individual y basadas en una evaluación apropiada de sus factores de riesgo, necesidades y capacidad de aprendizaje. También requieren acceso al cuidado de la salud y apoyo psicológico y emocional. Se recomienda un enfoque modelo múltiple que se concentre en el individuo y también en su familia y su grupo de compañeros.

Egipto

Consejo Juvenil y creación de capacidad

Con la asistencia de la ONUDD, el Gobierno de Egipto ha fortalecido su capacidad legislativa e institucional para tratar con los menores delincuentes. Más específicamente, Egipto ha establecido un Consejo Juvenil, adjunto al Ministerio de Justicia, que ofrece formación en legislación de delincuencia juvenil.

También busca mejorar las condiciones de detención de menores delincuentes para facilitar su reintegración y re-socialización. Se ofrece a los menores talleres vocacionales, incluyendo zapatería, soldadura, plomería y capacitación en computación y electricidad, como así también clases de alfabetización.

Una segunda parte del proyecto de la ONUDD en Egipto se concentra en la formación y creación de capacidad para las ONG que ayudan a los niños delincuentes después de su liberación en las ciudades de El Cairo, Giza y Al-Qalyubiyah. El proyecto ha expandido los programas de reintegración previos y posteriores a la liberación a áreas tales como empleo, salud social y mental y educación. Por ejemplo, los jóvenes fueron mentoreados para desarrollar un “plan de vida” durante los últimos meses de su detención para seguir programas que se les ofrecen al ser puestos en libertad. Al tiempo de su liberación, muchos fueron capaces de conseguir trabajo en talleres de carpintería, fábricas de vestimenta y producción de mármol.

El modo en que los niños pasan por la experiencia del encarcelamiento dependerá en gran medida de su nivel de desarrollo, mientras que al mismo tiempo afectará su desarrollo futuro. El impacto personal de ser privado de la libertad puede a su vez afectar la capacidad de los menores delincuentes para beneficiarse de las diversas intervenciones durante o después de su encarcelamiento, como así también su habilidad para superar el estigma social y los desafíos de la reintegración posteriores a su liberación.¹⁶⁹ Por lo tanto las intervenciones deben estar diseñadas para promover el desarrollo del niño. De acuerdo a esto, el régimen de actividades dentro de la institución debe estar dirigido hacia el desarrollo educativo, personal y social, la rehabilitación y la preparación para la liberación. In muchos países, tales como Paraguay, las estrategias para la rehabilitación y reintegración de delincuentes jóvenes incluyen escolaridad obligatoria en el centro de detención, concentrándose en las aptitudes que permiten el desarrollo personal y maximizan las oportunidades de trabajo después de la liberación.¹⁷⁰

Hay evidencia creciente de que un alto porcentaje de jóvenes delincuentes en los sistemas de justicia de menores en todo el mundo tienen síntomas de discapacidad mental, lo que presenta desafíos importantes tanto para los sistemas nacionales de justicia de menores como de salud mental. Investigaciones confiables realizadas en varios países europeos han demostrado que de una mitad a dos tercios de los jóvenes que entran a centros de detención previos al juicio reúnen los criterios para diagnosticar una o más discapacidades mentales, incluyendo el abuso de sustancias.¹⁷¹ En los Estados Unidos, un estudio integral realizado en múltiples Estados y cubriendo información sobre 1400 jóvenes en diferentes situaciones de justicia para menores (programas de base comunitaria, centros de detención y instalaciones residenciales seguras) en el año 2006, concluyó que un 70.4 por ciento reunía los criterios para una enfermedad mental por lo menos, y que más de un 60 por ciento de los jóvenes reunían los criterios para diagnosticar tres o más enfermedades mentales. Se encontró que las niñas tenían un riesgo mucho más alto (80 por ciento) que los varones (67 por ciento).¹⁷²

169 D. P. Mears y J. Travis, “Youth development and reentry”, *Youth Violence and Juvenile Justice*, Vol. 2, N. 1 (2004), p. 3-20.

170 A/HRC/C/14/35, para. 10.

171 International Juvenile Justice Observatory, *Mental Health Resources for Young Offenders: European Comparative Analysis and Transfer of Knowledge—MHYO Manual for Improving Professional Knowledge, Skills and Developing Advocacy Programme*, Vol. II (Brussels, 2011).

172 J. Shufelt y J. Cocozza, “Youth with mental health disorders in the juvenile justice system: results from a multi-

En muchas jurisdicciones, una gran cantidad de niños todavía están detenidos sin acceso a la educación. Por ejemplo, el informe del Taller sobre Educación de Menores Privados de la Libertad en África, que tuvo lugar en Bruselas en Enero de 2011,¹⁷³ concluyó que los derechos de los menores en prisión en África, incluyendo su derecho a educación de calidad, era “ampliamente ignorado, si no olvidado o negado”, que las intervenciones a nivel nacional y regional no estaban bien coordinadas y que otras necesidades básicas tenían prioridad sobre la educación.

En Albania, la Unión Europea ha fundado el primer centro de reintegración de menores en Kavaja, el cual incorpora los conceptos de justicia restaurativa y reintegración social en su programación. Además de las instalaciones de detención, el centro también cuenta con aulas, talleres e instalaciones de esparcimiento y médicas.

F. Liberación anticipada o condicional

Los programas de libertad anticipada permiten a las autoridades liberar a los menores delincuentes apenas están listos para retornar a la sociedad. Proporcionan un mecanismo importante para que las autoridades de justicia de menores aseguren que los menores delincuentes estén detenidos por el tiempo que sea absolutamente necesario. Para que los programas de libertad anticipada funcionen debidamente, se debe evaluar periódicamente el progreso de los menores delincuentes para determinar sus perspectivas de reintegración exitosa.

Hay una conexión entre la transición por la que pasan los menores delincuentes a medida que se desarrollan para ser adultos y las transiciones que confrontan al retornar a su comunidad. Los desafíos que surgen de esta transición doble son importantes y multifacéticos.¹⁷⁴ Los menores delincuentes confrontan muchas de las mismas dificultades de reintegración que los adultos. Pero además están en el medio de pasar de la dependencia de la familia a la independencia, de la escuela al trabajo, y de la inmersión en un grupo de pares adolescentes a las relaciones íntimas y a la paternidad. El éxito de su reintegración está, por lo tanto, estrechamente ligado a su éxito a lo largo de estas otras trayectorias de desarrollo.¹⁷⁵ La libertad anticipada basada en debidas evaluaciones de cada niño ofrece la posibilidad de tener en cuenta tanto las cuestiones de desarrollo como las de reintegración. Si va acompañada de la debida supervisión y asistencia la liberación anticipada o condicional puede representar un instrumento poderoso para asegurar el éxito de la reintegración social de los menores delincuentes.

state prevalence study”, Research and Program Brief (Delmar, New York, National Center for Mental Health and Juvenile Justice, 2006).

173 Disponible en www.iday.org/EN/02whatwedo/docs/sections/vulnerablechildren/WorkshopConclusionsRecommendations_EN.pdf.

174 D. M. Altschuler y R. Brash, “Adolescent and teenage offenders confronting the challenges and opportunities of reentry”, *Youth Violence and Juvenile Justice*, Vol. 2, N. 1 (2004), p. 72-87.

175 M. L. Sullivan, “Youth perspectives on the experience of reentry”, *Youth Violence and Juvenile Justice*, Vol. 2, N. 1 (2004), p. 56-71.

G. Intervenciones y ayuda posteriores a la liberación

Se ha determinado que los primeros pocos meses después de que los menores delincuentes han sido liberados del cuidado institucional son críticos. En ese momento, se encuentran sin la estructura, supervisión o apoyo que les proporcionaba la institución. Muchos de ellos, de hecho, están regresando a la comunidad con riesgos y necesidades serias que han seguido sin atender, comprometiendo por lo tanto sus posibilidades de reinserción exitosa. Los menores delincuentes liberados retornan con frecuencia a familias y comunidades que aún en las mejores circunstancias no pueden acomodarles. Por lo tanto, las intervenciones de apoyo durante ese período son particularmente importantes.

Como parte de la estrategia de ayuda pos penitenciaria, se puede hacer una cantidad de intervenciones para ayudar a los menores delincuentes a reintegrarse en sus familias y la comunidad. Las intervenciones deben ser adecuadas a las necesidades y circunstancias del niño y la intervención que se elija debe estar basada en una evaluación realista de los desafíos y necesidades del individuo. Usualmente es cuestión de evaluar el riesgo a la seguridad pública que presenta cada delincuente, desarrollando un plan previo a la liberación a ser aplicado después de ésta. Este plan reducirá el riesgo de re-delincuencia y proveerá círculos concéntricos de apoyo trabajando con las familias, los empleadores y las organizaciones comunitarias.

Las intervenciones posteriores a la liberación eficaces usualmente incluyen tres fases relacionadas con: (a) la planificación y los servicios institucionales previos a la liberación; (b) la preparación de la reinserción; y (c) servicios de base comunitaria al ser liberados de la institución. En las jurisdicciones en donde hay una amplia gama de servicios, se pueden desarrollar programas de ayuda pos penitenciaria intensiva, que incluyen planificación individual de cada caso, una mezcla de vigilancia y servicios, un equilibrio de incentivos y sanciones graduales, y un servicio de repartición de los recursos comunitarios. La experiencia sugiere que tales programas tienen éxito cuando:

- Preparan al joven para aumentar progresivamente su responsabilidad y libertad en la comunidad
- Facilitan la interacción y participación entre el joven y la comunidad
- Trabajan tanto con el menor delincuente como con los sistemas de apoyo de la comunidad que se hayan determinado (familia, pares, escuelas y empleadores) sobre las cualidades que se necesitan para que las interacciones sean constructivas.
- Desarrollan nuevos recursos y apoyo en donde sean necesarios
- Monitorean y comprueban al joven y a la comunidad en cuanto a su capacidad para tratar productivamente entre sí¹⁷⁶

Muchos profesionales en el campo de la reintegración social reconocen que las intervenciones de apoyo deberían vincular los servicios institucionales con los servicios basados en la comunidad. Sin embargo, hay poca evidencia de que las intervenciones que meramente refieren a los delincuentes a los servicios de base comunitaria ayuden eficazmente en el proceso de reintegración. Proveer referencias en vez de ayuda pos penitenciaria substancial es generalmente

¹⁷⁶ D. M. Altschuler y T. L. Armstrong, *Intensive Aftercare for High-Risk Juveniles: Policies and Procedures* (Washington, D.C., United States Department of Justice, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, 1994).

ineficaz. Es mejor que haya vínculos entre la programación institucional y las intervenciones basadas en la comunidad para asegurar la continuidad del apoyo.

Los servicios de ayuda pos penitenciaria para menores delincuentes son eficaces en la medida que puedan equilibrar la supervisión con las necesidades de desarrollo de los niños, considerando tanto el riesgo como los factores de protección que obstaculizan o contribuyen a la adaptación social.¹⁷⁷ La programación concentrada en elementos punitivos o de vigilancia no es tan eficaz como un enfoque que incorpore intervenciones para ayudar al joven a superar los problemas, incluyendo aquellos factores que pueden haber contribuido a su conducta delictiva.

Los siguientes ejemplos describen medidas específicas que se pueden tomar como parte de los esquemas de libertad anticipada y de las intervenciones posteriores a la liberación.

1. Supervisión y centros de asistencia

La supervisión de apoyo, junto con métodos eficaces de gestión de casos, es usualmente el núcleo de la intervención eficaz de ayuda pos penitenciaria para menores delincuentes. Con frecuencia implica una estadía en instalaciones de transición, ubicación en un hogar de guarda o un albergue transitorio. En algunos casos, la intervención consiste en ubicar al menor delincuente bajo la supervisión y guía de un adulto responsable de la comunidad (por ej. un maestro de escuela, asistente social, miembro de la comunidad, padre u otro pariente) para que monitoree y guíe su conducta. En otras instancias, la supervisión del joven delincuente es responsabilidad de un organismo de justicia penal especializado (por ej. un organismo de libertad condicional y ayuda pos penitenciaria) o un organismo de protección y bienestar del niño.

Chile

Formación

Desde el año 2008, Chile viene entrenando a asistentes sociales calificados para que trabajen con menores delincuentes y midan, monitoreen y evalúen los resultados de las intervenciones de apoyo. El organismo a cargo, el Servicio Nacional de Menores (SENAME), coordina sus actividades con las organizaciones de la sociedad civil para asegurar que se haga un enfoque integral y transversal respecto al proceso de reintegración de menores delincuentes.

En los centros de presentación o asistencia diaria, se requiere que los delincuentes se presenten en un centro comunitario no residencial por una cantidad específica de horas por semana. Tales centros, que usualmente son administrados por organismos locales o una ONG, proveen un ambiente estrictamente supervisado en donde los delincuentes pueden participar de programas de educación, recuperación y recreo (asistencia en trabajo y formación, clases de educación y alfabetización, tratamiento por abuso de alcohol y drogas, cursos de conocimientos prácticos y actividades deportivas).

177 H. L. Chung, M. Little y L. Steinberg, "The transition to adulthood for adolescents in the juvenile justice system: a developmental perspective", in *On Your Own Without a Net: The Transition to Adulthood for Vulnerable Populations*, D. W. Osgood y otros, eds. (Chicago, University of Chicago Press, 2005), p. 68-91.

Los centros de asistencia proporcionan estructura y supervisión a los delincuentes, una manera constructiva de usar su tiempo libre y una asociación positiva con adultos y pares. Los programas que están ubicados en centros comunitarios o de recreo existentes y que integran a los delincuentes con pares no delincuentes han demostrado ser particularmente eficaces para grupos adecuados de menores delincuentes.

2. Asistencia a la escuela y formación vocacional

Al ser liberados, los niños delincuentes pueden ser alentados a comprometerse a asistir periódicamente a la escuela y a enrolarse en un programa de formación vocacional o de capacitación. En algunos casos, se puede necesitar el apoyo de las autoridades locales u otros organismos para permitir que el delincuente regrese a la escuela o acceda a la formación (por ej. exención o reducción del precio). El desarrollo de capacidad para el trabajo es obviamente una prioridad para muchos menores delincuentes. Se ha demostrado que los programas de formación vocacional más eficaces son aquéllos que capacitan al joven y le ayudan a encontrar empleo.

3. Trabajo de servicio comunitario

El trabajo de servicio comunitario requiere que el delincuente trabaje sin paga por una cantidad especificada de horas en algo que beneficie a la comunidad. Su propósito es dar al delincuente la oportunidad de enmendar su delito contribuyendo con algo de valor, sea para la víctima o para la comunidad en general. Permite que los delincuentes demuestren, tanto para sí mismos como para la(s) víctima(s), que pueden ser miembros productivos de la sociedad.

Para los menores delincuentes, el trabajo de servicio comunitario más eficaz es el que requiere que trabajen junto con modelos adultos o compañeros positivos y les dé la oportunidad de practicar y demostrar una conducta competente y responsable. Por ejemplo, proyectos pequeños de construcción o limpieza comunitaria que requieren que los menores trabajen en equipo con pares o adultos respetuosos de la ley y que les ayuden a capacitarse laboral y socialmente. La comunidad se beneficia del trabajo del delincuente y éste obtiene un sentido de logro y mayor autoestima.

4. Reparación

La reparación (y restitución) es con frecuencia parte de los acuerdos negociados con la víctima a través de la mediación o conferencia de grupo. También puede ser decretada por el tribunal. La reparación requiere que los delincuentes realicen una acción específica para corregir el daño material o emocional que han causado a sus víctimas o a la comunidad en general. Puede estar directamente relacionada con el delito (por ej. Reemplazar los bienes robados o reparar el daño causado) o más simbólico (por ej. trabajo comunitario sin paga o provisión de algún servicio a la víctima de una manera que exprese remordimiento). Al contrario que las multas o la compensación, la reparación no necesariamente requiere pagos de dinero.

5. Programas de desarrollo de competencia

Los programas de desarrollo de competencia son programas especializados diseñados para ayudar a los menores delincuentes a tratar con los problemas subyacentes de su desarrollo cognitivo que pueden haber contribuido a su conducta delictiva. Los temas que se cubren normalmente incluyen la toma responsable de decisiones, aptitud de comunicación, resolución de problemas, resolución de conflictos, autoestima o control del enojo.

La mayoría de los programas de desarrollo de competencia son programas de “experiencia” o de aprendizaje activo. Los estudios realizados demuestran repetidamente que los programas de aprendizaje activo pueden dar a los menores la oportunidad de practicar o imitar comportamientos positivos que son preferibles y mucho más eficaces que las lecciones que se da a los delincuentes acerca de leyes y conducta debida.

Para algunos menores, tales intervenciones posteriores a la liberación son también necesarias para ayudarles a consolidar el progreso que han logrado a través de su participación en programas institucionales.

6. Tratamiento por dependencia de drogas o alcohol

Reino Unido

Trailblazers: mentoreo para jóvenes delincuentes

En el Reino Unido, la ONG Trailblazers [Pioneros] trabaja en estrecha asociación con las instituciones para menores delincuentes, el personal de la prisión y otras partes interesadas para prevenir la re-delincuencia por parte de los menores. Para ayudar al éxito de su reasentamiento, los voluntarios trabajan con gente joven por un período de hasta seis meses antes de la puesta en libertad, incluyendo mentoreo intensivo y señalización a organismos especializados. Este apoyo se extiende por un período de hasta nueve meses en la comunidad con posterioridad a la liberación. De acuerdo a la organización, el índice promedio de re-delincuencia fue del 9 por ciento en dos años, comparado con cifras gubernamentales de más del 70 por ciento. Lo que se requiere de los mentores, que provienen de una amplia variedad de entornos profesionales y étnicos, es una visión madura de la vida, entusiasmo, realismo, una actitud sin críticas y de empatía hacia los jóvenes (incluyendo sus asuntos, problemas y fracasos) y un compromiso no menor de 12 meses. Los mentores se comprometen a visitas semanales de una hora al detenido en la prisión, investigando oportunidades de formación, educación y vivienda, si se lo requiere, relacionándose con otros organismos relevantes y apoyando al mentoreado cuando éste es liberado. Este apoyo incluye mantenerse en contacto por teléfono con él o ella semanalmente en la comunidad, con reuniones cada dos semanas cuando sea posible. Además el mentor asiste a cursos de entrenamiento, supervisiones periódicas y reuniones de grupo trimestrales.

Fuente: www.trailblazersmentoring.org.uk/.

La conducta delictiva del individuo puede estar directamente vinculada con un problema subyacente tal como el abuso de drogas o alcohol o la violencia familiar. En tales casos, el menor es referido a un programa de tratamiento terapéutico o a un psicólogo especializado. La intervención y el tratamiento a tiempo, tan pronto como el problema subyacente ha sido identificado, pueden ayudar a prevenir el aumento de los hábitos destructivos y/o aliviar los problemas familiares. Las intervenciones posteriores a la liberación de esta naturaleza pueden además cimentarse en los programas de tratamiento en los que los jóvenes delincuentes pueden haber participado mientras estaban detenidos.

7. Programas de mentoreo

El mentoreo es una de las intervenciones más comúnmente usadas para gente joven en riesgo y para menores delincuentes. Son programas de ayuda pos penitenciaria integral que incluyen formación para la vida y provisión de servicios, como así también el establecimiento de relaciones de mentoreo entre el joven liberado de una institución y los mentores. El mentoreo es una clase importante de programa utilizado para apartar al joven de conductas de riesgo y delincuencia. Lo ideal es que el mentoreo de los menores delincuentes no sólo involucre la relación con el mentor sino con varias otras formas de asistencia y sistemas de apoyo.

Típicamente, el proceso de mentoreo depende de una asociación o relación entre un adulto que no es padre o madre y un joven en riesgo, con el propósito de promover una conducta positiva en el joven por medio de lo que aprende del mentor o a través de la relación en sí misma. El mentoreo consiste en un proceso por el cual el adulto enseña con su ejemplo y muestra al joven el modo de resolver situaciones difíciles y cómo navegar en los problemas y obstáculos de la vida, en particular en lo que concierne a decisiones que pueden colocar de vuelta al joven en un ambiente de riesgo. En general se ha acordado que el valor y el éxito de los programas de mentoreo dependen de la fuerza que tenga la relación personal entre el mentor y el mentoreado, incluyendo el grado de respeto y confianza mutuos.

La investigación sugiere que el mentoreo puede tener valor especial para los jóvenes en riesgo o que ya están involucrados en la delincuencia, y el impacto del mentoreo basado en la comunidad sobre los factores de riesgo asociados con la delincuencia ha sido bastante bien establecido.¹⁷⁸ Menos conocida es la eficacia del mentoreo, integrado dentro de la intervención de la justicia penal, sea como una forma de remisión o como parte de una intervención de ayuda pos penitenciaria. El impacto del mentoreo basado en la comunidad sobre los factores de riesgo asociados con la delincuencia ha sido bastante bien establecido; se conocen menos los efectos del mentoreo sobre la delincuencia y la re-delincuencia.¹⁷⁹

Por último, la realización del programa difiere en cuanto a contenido, coherencia y complejidad. Por lo tanto, es necesario definir, mantener y entender claramente esos componentes para que todo programa tenga éxito. Adicionalmente, la calidad, intensidad y duración del mentoreo en sí mismo son factores claves que tienen influencia sobre el éxito de un programa. Esencialmente, los efectos de los programas de mentoreo están arraigados en la calidad del proceso, el

178 P. Tolan y otros, *Mentoring Interventions to Affect Juvenile Delinquency and Associated Problems*, Campbell Systematic Reviews, N. 16 (Campbell Collaboration, 2008); J. A. Bouffard y K. J. Bergseth, "The impact of reentry services on juvenile offenders' recidivism", *Youth Violence and Juvenile Justice*, Vol. 6, N. 3 (2008), p. 295-318.

179 Bouffard y Bergseth, "The impact of reentry services on juvenile offenders' recidivism".

contexto de las interacciones y la naturaleza subjetiva de la relación entre los participantes. Los diferentes tipos e intensidades de la relación puede dar resultados diferentes y ciertos menores delincuentes se beneficiarán más que otros según las diferentes circunstancias.

8. Desistimiento de las pandillas

Para algunos delincuentes jóvenes, el pertenecer a una pandilla de delincuentes presenta un desafío especial de reintegración social. La gente joven es con frecuencia absorbida en pandillas de delincuentes por un sentido de pertenencia y protección que puede prometer el pertenecer a ese grupo y que puede conducir a una situación en la que el joven no puede ver ninguna oportunidad fuera de la vida en pandilla. Es mucho más probable que aquéllos que se ven absorbidos por grupos delincuentes a una edad temprana, por ejemplo a los 11 o 12 años de edad, se conviertan en adultos delincuentes reincidentes.¹⁸⁰ Cuando los menores delincuentes retornan a la comunidad, muchos de ellos también vuelven a involucrarse con sus antiguas pandillas y necesitan apoyo para evitarlo. Ser miembro de una pandilla tiene un efecto muy negativo sobre la capacidad de los menores delincuentes para reintegrarse con éxito en la comunidad después de la liberación y aumenta la probabilidad de (pronta) reincidencia.¹⁸¹ Los afiliados a una pandilla también tienden a reincidir más pronto que los no afiliados.¹⁸²

Reino Unido (Escocia)

Iniciativa Comunitaria para Reducir la Violencia

De acuerdo con la policía escocesa, la Iniciativa Comunitaria para Reducir la Violencia, establecida para combatir la cultura de pandilla en Glasgow, ha reducido significativamente la violencia en partes de la ciudad. Aquéllos que han tomado parte en los programas más intensivos han reducido su delincuencia en un 73 por ciento. El portar cuchillos entre los participantes ha bajado casi en un 60 por ciento, y también hubo un 25 por ciento de reducción en la delincuencia violenta entre miembros de las pandillas en las áreas de la ciudad en donde la Iniciativa todavía no opera.

El núcleo del programa son los “llamados”, por los que se invita a los miembros conocidos de las pandillas a asistir a una sesión en el tribunal Glasgow Sheriff Court. Los familiares, la policía y el personal médico describen el costo humano de la cultura pandillera y se invita a los participantes a firmar un compromiso para dejar sus armas y trabajar con el programa.

Quienes firman están apoyados por una variedad de organismos que trabajan para capacitarlos para el trabajo y por su bienestar físico y emocional. Se les alienta a hacer llegar este mensaje a otros miembros de la pandilla.

Fuente: K. Scott, “Glasgow gang project leads to cut in violent crime”, *The Guardian*, 4 Julio 2011. Disponible en www.guardian.co.uk/society/2011/jul/04/glasgow-gang-project-cuts-violence.

180 R. L. Mullis y otros, “Young chronic offenders: a case study of contextual and intervention characteristics”, *Youth Violence and Juvenile Justice*, Vol. 3, N. 2 (2005), p. 133-150.

181 A. Braga, A. M. Piehl y D. Hureau, “Controlling violent offenders released to the community: an evaluation of the Boston Reentry Initiative”, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, Vol. 46, N. 4 (2009), p. 411-436; J. W. Caudill, “Back on the swagger: institutional release and recidivism timing among gang affiliates”, *Youth Violence and Juvenile Justice*, Vol. 8, N. 1 (2010), p. 58-70.

182 Caudill, “Back on the swagger: institutional release and recidivism timing among gang affiliates”.

Se pueden desarrollar programas para ayudar a los menores delincuentes a cortar los vínculos con las pandillas o asociados delincuentes y a apoyar estrategias de salida para los menores delincuentes que tratan de apartarse de la pandilla.¹⁸³ Por ejemplo, el Servicio Penitenciario de Singapur ofrece un programa de “renuncia a la pandilla” que incluye asesoramiento, borrar tatúes y ceremonias.

¹⁸³ S. Decker, *Strategies to Address Gang Crime: A Guidebook for Local Law Enforcement* (Washington, D.C., United States Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 2008).

VIII. Programas de reintegración para mujeres delincuentes

El capítulo VIII trata con los programas de reintegración sensible al género y, en particular, con la necesidad de desarrollar intervenciones y servicios que aborden las necesidades y circunstancias específicas de las mujeres. El capítulo incluye algunos ejemplos de programas de reintegración específicos del género, como así también programas diseñados para mujeres con un historial de victimización previa. Debido a que es más probable que las prisioneras tengan más responsabilidades de cuidado de otros y maternas que los prisioneros, el capítulo también considera intervenciones para las madres – mujeres embarazadas y mujeres con hijos. Los programas específicos de género ayudan a las mujeres a reintegrarse más exitosamente en la sociedad.

Comparada con la cantidad de prisioneros hombres, la cantidad de prisioneras mujeres es relativamente pequeña. Como resultado de ello, la mayoría de los sistemas y programas de la prisión tienden a ser planificados, diseñados y administrados para los hombres, dejando sin tratar las necesidades particulares de las mujeres. Es más probable que las mujeres encarceladas tengan un historial de abuso sexual y físico. El índice de enfermedades mentales que sufren es más alto que el de los hombres y su historial de abuso de drogas tiende a ser diferente del de los prisioneros. La mayoría de las mujeres, debido a la naturaleza de los delitos que han cometido, pueden ser detenidas a niveles de seguridad mucho menos estrictos que los hombres y esto tiene implicaciones para las restricciones que pueden impedir la reintegración.

Los programas para las mujeres prisioneras pueden carecer de significado a menos que la prisión misma sea administrada de una manera sensible al género y comprendiendo las necesidades específicas de las mujeres dentro del régimen general de la prisión, incluyendo la planificación organizativa, el entrenamiento del personal, el tratamiento de las prisioneras y las condiciones de la prisión en general (vestimenta, provisiones y condiciones sanitarias, diseño de la celda, acceso a los servicios médicos y enfoques de las medidas de seguridad).

En la comunidad, las mujeres confrontan desafíos específicos de reintegración social. La victimización previa, tal como el abuso durante la infancia o por parte de su pareja, pueden conducir a la adicción a las drogas, oportunidades limitadas de trabajo, prostitución y delincuencia.¹⁸⁴ El historial de victimización, el trauma irresuelto y las desventajas socioeconómicas que

184 K. S. van Wormer y C. Bartollas, *Women in the Criminal Justice System*, 2nd ed. (Boston, Pearson Education, 2007).

caracterizan a mucha de la población de mujeres prisioneras, las predispone a enfermedad mental y autodestrucción.¹⁸⁵ Las mujeres en las prisiones tienen índices alarmantemente altos de problemas de salud mental tales como síndrome de estrés postraumático, depresión, ansiedad, fobias, neurosis y dependencia de drogas. Esto es con frecuencia un obstáculo considerable para lograr ser aceptadas en su comunidad. El desarrollo de estrategias para prevenir el suicidio y la autodestrucción y proporcionar tratamiento de salud mental individualizado, específico del género a las mujeres delincuentes, ha sido reconocido como una prioridad

A. Normas internacionales

Las Reglas de Bangkok son un hito importante en la serie de normas y estándares internacionales relacionadas con el tratamiento de delincuentes. Reconocen las condiciones y necesidades específicas para las prisioneras y ubican esas necesidades al nivel de importancia que las iguala a las de los hombres. Si bien dichas normas y estándares internacionales se aplican por igual a los delincuentes, hombres o mujeres, no siempre tienen en cuenta las necesidades y circunstancias específicas de las mujeres, una cuestión sobre la que las Reglas de Bangkok proporcionan guía específica.

Con respecto al encarcelamiento de mujeres en general, el preámbulo de la resolución 65/229 de la Asamblea General, a la cual las Reglas de Bangkok están anexadas, enfatiza que “hay una cantidad de reclusas que no representan un riesgo para la sociedad y, como con todos los delincuentes, su reclusión puede dificultar aún más su reintegración social”. Se deben desarrollar alternativas al encarcelamiento de las delincuentes mujeres y se proveerán recursos adecuados (véase regla 60):

“...a fin de elaborar opciones satisfactorias para las delincuentes, en las que se conjuguen las medidas no privativas de la libertad con intervenciones destinadas a resolver los problemas más habituales por los que las mujeres entran en contacto con el sistema de justicia penal. Entre ellas podrán figurar cursos terapéuticos y orientación para las víctimas de violencia en el hogar y maltrato sexual, un tratamiento adecuado para las que sufran discapacidad mental, y programas de educación y capacitación para aumentar sus posibilidades de empleo. En esos programas se tendrá presente la necesidad de establecer servicios de atención a los niños y otros destinados exclusivamente a la mujer.”

Todas las Reglas de Bangkok son relevantes para la reintegración de delincuentes mujeres a la comunidad. Algunas de ellas se refieren al tratamiento de las reclusas. Por ejemplo bajo el título “Contacto con el mundo exterior”, las reglas 26-28 tienen por objeto facilitar las visitas de los familiares, permitir visitas del cónyuge y proveer un ambiente adecuado para la realización de esas visitas. Estas medidas pueden ser fundamentales para crear relaciones más estrechas entre las mujeres delincuentes y sus familias y para permitir que las madres mantengan vínculos estrechos con sus hijos. Tales contactos ayudan a las mujeres a sentirse conectadas con el mundo exterior y más cerca de sus hijos y sus familias al reducir los sentimientos de aislamiento, soledad e impotencia.

¹⁸⁵ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Organización Mundial de la Salud, *Women's Health in Prison: Correcting Gender Inequity in Prison Health* (Copenhague, Organización Mundial de la Salud, Oficina Regional para Europa, 2009).

Regla 45 dispone que las autoridades de la prisión “... brindarán en la mayor medida posible a las reclusas opciones como la visita al hogar, prisiones abiertas, albergues de transición y programas y servicios de base comunitaria, a fin de facilitar su paso del encarcelamiento a la libertad, reducir la estigmatización y restablecer lo antes posible el contacto con sus familiares”. Las Reglas también hacen un llamado al apoyo psicológico, médico, jurídico y práctico adicional que deben recibir las reclusas, según lo requieran, al ser liberadas (regla 47). Finalmente, se debe disponer de programas de libertad anticipada para todas las reclusas y “Al adoptarse decisiones relativas a la puesta en libertad condicional anticipada se tendrán en cuenta favorablemente las responsabilidades de cuidado de otras personas de las reclusas y sus necesidades específicas de reinserción social” (regla 63).

B. Programas sensibles al género

Hay una gran falta de investigación en el área de programación de la reintegración sensible al género, incluyendo información acerca del modo de tratar las necesidades y factores de riesgo criminogénicos asociados con la delincuencia femenina. Es por eso que, en la práctica, hay relativamente pocas jurisdicciones con una gama completa de programas disponibles para las mujeres delincuentes o donde tales programas sean ofrecidos de una manera sensible al género.

Federación Rusa

El Centro Aurora, Albergue de transición

El Gobierno de la Federación Rusa ha establecido un Centro de Rehabilitación Social para Mujeres y Niñas en el año 2007 para aquéllas liberadas de la prisión y para aquéllas sentenciadas con medidas no privativas de la libertad. El Centro provee asesoramiento jurídico y psicológico, formación, ayuda para encontrar empleo, como así también capacitación en computación.

Se debe hacer mucho más para tratar el riesgo, las necesidades y los factores de receptividad relacionados con el género. Además de las diferencias en el riesgo y la receptividad, las mujeres delincuentes difieren con frecuencia de los hombres delincuentes en cuanto a sus relaciones emocionales y familiares. Con frecuencia las relaciones están críticamente asociadas con la delincuencia de la mujer. De modo similar, las mujeres delincuentes y las prisioneras tienden a ser más fácilmente motivadas al cambio por medio de sus conexiones con otras personas. Con frecuencia su autoconfianza y la percepción de su autoestima se ven directa e inmediatamente influenciadas por las relaciones que mantienen. En años recientes se han desarrollado algunos instrumentos de evaluación de los riesgos y necesidades que tienen en cuenta el género.¹⁸⁶

En cuanto a programación, se ha encontrado que las mujeres tienden a responder mejor a los servicios “globales” que tienen en cuenta al mismo tiempo las diversas facetas de la reinser-

¹⁸⁶ P. Van Voorhis y otros, “Women’s risk factors and their contributions to existing risk/needs Evaluación: the current status of a gender-responsive supplement”, *Criminal Justice and Behavior*, Vol. 37, N. 3 (2010), p. 261-288; Véase también www.uc.edu/womenoffenders and www.nicic.gov/womenoffenders.

ción.¹⁸⁷ Los modelos globales incorporan varias intervenciones para tratar con los múltiples desafíos concurrentes que debe confrontar la delincente. Los servicios están relacionados, coordinados y son ofrecidos como un conjunto en vez de una serie de intervenciones desconectadas. Se debe entender claramente el papel que desempeñan las mujeres en el cuidado de otros, como hijas, madres o esposas, dado que no pueden ser asistidas eficazmente si se las aísla de sus redes sociales y de las relaciones existentes dentro de las mismas.

Muchas mujeres prisioneras han dejado a sus hijos con sus maridos, parejas o familiares y se preocupan constantemente por su bienestar. Los programas que ayudan a las mujeres a confrontar esas preocupaciones y aliviar su angustia son indispensables para apoyar su rehabilitación. Facilitar la comunicación entre las madres, sus hijos y su familia es una manera simple y práctica de ayudarla.

El desistimiento del delito por parte de las mujeres parece estar además relacionado con lo que se ha descrito ampliamente como inversiones en compromisos de relación y aceptación de su responsabilidad por otros (por ej. en el contexto de las familias). Las intervenciones que ofrecen apoyo práctico y emocional para cumplir con tales responsabilidades y compromisos son particularmente importantes para las mujeres delincuentes. Los programas de reintegración social sensible al género deben tener en cuenta las realidades de sus vidas, lo que es importante para ellas y las exigencias de la sociedad hacia las mujeres.

1. Contacto con el mundo exterior

Facilitar el contacto de las prisioneras con el mundo exterior es un componente importante de las estrategias para reducir los efectos dañinos del encarcelamiento y ayudar a la reintegración social de las delincuentes. Se ha demostrado que la percepción de aceptación por parte de la familia es el factor más asociado con el éxito en el trabajo, la abstinencia de drogas y la expresión de optimismo futuro.¹⁸⁸ Más aún, los vínculos familiares fuertes y el apoyo de sus parejas han sido identificados constantemente como elementos clave del éxito de la reintegración y se ha comprobado que las prisioneras visitadas por sus familias o amigos tenían menos probabilidades de reincidir que aquellas que no recibían visitas.¹⁸⁹

Es más probable que las prisioneras tengan responsabilidades de cuidado de otros y maternas que los prisioneros hombres, y es por esta razón que la separación de la familia y los hijos, además del aislamiento que conlleva la prisión, tienen un efecto particularmente negativo sobre las mujeres.¹⁹⁰ Por lo tanto es importante que las mujeres reclusas tengan acceso a instalaciones en las que puedan recibir visitas de sus familiares, incluyendo un área en la que puedan dedicar tiempo a sus hijos.

¹⁸⁷ S. S. Covington, "A woman's journey home: challenges for female offenders and their children", paper presented to the National Policy Conference "From Prison to Home: The Effect of Incarceration and Reentry on Children, Families, and Communities", Washington, D. C., 30-31 January 2002.

¹⁸⁸ S. Spjeldnes y S. Goodkind, "Gender differences and offender reentry: a review of the literature", *Journal of Offender Rehabilitation*, Vol. 48, N. 4 (2009), p. 314-335.

¹⁸⁹ L. Bartels y A. Gaffney, *Good Practice in Women's Prisons: A Literature Review* (Canberra, Australian Institute of Criminology, 2011).

¹⁹⁰ *Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment*, Serie de Manuales de Justicia Penal (publicación de las Naciones Unidas, Sales N. E.08.IV.4).

Dar prioridad a las visitas de las reclusas y convertirlas en oportunidades para preparar a las delincuentes para su liberación no requiere demasiados recursos, pero con frecuencia es simplemente cuestión de programar el tiempo del personal y los movimientos de la prisionera, estableciendo medidas de seguridad apropiadas y estableciendo un proceso de gestión de la información para seguir el rastro de los visitantes y los contactos. Las mujeres deben ser siempre consultadas acerca de las personas a las que quieren ver y poder rehusarse a recibir a ciertos visitantes.

Desafortunadamente, algunas administraciones penitenciarias restringen las visitas debido a que pueden crear inconvenientes administrativos y de seguridad, como así también trabajo adicional para el personal de la prisión. En el caso de las mujeres prisioneras, es importante tener en cuenta que, debido a la cantidad limitada de prisiones para mujeres, las reclusas con frecuencia están detenidas en instituciones lejanas a su hogar y por lo tanto es probable que reciban menos visitas. Permitir un horario de visita más largo es una buena práctica si los visitantes tienen que viajar largas distancias. Las visitas con niños deben permitir el contacto físico con ellos y hacerse en un lugar adecuado. También es de desear que se permita el acceso a los teléfonos para que las prisioneras puedan llamar a sus familias, especialmente si éstas viven lejos o no pueden visitar. Las autoridades penitenciarias también pueden cooperar con organismos y organizaciones de base comunitaria que ayudan a las reclusas a mantenerse en contacto con sus familias.

2. Intervenciones para mujeres con un historial de victimización

Si bien la victimización sexual y mental de las mujeres se da tanto dentro como fuera de las prisiones, no siempre están disponibles las intervenciones correspondientes en las prisiones o en la comunidad. En las jurisdicciones más pudientes las mujeres pueden tener acceso a consejeros de crisis por violación, evaluaciones de salud mental seguidas por tratamiento médico o psicológico, custodia o seguridad, protección o entrenamiento en autodefensa. Sin embargo en muchos otros países tales intervenciones son escasas y la mujer queda librada a sus propios medios para tratar con su trauma emocional y mental. En tales casos, el desarrollo y provisión de atención a la salud y al trauma y los programas de tratamiento por abuso de sustancias tanto en las prisiones como en la comunidad, deben ser consideradas como un asunto prioritario.

Con psicólogos debidamente capacitados es posible realizar sesiones individuales o de grupo dentro de la prisión e incluso después de la liberación para abordar el modo en que siente la víctima y sus planes para avanzar en la vida. Con frecuencia la posibilidad de hablar de sus pensamientos y sentimientos puede preparar para el futuro a las mujeres con un historial de victimización y darles fuerza adicional para superar el trauma.

3. Intervenciones para mujeres con hijos

La reclusión crea desafíos especiales para las madres, en particular si no pueden mantener los vínculos con sus hijos durante ese período. Junto con otros desafíos, tales como encontrar empleo y alojamiento, y la pobreza, después de la liberación las mujeres deben reasumir su papel de madres. Aunque el apoyo familiar es un factor importante para la eventual reinser-

ción en la vida de la familia para las madres después del encarcelamiento, éste, aunque sea por un período corto, produce cambios en la configuración familiar, aumentando el riesgo de divorcio o separación.

Más aún, la separación de los hijos durante la reclusión puede tener consecuencias muy dañinas tanto para las mujeres como para sus hijos. El encarcelamiento de la madre intensifica todos los problemas que pueda tener su hijo pero no le da a ella posibilidad de ayudarlo. La posición de autoridad de las madres en relación a sus hijos puede haberse visto comprometida como resultado de su encarcelamiento. Facilitar las visitas de los hijos es obviamente una medida importante para apoyar los vínculos familiares y para preparar a la familia para su futuro reunificación. Sin embargo, con frecuencia se necesitan más intervenciones para fortalecer los sistemas de apoyo de las madres. El enfoque de gestión de casos puede ser una vía eficaz de estructurar la cantidad de intervenciones para tratar con las necesidades múltiples de las mujeres de una manera integral y sensible al género.

Los hijos de mujeres encarceladas son con frecuencia un grupo olvidado y vulnerable.¹⁹¹ En muchos casos, sufren de falta de alimentación, carecen de interacción social y no tienen acceso a los servicios de educación y salud. También sufren el estigma de estar asociados con el sistema penitenciario a través de su madre. La edad promedio de un niño que permanece en la prisión con su madre varía de un país a otro. Muchos países imponen una edad máxima después de la cual el niño debe dejar la prisión y ser alojado con la familia, amigos o guardianes.

Hay una cantidad de disposiciones pertinentes en las Reglas de Bangkok que se refieren explícitamente a las mujeres con hijos y al modo de tratar con las necesidades de los niños que permanece en la prisión con sus madres, en particular las reglas 33 y 48-52. La regla 49, por ejemplo, enfatiza que “los niños que se encuentren en la cárcel con sus madres nunca serán tratados como reclusos”.

India

Hogares correccionales para mujeres

En el año 2007 el Gobierno de India decidió aumentar dramáticamente la cantidad de hogares correccionales para mujeres administrados por los Departamentos de Desarrollo de la Mujer y el Niño y de Bienestar Social. Las mujeres embarazadas y las mujeres con niños son alojados en esos hogares correccionales que, entre otras cosas, supervisan la educación de los niños, su vacunación y programas de nutrición especiales.

En su recomendación 1469 (2000) sobre madres y bebés en la prisión, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa recomendó lo siguiente:

- Desarrollar y usar penalidades basadas en la comunidad para las madres de niños pequeños y evitar su detención en prisiones

¹⁹¹ Véase O. Robertson, *Collateral Convicts: Children of Incarcerated Parents — Recommendations and Good Practice from the UN Committee on the Rights of the Child Day of General Discussion 2011*, Human Rights and Refugees Publications (Geneva, Quaker United Nations Office, 2012).

- Desarrollar programas de educación para profesionales de justicia penal sobre el tema de las madres y los niños pequeños
- Desarrollar unidades seguras y cuasi-seguras en pequeña escala con el apoyo del servicio social para la pequeña cantidad de madres que requieren tal custodia, en donde los niños puedan ser cuidados en un ambiente propicio y en donde lo principal sean los intereses del niño, garantizando al mismo tiempo la seguridad pública
- Asegurar que los padres tengan derecho de visitas más flexible de modo que el niño pase tiempo con ambos padres
- Asegurar que el personal esté debidamente entrenado en cuanto al cuidado de niños
- Desarrollar directrices apropiadas para los tribunales, por las cuales sólo impongan sentencias de prisión a las mujeres embarazadas o lactantes cuando el delito sea grave y violento y la mujer represente un peligro continuo.

Kenia

El Servicio Penitenciario de Kenia reconoce la importancia de ofrecer a cada madre un equipo para su bebé que contenga los siguientes objetos: ropas surtidas para bebé, dos sábanas pequeñas, una toalla mediana, un par de bombachas de plástico, una docena de pañales, una hoja de plástico para colocar debajo de la sábana y proteger la cuna, una barra de jabón, un frasco de vaselina (para las paspaduras), un biberón, una cuchara y un plato. Las madres pueden tener a sus bebés hasta los dos o tres años de edad y se les permite permanecer juntos en celdas que comparten con otras mujeres. Las guardianas de la prisión son mujeres entrenadas para ser sensible a las necesidades de las madres encarceladas.

Las madres involucradas en abuso de sustancias confrontan dificultades adicionales con respecto a su rol maternal y la reinserción en sus familias. Sin embargo, la evidencia sugiere que es más probable que las mujeres que esperan vivir con sus hijos menores ingresen en un programa de tratamiento. En los Estados Unidos, algunos programas de guardería en la prisión permiten a las prisioneras vivir con sus bebés y cuidarlos durante parte o todo el período de su sentencia, lo que permite la cercanía física con sus bebés en un ambiente de apoyo. La investigación realizada en el Centro Correccional para Mujeres de Nebraska demuestra un índice más bajo de reincidencia entre las mujeres delincuentes que han participado en un programa de guardería.¹⁹²

C. Planificación de la puesta en libertad y apoyo posterior

La planificación y preparación para la liberación son importantes para todos los prisioneros. Sin embargo, en lo que concierne a las mujeres, los desafíos respectivos pueden ser muy diferentes. El estigma social que conlleva el encarcelamiento puede ser peor para las mujeres y sus familias pueden no aceptarlas de vuelta debido a la vergüenza que traen consigo para ellas y para la comunidad. Cuando las mujeres son encarceladas por adulterio u otros “delitos contra la moral”,

¹⁹² L. S. Goshin y M. W. Byrne, “Converging streams of opportunity for prison nursery programs in the United States”, *Journal of Offender Rehabilitation*, Vol. 48, N. 4 (2009), p. 271-295.

con frecuencia confrontan profundo rechazo e incluso abuso físico posterior a la liberación. Más aún, las mujeres tienden a tener menos acceso a los recursos que los hombres delincuentes, dado que en muchos casos son dependientes económicamente de sus maridos y familias. En algunos países no tienen derecho a la propiedad o si lo tienen, no está debidamente amparado. La dependencia económica de las mujeres delincuentes las hace más vulnerables al tiempo de su retorno a la comunidad.

La planificación y preparación para la liberación debe comenzar a tiempo, para así permitir que se completen los planes y se los confirme con los familiares o las organizaciones comunitarias. Si la prisionera teme por su propia seguridad, tales planes deben ser confidenciales y se deben tomar medidas para asegurar que la información acerca de los planes de liberación de la delincente no trascienda a nadie que pueda representar una amenaza.

Hay cinco áreas amplias de necesidad para las mujeres que regresan a la comunidad después de un período de encarcelamiento, teniendo en cuenta su situación familiar, su estado de maternidad y sus responsabilidades de cuidado de otros: desarrollo de su aptitud de cuidado de niños y maternidad; programas de atención a la salud, tratamiento psicológico y por abuso de sustancias; asistencia en materia de vivienda y transporte; servicios de educación, empleo y capacitación para el trabajo; y apoyo social.¹⁹³ De acuerdo a esto, el apoyo posterior a la liberación debe abordar varios desafíos a la vez, incluyendo las necesidades de la mujer en cuanto a protección y apoyo emocional y psicológico. Lo más importante son los contactos de las delincuentes con los supervisores o proveedores de servicios que puedan y estén dispuestos a escucharlas, alentarlas y apoyarlas.¹⁹⁴

Canadá

Residencias transitorias para mujeres

La Sociedad Elizabeth Fry de Canadá opera numerosas residencias transitorias para mujeres en todo el país. También ayuda a las mujeres a conseguir vivienda a largo plazo. Las residentes trabajan en un ambiente de apoyo estructurado hacia sus propias metas y hacia su reintegración en la comunidad. El programa provee asesoramiento psicológico individual y grupal, destreza de vida, asistencia práctica y recursos.

Algunas mujeres pueden necesitar asistencia para ubicar a sus familias o a sus hijos y para restablecer sus contactos. Hay programas tales como servicios de cuidado de niños y maternidad que ayudan a las mujeres delincuentes al facilitar su transición de la prisión, en donde la vida diaria está organizada y planificada para ellas, al mundo exterior, en donde deben organizarse ellas mismas. Aprender o volver a aprender el modo de planificar y estructurar la vida requiere tiempo y ayuda. Si una mujer siente que tiene la capacidad necesaria para cuidar de sus hijos, probablemente se sentirá más confiada de volver a la sociedad. Si no puede cuidarlos, también es probable que no les devuelvan a sus hijos. Al mismo tiempo, si quiere encontrar trabajo, necesitará poder acceder a algún tipo de cuidado de niños.

¹⁹³ J. R. Scroggins y S. Malley, "Reentry and the (unmet) needs of women", *Journal of Offender Rehabilitation*, Vol. 49, N. 2 (2010), p. 146-163.

¹⁹⁴ J. E. Cobbina, "Reintegration success and failure: factors impacting reintegration among incarcerated and formerly incarcerated women", *Journal of Offender Rehabilitation*, Vol. 49, N. 3 (2010), p. 210-232.

Afganistán*Casas de transición*

En Kabul y Mazar-e-Sharif, la ONUDD, en asociación con el Gobierno de Afganistán y la ONG Mujeres para Mujeres Afganas, apoya dos casas de transición para mujeres que son liberadas de las prisiones. Las casas de transición ofrecen a las mujeres instrucción en lectura, escritura y aritmética, clases de destreza, orientación vocacional, cuidado básico de la salud, asesoramiento y mediación familiar. Los centros también facilitan reuniones familiares tal como sean necesarias. El programa ofrece a las mujeres un mínimo de seis meses de seguimiento y asistencia para facilitar su reintegración en la comunidad.

En los países de bajos ingresos, puede ser que no haya servicios de cuidado de niños disponibles, pero las redes de apoyo familiar a veces pueden cuidarlos mientras su madre va a trabajar. El apoyo social en los países de bajos ingresos es crucial para el éxito de la reinserción debido al estigma y la reputación dañada de una mujer encarcelada. Los líderes comunitarios pueden asumir un rol importante en la resolución de conflictos, mediación y reconciliación de diferencias, como así también en alentar a los miembros de la comunidad a aceptar a la mujer que vuelve a ella. Más aún, y para prevenir la reincidencia entre la gente pobre, incluyendo a las mujeres delincuentes, es importante aumentar el acceso a la vivienda de bajo costo, comida y trabajo, incluso a través de organizaciones de caridad.

Muchas mujeres delincuentes necesitarán además asistencia especial para encontrar alojamiento adecuado y trabajo después de su liberación. El uso de opciones tales como albergues y casas de transición pueden ayudarlas a pasar de la prisión a la comunidad y darles la oportunidad de restablecer los contactos con sus familias lo más pronto posible.

Yemen*Casa de Cuidado Social para mujeres*

En Yemen, el Ministerio de Derechos Humanos, con el apoyo financiero del Gobierno de Alemania, ha establecido la Casa de Cuidado Social para mujeres en Adén para facilitar la reintegración de mujeres que han sido liberadas de la prisión. Los asociados al proyecto incluyen la Fundación Árabe para el Apoyo a Mujeres y Menores y la Prisión al-Mansura. La Casa de Cuidado Social de Adén ayuda a las mujeres que están en prisión, como así también aquéllas que han sido liberadas, a ganar sus propios ingresos en vez de tener que depender de sus familias. Al ser liberadas, muchas mujeres no pueden retornar a sus familias debido a que han cometido "delitos morales" y corren el riesgo de enfrentar violencia y abuso si regresan. La Casa de Cuidado Social también aloja a mujeres víctimas de violencia y ofrece oportunidades de educación, formación vocacional y clases de alfabetización. Las mujeres tienen acceso a asistentes sociales, médicos, psicólogos y voluntarios que proveen el apoyo que ellas necesitan. Hay abogadas mujeres que también ofrecen ayuda legal a las mujeres para ayudarlas a navegar por el sistema jurídico. Todas las residentes han aprendido a leer y escribir y se han capacitado en artesanía. Una de las graduadas de dicho curso de artesanía pasó a estudiar en el Instituto de Bellas Artes de Adén, mientras que las otras mujeres han encontrado trabajo y son económicamente independientes.

La mayoría de las mujeres prisioneras tienen escolaridad limitada y pocas, si alguna, capacidad laboral. A pesar de ello, una vez que son liberadas, con frecuencia terminan siendo la única fuente de ingresos para sí mismas y sus hijos. Por lo tanto se debería proveerles capacitación vocacional y ayuda para reinsertarse en el mercado laboral. A pesar del hecho de que la educación y los programas vocacionales han sido y continúan siendo el pilar de los programas de rehabilitación con base en la prisión, la capacitación que las mujeres reciben en la cárcel está con frecuencia limitado por estereotipos acerca de los roles y ocupaciones apropiados para las mujeres.

Los programas de mentoreo son una forma de intervención cada vez más popular para las mujeres delincuentes y quizás más útiles para aquéllas que tienen un historial penal más breve y menos grave y que no tienen problemas muy difíciles (salud mental, abuso de sustancias o de alcohol).¹⁹⁵ De mucha mayor importancia para apoyar la reintegración social de las mujeres, es la disponibilidad de instalaciones de transición basadas en la comunidad que faciliten el proceso de reintegración social. Existen varios modelos para desarrollar y administrar tales hogares de transición.

¹⁹⁵ Véase M. Brown y S. Ross, "Mentoring, social capital and desistance: a study of women released from prison", *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, Vol. 43, N. 1 (2010), p. 31-50.

IX. Programas de reintegración para grupos específicos de delincuentes

Los capítulos previos han enfatizado la importancia de diseñar programas de reintegración que tengan en cuenta las necesidades especiales y las circunstancias particulares de los diversos tipos de delincuentes. El capítulo IX se concentra en intervenciones diseñadas para tener en cuenta los desafíos y necesidades que confrontan algunos grupos específicos de delincuentes. Más específicamente, incluyen a los delincuentes con enfermedades mentales; delincuentes dependientes de drogas; delincuentes adultos mayores; delincuentes extranjeros; delincuentes afiliados a bandas y grupos criminales; delincuentes sexuales; delincuentes peligrosos y violentos; delincuentes que necesitan protección especial; delincuentes con discapacidad; y delincuentes que viven con VIH/SIDA o que requieren atención médica especial. Se reconoce que esta lista no es completa y que hay otros grupos de delincuentes que requieren precauciones especiales al tiempo de su liberación o cuando se preparan para ser puestos en libertad.

Para ver una guía más detallada sobre dichos grupos de delincuentes referirse a la publicación de la ONUDD titulada *Manual sobre los Prisioneros con Necesidades Especiales*.¹⁹⁶

Dentro de la población general de la prisión, algunos grupos específicos de delincuentes confrontan desafíos singulares de reintegración social a los cuales se debe adaptar la programación de reintegración.

En el caso de delincuentes sexuales o violentos, sus antecedentes penales pueden convertirse en un obstáculo insalvable para su reintegración social, incluyendo trabajo y alojamiento. Los delincuentes sexuales tienen además dificultades específicas creadas por el hecho de que quedan registrados como tales en un registro público. Los prisioneros extranjeros pueden preocuparse menos de sus propios antecedentes penales que de las cuestiones de ciudadanía y repatriación. Los delincuentes con problemas de aprendizaje pueden tener dificultades adicionales para acceder a los programas existentes y a la asistencia posterior a la puesta en libertad.

¹⁹⁶ *Manual sobre los Prisioneros con Necesidades Especiales*, Serie de Manuales de Justicia Penal (publicación de las Naciones Unidas, Sales N. E.09.IV.4).

Los prisioneros que han cumplido sentencias de prisión particularmente largas o que han sido liberados condicionalmente mientras cumplían la sentencia confrontan desafíos muy diferentes de los de aquellos que fueron liberados después de un corto período de encarcelamiento. Con frecuencia son prisioneros de mayor edad que confrontan desafíos asociados con su envejecimiento y con capacidad severamente disminuida para vivir independientemente y mantenerse a sí mismos. A través de un proceso de institucionalización, pueden haber llegado a aceptar e integrar la cultura, valores y vida social de la prisión y haber perdido contacto con su familia y comunidad. Los prisioneros adultos mayores y los delincuentes que han estado en prisión por mucho tiempo necesitan asistencia práctica al tiempo de su liberación para ayudarles a vivir fuera de la prisión y volver a aprender a vivir en libertad.

Satisfacer las necesidades de grupos de delincuentes específicos presenta algunos desafíos difíciles para las autoridades, sobre todo en los países de bajos ingresos en donde los recursos comunitarios son escasos y los costos de ofrecer muchos de los programas especializados que se describen en este capítulo pueden ser prohibitivos. Más aún, es obviamente difícil ofrecer servicios adicionales a delincuentes y ex prisioneros cuando estos servicios ni siquiera están disponibles para los miembros de la comunidad. Sin embargo, aquí se describen algunas de las formas más simples de intervención que deberían ser consideradas.¹⁹⁷

A. Delincuentes con enfermedades mentales

Componentes centrales de la intervención

Los componentes centrales de las intervenciones diseñadas para asistir a los delincuentes con enfermedades mentales a reintegrarse exitosamente dentro de la comunidad incluyen:

- Estabilizar la enfermedad del delincuente como prioridad
- Aumentar su funcionamiento independiente
- Mantener sus controles internos y externos para así reducir al mínimo la probabilidad de que actúen violentamente y cometan nuevos delitos
- Establecer una relación entre el personal de tratamiento y el sistema judicial
- Dar una estructura a la vida cotidiana del delincuente
- Usar la autoridad confortablemente
- Saber controlar la violencia y los impulsos del delincuente
- Integrar el tratamiento y la gestión de casos
- Organizar su vida terapéuticamente
- Trabajar con la familia del delincuente para determinar si es una fuente confiable de apoyo social

Los prisioneros afectados por trastornos mentales confrontan problemas singulares al ser liberados en la comunidad. Pueden experimentar extremo aislamiento social y con frecuencia encuentran dificultades particulares para encontrar alojamiento adecuado y conseguir empleo. La mayoría de ellos requiere más servicios médicos y terapéuticos como así también asistencia práctica (por ej. para manejar dinero). Muchos de ellos tienen un historial de pobreza y no

¹⁹⁷ *Manual sobre Prisioneros con Necesidades Especiales*, p. 130-131.

tenían hogar y estaban desempleados al tiempo de su arresto. Estos factores, combinados con la falta de cumplimiento de las órdenes de tratamiento, pueden constituir un riesgo no sólo para ellos sino también para los demás.¹⁹⁸

En principio, tal como lo reconoce el principio 7, párrafo 1, de los Principios para la Protección de Personas con Enfermedad Mental y para la Mejora del Cuidado de la Salud Mental, las personas con discapacidad mentales deben tener derecho a ser tratadas y cuidadas, en la medida de lo posible, en la comunidad en que viven. Dado el efecto particularmente dañino del encarcelamiento sobre las personas con discapacidad mentales, deberían ser remitidas del sistema de justicia penal en todo lo posible. La regla 82, párrafo (1), de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos también dispone que las personas con discapacidad mentales severas no deben ser mantenidas en prisión. Debe haber programas y mecanismos de remisión para asegurar que tales delincuentes reciban tratamiento adecuado en instalaciones especializadas en salud mental o en la comunidad. Sin embargo, en muchos países de bajos ingresos, tales instalaciones o recursos comunitarios simplemente no existen o no son accesibles para los delincuentes y, debido a ello, los delincuentes con enfermedades mentales terminan en la cárcel sin el debido cuidado o atención.

Un diagnóstico competente de enfermedad mental requiere una evaluación cuidadosa realizada por un profesional calificado en salud mental. Desafortunadamente, los profesionales de salud mental no siempre están disponibles. Lo ideal es que las evaluaciones psiquiátricas se hagan dentro del sistema penitenciario para identificar y asegurar el tratamiento y las intervenciones requeridas. Si no hay profesionales de salud mental calificados, es imperativo que por lo menos se entrene al personal de la prisión para identificar los síntomas de dificultades psicológicas o emocionales y reconocer los signos y síntomas de enfermedad mental.

Los prisioneros con enfermedades mentales son con frecuencia abusados y victimizados por los otros prisioneros y a veces también por el personal de la prisión. Con frecuencia se los castiga por una conducta que no pueden controlar. Por lo tanto deben mantenerse separados de la población general de reclusos y estar supervisados por personal especialmente entrenado y calificado.

Al ser liberados, los desafíos que confrontan los prisioneros con enfermedades mentales requieren el desarrollo de un modelo de tratamiento basado en la comunidad que continúe el cuidado y trate con los riesgos, necesidades y vulnerabilidades de este grupo. Esto incluye la gestión de casos multidisciplinaria para el tratamiento psiquiátrico y los servicios sociales (por ej. vivienda, alimentación, ayuda con subsidios por discapacidad y capacitación vocacional). Además, es particularmente importante asegurar la continuación de la medicación durante el proceso de reinserción, si se la requiere. La consecuencia del fracaso de la reintegración en la sociedad o de completar un período de supervisión comunitaria puede ser especialmente grave para los delincuentes con enfermedades mentales, dado que la re-delincuencia o la falta de cumplimiento de las condiciones de su sentencia pueden llevar a la interrupción de su tratamiento y a la reaparición de los síntomas problemáticos.

Los delincuentes con enfermedades mentales con frecuencia corren el riesgo de presentar también trastornos de abuso de sustancias. Las evaluaciones de programas de tratamiento mejo-

198 S. W. Hartwell y K. Orr, "The Massachusetts forensic transition program for Delincuentes con enfermedades mentales re-entering the community", *Psychiatric Services*, Vol. 50, N. 9 (1999), p. 1220-1222; Véase también Griffiths, Dandurand y Murdoch, *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*, p. 18.

rados para los delincuentes con enfermedades mentales con problemas de abuso de sustancias han demostrado que: (a) el tratamiento de la salud mental de los delincuentes disminuye la dependencia de drogas ilícitas y provee la capacidad necesaria para vivir libres de drogas; (b) reducción del daño, dado que una política de salud pública de reducir el daño en el uso de drogas pero siempre teniendo la abstinencia como una meta a largo plazo, es más realista y eficaz para la gente dependiente de drogas que el modelo de abstinencia estricta; y (c) cuando se requiere abstinencia estricta, los delincuentes que están bajo una mayor supervisión tienden a violar las condiciones de su liberación con más frecuencia que aquéllos que están en programas de tratamiento menos intensivos.¹⁹⁹

B. Delincuentes dependientes de drogas

La alta prevalencia de delincuentes dependientes de drogas en el sistema penitenciario requiere el desarrollo de programas de tratamiento y rehabilitación basados en la evidencia como alternativas durante y después del encarcelamiento. La conclusión de los programas y la continuidad del tratamiento de la prisión a la comunidad y viceversa es crítica para que los programas tengan impacto sobre la adicción y bienestar mental del individuo. La demora o interrupción del programa de tratamiento también puede afectar negativamente la motivación de los individuos para cambiar su estilo de vida, su actitud mental hacia las drogas o su incentive para completar un programa cuando se les da nuevamente la oportunidad de acceder al tratamiento. Más ampliamente, la interrupción del acceso al tratamiento por drogas al ser liberados de la prisión puede tener un impacto muy negativo sobre las perspectivas de reintegración social de los delincuentes.

En muchos países, el tratamiento por dependencia de drogas basado en evidencias en las prisiones sólo está disponible para prisioneros sentenciados. Los individuos detenidos preventivamente no siempre pueden acceder al tratamiento, incluso cuando han estado siendo tratados con anterioridad al arresto y detención.

Los delincuentes con problemas relacionados con drogas tienen con frecuencia necesidad de tratamientos múltiples a través de una gama de problemas personales, de salud, sociales y económicos. Los problemas de dependencia de drogas pueden ser tratados eficazmente si la gente puede acceder a los servicios de tratamiento y rehabilitación que sean adecuados a sus necesidades y que tengan la suficiente calidad, intensidad y duración, dado que un solo tratamiento no es eficaz para todos. Los delincuentes dependientes de drogas deben poder acceder o ser referidos al tratamiento que mejor satisfaga sus necesidades, incluyendo la reducción del daño, y que tenga en cuenta sus necesidades específicas en cuanto a género, edad, salud y conducta de riesgo.

La planificación eficaz del tratamiento debe involucrar una asociación entre organismos y proveedores gubernamentales y no gubernamentales y la comunidad. Los servicios de tratamiento y rehabilitación pueden desempeñar un papel clave en la reducción del estigma social y la discriminación de quienes abusan de drogas y apoyar su reintegración en la sociedad como miembros sanos y productivos de la comunidad.²⁰⁰

199 Griffiths, Dandurand y Murdoch, *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*, p. 18-20.

200 Para mayor guía de la ONUDD en la aplicación de un enfoque de salud pública a las cuestiones de dependencia de drogas, véase "From coercion to cohesion: treating drug dependence through health care, not punishment" (www.unodc.org/docs/treatment/Coercion_Ebook.pdf).

C. Delincentes adultos mayores

Reino Unido

En el Reino Unido, la ONG RECOOP promueve el cuidado, reasentamiento y rehabilitación de delincentes y ex-delincentes, en particular aquéllos mayores de 50 años de edad. Provee servicios de apoyo en los campos de abogacía, asesoramiento financiero, mentoreo en asuntos tales como empleo y capacitación, guía para la vivienda y la salud con el objeto de permitir que los ex prisioneros asuman el control de sus vidas, se evite la exclusión social y no vuelvan a delinquir.

Fuente: www.recoop.org.uk/pages/home/.

A medida que la población en general envejece, también envejece la población de las prisiones. La población que envejece en las prisiones ocasiona costos adicionales al sistema de salud y bienestar social de un país de la misma manera que la población que envejece en general. Aún más, y dada la tendencia en muchas jurisdicciones hacia leyes de sentencia más duras, una creciente proporción de prisioneros están ahora cumpliendo sentencias muy largas, incluyendo la cadena perpetua. Como consecuencia de ello, en muchos países el perfil de edad de los prisioneros continúa.

El estrés de la prisión impacta más sobre la salud de los prisioneros adultos mayores que sobre la población de la prisión en general. La investigación sugiere que el proceso de envejecimiento en las prisiones, debido las condiciones en que se vive adentro, es aún más acelerado que fuera de ellas. Debido a su edad, al ser encarcelados muchos prisioneros mayores sufren un choque psicológico peor que los prisioneros más jóvenes y son menos capaces que éstos de ajustarse a sus nuevos alrededores.²⁰¹ Tienden a sentirse vulnerables y pueden correr el riesgo de ser abusados por otros prisioneros. Las mujeres prisioneras mayores se sienten amenazadas por los reclusos más jóvenes y con frecuencia son blanco de abusos.²⁰²

Reino Unido

El Departamento de Salud y Nacro, una institución de caridad para la reducción del delito, han desarrollado conjuntamente un programa para trabajar con prisioneros mayores que cubre todos los aspectos del envejecimiento y la salud, como así también ideas de buenas prácticas para las actividades, atención de la salud y reasentamiento. Nacro ofrece libre acceso a una base de datos en línea, el Buscador de Servicios de Reasentamiento, que contiene información sobre vivienda, empleo y otros servicios para ayudar a que los prisioneros se reintegren exitosamente.

Fuente: Departamento de Salud del Reino Unido y Nacro, *A Resource Pack for Working with Older Prisoners* (London, Nacro, 2009).

201 M. Davies, "The reintegration of elderly prisoners: an exploration of services provided in England and Wales", *Internet Journal of Criminology*, 2011. Disponible en www.internetjournalofcriminology.com/Davies_The_Reintegration_of_Elderly_Prisoners.pdf.

202 R. H. Aday y J. J. Krabill, *Women Aging in Prison: A Neglected Population in the Correctional System* (Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2011).

Por lo tanto se debería prestar atención especial a las necesidades de los prisioneros adultos mayores y, cuando sea posible, ubicarlos en unidades separadas. Los delincuentes adultos mayores no deben ser forzados a realizar trabajos duros o pesados, sino que se les debe dar la oportunidad de realizar trabajo o actividades con significado.

Canadá

Vivienda transitoria para delincuentes adultos mayores

El Servicio Correccional de Canadá ha iniciado un esquema de alternativas residenciales comunitarias para ayudar con viviendas transitorias para delincuentes adultos mayores sin recursos. Los éxitos individuales incluyen la transición a la vida independiente en la comunidad, asegurar empleo, obtener seguro de salud, seguro social y demás documentos de identidad necesarios para vivir en la comunidad, apertura de cuentas bancarias y uso del transporte público.

El Servicio Correccional de Canadá también ha establecido un programa de gestión intensiva para ofrecer servicios a ciertas categorías de delincuentes, incluyendo a los adultos mayores, que están en libertad condicional. Los servicios relacionados con abuso de sustancias, salud mental y capacidad limitada de funcionamiento se ofrecen a los delincuentes en sus hogares.

Fuente: www.csc-scc.gc.ca/text/pa/ev-res-alt/ev-res-alt-eng.pdf.

También es importante tener en cuenta que, en muchas instancias, el único apoyo que los prisioneros mayores pueden esperar recibir después de su liberación, en particular después de cumplir una sentencia larga, es el que proveen los organismos de bienestar o las ONG. En muchas comunidades, sin embargo, las instalaciones o instituciones geriátricas son escasas y son muy difíciles de acceder por parte de ex prisioneros. Dadas sus múltiples necesidades y vulnerabilidad, la falta de alojamiento adecuado para ellos es muy problemática.

Finalmente, y como resultado de la elevación del perfil de edad en muchos sistemas penitenciarios, los ancianos o enfermos terminales pueden requerir programas de cuidado médico, enfermería y hospicio hasta el final de sus días. Varias prisiones en los Estados Unidos tienen programas de hospicio en la prisión, que consisten en que los reclusos cuiden a aquéllos que están llegando al final de sus vidas. Tanto el Instituto Nacional de Correcciones como la Asociación Nacional de Hospicios en la Prisión ofrecen directrices acerca del modo de establecer programas de capacitación relacionados para los reclusos.

Como principio, los prisioneros terminalmente enfermos deben ser considerados para su liberación basada en la compasión.

Estados Unidos

Programa de hospicios

En la Penitenciaría Estatal de Luisiana en Angola, los prisioneros ayudan a implementar un programa de hospicio, que incluye afeitar a los reclusos en cuidado paliativo, bañarlos o limpiar sus celdas voluntariamente. Muchos de los que participan en el programa están cumpliendo sentencias a cadena

perpetua y contemplan su trabajo voluntario ayudando a otros con la esperanza de que alguien hará lo mismo por ellos cuando les llegue la hora de terminar su vida en la prisión. Si bien tales programas de hospicio no están sirviendo para reintegrar a los reclusos mayores a la sociedad, tienen sin embargo valor rehabilitador para aquéllos que trabajan en los mismos.

D. Ciudadanos extranjeros

Los prisioneros extranjeros son aquéllos que no tienen pasaporte del país en el que están reclusos. La cantidad de ciudadanos extranjeros detenidos ha aumentado considerablemente en muchos países. El porcentaje de extranjeros en la prisión varía de un país a otro y tiende a ser más alto en los países que tienen una gran población de trabajadores transeúntes o migratorios. Los prisioneros de nacionalidad extranjera tienen dificultades para mantenerse en contacto con sus familias y comunidades y típicamente les faltan contactos y apoyo que son vitales para reducir los efectos dañinos del encarcelamiento.

Bulgaria

Proyecto para Prisioneros Extranjeros

La Fundación de Ayuda de Caridad de Bulgaria ha lanzado un Proyecto para Prisioneros Extranjeros para tratar de ayudar a las familias y amigos de los prisioneros extranjeros encarcelados en Bulgaria. El programa Adopte a un Prisionero involucra a un equipo de voluntarios que visitan al prisionero y actúan como familia de guarda temporaria, especialmente cuando los miembros de la familia propia del prisionero no pueden viajar a Bulgaria para visitarlo. El programa Hospitalidad Familiar involucra a otro equipo de voluntarios que atiende las necesidades de los familiares visitantes.

Fuente: www.prisonproject.bulgarianaid.org/Prison_Project/Welcome.html.

Los delincuentes extranjeros tienen muchas desventajas, principalmente la barrera del idioma, que obstaculiza su comprensión de la ley, el proceso legal, las reglas y reglamentos de la prisión y sus derechos. Esto puede conducir al quebrantamiento no intencional de las reglas de la prisión y a castigos disciplinarios. La educación, la formación vocacional y demás programas son menos accesibles para los extranjeros que no pueden leer o escribir en el idioma del país en el que están prisioneros. Además, muchos prisioneros extranjeros no tienen el debido estado de inmigración o permiso legal para permanecer en el país y con frecuencia permanecen detenidos por mucho tiempo mientras se decide su deportación al país de origen. Los prisioneros extranjeros también pueden ser discriminados por su cultura o religión. Dado que tienden a estar separados de sus familias y comunidades, también sufren un alto grado de aislamiento.

Eliminación de las Barreras Idiomáticas en las Prisiones Europeas por medio de Tecnología de Educación a Distancia es un proyecto que ha sido fundado por la Comisión Europea. El principal objetivo del proyecto es solucionar los problemas de comunicación entre los funcionarios de las prisiones europeas y los prisioneros extranjeros. Hasta ahora, los países participantes incluyen a Bélgica, Alemania y Grecia. Los funcionarios de la prisión no sólo

aprenden otro idioma y reciben acreditación por sus logros, sino que ha mejorado la comunicación con los prisioneros extranjeros, lo que ha tenido un impacto positivo en el bienestar de éstos.

Los prisioneros de nacionalidad extranjera están con frecuencia mal preparados para su liberación y no son elegibles para acceder a los servicios de salud, bienestar y demás servicios de base comunitaria. Además, con frecuencia no son elegibles o no pueden calificarse para los programas de liberación anticipada y en general no tienen a donde volver en la comunidad. Si van a ser deportados después de haber cumplido la sentencia, normalmente no reciben mucha ayuda para prepararse para regresar a su país. Cuando se dispone de tal ayuda, a veces hay mucha demora hasta que los deportan y los delincuentes tienen dificultades para funcionar en el país mientras esperan partir hacia el suyo. Muy pocos países tienen albergues transitorios para quienes esperan ser deportados. Una vez que llegan a su propio país, usualmente hay muy pocos servicios que les ayuden a reintegrarse socialmente después de una larga ausencia. Cuando los prisioneros extranjeros son transferidos, muchos de estos problemas podrían aliviarse con una mejor comunicación y cooperación entre las autoridades penitenciarias del país en el que estuvieron encarcelados y su país de origen, pero tal colaboración raramente existe.

Se debe permitir que los prisioneros extranjeros tengan facilidad razonable para comunicarse con los representantes diplomáticos y consulares del Estado al que pertenecen. Sin embargo, muchos prisioneros extranjeros no saben de este derecho ni los servicios consulares están siempre disponibles para todos ellos.

La pronta repatriación de prisioneros extranjeros (sea por medio de programas de transferencia, programas de libertad condicional u otros mecanismos) es con frecuencia importante para la futura reintegración social del delincuente. El transferir tales personas para que cumplan sus sentencias en su país de origen puede contribuir a tratarlos justa y eficazmente. Casi todos los instrumentos que regulan las transferencias internacionales de prisión especifican que la rehabilitación social es una de las bases de apoyo de dichas transferencias. Cumplir sus sentencias en sus países de origen puede rehabilitarles y reintegrarles mejor en la comunidad. Esta es una razón positiva para transferir a las personas sentenciadas a un Estado con el que tienen vínculos sociales para que cumplan allí sus sentencias. Puede ser que el encarcelamiento en un país extranjero, lejos de su familia y amigos, sea contraproducente, dado que las familias pueden proveer a los prisioneros con capital social y apoyo que aumenta las probabilidades de un reasentamiento y reintegración exitosos.²⁰³

Las Reglas de Bangkok recomiendan que “cuando existan acuerdos bilaterales o multilaterales pertinentes, se estudiará la posibilidad de trasladar lo antes posible a las reclusas extranjeras no residentes a su país de origen, en particular si tienen hijos en él, y cuando ellas lo soliciten o consientan informadamente en ello” (regla 53, párrafo 1). Las prisioneras extranjeras con hijos o cónyuge en el país confrontan problemas adicionales. Las mujeres prisioneras que están acompañadas por un niño con frecuencia tienen pocas opciones para tratar con sus hijos. La regla 53, párrafo 2, recomienda que “en caso de que se deba retirar de la prisión a un niño que viva con una reclusa extranjera no residente, se deberá considerar la posibilidad de reubicar a ese niño en su país de origen, teniendo en cuenta su interés superior y en consulta con la madre”.

²⁰³ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Handbook on the International Transfer of Sentenced Persons* (Vienna, 2012).

E. Miembros de minorías étnicas o raciales y pueblos indígenas

El encarcelamiento puede agregar exclusión y aislamiento a los miembros de grupos minoritarios que ya sufren discriminación debido a sus antecedentes raciales y étnicos. Las minorías étnicas con frecuencia están demasiado representadas en el sistema penitenciario como resultado de legislación y estrategias de ejecución de la ley que impactan particularmente sobre esos grupos. Cuando la discriminación es tal que las minorías étnicas abundan en las prisiones, se puede esperar que al tiempo de la puesta en libertad haya aún mayor discriminación.

Australia

Programas para aborígenes

El Programa de Visitas Familiares para Aborígenes, que se implementa bajo los auspicios de la Asociación Victoriana para el Cuidado y Reasentamiento de Delincuentes, reconoce la importancia de que los prisioneros Koori mantengan las relaciones y vínculos familiares con su comunidad. Más específicamente, el programa proporciona ayuda para viajes y alojamiento a las familias de los prisioneros Koori para facilitar las visitas de su familiar detenido.

En Queensland, los centros penitenciarios coordinan programas para que los ancianos, personas respetadas y líderes espirituales trabajen con la población indígena. Hay una cantidad de centros que trabajan de cerca con las organizaciones indígenas, incluyendo grupos de justicia comunitarios, para proveer apoyo y asistencia a los prisioneros indígenas. Los vínculos con las comunidades indígenas también se han forjado a través de las visitas de altos funcionarios de una cantidad de centros penitenciarios a los grupos de justicia comunitaria que funcionan en las comunidades del bajo Golfo y Cabo York.

Fuente: M. Willis y J.-P. Moore, *Reintegration of Indigenous Prisoners*. Research and Public Policy Series N. 90 (Canberra, Australian Institute of Criminology, 2008). Disponible en www.aic.gov.au/documents/4/1/E/%7B41EFB68A-8B0A-43F8-A747-E71315F88751%7Dpp90.pdf.

Es probable que los miembros de los grupos minoritarios tengan necesidades múltiples debido a su marginalización socioeconómica y a los efectos de la discriminación. Su participación en los programas de la prisión es con frecuencia limitado debido a las barreras idiomáticas y la relevancia cultural limitada de los programas existentes. Al mismo tiempo, típicamente necesitan mayor asistencia al ser liberados, como resultado de su estado de desventaja económica y social. El apoyo que reciben al ser liberados, si es que lo hay, rara vez tiene en cuenta las necesidades culturales especiales y las circunstancias particulares de los miembros de las minorías étnicas o raciales y los pueblos indígenas. La discriminación étnica o racial es un obstáculo grave para la reintegración social de los prisioneros y puede conducir a un ciclo de (re)encarcelamiento que perpetúa su marginalización.

Abordar la cuestión de la discriminación racial es una responsabilidad colectiva, pero hay iniciativas que pueden implementarse dentro del sistema penitenciario para reducir la discriminación racial y ayudar a los individuos a superar sus miedos y sentimientos de alienación. Una de las maneras en que los sistemas penitenciarios pueden abordar la discriminación racial es emplear gente con antecedentes diversos. El personal penitenciario de todos los grupos étnicos

debe ser entrenado en cuanto a sensibilidad y comprensión cultural. Estos profesionales deben ser conscientes de que las distintas respuestas culturales a los delincuentes y a la conducta delictiva puede afectar el proceso de reintegración de los delincuentes y su voluntad y capacidad para prestar servicios. Además, los administradores de la prisión deben revisar todas las desigualdades o barreras que confrontan las minorías cuando acceden a los servicios dentro de la prisión. Finalmente, los consejeros de la prisión y otros voluntarios de la comunidad también desempeñan un papel importante en ayudar a los prisioneros a desarrollar flexibilidad, como así también autoconfianza y la habilidad para hacer frente a la discriminación.

Las Reglas de Bangkok confirman que las mujeres prisioneras de diferentes religiones y antecedentes culturales tienen necesidades distintivas y pueden tener que confrontar múltiples formas de discriminación para acceder a programas y servicios correspondientes al género y a la cultura. De acuerdo a esto, se hace un llamado a las autoridades de la prisión para que provean programas y servicios completos para abordar esas necesidades, en consulta con las mismas mujeres prisioneras y con los grupos correspondientes (regla 54). Las Reglas de Bangkok recomiendan además que los servicios anteriores y posteriores a la puesta en libertad sean revisados para asegurar que sean apropiados y accesibles a las mujeres prisioneras indígenas y a las provenientes de grupos étnicos y raciales, en consulta con los grupos correspondientes (regla 55). Hay muchos ejemplos de servicios correccionales, comunidades locales y organismos comunitarios que trabajan juntos para poner en práctica los principios y metas de la reintegración.

Hay tres principios generales que sirven de guía para asegurar la relevancia y accesibilidad de los servicios de apoyo a la reintegración para los miembros de las minorías visibles:

- Los servicios deben reparar las desigualdades raciales existentes en las prácticas de la justicia penal que afectan la provisión de servicios a los miembros de las minorías visibles y que tienen un impacto negativo en sus perspectivas de reintegración.
- Los servicios deben reconocer y tratar el impacto de las percepciones de discriminación y los estereotipos dentro del sistema de justicia penal y la sociedad en general, incluyendo la voluntad y motivación de los delincuentes para participar en los servicios existentes.
- Los servicios deben demostrar comprensión y sensibilidad hacia las diferencias culturales en cuanto a las expectativas y experiencias del reasentamiento.²⁰⁴

F. Miembros de bandas y grupos criminales

La programación institucional y la supervisión y apoyo adecuados de la reinserción son prioritarios para los miembros de los grupos criminales, dado que es más probable que los individuos que están inmersos en grupos sociales negativos se identifiquen con los roles del grupo y es menos probable que modifiquen su identidad y conducta después del encarcelamiento. Es más probable que los miembros de bandas, y otros grupos con mayores posibilidades de interactuar negativamente con sus pares, vuelvan a delinquir al ser liberados que aquellos que no son miembros de tales grupos.

²⁰⁴ Adaptado de J. Jacobson, C. Phillips y K. Edgar, "Double Trouble?": *Black, Asian and Minority Ethnic Offenders' Experiences of Resettlement* (London, Clinks and Prison Reform Trust, 2010), p. 4.

Dicho esto, el desistimiento del delito es más difícil de lograr para los delincuentes con fuertes vínculos con otros delincuentes o bandas. Las bandas y grupos criminales proporcionan a sus miembros un fuerte sentido de pertenencia y por lo tanto pueden ser muy atractivos para los prisioneros recientemente liberados. Con frecuencia es muy difícil para el miembro de un grupo extraerse del mismo sin tener que recibir amenazas a su seguridad personal o más alienación social. La presión del grupo de pares y la amenaza de violencia y retribución son obstáculos serios para que los miembros de las bandas renuncien a su pertenencia a las mismas.

Naturalmente, los ex prisioneros se sienten bien y cómodos entre sus colegas de la banda. Pertenecer a una banda con frecuencia significa que los miembros se protegen entre sí y cuidan de sus familias. Por lo tanto la única alternativa para los ex miembros de la banda es comenzar una nueva vida en un ambiente completamente nuevo, lejos de las redes de familiares y amigos o contactos. Es necesario crear programas e intervenciones para ayudar a romper los vínculos sociales de los delincuentes con las bandas, incluyendo intervenciones para ayudarles a desarrollar redes de apoyo social positivo.

La mayoría de los miembros de las bandas tienen bajos niveles de educación y destreza laboral. Típicamente han crecido en comunidades marginadas en donde las oportunidades de trabajo son escasas. La mayoría de los programas previos a la puesta en libertad parecen ser bastante ineficaces cuando se los aplica a los miembros de bandas. Se necesitan programas preparados a medida para los miembros de los grupos criminales que aborden los riesgos específicos asociados con su situación.

G. Delincuentes violentos

Los delincuentes violentos constituyen un porcentaje relativamente pequeño de la población de delincuentes. Sin embargo, tiende a ser más problemático comprometerlos a un tratamiento que los demás delincuentes y su reintegración social presenta un desafío difícil. Los delincuentes violentos reincidentes, en particular, tienden a tener poca aptitud para confrontar o resolver los problemas y esto menoscaba sus interacciones sociales y su integración social.

Se han desarrollado varios programas cognitivo-conductuales para delincuentes violentos que pueden ser implementados en las prisiones o en la comunidad (cuando los delincuentes están en libertad condicional o bajo palabra).²⁰⁵ Desafortunadamente hay muy pocos estudios acerca de la eficacia del tratamiento para delincuentes violentos. Los estudios existentes muestran que la intensidad del tratamiento es un factor en el éxito relativo de tales programas. Las intervenciones que abordan la aptitud cognitiva y el control (emocional) del enojo y que están centradas en la prevención de la recaída son más eficaces para reducir la reincidencia de los delincuentes violentos.

El propósito de todo tratamiento de delincuentes peligrosos de alto riesgo es prevenir la repetición de su comportamiento inapropiado, peligroso o criminal. A este enfoque frecuentemente se le llama “prevención de la recaída”. La recaída puede ser entendida en términos de falta de un efecto duradero del tratamiento seguido. De hecho, la reincidencia puede ser con-

205 Véase D. Joliffe y D. P. Farrington, “A systematic review of the national and international evidence on the effectiveness of interventions with Delincuentes violentos”, Ministry of Justice Research Series 16/07 (United Kingdom, Ministry of Justice, 2007).

siderada como el resultado de una falta de mantenimiento de los efectos del tratamiento. Esto presenta la cuestión de cómo reforzar el efecto del tratamiento después de la liberación del prisionero y durante el período de ayuda pos penitenciaria. Se han identificado tres condiciones previas para el éxito:²⁰⁶

“(a) Eficacia propia, la confianza en su propia capacidad para hacer frente a una situación en la que el riesgo de recaída es relativamente alto;

“(b) Aptitud de confrontación, o sea poseer las aptitudes requeridas para hacer frente a las diferentes situaciones de riesgo; y,

“(c) Motivación, el deseo o el incentivo necesario para no recaer.

“A través de medios cognitivos (proveer insight en el cómo y porqué de su conducta) y conductual (proveer experiencia real de dominio y éxito), el enfoque de prevención de la recaída enseña a los delincuentes modos nuevos de hacer frente a las situaciones que les permitirá romper el ciclo antes de que recaigan completamente.”

H. Delincuentes sexuales

La transición de la prisión de vuelta a la comunidad puede ser especialmente difícil para los delincuentes sexuales. Usualmente encuentran una cantidad de desafíos difíciles relacionados con el estigma y miedos asociados con la delincuencia sexual y las muchas complicaciones que confrontan para conseguir vivienda, trabajo y demás formas de asistencia. En las jurisdicciones en donde se requiere la notificación a la comunidad y el registro de su liberación, los obstáculos para su reinserción exitosa pueden ser considerables. Por lo tanto se requiere planificación pronta y especializada de la reinserción, incluyendo arreglos especiales concernientes a la asistencia y supervisión posteriores a la puesta en libertad.

Necesidad de un enfoque integral para el manejo de delincuentes sexuales

“Responder eficazmente a la compleja dinámica de la conducta de los delincuentes sexuales requiere un enfoque especializado y cuidadoso de su manejo. La colaboración entre las entidades a cargo de ese manejo, la especialización entre las disciplinas que tratan y monitorean a los delincuentes sexuales, y una meta compartida de promoción de la seguridad pública y reducción del riesgo que los delincuentes representan para la comunidad, son componentes integrales del éxito de los esfuerzos invertidos en el manejo de los delincuentes sexuales.”

Fuente: M. L. Thigpen y otros, *Parole Essentials: Practical Guides for Parole Leaders. N.4 — Special Challenges Facing Parole* (Washington, D.C., United States Department of Justice, National Institute of Corrections, 2011), p. 2.

Los individuos que cometen delitos sexuales varían de muchas maneras, incluyendo sus antecedentes, demografía, tipos de delito y modelos delictuales, motivación y riesgo de re-delin-

²⁰⁶ V. L. Quinsey y otros, *Violent Offenders: Appraising and Managing Risk*, 2nd ed. (Washington, D.C., American Psychological Association, 2006), p. 251.

cuencia. Pueden haber cometido delitos sexuales en contra de adultos o niños, de hombres o mujeres, o varios o todos esos grupos.

Se han propuesto los siguientes principios para el manejo de los delincuentes sexuales:

- Las intervenciones deben estar basadas en la evaluación y reevaluación del riesgo que presenta el delincuente.
- Los factores que son el blanco de la intervención deben ser aquellos específicamente relacionados con la conducta delictiva.
- Debe haber vigilancia adecuada de las actividades en la comunidad.
- Debe compartirse eficazmente la información entre los colaterales y el personal de tratamiento y supervisión.

Con ese enfoque, los delincuentes sexuales más “peligrosos” y de alto riesgo deben pasar por un período de supervisión más largo y estricto. La investigación ha demostrado que los dos factores más importantes asociados con la reincidencia sexual son la desviación sexual (factores dinámicos) y la inestabilidad del estilo de vida y/o criminalidad (factores estáticos, históricos).²⁰⁷ Adicionalmente, las características del estilo de vida criminal también están fuertemente relacionadas con la violencia y la reincidencia en general entre los delincuentes sexuales, los delincuentes en general y en los delincuentes con trastornos mentales.²⁰⁸ Con frecuencia se requiere supervisión especializada²⁰⁹ (a veces realizada por unidades de supervisión especiales, con menor carga de casos y entrenamiento especial, que trabajan en estrecha colaboración con la policía y demás organismos) y términos y condiciones específicas de liberación bajo supervisión como parte de un plan de supervisión individualizada para cada delincuente.

El rechazo comunitario es el ambiente en el que los delincuentes sexuales retornan a la comunidad. Algunas comunidades son conocidas por haber tomado medidas proactivas para asegurar que los delincuentes sexuales no vuelvan a ellas. Las intervenciones de reintegración para delincuentes sexuales (por ej. Los “círculos de apoyo y rendición de cuentas”) no están muy extendidos. La educación y conciencia comunitaria son por lo tanto cruciales para el éxito de todo programa de reintegración social diseñado para este grupo de delincuentes.²¹⁰

207 R. K. Hanson y K. Morton-Bourgon, *Predictors of Sexual Recidivism: An Updated Meta-Analysis* (Ottawa, Public Safety Canada, 2004).

208 P. Gendreau, T. Little y C. Goggin, “A meta-analysis of the predictors of adult offender recidivism: what works!”, *Criminology*, Vol. 34, N. 4 (1996), p. 575-608; Véase y también Griffiths, Dandurand y Murdoch, *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*, p. 26.

209 Center for Sex Offender Management, *Twenty Strategies for Advancing Sex Offender Management in Your Jurisdiction* (Silver Spring, Maryland, Center for Effective Public Policy, 2009).

210 A.-M. McAlinden, “Managing risk: from regulation to the reintegration of Delincuentes sexuales”, *Criminology and Criminal Justice*, Vol. 6, N. 2 (2006), p. 197-218; Véase y también M. G. Petrunik, “Managing unacceptable risk: sex offenders, community response, and social policy in the United States and Canada”, *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, Vol. 46, N. 4 (2002), p. 483-511.

Canadá*Programa de mantenimiento*

El Servicio Correccional de Canadá opera un “programa para delincuentes de alto riesgo” y un “programa de mantenimiento” para tratar con los delincuentes sexuales al ser éstos liberados en la comunidad. El primero tiene una orientación cognitivo-conductual y ofrece tratamiento individual y de grupo, además de usar la terapia de grupo para tratar los cuatro elementos relacionados con la delincuencia sexual (sentimientos, fantasía, futuro y seguimiento). El programa es multidisciplinario, con reuniones mensuales de conferencia de casos que están organizadas con la participación del personal de supervisión de la libertad bajo palabra, el personal de tratamiento del hospital psiquiátrico y el director del programa de mantenimiento. El objetivo de esta conferencia mensual de casos es tratar con todos los problemas relacionados con la supervisión, tales como empleo, órdenes de no contactar, relaciones familiares y la actitud del delincuente hacia la supervisión.

El programa de mantenimiento se ofrece a los delincuentes sexuales que han admitido haber cometido sus delitos y que necesitan intervención semanal, de menor intensidad, para la prevención de la recaída que aquellos que están en el programa de delincuentes de alto riesgo. Los delincuentes reciben terapia individual o grupal para mantener lo ganado durante el tratamiento institucional. El monitoreo y la vigilancia por sí solos puede no haber producido efectos evidentes de reducción de la delincuencia, pero si hay cierta evidencia de que la supervisión, acompañada por asistencia y tratamiento en la comunidad puede disminuir el riesgo de reincidencia.

Fuente: C. T. Griffiths, Y. Dandurand y D. Murdoch, *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention* (Ottawa, Public Safety Canada, National Crime Prevention Centre, 2007).

Los familiares de delincuentes sexuales convictos pueden experimentar muchos desafíos para reunirse con sus seres queridos después de un período de encarcelamiento. Ellos sufren los efectos del encarcelamiento, la liberación y la reinserción más agudamente que las familias de los otros delincuentes. Los lazos familiares pueden haberse roto irreparablemente debido a la naturaleza del delito sexual cometido por un miembro de la familia, especialmente si hay víctimas en la familia misma. Aquellas familias que optan por reunirse con los delincuentes sexuales convictos tienen una carga enorme, incluyendo cuestiones emocionales y psicológicas, rechazo social, aislamiento, invasión de su privacidad y penurias económicas. Pero a menudo los delincuentes sexuales no tienen a nadie más a quien recurrir que a sus familiares. Si las familias están debidamente apoyadas, pueden proveer aliento y apoyo emocional para que el delincuente cumpla con las condiciones de supervisión, asista a las sesiones de tratamiento y evite conductas problemáticas y por lo tanto pueden ser una parte esencial de la estrategia de prevención de la recaída del delincuente.²¹¹

I. Prisioneros discapacitados físicamente

Es importante que las prisiones estén diseñadas y construidas de tal manera que no obstaculicen o prevengan a los prisioneros con discapacidad físicas temporarias o permanentes el acceso

²¹¹ Véase M. A. Farkas y G. Miller, “Reentry and reintegration: challenges faced by the families of convicted sex offenders”, *Federal Sentencing Reporter*, Vol. 20, N. 2 (2007), p. 88-92.

a las instalaciones y servicios que ayudarán a su rehabilitación. Algunos países han establecido códigos que tratan con las necesidades de las personas discapacitadas. Otros han sancionado leyes en contra de la discriminación de los discapacitados.²¹² Tal marco legal impactará sobre el diseño de los edificios, incluyendo las cárceles.

Los prisioneros que dependen de sillas de ruedas o muletas requieren rampas y ascensores para acceder a los pisos altos de los edificios, mientras que quienes tienen impedimentos visuales o auditivos pueden requerir gente que les guíe y acompañe de un lugar a otro. Algunos prisioneros con discapacidad pueden requerir celdas más grandes para colocar su silla de ruedas o una cama especial. Como mínimo, los funcionarios de la prisión deben estar entrenados y sensibilizados a las necesidades de los prisioneros con discapacidad. Además, los servicios penitenciarios deberían tener políticas y reglamentos para tratar con esta categoría de prisioneros. Los funcionarios de la prisión pueden consultar con las organizaciones comunitarias que tienen experiencia en tales asuntos y obtener consejo y asistencia acerca del modo de mejorar las condiciones de la prisión para los prisioneros discapacitados y cómo asistirles en sus actividades diarias. Especialmente si hay pocos recursos, los funcionarios de la prisión pueden beneficiarse con las donaciones de equipo y también con el trabajo de los voluntarios de tales organizaciones. Las asociaciones con organizaciones especializadas en terapia y rehabilitación física también pueden ser beneficiosas para la reintegración social de los prisioneros discapacitados físicamente. Tales servicios pueden dar como resultado que los prisioneros puedan hacer frente a su discapacidad más eficazmente y por lo tanto permitir que, al ser liberados, los ex prisioneros se adapten más fácilmente a nuevos trabajos y nuevos ambientes. Su discapacidad dejaría de ser un obstáculo tan grande para llevar una vida normal.

Puede darse que los prisioneros con discapacidad no siempre puedan participar en todos los programas de la prisión y esto puede afectar su preparación para la liberación y posiblemente para ser elegibles para los programas de libertad anticipada o condicional. Con frecuencia la discapacidad física crea obstáculos adicionales para encontrar alojamiento o trabajo. Los organismos de base comunitaria deben ser movilizados para proporcionar asistencia y ayuda apropiada a los prisioneros discapacitados para prepararlos para su reinserción exitosa en la sociedad.

J. Prisioneros con discapacidad y dificultad de aprendizaje

Discriminación y discapacidad de aprendizaje

“La discriminación que experimentan los prisioneros con discapacidad y dificultad de aprendizaje en todo el sistema de justicia penal es personal, sistémica y de rutina.”

Fuente: J. Talbot, *Voces de Prisioneros: Experiencias del Sistema de Justicia Penal de Prisioneros con discapacidad y dificultades de aprendizaje* (Londres, Prison Reform Trust, 2008). Disponible en www.wwda.org.au/talbot1.pdf.

²¹² Respecto al marco reglamentario internacional, véase también la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Naciones Unidas, *Serie de Tratados*, Vol. 2515, N. 44910).

Los prisioneros con discapacidad se encuentran típicamente en una situación difícil durante su encarcelamiento. Su incapacidad para leer o escribir bien, junto a su baja capacidad verbal y de comprensión, hace que les sea difícil funcionar y los expone al ridículo, la explotación y el aislamiento. Estos delincuentes no siempre entienden que se espera de ellos y no pueden participar muy eficazmente en la mayoría de los programas. Además, a veces su habilidad para comunicar sus sentimientos a los demás es limitada. Como resultado de ello, es probable que sufran de altos niveles de depresión y ansiedad.

La planificación eficaz de la reintegración es importante para los prisioneros con discapacidad de aprendizaje al prepararlos para su liberación. No siempre tienen la aptitud o los conocimientos necesarios para organizarse sin ayuda. Si bien sus necesidades de apoyo son con frecuencia de un nivel relativamente bajo, lo son a largo plazo y pueden incluir, por ejemplo, ayuda con su presupuesto, pagar deudas, cuidado personal y redes de amistad, solicitudes de empleo o encontrar diversas clases de información.

La discapacidad de aprendizaje está generalmente oculta. Los prisioneros con discapacidad de aprendizaje normalmente se rehúsan a revelar sus dificultades y a pedir ayuda. Las intervenciones y el apoyo eficaz de estos delincuentes presuponen disponer de instrumentos y procedimientos de detección apropiados para ellos. Por lo tanto es de desear que los funcionarios de la prisión tengan experiencia en discapacidad de aprendizaje, incluyendo mecanismos de remisión a la terapia del habla y el lenguaje. Ligado a la identificación de personas con discapacidad o dificultad de aprendizaje está la cuestión del flujo de información y la confidencialidad, es decir, compartir apropiadamente la información a medida que los delincuentes pasan por el sistema de justicia penal y de las prisiones a la comunidad. Los protocolos para guiar el modo en que se comparte esa información entre los organismos concernientes son usualmente extremadamente útiles. Más aún, al tiempo de la liberación, los prisioneros con discapacidad o dificultad de aprendizaje deberían ser referidos a servicios de especialistas y ser apoyados durante el período de ayuda pos penitenciaria. Los procedimientos claros de referencia pueden ayudar a asegurar que los delincuentes reciban la ayuda especializada que necesitan después de su puesta en libertad.

K. Prisioneros con VIH/SIDA

Uzbekistán

Reducción de la estigmatización

La Agencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Internacional (Repúblicas de Asia Central) ha financiado un programa exitoso de prevención del VIH/SIDA en una prisión de mujeres en Uzbekistán. El entrenamiento involucra tanto al personal como a los prisioneros para tratar de reducir la estigmatización que sufren los prisioneros VIH-positivos. También incluye información acerca de terapia antirretroviral, cómo proveer apoyo a los individuos infectados con VIH y cómo las prisioneras pueden continuar viviendo saludablemente después de ser liberadas de la prisión. También se han establecido grupos de apoyo de VIH/SIDA.

El VIH y el SIDA representan un gran desafío en las prisiones de todo el mundo.²¹³ La prevalencia del VIH en las prisiones es con frecuencia mucho más alta que en la comunidad en general y las prisiones son un ambiente de alto riesgo para la transmisión del virus. Sin embargo, su tratamiento es rara vez disponible en las prisiones, especialmente en los países más pobres. El uso de drogas inyectables y el VIH están frecuentemente vinculados, dado que el modo más prominente del VIH en las prisiones es por el uso de agujas sucias e infectadas, mientras que el tatuaje, las prácticas sexuales inseguras o los servicios de salud inadecuados representan riesgos adicionales. Muchas prisiones no reciben suficientes fondos para cubrir el costo de los servicios de salud necesarios y menos para los medicamentos retrovirales de VIH. Aún en los países en que tales medicinas están disponibles para los prisioneros, muchas veces se interrumpe el tratamiento una vez que el prisionero es liberado, y esto puede conducir a que el tratamiento falle, con sus propias consecuencias negativas. Cuando son liberados, los prisioneros que viven con VIH deben tener acceso a programas de tratamiento en la comunidad para así continuar teniendo el apoyo, asesoramiento y tratamiento adecuados. Las mujeres también deben tener acceso a servicios de salud reproductiva y planificación familiar. Los niños que han nacido con VIH/SIDA también deben ser cuidados dentro y fuera de la prisión. Estos programas no sólo ayudarán a los individuos a reintegrarse de manera segura en la sociedad, sino que prevendrán más infecciones en la comunidad.

Suazilandia

Asesoramiento y análisis de VIH

La Prisión Central Matsapha, que son instalaciones de máxima seguridad en Suazilandia, se ha convertido en el primer lugar en que se dispone de un centro de asesoramiento y análisis dedicado a los prisioneros. Se proveen preservativos a los prisioneros que son liberados como medio para evitar la transmisión del VIH/SIDA.

Para prevenir la transmisión del VIH/SIDA y otras enfermedades contagiosas, los Gobiernos deben tratar los problemas de hacinamiento en las prisiones y las malas condiciones de vida y sanitarias en las mismas, dado que ambos afectan el índice de infección. Otras estrategias de prevención incluyen la provisión de cloro, preservativos y agujas limpias y programas de mantenimiento de metadona. Es importante concientizar tanto al personal de la prisión como a los reclusos acerca del VIH/SIDA, sin juzgar, incluyendo información fácil de entender y accesible para que los prisioneros sean conscientes de la extensión de su enfermedad y de los modos en que pueden evitar transmitirla. Las administraciones de las prisiones también deben tener acceso a más información acerca de los prisioneros que viven con VIH/SIDA para que puedan evaluar y vigilar el problema más eficazmente.

Los prisioneros que entran en las últimas etapas de enfermedades crónicas o terminales – incluyendo pero no limitándose al VIH — requieren cuidados terminales especializados. Son muy pocas las prisiones equipadas para proveer dicho cuidado. Los programas de liberación por compasión permiten que los prisioneros con enfermedades terminales sean liberados de la prisión antes de completar su sentencia. Dichos programas se recomiendan en las directrices de la OMS sobre infección VIH y SIDA en las prisiones.

213 Véase Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *HIV and AIDS in Places of Detention*.

L. Prisioneros liberados después de una larga privación de la libertad anterior al juicio

En muchas jurisdicciones penitenciarias de todo el mundo, los detenidos antes del juicio representan un porcentaje muy alto de la población de la prisión y a veces son más que los prisioneros convictos. Los sistemas de justicia penal ineficientes e ineficaces y las demoras en presentar la acusación o el caso ante el tribunal son algunas de las causas raíz de esta situación. El uso limitado de alternativas a la detención previa al juicio también es causa de que se tenga a una gran cantidad de prisioneros en prisión preventiva.

Algunos encausados pueden permanecer detrás de rejas por muchos años. Pero como aún no han sido sentenciados, usualmente tienen menos acceso a los programas o entrenamiento que los prisioneros convictos. En efecto, están atrapados en la desafortunada situación de ser presumidos inocentes pero se los trata como si ya hubieran sido declarados culpables. Aquellos que son liberados después de estar en prisión preventiva por mucho tiempo tienen que confrontar los efectos de su prolongado aislamiento y exclusión de la comunidad, que probablemente incluye pérdida del trabajo, contactos y redes sociales.

Para asegurar que se reintegren exitosamente después de ser puestos en libertad, los encausados deben siempre mantenerse separados de los delincuentes convictos durante su encarcelamiento y permitirse las visitas periódicas de familiares y amigos. Los detenidos encausados, especialmente los menores, deben tener acceso a programas apropiados de educación y recreación.

En muchas instancias, los encausados que son liberados sin pena o acusación (incluso después de una sentencia absolutoria) confrontan la misma estigmatización y exclusión de su comunidad como si hubieran sido condenados. La mera sugerencia de una acusación puede acarrear vergüenza, miedo y otras consecuencias sociales negativas para el individuo. En algunos casos, aquellos que han sido acusados pero no denunciados o convictos formalmente ya han sido juzgados y “condenados” por su comunidad. Puede ser que nunca sean aceptados nuevamente como miembros plenos de la misma. En tales casos, se debe disponer de hogares o refugios de transición por lo menos temporariamente. La reintegración social puede implicar trasladarlos a otra comunidad para asegurar su seguridad. Las ONG pueden ser fundamentales para proveer estos servicios. Al mismo tiempo, la policía debe estar informada y formar parte del sistema de apoyo.

Anexo I. Glosario de términos*

B

asistencia continua El compromiso de proveer servicios y apoyo coherentes a los delincuentes dentro y fuera de la prisión.

asistencia permanente El proceso de proveer cuidado continuo y asegurar que las intervenciones iniciadas en la prisión continúen después de la liberación para permitir que lo logrado se practique y refuerce en la comunidad.

ayuda pos penitenciaria Se refiere al apoyo menos formal que sigue a una intervención estructurada. A veces también se define como un proceso de reintegración del delincuente, voluntario y posterior a la liberación final y el regreso a la comunidad de una manera constructiva, planificada y supervisada.

C

casas de transición (o centros previos a la liberación) Lugares residenciales supervisados que ayudan a sortear la brecha entre la vida bajo custodia y la vida en la comunidad. Permiten que los delincuentes mantengan interacciones sustanciales con el mundo exterior y contacto con la familia y los empleadores o posibles empleadores.

centro de presentación diurna Instalaciones de tratamiento a las que el delincuente está obligado a presentarse diariamente.

correcciones comunitarias Sanciones sin prisión que se imponen a los adultos convictos o menores adjudicados, sea por un tribunal en lugar de una sentencia de prisión o por una junta de libertad bajo palabra con posterioridad a la liberación de la prisión. Los programas de correcciones comunitarias son usualmente operados por organismos de libertad condicional y pueden incluir la supervisión comunitaria en general y también centros de presentación diurna, casas de transición y otras instalaciones residenciales, trabajo en la comunidad y otros programas comunitarios.

* Algunas de las definiciones incluidas aquí han sido adaptadas de las Reglas del Consejo de Europa relativas a la probation (Recomendación CM/Rec (2010) 1, adoptadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 20 de Enero de 2010).

D

delincuentes con necesidades especiales Delincuentes con desafíos físicos, mentales o emocionales notables que les previene o les hace especialmente difícil satisfacer sus necesidades normales y funcionar normalmente en la sociedad.

desistimiento del delito Cuando un delincuente deja de cometer delitos – cese de la delincuencia. También se refiere al proceso por el cual, con o sin la intervención de los organismos de justicia penal, los delincuentes abandonan sus actividades delictivas y se mantienen viviendo sin delinquir por medio del desarrollo de su capital humano (tales como su destreza y conocimientos) o su capital humano (tales como trabajo, familia, conexiones y vinculaciones sociales y participación en la sociedad civil). El concepto está basado en la investigación de la carrera delincuente de estos individuos y los factores asociados con su eventual desistimiento del delito y conducta futura de respeto a la ley.

E

evaluación El proceso de estimación de los riesgos, necesidades y cualidades personales de un delincuente antes de planificar una intervención y/o aconsejar a las autoridades judiciales u otras competentes. También puede incluir la identificación de las medidas a tomar para reducir la probabilidad de re-delincuencia.

F

factores de recuperación (o factores de protección) Factores que reducen los riesgos de persistir en la conducta delictiva asociada con los factores de riesgo.

factores de riesgo Los factores que ponen en riesgo a los delincuentes y les hacen difícil funcionar normalmente en la sociedad y desistir de la delincuencia.

H

hogar de tratamiento residencial Instalaciones de base comunitaria que reciben a los delincuentes y les ofrecen programas de tratamiento u otras formas de intervención. Los delincuentes pueden asistir al hogar voluntariamente.

I

informe de consulta social (o informe de presencia) Informe que se presenta ante el tribunal conteniendo un panorama general y un resumen de los antecedentes, modos de delinquir, necesidades, circunstancias del delincuente y demás factores diseñados para asistir al juez en la determinación de la sentencia para ese individuo.

| | |
|---|---|
| institucionalización | Proceso por el cual los prisioneros aceptan y se integran en la cultura y vida social de la sociedad penitenciaria. |
| <hr/> | |
| integración social | Se refiere al proceso de integración social y psicológica dentro del ambiente social del individuo. En los campos de prevención del delito y justicia penal, en donde se lo usa frecuentemente, el término se refiere más específicamente a las diversas formas de intervención y programas para los individuos para prevenir que se involucren en una conducta criminal o, para aquéllos que ya están en conflicto con la ley, para reducir la probabilidad de reincidencia. |
| <hr/> | |
| intervención | Toda acción que se realice para supervisar, tratar, asistir o guiar a los delincuentes con el propósito de evitar que cometan más delitos y ayudarles a vivir respetando la ley. |
| <hr/> | |
| intervenciones posteriores a la liberación | Intervenciones destinadas a prevenir la reincidencia y facilitar la reintegración social de delincuentes después de ser puestos en libertad. La longitud del período posterior a la liberación puede variar y durar por meses, y aún años, para lograr una reintegración social exitosa. |

L

| | |
|-----------------------------|---|
| libertad anticipada | Todas las formas de liberación antes de que se haya cumplido totalmente la sentencia de prisión, incluyendo la libertad bajo palabra, la libertad condicional o el indulto condicional. |
| <hr/> | |
| libertad condicional | Se refiere a la implementación en la comunidad de sanciones y medidas, definidas por ley e impuestas a un delincuente. Incluye una gama de actividades e intervenciones que incluyen supervisión, guía y asistencia destinadas a la integración social de un delincuente, como así también a contribuir a la seguridad comunitaria. |

M

| | |
|--------------|--|
| menor | Un niño o persona joven que, según el sistema legal respectivo, debe ser tratado por un delito en forma diferente al adulto. |
|--------------|--|

P

| | |
|--|--|
| planificación de la reinserción | El proceso por el cual los delincuentes planifican su propia reinserción y toman medidas eficaces para prepararse para vivir en la comunidad después de ser liberados de su detención. Incluye comunicaciones con la comunidad y, cuando corresponde, con su familia. También incluye las medidas preparatorias y las actividades de planificación que las autoridades de la prisión y los organismos comunitarios puedan realizar para facilitar eventualmente la reinserción del delincuente y asegurar la continuidad de los cuidados después de la liberación del delincuente. |
|--|--|

prevención de la recaída La acción de prevenirse a sí mismo o prevenir que otra persona se deslice nuevamente hacia una conducta indeseable o no saludable por medio de la identificación de las primeras señales o el reconocimiento de situaciones de alto riesgo, generalmente usando instrumentos cognitivo-conductuales.

programa de reasentamiento Una intervención sistemática y basada en pruebas para trabajar con el delincuente, detenido o ya liberado, de modo que las comunidades queden mejor protegidas y se reduzca significativamente la re-delinuencia.

programas de reintegración social Se refieren a intervenciones diseñadas para ayudar a los delincuentes que han sido encarcelados a reintegrarse a la comunidad después de ser puestos en libertad. También puede designar a las intervenciones que son alternativas al encarcelamiento. .

R

rehabilitación Se refiere a una amplia variedad de intervenciones destinadas a promover el desistimiento del delito y la restauración de un delincuente al estado de persona respetuosa de la ley.

reincidencia (o re-delinuencia) Se refiere a si una persona que es objeto de una intervención de la justicia penal (pena) comete un nuevo delito. Por lo tanto la reincidencia es un indicador clave del desempeño de los programas e iniciativas de reintegración social.

reinserción La reinserción se da al finalizar el encarcelamiento, a veces bajo supervisión formal (por ej. bajo palabra), y a veces sin ninguna asistencia. La mayoría de los individuos encarcelados, a menos que mueran o sean ejecutados, son eventualmente liberados de la prisión. “Reinserción” también se refiere a un proceso por el cual los prisioneros pasan de estar detenidos a vivir en la comunidad.

S

sanciones comunitarias Medidas y sanciones impuestas por una autoridad judicial o administrativa que mantiene a los delincuentes en la comunidad e implican algunas restricciones a su libertad por medio de la imposición de condiciones y/o obligaciones.

Anexo II. Bibliografía

Bartels, L., y A. Gaffney. *Good Practice in Women's Prisons: A Literature Review*. Canberra: Australian Institute of Criminology, 2011. Disponible en www.aic.gov.au/documents/4/E/5/%7B4E5E4435-E70A-44DB-8449-3154E6BD81EB%7Dtbp041.pdf.

Bath, C., y K. Edgar. *Time is Money: Financial Responsibility after Prison*. London: Prison Reform Trust and UNLOCK, 2010. Disponible en www.prisonreformtrust.org.uk/Portals/0/Documents/Time%20is%20Money_8a_Layout%201.pdf.

Borzycki, M. *Interventions for Prisoners Returning to the Community*. Canberra: Australian Institute of Criminology, 2005. Disponible en www.aic.gov.au/publications/previous%20series/other/61-80/Interventions%20for%20prisoners%20returning%20to%20the%20community.aspx.

Borzycki, M., y E. Baldry. Promoting integration: the provision of prisoner post-release services. *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, N. 262. Canberra: Australian Institute of Criminology, September 2003. Disponible en www.aic.gov.au/documents/B/E/1/%7BBE1D2200-9EC7-4939-8EDE-F63EECAB75D3%7Dtandi262.pdf.

Canadian Families and Corrections Network. *Time's up: a reintegration toolkit for families*. 2008. Disponible en www.cfcn-rcafd.org/text/timesup.pdf.

Casey, J., y B. Jarman. *The Social Reintegration of Ex-Prisoners in Council of Europe Member States*. Brussels: Quaker Council for European Affairs, 2011. Disponible en www.ceplibertadcondicional.org/uploaded_files/rprt-reintegration-full-en-may-2011.pdf.

Council of State Governments. *Report of the Reinsertion Policy Council: Charting the Safe and Successful Return of Prisoners to the Community*. New York: 2005. Disponible en <http://reentry-policy.org/Report/About>.

Davies, M. The reintegration of elderly prisoners: an exploration of services provided in England and Wales. *Internet Journal of Criminology*, 2011. Disponible en www.internetjournalofcriminology.com/Davies_The_Reintegration_of_Elderly_Prisoners.pdf.

Fabelo, T., G. Nagy y S. Prins. *A Ten-Step Guide to Transforming Conditional Release Departments to Reduce Recidivism*. New York: Council of State Governments Justice Center, 2011. Disponible en http://knowledgecenter.csg.org/drupal/system/files/A_Ten-Step_Guide_to_Transforming_Libertad_condicional_Departments_to_Reduce_Reincidence.pdf.

Griffiths, C. T., Y. Dandurand y D. Murdoch. *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*. Ottawa: Public Safety Canada, National Crime Prevention Centre, 2007. Disponible en www.publicsafety.gc.ca/res/cp/res/_fl/soc-reint-eng.pdf.

Harrington, R., y S. Bailey. *Mental Health Needs and Effectiveness of Provision for Young Offenders in Custody and in the Community*. London: Youth Justice Board for England and Wales, 2005. Disponible en <http://yjbpublishings.justice.gov.uk/en-gb/Resources/Downloads/Mental-HealthNeedsfull.pdf>.

Jacobson, J., C. Phillips y K. Edgar. “Double Trouble”?: *Black, Asian and Minority Ethnic Offenders’ Experiences of Resettlement*. London: Clinks and Prison Reform Trust, 2010. Disponible en www.prisonreformtrust.org.uk/Publications/vw/1/ItemID/92.

La Vigne, N. G., J. Cowan y D. Brazzell. *Mapping Prisoner Reentry: An Action Research Guidebook*. 2nd ed. Washington, D.C.: Urban Institute, Justice Policy Center, 2006. Disponible en www.urban.org/UploadedPDF/411383_reentry_guidebook.pdf.

La Vigne, N. G., y otros. *Prisoner Reentry and Community Policing: Strategies for Enhancing Public Safety*. Washington, D.C.: Urban Institute, Justice Policy Center, and United States Department of Justice, 2006. Disponible en www.urban.org/UploadedPDF/411061_COPS_reentry_monograph.pdf.

Talbot, J. *Prisoners’ Voices: Experiences of the Criminal Justice System by Prisoners*. London: Prison Reform Trust, 2008. Disponible en www.wwda.org.au/talbot1.pdf.

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Afghanistan: Female Prisoners and their Social Reintegration*. Vienna: 2007. Disponible en www.UNODC.org/pdf/criminal_justice/Afghan_women_prison_web.pdf.

_____. *Compendium of United Nations Standards and Norms in Crime Prevention and Criminal Justice*. Vienna: 2006. Disponible en www.UNODC.org/pdf/compendium/compendium_2006.pdf.

_____. *Custodial and Non-Custodial Measures: Social Reintegration*. Criminal Justice Evaluación Toolkit. Vienna: 2006. Disponible en www.UNODC.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/4_Social_Reintegration.pdf.

_____. *Handbook for Prison Leaders: A Basic Training Tool and Curriculum for Prison Managers Based on International Standards and Norms*. Criminal Justice Handbook Series. Sales N. E.10.IV.4. Disponible en www.UNODC.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_Handbook_for_Prison_Leaders.pdf.

_____. *Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment*. Criminal Justice Handbook Series. Sales N. E.08.IV.4. Disponible en www.UNODC.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_Women_and_Imprisonment.pdf.

_____. *Handbook of Basic Principles and Promising Practices on Alternatives to Imprisonment*. Criminal Justice Handbook Series. Sales N. E.07.XI.2. Disponible en www.UNODC.org/pdf/criminal_justice/07-80478_ebook.pdf.

_____. *Handbook on Prisoners with Special Needs*. Criminal Justice Handbook Series. Sales N. E.09.IV.4. Disponible en www.UNODC.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_Prisoners_with_Special_Needs.pdf.

_____. *Handbook of Introduction on Prison Overcrowding* (forthcoming).

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Organización Mundial de la Salud y Programa Conjunto de Naciones Unidas sobre VIH/SIDA. *HIV and AIDS in Places of Detention: A Toolkit for Policymakers, Programme Managers, Prison Officers and Health-care Providers in Prison Settings*. Vienna: 2008. Disponible en www.UNODC.org/documents/hiv-aids/V0855768.pdf.

_____. *HIV/AIDS Prevention, Care, Treatment and Support in Prison Settings: A Framework for an Effective National Response*. Vienna: 2006. Disponible en www.UNODC.org/pdf/criminal_justice/HIV-AIDS_Prevention_Care_Treatment_and_Support_in_Prison_Settings.pdf.

Willis, M., y J.-P. Moore. *Reintegration of Indigenous Prisoners*. Research and Public Policy Series, N. 90. Canberra: Australian Institute of Criminology, 2008. Disponible en www.aic.gov.au/documents/4/1/E/%7B41EFB68A-8B0A-43F8-A747-E71315F88751%7Drpp90.pdf.

Youth Justice Board for England and Wales. *Assessment, Planning Interventions and Supervision*. London: 2008. Disponible en www.yjb.gov.uk/publications/Resources/Downloads/APIS-source_final.pdf.



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Vienna International Centre, PO Box 500, 1400 Vienna, Austria
Tel: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org





UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito



Manual de
**Seguridad Dinámica e
Inteligencia Penitenciaria**

SERIE DE MANUALES DE JUSTICIA PENAL

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO
Viena

Manual de
SEGURIDAD DINÁMICA E INTELIGENCIA PENITENCIARIA

SERIES DE MANUALES DE JUSTICIA PENAL



NACIONES UNIDAS
Nueva York, 2015

© Naciones Unidas, Diciembre de 2015. Todos los derechos reservados. Esta publicación no ha sido editada oficialmente. Producción editorial: Inglés, Publicaciones y Sección bibliotecaria, Oficina de las Naciones Unidas en Viena.

© Naciones Unidas, Agosto de 2016 para la publicación en español. Todos los derechos reservados. La impresión de la presente publicación ha sido elaborada a través del Proyecto PANZ59 “Consolidando los avances de la reforma penitenciaria en Panamá” de la Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe en Panamá (UNODC ROPAN). Traducción no oficial. La traducción para el español de la presente publicación fue elaborada por el Servicio Penitenciario Federal de la República Argentina. Las denominaciones empleadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto la delimitación de sus fronteras o límites.

Reconocimientos

Este Manual fue preparado para la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) por el Prof. Dr. Shane Bryan, consultor en reforma penitenciaria y justicia penal. Wayne Bastin (Regional Fusion and Law Enforcement Centre for Safety and Security at Sea) y John Wilcox (UNODC) hicieron una importante contribución al desarrollo del Manual, redactando materiales para su inclusión en los capítulos sobre inteligencia penitenciaria y proporcionando valiosos comentarios sobre los borradores del Manual.

Contribuyeron a lo largo del desarrollo del Manual las siguientes personas: Piera Barzano, Shanaka Jayasekara, Joanne Jousif y Philipp Meissner (UNODC). Algunos de los materiales incluidos en el Manual se basan en un trabajo anterior producido por Tomris Atabay y Danny McAllister. El Manual ha sido revisado por Loraine Rossati.

Contenido

| | |
|--|-----------|
| Reconocimientos..... | iii |
| Introducción..... | 1 |
| Para quiénes fue hecho este manual..... | 1 |
| Lo que cubre el manual..... | 1 |
| ¿Por qué un manual?..... | 3 |
| Tratar a todos los reclusos de manera humana | 4 |
| Medidas menos restrictivas necesarias..... | 6 |
| Cómo equilibrar los tipos de medidas de seguridad | 7 |
| Medidas especiales de máxima seguridad | 8 |
| La importancia de la inteligencia penitenciaria | 9 |
| Cómo aplicar el manual | 9 |
| Capítulo 1. Marco y funciones de la seguridad penitenciaria | 11 |
| Seguridad física | 11 |
| Seguridad procedimental..... | 14 |
| Evaluación y categorización..... | 15 |
| Evaluación de riesgos | 16 |
| Categorización y distribución | 18 |
| Recuento y control..... | 19 |
| Recuento de reclusos | 19 |
| Recuento de artículos que representan un riesgo | 20 |
| Control de desplazamientos..... | 20 |
| Registro..... | 21 |
| Comunicaciones y vigilancia..... | 23 |
| Marco de la seguridad penitenciaria..... | 26 |
| Gestión de la seguridad dentro del ámbito penitenciario | 26 |
| Auditoría de la seguridad | 27 |
| Evaluación encubierta | 29 |
| Círculos concéntricos de protección | 29 |
| Capítulo 2. Seguridad Dinámica..... | 33 |
| Elementos esenciales de la seguridad dinámica..... | 33 |
| Relaciones profesionales y constructivas con los reclusos | 35 |
| Capacidades interpersonales..... | 36 |
| Selección de personal y capacitación..... | 36 |
| Incorporación de la seguridad dinámica en las políticas operativas | 38 |

| | |
|--|-----------|
| Gestión de unidades dentro de establecimientos penitenciarios y supervisión directa | 39 |
| Recopilación de información | 41 |
| Prevención de actos de corrupción del personal penitenciario y de actos de manipulación | 41 |
| Actividades constructivas para los reclusos | 43 |
| Capítulo 3. Inteligencia penitenciaria: definiciones, administración y organización . | 49 |
| Importancia de la inteligencia penitenciaria..... | 49 |
| Definiciones | 50 |
| Normativa y organización de la inteligencia..... | 54 |
| Establecer mecanismos de salvaguardia efectivos..... | 56 |
| Enfoque basado en varios organismos..... | 57 |
| Funcionarios de inteligencia policial que trabajan en establecimientos penitenciarios | 58 |
| Vigilancia encubierta..... | 59 |
| Uso de reclusos informantes..... | 61 |
| Capítulo 4. Inteligencia penitenciaria: ciclo, proceso y elementos..... | 63 |
| Asignación de tareas (también denominado dirección) | 64 |
| Recopilación..... | 65 |
| Importancia del personal penitenciario en la recopilación de información..... | 66 |
| Áreas de recopilación dentro del contexto penitenciario..... | 67 |
| Planificación de la recolección de información | 68 |
| Canales de investigación..... | 69 |
| Documentos de Información de Seguridad | 69 |
| Evaluación..... | 71 |
| Cotejo | 72 |
| Análisis..... | 73 |
| Difusión | 74 |
| Informes de Inteligencia | 74 |
| Intercambio de Inteligencia | 75 |
| Acciones de Inteligencia | 75 |
| Reevaluación | 76 |
| Anexos | |
| 1. Documento de Información de Seguridad: plantilla y guía para completarlo | 77 |
| 2. Informe de Inteligencia: plantilla y guía para completarlo | 85 |

Introducción

Para quiénes fue hecho este manual

Este manual integra un conjunto de herramientas que elaboró la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para colaborar con los diferentes países en la implementación de la ley y el desarrollo de la reforma de la justicia penal. Está diseñado para su utilización por parte de todos los actores involucrados en el sistema penitenciario, incluidos quienes formulan políticas, los legisladores, los administradores penitenciarios, los funcionarios de inteligencia penitenciaria y el personal penitenciario. También puede resultar útil para integrantes de otros organismos encargados de hacer cumplir la ley, organizaciones no gubernamentales y otras personas que tengan interés o participen activamente en el campo de la justicia penal y la reforma penitenciaria. Se puede utilizar en una gran variedad de contextos, tanto como documento de referencia o como herramienta de capacitación.

Lo que cubre el manual

El tema del manual es la seguridad penitenciaria, es decir, los medios mediante los cuales se previenen las fugas y otros delitos. Se concentra principalmente en los aportes de la seguridad dinámica y destaca un elemento particular, la inteligencia penitenciaria¹, que ofrece información de inteligencia importante para su utilización dentro de los establecimientos penitenciarios a fin de prevenir fugas y mantener el orden y el control. La justicia penal, las agencias y los organismos de seguridad y encargados de hacer cumplir la ley también pueden recurrir a la inteligencia penitenciaria más extensamente para prevenir que los reclusos dirijan actividades delictivas desde prisión que luego se pudieran materializar en el medio libre. Entre ellas, pueden mencionarse actividades relacionadas con el crimen organizado, actividades de bandas o grupos terroristas, el narcotráfico, y la intimidación o corrupción de testigos, jueces, abogados o miembros del jurado.

En el capítulo 1, se describen los tres elementos claves de la estructura de la seguridad penitenciaria: la seguridad física, la seguridad procedimental y la seguridad dinámica. Asimismo, se enmarca a estos tres elementos dentro del contexto de los instrumentos internacionales de derechos humanos. De este modo, queda claro que los derechos humanos y una seguridad efectiva son compatibles y que ambos pueden convivir en

¹Si bien el término “inteligencia” puede tener connotaciones negativas en algunas jurisdicciones, en la actualidad, las administraciones penitenciarias y los organismos encargados de hacer cumplir la ley de la mayoría de los Estados Miembros suelen utilizarlo de manera habitual.

un establecimiento penitenciario bien gobernado. A tal efecto, se describen las cuatro funciones principales de la seguridad de alto nivel (categorización y evaluación, contabilidad y control, registro, comunicaciones y vigilancia), a la vez que se identifican los puntos de referencia y los objetivos relacionados. Por otra parte, se analizan la importancia de la evaluación de riesgos de seguridad y los indicadores de riesgo para la seguridad.

La seguridad dinámica y la importancia del personal que supervisa y tiene relación directa con los reclusos integran el capítulo 2. Allí se destaca la necesidad de que el personal se comunique con los reclusos, tenga contacto habitual con ellos, establezca relaciones profesionales y pueda involucrarse en su vida cotidiana. Se estudia también la importancia de prevenir el condicionamiento y la manipulación del personal. En la segunda parte del capítulo, se hace hincapié en otro elemento de la seguridad dinámica: la implementación de un programa de actividades constructivas que ofrezcan oportunidades de cambio y desarrollo a los reclusos, para que puedan adquirir habilidades, así como mantener su salud y su actividad social e intelectual. Cabe destacar que tales programas contribuyen a la seguridad penitenciaria, dado que se mantiene a los reclusos activos y ocupados.

En el capítulo 3, se define qué se entiende por inteligencia, antes de pasar a explicar los fundamentos de la recopilación de información de inteligencia en los establecimientos penitenciarios. Así, se describen los tipos de información de inteligencia y se brindan definiciones de los términos claves que utilizan quienes practican actividades de inteligencia. Del mismo modo, se analizan la organización y las políticas que se requieren para que la aplicación de las actividades de inteligencia en los establecimientos penitenciarios resulte efectiva. A continuación, se detalla el rol y la función de la Unidad de Inteligencia Penitenciaria. Se destaca, además, la necesidad de contar con mecanismos de salvaguardia efectivos. Se analizan cuestiones de coordinación interna y externa y se subraya la importancia del trabajo conjunto entre diversos organismos. Por otra parte, se examinan el rol y los beneficios de contar con funcionarios de inteligencia policial en los establecimientos penitenciarios. El uso de reclusos informantes y de medidas de vigilancia encubierta implica encontrar un cauto equilibrio entre los derechos de los reclusos y la necesidad de investigar la criminalidad, lo cual se considera al final del capítulo.

En el último capítulo (capítulo 4), se detalla el ciclo de las actividades de inteligencia, sus componentes y los principios que las rigen. Se describen los elementos claves del ciclo de las actividades de inteligencia en detalle: asignación de tareas, recopilación de información, evaluación, constatación, análisis, difusión y reevaluación. En los anexos, se ofrecen ejemplos de diversos formularios modelos que se relacionan con las actividades de inteligencia.

En el manual, se tienen en cuenta los desafíos a los que se enfrentan los directores de los establecimientos penitenciarios para poder administrar establecimientos seguros, así como la importancia de la información de inteligencia de buena calidad para garantizar la seguridad y el ordenamiento adecuado de un establecimiento, y para que los reclusos no tengan la posibilidad de dirigir actividades delictivas que se concreten fuera de prisión. El objetivo de este manual es complementar las demás publicaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (DOMP) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos

Humanos (ACNUDH) que describen con mayor detalle temas específicos y grupos de reclusos². Se debe destacar que este manual no cubre específicamente las operaciones y la gestión de la seguridad penitenciaria y que, en tal sentido, no procura ser un manual de seguridad.

Para obtener mayor información sobre gestión de seguridad penitenciaria y reclusos de alto riesgo, se puede consultar el Manual de gestión de reclusos de alto riesgo de UNODC.

¿Por qué un manual?

La credibilidad de cualquier sistema penitenciario reside en la capacidad de mantener a los reclusos tras las rejas; en otras palabras, en prevenir la fuga y la comisión de más delitos durante su detención. Esta es una de las actividades fundamentales de la administración penitenciaria, ya que protege al público de otros actos delictivos, contribuye a generar la confianza del público, de los medios y de los actores políticos en el sistema de justicia penal y en la ley, y permite que los reclusos se beneficien de las actividades de rehabilitación que se ofrecen dentro del sistema penitenciario. Las consecuencias de los errores pueden ser graves. Hubo instancias en las que ciertos reclusos detenidos o que se habían fugado cometieron actos de terrorismo, asesinato o provocaron lesiones graves a miembros del público y personal encargado de hacer cumplir la ley, o que incluso participaron de otras actividades delictivas graves.

La seguridad penitenciaria se refiere no solo a los medios por los cuales se pueden prevenir las fugas, sino también a las medidas necesarias para evitar que los reclusos de alto riesgo dirijan actividades delictivas desde prisión para que se concreten en el medio libre. Entre ellas, pueden mencionarse actividades relacionadas con el crimen organizado, el liderazgo de bandas o grupos terroristas, la dirección de acciones vinculadas con el narcotráfico, y el intento de intimidar o corromper a testigos, jueces, abogados o miembros del jurado.

El hecho de mantener un equilibrio justo entre las medidas de seguridad y las obligaciones consagradas en el derecho internacional (es decir que los derechos humanos fundamentales de los reclusos deben ser respetados y que se los debe tratar según estas premisas) puede resultar un desafío para los administradores penitenciarios cuando deben enfrentarse a reclusos que están decididos a darse a la fuga o a cometer delitos.

²UNODC: Manual para administradores penitenciarios; Manual para la gestión de archivos de prisioneros; Manual sobre reclusos con necesidades especiales; Manual sobre mujeres y encarcelamiento. DOMP: Manual de la gestión de los incidentes en la prisión. ACNUDH: Los derechos humanos y las prisiones (Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones; Recopilación de instrumentos internacionales de derechos humanos relacionados con la administración de justicia; Guía para el instructor en derechos humanos para funcionarios de prisiones; Manual de bolsillo de normas internacionales de derechos humanos para funcionarios de prisiones). Véase también en el Centro Internacional de Estudios Penitenciarios (ICPS): La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos (segunda edición).

“Es imprescindible contar con cárceles seguras para lograr que nuestro sistema de justicia se constituya en un arma efectiva contra el delito. Cuando los reclusos, ya sea que estén condenados o procesados, quedan bajo nuestra custodia, deben saber, al igual que el público, que no saldrán de ese lugar hasta que se los libere legalmente...”

La contribución directa que pueden hacer nuestras cárceles para la reducción permanente de la tasa delictiva en el país también reside en la forma en que allí se trata a los reclusos. Sin embargo, no podemos destacar como corresponde la importancia del profesionalismo y del respeto de los derechos humanos”.

- Nelson R. Mandela (En diálogo con el Departamento de Servicios Correccionales de Sudáfrica, 1998)

Tratar a todos los reclusos de manera humana

Uno de los principios fundamentales del derecho internacional y de los estándares internacionales relevantes en materia de tratamiento de los reclusos es que se los debe tratar de manera humana y respetando la dignidad y los derechos inherentes al ser humano³. En virtud del derecho internacional, se prohíben la tortura y el trato inhumano o degradante respecto de cualquier recluso, incluso respecto de aquellos que se consideran de alto riesgo. Las administraciones penitenciarias no pueden invocar circunstancia alguna como justificativo del empleo de tortura o malos tratos⁴.

El trato de los reclusos de manera humana no entorpece la seguridad y el orden en los establecimientos penitenciarios. Por el contrario, resulta fundamental para garantizar que una cárcel sea segura. Las buenas prácticas en la gestión penitenciaria han demostrado que cuando se respetan los derechos humanos y la dignidad de los reclusos y cuando se los trata de manera justa es menos probable que estos provoquen disturbios y alteren el orden, además de aceptar la autoridad del personal penitenciario sin inconvenientes.

Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

Artículo 3

Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 10

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

³Artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Reglas 1 y 5(1) de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela); Principios 1 y 6 del Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión; Reglas 1 y 72.1 de las Reglas Penitenciarias Europeas; Principio I de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas; Recomendaciones 1 a 3 de la Declaración de Kampala sobre las condiciones penitenciarias en África; párr. 3 de la Recomendación CM/Rec(2014)3 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a los delincuentes peligrosos, Adoptada por el Comité de Ministros el 19 de febrero de 2014 en la 1192ª sesión de los Delegados de Ministros.

⁴Artículos 2 y 16 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT); Artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Artículo 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; Regla 1 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela).

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)

Regla 1

Todos los reclusos serán tratados con el respeto que merecen su dignidad y valor intrínsecos en cuanto seres humanos. Ningún recluso será sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, contra los cuales se habrá de proteger a todos los reclusos, y no podrá invocarse ninguna circunstancia como justificación en contrario. Se velará en todo momento por la seguridad de los reclusos, el personal, los proveedores de servicios y los visitantes.

Regla 36

La disciplina y el orden se mantendrán sin imponer más restricciones de las necesarias para garantizar la custodia segura, el funcionamiento seguro del establecimiento penitenciario y la buena organización de la vida en común.

Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley

Artículo 2

En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.

Reglas Penitenciarias Europeas

Regla 49

Se mantendrá el orden en la prisión teniendo en cuenta los requisitos de seguridad y de disciplina, pero al mismo tiempo asegurando a los detenidos unas condiciones de vida que respeten la dignidad humana y ofreciéndoles un programa completo de actividades, de acuerdo con la regla 25.

Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas

Principio I

Toda persona privada de libertad que esté sujeta a la jurisdicción de cualquiera de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos será tratada humanamente, con irrestricto respeto a su dignidad inherente, a sus derechos y garantías fundamentales, y con estricto apego a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

En particular, y tomando en cuenta la posición especial de garante de los Estados frente a las personas privadas de libertad, se les respetará y garantizará su vida e integridad personal, y se asegurarán condiciones mínimas que sean compatibles con su dignidad.

Se les protegerá contra todo tipo de amenazas y actos de tortura, ejecución, desaparición forzada, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, violencia sexual, castigos corporales, castigos colectivos, intervención forzada o tratamiento coercitivo, métodos que tengan como finalidad anular la personalidad o disminuir la capacidad física o mental de la persona.

Sin embargo, puede resultar necesario y legítimo limitar ciertos derechos para mantener la seguridad. También es posible que se requieran medidas de seguridad adicionales para garantizar que los reclusos no se darán a la fuga y que no provocarán autolesiones

ni causarán daños a terceros dentro del establecimiento penitenciario. No obstante, estas limitaciones y medidas adicionales jamás deben llegar a socavar la dignidad y la condición humana de los reclusos.

Medidas menos restrictivas necesarias

Uno de los principios fundamentales de una buena gestión penitenciaria es que los reclusos deberían estar sujetos a las medidas menos restrictivas necesarias para la protección del público, de otros reclusos y del personal⁵. Las restricciones que se establecen respecto de los derechos de los reclusos deben respetar los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, rendición de cuentas y no discriminación. Todas las limitaciones que se imponen a un recluso deben efectuarse conforme a la legislación nacional y tener un objetivo legítimo. Las medidas deben ser necesarias. En otras palabras, debe quedar muy claro que si se utilizaran medios menos restrictivos, no se cumpliría el objetivo de garantizar la seguridad. Todas las medidas restrictivas deben ser proporcionales al riesgo que implican y generar un equilibrio adecuado entre la protección de los derechos fundamentales del recluso y la interferencia legítima del Estado en el ejercicio de sus derechos. Dicha interferencia debe ser lo menos invasiva posible para cumplir el objetivo de garantizar la seguridad y el orden en los establecimientos penitenciarios y debe imponerse durante el plazo más breve posible. Por último, las decisiones deberían ser objetivas e imparciales, y considerar únicamente los factores relevantes. No debería haber discriminación alguna respecto de ciertos grupos de reclusos, ya sea en razón de raza, color, religión, etnia, nacionalidad, género, orientación sexual, opiniones políticas o cualquier otro factor⁶. Las medidas de seguridad que se aplican a todos los reclusos se deben evaluar periódicamente y, si fuera necesario, estas deben ser actualizadas.

En general, la cantidad de reclusos que presentan un riesgo legítimo de fuga y que requieren de estas medidas adicionales es mínima y es importante que solo esos reclusos que fueron clasificados en esta categoría sean custodiados en condiciones de alta seguridad. Este principio requiere de una evaluación de riesgos adecuada al momento de admisión en prisión a fin de decidir el nivel de seguridad más adecuado para cada recluso. También se requieren evaluaciones periódicas para que aquellos reclusos, cuyos comportamientos ya no representen un riesgo, sean redistribuidos a condiciones menos restrictivas.

⁵Regla 36 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela); Reglas 3 y 18.10 de las Reglas Penitenciarias Europeas; párr. 4 de la Recomendación CM/Rec(2014)3 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a los delincuentes peligrosos (Adoptada por el Comité de Ministros el 19 de febrero de 2014).

⁶Para obtener información sobre el debate de la prueba de la aplicación de los principios de proporcionalidad, legalidad, rendición de cuentas, necesidad y no discriminación (PLANN, por sus siglas en inglés) en relación con las decisiones relativas al régimen de aislamiento, véase el párr. 55 de los Estándares del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) de 2002 (Rev. 2013). Véanse también los párrs. 52 a 54 del Memorando Explicativo de la Recomendación CM/Rec(2014)3 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a los delincuentes peligrosos, Adoptada por el Comité de Ministros el 19 de febrero de 2014 en la 1192ª sesión de los Delegados de Ministros.

Cómo equilibrar los tipos de medidas de seguridad

Del mismo modo, debe haber un equilibrio adecuado entre los distintos tipos de medidas de seguridad. La seguridad en los establecimientos penitenciarios se garantiza a través de medios físicos de seguridad (como muros, rejas en las ventanas, puertas y cerraduras, sistemas de alarma y demás), de medios procedimentales (es decir, procedimientos que se deben seguir, como las normas vinculadas con los desplazamientos intramuros de los reclusos, las posesiones que ellos pueden conservar, y el registro de reclusos y de su lugar de alojamiento, entre otros) y de la seguridad dinámica (la cual requiere de personal alerta que interactúe con los reclusos de manera positiva y que se involucre con ellos en actividades constructivas, de modo tal que el personal pueda anticipar y prevenir problemas antes de que se presenten).

Se debe mantener un equilibrio adecuado entre los aspectos físico, procedimental y dinámico de la seguridad en el caso de todos los reclusos, incluso los de alto riesgo. Este correcto equilibrio para prevenir fugas y mantener el orden dependerá de una gran variedad de factores, como las condiciones de las instalaciones penitenciarias, el nivel de tecnología disponible, la cantidad de personal y el tipo de reclusos alojados. Por ejemplo, cuando la seguridad física es frágil (quizá en el caso de entornos de bajos recursos o posconflicto), la seguridad procedimental y dinámica cobran mayor relevancia.

En algunas jurisdicciones, se presta demasiada atención a los aspectos físico y procedimental de la seguridad en el caso de los reclusos alojados en establecimientos de alta seguridad, mientras que se descuida la importancia de la seguridad dinámica. En algunos sistemas penitenciarios, se desalienta activamente la interacción del personal con los reclusos de alto riesgo. En efecto, este manual destacará que los principios de la seguridad dinámica se aplican específicamente a los reclusos de alto riesgo para garantizar la prevención y el abordaje de eventuales fugas, incidentes y amenazas para la seguridad de terceros antes de que estas tengan lugar. En el caso de los reclusos de alto riesgo, el ejercicio adecuado de este equilibrio es una forma de medir el profesionalismo de la administración penitenciaria.

“El concepto de la seguridad dinámica implica que el personal penitenciario subalterno debe estar capacitado y motivado para desarrollar buenas relaciones personales con los reclusos, para entenderlos y comprenderlos como individuos, para ofrecerles ayuda en sus problemas personales con empatía y para involucrarse con ellos mediante un diálogo con un sentido particular.

Los reclusos se contactan con mayor frecuencia y de manera continua con el personal subalterno. La naturaleza de las interacciones diarias con estos integrantes del personal ejerce una gran influencia en las conductas y las actitudes de los reclusos. Las interacciones positivas tienden a reducir las actitudes y las conductas destructivas y favorecen el trabajo constructivo con los detenidos. Asimismo, la seguridad dinámica permite que el personal se dé cuenta con mayor facilidad de las conductas alarmantes por parte de un recluso, como tentativas de fuga, episodios de violencia entre reclusos o contra el personal, el contrabando de artículos prohibidos, etc.

La seguridad dinámica (...) ofrece la posibilidad de proporcionar información de advertencia antes de que se produzcan ciertos incidentes no deseados. Esto permite que el personal penitenciario tome medidas preventivas para desalentar que se produzcan potenciales incidentes peligrosos”.

Párr. 73 de la Recomendación REC (2003)23 (Adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 9 de octubre de 2003), relativa a la Gestión de las administraciones penitenciarias de condenados a cadena perpetua y a otras penas de larga duración.

Medidas especiales de máxima seguridad

En todas las jurisdicciones, suele haber una cantidad de reclusos que, según se considera, representan un alto riesgo en particular para la seguridad y, por lo tanto, deben ser alojados en condiciones de máxima seguridad especial. Si el sistema de evaluación funciona de manera efectiva, la proporción de los reclusos que deben ser alojados en estas condiciones especiales debería ser muy pequeña. En general, se suele alojar a tales reclusos lejos de otros reclusos, ya sea en establecimientos penitenciarios de alta seguridad o en unidades especiales dentro de establecimientos con distintos niveles de seguridad. En muchas jurisdicciones, se establecen restricciones importantes respecto de los derechos de esta clase de reclusos, además de su contexto de encierro altamente restringido, a menudo sin justificativo alguno. Tales restricciones pueden aplicarse, entre otras cuestiones, al acceso de los reclusos al ejercicio, a actividades, a la asociación con otros reclusos, a su comunicación con el exterior y a los efectos personales que se permiten en las celdas. En algunos países, a estos reclusos, se los encadena, esposa o sujeta con camisas de fuerza en forma habitual cada vez que dejan sus celdas, incluso cuando se los lleva a hacer ejercicio al aire libre en un patio de ejercicio seguro.

En algunas jurisdicciones y en evidente incumplimiento de los estándares internacionales, estos reclusos permanecen bajo un régimen de aislamiento durante años y potencialmente durante el plazo de su condena. Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), en particular, prohíben el aislamiento prolongado o indefinido y restringen su utilización a situaciones excepcionales, como último recurso, por el menor tiempo posible y con sujeción a una evaluación independiente. Las reglas también aclaran que el régimen de aislamiento no se impondrá en virtud de la condena de un recluso, y que jamás se aplicará a mujeres y a niños⁷. Del mismo modo, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expresó su opinión sobre el hecho de que los períodos prolongados de aislamiento pueden constituir tortura, u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes⁸.

Los principios de la buena gestión penitenciaria requieren que los principios de legalidad, necesidad, rendición de cuentas, proporcionalidad y no discriminación se apliquen en las decisiones relativas al alojamiento de reclusos en condiciones especiales de máxima seguridad sobre la base de evaluaciones individualizadas y pormenorizadas. En los confines de sus unidades de detención, estos reclusos deberían disfrutar de un régimen relativamente laxo para compensar las restricciones adicionales de su entorno de encierro. Deberían poder asociarse con otros reclusos en su unidad, tener acceso a una serie de actividades en el establecimiento penitenciario y tener contacto con el exterior. El personal penitenciario debería poder mantener la seguridad y el control a través de medios distintos de la prohibición de todas las formas de actividades. A primera vista, esta opción siempre resulta más sencilla, pero se dificultan así las oportunidades de rehabilitación para los reclusos, a la vez que se violan sus derechos.

⁷Reglas 43(1), 44 y 45 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela); véanse también el Principio 7 de los Principios básicos para el tratamiento de los reclusos de las Naciones Unidas; la Declaración de Estambul sobre la utilización y los efectos de la reclusión en régimen de aislamiento, adoptada el 9 de diciembre de 2007 en el Simposio internacional sobre el trauma psicológico en Estambul; y los párrs. 75, 76, 80, 81 y 84 del Informe del Relator Especial sobre la tortura, del 5 de agosto de 2011, A/66/268.

⁸Párr. 6 del Artículo 7 de la Observación General 20 del Comité de Derechos Humanos (1992).

Se deben emplear esfuerzos especiales para desarrollar un buen entorno dentro de las unidades de alta seguridad. El personal debe estar debidamente capacitado para establecer, en la medida de lo posible, relaciones positivas con los reclusos. Esto no solo a los fines de que se trate a los reclusos de manera humana sino para mantener la protección y el control efectivo de la seguridad del personal⁹.

La importancia de la inteligencia penitenciaria

La inteligencia penitenciaria constituye un elemento fundamental para que la seguridad dinámica sea efectiva. La recopilación de información de los reclusos, el monitoreo y la observación atenta de los reclusos y el análisis de tal información deberían conformar la base de la prevención de fugas, instancias de alteración del orden y actividades delictivas en los establecimientos penitenciarios. Siempre es preferible prevenir una fuga, un disturbio o la distribución de drogas que lidiar con las consecuencias de estos hechos una vez que se produjeron. La información de inteligencia penitenciaria puede servir como advertencia anticipada y permitir que los directores y el personal de los establecimientos puedan tomar medidas decisivas y proactivas para prevenir que esos actos se concreten según lo planificado o lo previsto. Este manual permite que el personal pueda comprender la necesidad de la función de la información de inteligencia en el entorno de encierro y conozca la utilidad de las herramientas y las técnicas de inteligencia a las que puede recurrir, así como los organismos asociados que hacen que los establecimientos penitenciarios sean un lugar seguro y protegido.

Cómo aplicar el manual

Aunque implementar algunas de las pautas y recomendaciones que aquí se consignan puede resultar difícil en países con pocos recursos y, especialmente, en el caso de países que atravesaron conflictos, el objetivo de este manual es fijar los principios fundamentales que se deben respetar para la aplicación de la seguridad dinámica. En la mayoría de los casos, se puede implementar con pocos recursos, en tanto se cuente con un liderazgo y un compromiso suficientes.

⁹Regla 76(1)(c) de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela); párr. 32 de los Estándares del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) de 2002 (Rev. 2013).

PRINCIPIOS CLAVES

- Todos los reclusos serán tratados con el respeto que merecen su dignidad y valor intrínsecos en cuanto seres humanos. Ningún recluso será sometido a tortura ni a otros malos tratos. No se los deberá humillar y tendrán acceso a condiciones materiales apropiadas, a alimentación nutritiva, adecuadas instalaciones sanitarias, así como acceso al agua, atención médica y contacto con sus familias.
- La cantidad de reclusos que se encuentran alojados en condiciones de alta seguridad deberá ser la mínima indispensable, y deberá estar basada en evaluaciones de riesgo y necesidades individuales.
- Todos los reclusos, incluidos los de alto riesgo, deben estar sujetos a las medidas menos restrictivas necesarias para la protección del público, de otros reclusos y del personal. Toda restricción que se aplique a los reclusos de alto riesgo debe respetar los principios de necesidad, proporcionalidad, rendición de cuentas y no discriminación.
- Se debe mantener un equilibrio entre el uso legítimo de las medidas de seguridad y el respeto de los derechos humanos fundamentales de los reclusos. La limitación de ciertos derechos jamás debe socavar su dignidad y valor intrínsecos en cuanto seres humanos.
- En el caso de todos los reclusos, se debe mantener un equilibrio entre los aspectos físico, procedimental y dinámico de la seguridad.
- La inteligencia penitenciaria constituye un elemento fundamental de la seguridad dinámica efectiva, y puede ayudar a prevenir fugas, disturbios y criminalidad en los establecimientos penitenciarios.

Capítulo 1

Marco y funciones de la seguridad penitenciaria

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)

Regla 5

(1) El régimen penitenciario procurará reducir al mínimo las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad que tiendan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto a su dignidad como ser humano.

Regla 89

(2) Convendrá establecer diversos grados de seguridad conforme a lo que sea necesario para cada grupo.

Reglas Penitenciarias Europeas

Regla 51

(1) Las medidas de seguridad aplicadas a los detenidos serán las mínimas necesarias para asegurar la seguridad de su detención.

Regla 53

(1) Sólo en circunstancias excepcionales se recurrirá al empleo de medidas de seguridad o de alta seguridad.

(2) Se establecerán procedimientos claros a seguir, cuando se apliquen dichas medidas a los detenidos.

(3) La legislación nacional determinará la naturaleza de estas medidas, su duración y los motivos de su aplicación.

(4) La autoridad competente aprobará, en cada caso y para un periodo determinado, la aplicación de dichas medidas.

Seguridad física

Uno de los aspectos fundamentales de la seguridad penitenciaria es la seguridad física de la institución. Entre los diferentes aspectos de la seguridad física, se incluyen la arquitectura de los edificios donde funcionan los establecimientos penitenciarios la solidez de los muros de esos edificios, las rejas de las ventanas, las puertas y las paredes de las unidades de alojamiento, así como las especificaciones de los cercos y las murallas perimetrales y las torres de vigilancia. Asimismo, se puede mencionar la disponibilidad de dispositivos de soporte para la coerción física, como cerraduras, cámaras y sistemas de alarma (internos y externos), escáneres de rayos X, detectores de metal, radios, esposas y similares.

La fijación de los estándares mínimos de seguridad física para cada tipo de establecimiento, así como para cada uno de los elementos que se encuentran dentro de cada uno de estos establecimientos, constituye una buena práctica. La especificación del perímetro de seguridad, por ejemplo, puede incluir un muro externo de concreto y un cerco de malla en el interior. Se deberán especificar la altura, el ancho, los cimientos, los materiales y el método de construcción, así como la distancia entre el muro y el cerco, el tipo y la ubicación de las luces perimetrales, el sistema de alarma perimetral y el sistema de televisión de circuito cerrado para que se habilite el funcionamiento de las cámaras ante la activación de una alarma perimetral.

Al diseñar los aspectos de la seguridad física, se debe encontrar un equilibrio entre la mejor manera de alcanzar el nivel de seguridad requerido y la necesidad de respetar la dignidad del individuo. Por ejemplo, es posible recurrir a diseños arquitectónicos que respeten los criterios de seguridad de las ventanas de los dormitorios y las celdas, a la vez que se cumple con los estándares de acceso a la luz natural y al aire fresco. Los dispositivos de soporte para la coerción física, como los sistemas de alarma, monitoreo y cámaras, por definición, se entrometen en la vida privada. Al tomar decisiones relativas al lugar de alojamiento, debe haber un equilibrio entre los requisitos legítimos de seguridad y la obligación de respetar la privacidad del individuo.

La utilización y la aplicación de instrumentos de coerción física (como cadenas, esposas y grilletes) directamente a los reclusos puede resultar controvertida. Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela) hacen especial referencia a los instrumentos de coerción física y prohíben el uso de cadenas, hierros y otros medios de coacción que por su naturaleza sean degradantes o causen dolor. Las reglas también regulan el uso de otros medios de coacción que se aplican únicamente como medida de precaución contra la fuga durante un traslado, o bien, por orden del director de un establecimiento si han fracasado los demás métodos de control, a fin de impedir que el recluso se lesione a sí mismo, lesione a terceros o provoque daños materiales.

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)

Regla 47

(1) Se prohibirá el empleo de cadenas, grilletes y otros instrumentos de coerción física que por su naturaleza sean degradantes o causen dolor.

(2) Otros instrumentos de coerción física solo podrán ser utilizados cuando la ley los autorice y en los siguientes casos:

- (a) como medida de precaución contra la evasión durante un traslado, siempre que sean retirados en el momento en que el recluso comparezca ante una autoridad judicial o administrativa;
- (b) por orden del director del establecimiento penitenciario, si han fracasado los demás métodos de control, a fin de impedir que el recluso se lesione a sí mismo o lesione a terceros, o que produzca daños materiales, en cuyos casos el director deberá alertar inmediatamente al médico u otros profesionales de la salud competentes e informar a la autoridad administrativa superior.

Regla 48

(1) Cuando la utilización de instrumentos de coerción física esté autorizada de conformidad con el párrafo 2 de la regla 47 habrán de aplicarse los siguientes principios:

- (a) emplear instrumentos de coerción física únicamente cuando ninguna otra forma menor de control

resulte eficaz frente a los riesgos que entrañaría la libre movilidad;

- (b) optar por el menos invasivo de los métodos de coerción física que sean necesarios para controlar la movilidad del recluso y que puedan aplicarse razonablemente, en función del nivel y la naturaleza de los riesgos en cuestión;
- (c) aplicar instrumentos de coerción física únicamente durante el tiempo necesario, y retirarlos lo antes posible una vez que desaparezcan los riesgos planteados por la libre movilidad.

(2) No se utilizarán instrumentos de coerción física en el caso de las mujeres que estén por dar a luz, ni durante el parto ni en el período inmediatamente posterior.

Regla 49

La administración penitenciaria tratará de utilizar técnicas de control para evitar la necesidad de imponer instrumentos de coerción física o reducir el carácter invasivo de esos instrumentos, y ofrecerá capacitación en esas técnicas.

Reglas Penitenciarias Europeas

Regla 68

- (1) Estará prohibido el uso de cadenas y de grilletes.
- (2) Estará prohibido el uso de esposas, camisas de fuerza y otros tipos de instrumentos de inmovilización corporal, excepto que:
 - (a) sean necesarios para prevenir fugas durante un traslado, y siempre que se retiren cuando el detenido comparezca ante una autoridad judicial o administrativa, salvo que dicha autoridad decida lo contrario; o
 - (b) por orden del director, cuando hayan fracasado otros métodos de control, a fin de impedir que un detenido se lesione, lesione a terceros o provoque serios daños materiales, y siempre que en dichas circunstancias el director informe de inmediato al médico y mande un informe a una autoridad penitenciaria superior.
- (3) No se usarán los instrumentos de inmovilización más tiempo del que sea estrictamente necesario.
- (4) El modo en el que se usarán los instrumentos de inmovilización quedará recogido en la legislación nacional.

En los últimos años, se ha observado un aumento significativo en la cantidad de ataques a los perímetros externos de los establecimientos penitenciarios en la forma de tentativas de liberación de reclusos de alto riesgo. Estos ataques estuvieron tramados por grupos terroristas, carteles de drogas y bandas criminales. Los establecimientos penitenciarios deberían tomar una serie de medidas para estar preparados ante este tipo de ataques. Por ejemplo, la ubicación de reclusos de alto riesgo en el centro de un establecimiento penitenciario, en lugar de optar por un alojamiento cercano al perímetro, demoraría una fuga y le brindaría al personal la oportunidad de responder a la situación y buscar ayuda. La utilización de técnicas (en general, denominadas “técnicas de fortalecimiento de objetivos”) en el perímetro también servirán para prevenir o demorar una fuga. Entre ellas, se pueden mencionar las siguientes técnicas:

- Cavar fosos y zanjas.
- Generar zonas de explosión.
- Organizar cordones policiales.
- Colocar barreras de acero reforzado o concreto y bolardos de seguridad.
- Instalar trampas en el suelo (zonas plegables).

Estas medidas ayudan a garantizar que los vehículos que contienen explosivos no lleguen al perímetro. Asimismo, la zona que rodea el perímetro debe estar libre de vegetación y construcciones, a fin de posibilitar líneas claras de visión y un espacio susceptible de defensa.

Existe documentación confiable de tentativas de liberación de reclusos de alto riesgo a lo largo del mundo mediante el uso de helicópteros. Estas clases de fuga suelen involucrar breves aterrizajes de helicópteros en las áreas de ejercicio o en los techos, el uso de sogas o escaleras para que los reclusos que se fugan puedan ascender, así como la utilización de ganchos para intentar la evasión de los cercos de seguridad. Se pueden tomar diversas medidas para prevenir las fugas con el uso de helicópteros, como la colocación de cables tipo Kevlar para la prevención del sobrevuelos (cables electrificados suspendidos) o una malla de alambre sobre las áreas de deporte y ejercicio, la construcción de puestos de vigilancia armados en cada área de ejercicio y la instalación de dispositivos antiescalada, como cercos electrificados y alambres concertinas, para prevenir que los reclusos puedan acceder a los techos. La arquitectura de los establecimientos penitenciarios modernos incluye diseños de construcción que previenen que un helicóptero aterrice mediante el levantamiento de aire.

Los establecimientos penitenciarios pueden recurrir a una gran variedad de métodos de la tecnología física: por ejemplo, análisis digital de imágenes, visión térmica, microondas, campos electromagnéticos y presión física. Los establecimientos deberían asegurarse de no confiar en un único tipo de método de seguridad de la tecnología física a fin de prevenir que toda la tecnología de seguridad física se torne inutilizable con motivo de posibles desastres naturales, fallas humanas y averías técnicas. En general, el uso de tres sistemas diferentes ofrecerá resiliencia suficiente.

Seguridad procedimental

En muchas jurisdicciones, el patrimonio carcelario abarca un diverso conjunto de edificios, muchos de los cuales datan de siglos anteriores; otros constituyen antiguos campamentos militares y muy pocos de ellos son establecimientos penitenciarios modernos construidos para el fin perseguido. A menudo se descuida la estructura física de estas viejas cárceles, entre cuyas características se destacan la visibilidad deficiente y el bloqueo de las líneas de visión. El refuerzo de las estructuras internas no suele ser de los estándares más recientes. Por lo tanto, resulta imprescindible que la seguridad física se complemente con otras formas de seguridad.

La seguridad requiere de sistemas y procedimientos efectivos que se coordinen tanto a nivel nacional como a nivel local. Los procedimientos ejercen un rol importante en la prevención de fugas y por ello se los considera un aspecto fundamental de la seguridad penitenciaria. En general, los miembros del personal penitenciario aprenden (o se les recuerda) cómo desempeñar tareas vinculadas con la seguridad mediante el uso de procedimientos. Dado que nadie está exento de que la memoria humana pueda jugar una mala pasada, es muy probable que la mayoría de las personas se olviden de cómo realizar una tarea que no se repite con cierta frecuencia. Es por ello que los procedimientos son necesarios. Cada establecimiento debería contar con un conjunto de procedimientos de clara comprensión para describir el modo y el momento en que el personal debería ejercer ciertas funciones. Los procedimientos se están volviendo cada vez más críticos a medida que aumenta el uso de tecnología de avanzada, en especial

en el caso de los procedimientos para el monitoreo de sistemas de televisión de circuito cerrado, sistemas de seguridad perimetral y cierres electrónicos.

Un procedimiento se puede definir como la estandarización de un proceso con miras a alcanzar una determinada reglamentación, coherencia y legitimidad, y para facilitar las tareas de los directores y demás personal de los establecimientos penitenciarios. Muchas veces los procedimientos incluyen listas de verificación que ofrecen control adicional para garantizar que el trabajo se realiza de la manera adecuada. Los procedimientos también pueden proporcionar información detallada sobre ciertos problemas especiales que suelen producirse.

Los procedimientos establecen el mejor modo en se debe realizar una tarea y garantizan la aplicación coherente dentro de cada establecimiento penitenciario y a lo largo de cada uno de ellos. Los procedimientos son tan importantes como las políticas. Las políticas definen lo que se debe hacer. Los procedimientos (a) detallan cómo llevar a cabo las políticas; (b) constituyen una serie de medidas que se toman para llegar a una meta final; (c) definen los mecanismos para exigir el cumplimiento de una política y (d) sirven como guía de referencia rápida en tiempos de crisis. Constituyen la base de la capacitación del personal y ayudan a eliminar el problema de un único punto de fallo.

Los procedimientos de buena calidad cuentan con las siguientes características: son escritos y se presentan en un estilo y formato claro y accesible; se formulan de manera oportuna para su adecuada implementación, tan pronto como sea posible y sin excluir material relevante; son accesibles y están disponibles; se pueden reproducir y pueden estar sujetos a actualizaciones o ser eliminados.

El tercer elemento clave de una seguridad efectiva está dado por la seguridad dinámica, la cual se describe detalladamente en el capítulo 3.

Evaluación y categorización

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)

Regla 89

(2) Convendrá establecer diversos grados de seguridad conforme a lo que sea necesario para cada grupo.
Reglas Penitenciarias Europeas

Regla 51

(3) Se evaluará, tan pronto como sea posible después de su ingreso, al detenido para determinar:
(a) el riesgo que supondría para la sociedad en caso de fuga;
(b) la probabilidad de que intente fugarse solo o con la ayuda de cómplices externos.

(4) Se someterá a los detenidos a un régimen de seguridad acorde con el nivel de riesgo identificado.

(5) Se reevaluará regularmente el nivel de seguridad necesario durante la detención.

Regla 52

(1) Tan pronto como sea posible después de su ingreso, se evaluará al detenido para determinar si supone un riesgo para la seguridad de los demás detenidos, del personal penitenciario o de las personas que trabajan en la prisión o la visitan regularmente, así como para establecer si supone un riesgo para sí mismo.

Regla 53

(5) Toda decisión de ampliación del periodo de aplicación deberá ser aprobada nuevamente por la autoridad competente.

A los reclusos no les gusta estar en prisión, pero la mayoría de ellos acepta la situación. Mientras se los someta a las medidas de seguridad adecuadas y se les brinde un trato justo, no procurarán darse a la fuga o alterar seriamente la rutina habitual del establecimiento penitenciario. Por otro lado, habrá una pequeña cantidad de reclusos que bien podrá hacer todo lo que esté a su alcance para intentar una fuga. Esto significa que las autoridades penitenciarias deben poder acceder al riesgo que presenta cada recluso en particular a fin de garantizar que cada uno de ellos cuente con las condiciones adecuadas de seguridad, para que ellas no resulten ni excesivas ni insuficientes. Los diferentes niveles de riesgo requieren diferentes niveles de seguridad.

Existen diversos motivos por los cuales las medidas de seguridad a las que se somete a los reclusos deberían ser las mínimas necesarias para lograr un entorno de encierro seguro. Según investigaciones, se ha llegado a la conclusión de que cuanto menor sea la cantidad de reclusos de alta seguridad, mayor será la conciencia del personal respecto de tales reclusos y las posibilidades de concentrar la atención en ellos. Asimismo, los niveles bajos de seguridad suelen ir acompañados de un trato más humano, en comparación con los niveles de mayor seguridad. Es por ello que mantener la menor cantidad posible de reclusos en condiciones de alta seguridad sería una buena práctica para respetar los derechos humanos. En realidad, la seguridad es costosa, por lo que a mayor cantidad de reclusos alojados en condiciones de alta seguridad, mayor será el costo para el Estado.

Evaluación de riesgos

La administración penitenciaria debe realizar una atenta evaluación de riesgos. Es imprescindible que la evaluación de riesgos distinga entre los cuatro tipos de riesgo predominantes:

- Riesgo de fuga.
- Riesgo de violencia hacia el personal, otros reclusos y visitas.
- Riesgo al orden debido.
- Riesgo de que los reclusos dirijan actividades delictivas desde dentro de los establecimientos penitenciarios para que se concreten fuera de prisión (por ejemplo, participar de actividades relacionadas con el crimen organizado, actividades de bandas o grupos terroristas, el narcotráfico, y la intimidación o corrupción de testigos, jueces, abogados o miembros del jurado).

El tipo de riesgo que pueda provocar un recluso ejercerá un profundo impacto en la estrategia de gestión de riesgos. Por ejemplo, en la gestión de riesgos de los reclusos cuya evaluación hubiera arrojado un riesgo de fuga importante, será necesario enfatizar las rutinas y las medidas de seguridad, mientras que posiblemente los internos que, según la evaluación, representen un riesgo al orden debido no requerirán que se acentúe la seguridad sino los esfuerzos de modificar actitudes y conductas.

La mayor consideración en la evaluación de riesgos es la protección del público. Quienes están involucrados en la realización de las evaluaciones de riesgos deben contar con la

satisfacción de que el riesgo de los reclusos se está reduciendo, a fin de sugerir el traslado progresivo hacia instituciones de menor seguridad y de que el riesgo se redujo a un nivel aceptable, compatible con la protección de la seguridad pública, para recomendar la liberación.

Se han identificado una gran cantidad de criterios para evaluar el riesgo de fuga, los cuales normalmente incluyen los siguientes:

- La amenaza que un recluso podría representar para la comunidad si este se diera a la fuga.
- La probabilidad de que la persona intentará fugarse, ya sea por su propia cuenta o con ayuda externa.
- Antecedentes previos de tentativas de fuga y acceso a ayuda externa.
- La naturaleza del delito por el cual se condenó al recluso.
- La cantidad y el tipo de delitos previos.
- La duración de la condena, la cual normalmente refleja la naturaleza del delito.
- La posibilidad de amenaza a otros reclusos y al personal.

La evaluación inicial de riesgos no debería concentrarse demasiado en la conducta observable, sino que debería fomentar la identificación de características menos obvias que podrían representar un riesgo. Entre los aspectos importantes que deberían incluirse dentro de las evaluaciones de riesgos, sin ser descuidados, se encuentran los siguientes:

- La existencia de un estilo de vida delictiva.
- La presencia de una desviación sexual (p. ej., antecedentes de violencia sexual, abuso de menores, etc.)
- Actitud del infractor hacia la víctima del delito.
- Carencia de habilidades del pensamiento, como dificultad de anticipar las consecuencias.
- Inmadurez emocional, como la dificultad de superar una pérdida, un rechazo o una situación de estrés.
- Análisis de los elementos que motivaron la violencia en el delito cometido.

La información de inteligencia, proveniente tanto de fuentes penitenciarias como de otros organismos encargados de hacer cumplir la ley, puede constituirse en parte imprescindible de cualquier evaluación de riesgos, dado que suele aportar una percepción que otras fuentes no pueden arrojar a la evaluación.

Según la jurisdicción en la que se efectúe la evaluación, se precisará incluir cuestiones específicas dentro de algunos de los criterios anteriores, como asociación a bandas, condenas por delitos vinculados con el terrorismo o bandas que participan del crimen organizado. Otras cuestiones importantes a observar dentro de la evaluación de esta clase de reclusos sería el rol que ejercen en el grupo o en la organización (es decir, si tienen una mayor o menor jerarquía) y el riesgo de que influncien, adoctrinen o recluten otros detenidos. Es por ello que estas amenazas deberán considerarse en la gestión de riesgos de estos reclusos.

En relación con los infractores condenados por delitos vinculados con el terrorismo o con aquellos que son excesivamente violentos, es muy importante comprender que no todas las personas son iguales. Las motivaciones, las circunstancias y los motivos por los

cuales los individuos cometen el mismo tipo de delitos suelen ser variados y complejos. La evaluación de riesgos en este tipo de infractores se debe informar mediante la compleja comprensión de las características de la organización a las que pertenecen y de sus motivaciones¹⁰.

Categorización y distribución

Luego de una evaluación de riesgos pormenorizada, los reclusos serán categorizados según el nivel de seguridad adecuado en el que deberán estar alojados. La categorización de reclusos también es imprescindible para decidir su distribución a un establecimiento penitenciario apropiado y, junto con los hallazgos relativos a la evaluación de riesgos y necesidades, constituye la base para el desarrollo de planes de condena individualizados.

En la mayoría de las jurisdicciones, se describe a los reclusos según la categoría de seguridad de los establecimientos, los cuales pueden ser de alta, media o baja seguridad. La categoría de seguridad de una cárcel está basada en el nivel de seguridad que existe en cada establecimiento penitenciario en particular. Una cárcel de alta seguridad debería contar con disposiciones importantes en materia de seguridad física, procedimental y dinámica para que ningún recluso pueda darse a la fuga. Por el contrario, es posible que un establecimiento de baja seguridad no tenga cerraduras en las puertas de las celdas y no cuente con un cerco perimetral.

Al decidir la distribución de los reclusos, se deben respetar siempre los principios de legalidad, necesidad, rendición de cuentas, proporcionalidad y no discriminación. Esto significa que se deberá alojar a todos los reclusos en el entorno menos restrictivo necesario para su custodia segura, según las evaluaciones de riesgos individuales. No debería haber discriminación alguna respecto de ciertos grupos de reclusos, ya sea en razón de raza, color, religión, etnia, nacionalidad, género, orientación sexual, opiniones políticas o cualquier otro factor.

La cantidad reducida de reclusos cuya evaluación y categorización arroje un alto riesgo, en general, será distribuida en establecimientos de alta seguridad o en unidades de alta seguridad dentro de un establecimiento penitenciario de una categoría de seguridad inferior (p. ej., una cárcel de seguridad media). Es posible que la aun menor cantidad de reclusos que son considerados particularmente peligrosos deban ser alojados en establecimientos de máxima seguridad, que podrán ser establecimientos penitenciarios especiales o unidades separadas dentro de otro establecimiento (p. ej., dentro de otro establecimiento de alta seguridad donde se alojan otros reclusos de alto riesgo). Asimismo, debería haber disposiciones diferentes para las internas mujeres y para los jóvenes adultos, quienes deberían ser alojados en entornos menos restrictivos¹¹.

Por otra parte, deberían aplicarse consideraciones especiales para los reclusos con

¹⁰Centro Internacional para el Estudio de la Radicalización y la Violencia Política (ICSR): págs. 13 y 22 en *Establecimientos penitenciarios y terrorismo, radicalización y desradicalización en 15 países* (2010).

¹¹En el caso de las mujeres, véase la Regla 41(a) de las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok). En el caso de los niños, véanse el art. 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño y las Reglas 12, 28 y 30 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los menores privados de libertad.

enfermedades mentales, quienes deberían ser alojados en condiciones que consideren sus requerimientos para la salud mental y que deberían ser lo menos restrictivas necesarias, en equilibrio con la necesidad de una detención segura. Por ejemplo, esta clase de infractores deberían ser alojados en establecimientos psiquiátricos de seguridad o en secciones de hospitales destinadas a alojar personas que cometieron un delito y padecen una enfermedad mental tratable.

Los procesados también pueden estar sujetos a condiciones de alta seguridad, como reclusos de potencial alto riesgo. Este sería el caso si hubiera una alta probabilidad de que fueran evaluados como de alto riesgo en caso de ser condenados. La evaluación de riesgos preliminar se puede hacer sobre la base del delito del cual se los acusa y de los informes adicionales de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en cuanto a sus antecedentes, asociación a alguna banda criminal u organización terrorista y las circunstancias de los delitos, entre otras cuestiones.

La revisión y la reevaluación constituyen características importantes de cualquier sistema de clasificación de seres humanos que tenga como fin encontrar un equilibrio entre la seguridad y la rehabilitación. Es por ello que este tipo de actividades se deberían programar y realizar con una periodicidad razonable y teniendo en consideración el desarrollo de cada interno en particular.

Recuento y control

Recuento de reclusos

El sistema y los procedimientos para el recuento de reclusos resultan cruciales para la seguridad de los establecimientos penitenciarios, así como para la seguridad del personal y de los internos. Un recuento es la confirmación física de la cantidad de internos que se encuentran en determinadas ubicaciones. La cantidad de internos de cada área se compara con la cantidad asignada al mismo lugar. Los procedimientos deberían establecer:

- Cuándo contar a los reclusos.
- En qué lugar contar a los reclusos.
- Cómo contar a los reclusos.
- Quién debería contarlos.
- Disposiciones para el registro de los recuentos.
- Cuándo se debería prohibir el desplazamiento de reclusos.
- Procedimientos de recuento durante emergencias.

Por ejemplo, el personal penitenciario debería estar ejerciendo su función, al estar a cargo de un grupo de reclusos, de contar la cantidad de detenidos y asumir la responsabilidad de estar a cargo y supervisar a cada uno de los detenidos del grupo hasta que el relevo lo reemplace para hacerse cargo y supervisar a estos reclusos.

Recuento de artículos que representan un riesgo

Con frecuencia, los reclusos roban herramientas o equipos que pertenecen a los establecimientos penitenciarios. Luego, estos elementos pueden ser utilizados para facilitar las fugas. Es por ello que resulta imprescindible que cada establecimiento implemente procedimientos para el control de las herramientas y los equipos. El departamento de seguridad debería tener acceso inmediato a inventarios actualizados de todos los equipos y las herramientas que se encuentran en el establecimiento. Del mismo modo, se deben organizar verificaciones frecuentes e irregulares de los tableros, armarios y almacenes de herramientas que se encuentren en el establecimiento, como también registrar los resultados de tales verificaciones en un formulario auditable. Para la efectiva gestión de herramientas, equipos y bienes, se requiere de lo siguiente:

- Cada herramienta debe tener grabado un número único.
- Cada interno debe tener un número de identificación.
- El número se debe colocar en un tablero para indicar qué herramientas se entregaron.
- Todas las herramientas deben estar guardadas de manera segura en gabinetes cuando no se encuentran en uso.
- Las verificaciones de herramientas se deben efectuar al final de cada jornada de trabajo.
- No se deben efectuar desplazamientos de internos hasta que se verifique que las herramientas son las adecuadas.

Control de desplazamientos

“La gestión efectiva del desplazamiento de reclusos dentro de un establecimiento penitenciario depende de los siguientes factores:

- Niveles de personal proporcionales a la cantidad de reclusos.
- El nivel de aptitudes y competencia del personal.
- La disposición o la configuración del establecimiento.
- La efectividad de la infraestructura de la seguridad estática.
- La capacidad de clasificar y separar las categorías de reclusos eficazmente”.
- DOMP de las Naciones Unidas: Manual de la gestión de los incidentes en la prisión, 2013, pág. 26.

Se deben implementar procedimientos de control de desplazamientos a fin de que se evalúe el riesgo de las distribuciones de reclusos, así como de que estas puedan registrarse y controlarse desde un punto central. Se debería acordar rutas de desplazamientos designadas luego de las evaluaciones de riesgos y amenazas. Las rutas deberían ser seguras y ser fáciles de observar, especialmente mediante un sistema de televisión de circuito cerrado, cuando estuviera disponible. El personal que supervisa los desplazamientos debe tener la posibilidad de comunicarse por radio. En la medida de lo posible, las rutas deberían evitar las áreas abiertas o el acceso a los techos. El control de las órdenes de desplazamientos debería estar centralizado, aunque también debería ser impredecible. Es importante que se registre a los reclusos de alto riesgo cuando salen de alguna ubicación y se debe anotar su retiro. Asimismo, también se debe anotar cuando los reclusos llegan al destino aprobado.

No se permitirá desplazamiento individual alguno de reclusos de alto riesgo hasta que se haya completado el desplazamiento masivo y la lista de reclusos (la cantidad total

de reclusos que se computaron en el establecimiento) esté completa. Si no lo está, se recurrirá a una verificación de la lista en condición de paralización (es decir, con el congelamiento de la totalidad de los desplazamientos de reclusos) en el lugar específico en el que se observa la discrepancia. Si de este modo no se verifica la lista, habrá una nueva verificación en condición de paralización en todas las ubicaciones para identificar la discrepancia. Si tampoco se puede llegar a una verificación mediante este método, se deberá llevar a todos los reclusos a sus lugares de alojamiento para ejecutar una verificación de la lista en condición de encierro (es decir, de todos los reclusos que se encuentren en las celdas, salas o dormitorios).

Registro

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)

Regla 50

Los registros se realizarán de un modo que respete la dignidad intrínseca del ser humano y la intimidad de las personas, así como los principios de proporcionalidad, legalidad y necesidad.

Regla 51

Los registros no se utilizarán para acosar ni intimidar al recluso ni para inmiscuirse innecesariamente en su intimidad. A efectos de rendir cuentas, la administración penitenciaria dejará debida constancia de los registros que se lleven a cabo, en particular de los registros personales sin ropa, los registros de los orificios corporales y los registros de las celdas, así como de los motivos de esos registros, la identidad de quienes los llevaron a cabo y los resultados obtenidos.

Regla 52

(1) Los registros invasivos, como los registros personales sin ropa y los registros de los orificios corporales, solo se efectuarán cuando sean absolutamente necesarios. Se alentará a las administraciones penitenciarias a idear y poner en práctica alternativas adecuadas a los registros invasivos. Los registros invasivos se harán en privado y por personal calificado del mismo sexo que el recluso.

(2) Los registros de los orificios corporales solo los podrán hacer profesionales médicos calificados que no sean los principales responsables de la atención del recluso o, como mínimo, miembros del personal que hayan sido adecuadamente capacitados por profesionales médicos en cuanto a las normas de higiene, salud y seguridad.

Regla 60

(2) Los procedimientos de registro y entrada no podrán ser degradantes para los visitantes y se regirán por principios cuando menos tan protectores como los que figuran en las reglas 50 a 52. Se evitarán los registros de los orificios corporales y no se emplearán con niños.

Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas

Principio XXI

Los registros corporales, la inspección de instalaciones y las medidas de organización de los lugares de privación de libertad, cuando sean procedentes de conformidad con la ley, deberán obedecer a los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Los registros corporales a las personas privadas de libertad y a los visitantes de los lugares de privación de libertad se practicarán en condiciones sanitarias adecuadas, por personal calificado del mismo sexo, y deberán ser compatibles con la dignidad humana y con el respeto a los derechos fundamentales. Para ello, los Estados Miembros utilizarán medios alternativos que tomen en consideración procedimientos y equipo tecnológico u otros métodos apropiados.

Los registros intrusivos vaginales y anales serán prohibidos por la ley.

Las inspecciones o registros practicados al interior de las unidades e instalaciones de los lugares de privación

de libertad, deberán realizarse por autoridad competente, conforme a un debido procedimiento y con respeto a los derechos de las personas privadas de libertad.

Reglas Penitenciarias Europeas

Regla 54

- (1) El personal se ceñirá a un procedimiento detallado cuando realice inspecciones de:
 - (a) los lugares donde viven, trabajan y se reúnen los detenidos;
 - (b) los detenidos;
 - (c) los visitantes y sus bienes, y
 - (d) el personal penitenciario.
- (2) La legislación nacional establecerá las situaciones en las que se pueden llevar a cabo inspecciones y registros, así como su naturaleza.
- (3) Se formará al personal para que lleve a cabo estas inspecciones con objeto de detectar y prevenir cualquier intento de fuga o de ocultamiento de artículos de contrabando, pero respetando al mismo tiempo la dignidad de las personas y sus bienes personales.
- (4) No se humillará a las personas que están siendo registradas.
- (5) El personal encargado de registrar será del mismo sexo que la persona registrada.
- (6) El personal penitenciario no podrá examinar las cavidades corporales.
- (7) Un examen íntimo en el marco de un registro sólo podrá ser realizado por un médico.
- (8) El detenido estará presente cuando se registren sus efectos personales, a menos que las técnicas del registro o el daño potencial al personal lo impida.

Muchos de los artículos prohibidos que se infiltran en los establecimientos penitenciarios llegan a través de visitas sociales¹². El registro inicial de las visitas al momento de su llegada constituye la principal medida de seguridad frente al contrabando. Si el registro no se efectúa de manera eficiente, esta medida de seguridad se pierde. Los procedimientos para el registro de visitas se deben fijar con claridad mediante instrucciones por escrito. Se debe capacitar adecuadamente a personal idóneo en el uso de equipos de detección de metales y rayos X. Del mismo modo, no se deben dejar de lado los procedimientos con motivo de presiones temporales, de reclusos agresivos o para alcanzar objetivos estadísticos. Además, se debe monitorear atentamente la coherencia en la aplicación de los procedimientos. El diseño de las salas de visita y los procedimientos que en ellas se

¹²Otros medios de ingreso de artículos prohibidos en un establecimiento penitenciario incluyen la corrupción del personal, los reclusos que regresan a prisión (de grupos de trabajo, comparecencia a tribunales o salidas transitorias) y artículos arrojados al interior del establecimiento.

aplican también se deberían tener especialmente en cuenta.

Una vez que se infiltraron elementos en el establecimiento, la única defensa frente a su uso ilícito es la presencia de un programa de registros pormenorizados. Las estrategias de registro no deberían ser ambiciosas, sino estar basadas en una apreciación realista de lo que se necesita y de lo que es factible. La adecuada y profesional ejecución de políticas de registro locales y realistas ejercerá un efecto de disuasión en los reclusos. Hay diversas áreas de los establecimientos penitenciarios o situaciones en las que se requieren registros, con inclusión del registro de reclusos, visitas, personal, contratistas, vehículos, equipos, mercaderías, tiendas, correspondencia, bienes, talleres, campos de deportes y lugares de alojamiento.

Los reclusos pueden violar la seguridad física de la celda mediante la alteración de las rejas, las cerraduras u otras medidas de seguridad física, incluidos los muros, los techos y los pisos. Los establecimientos penitenciarios deberían contar con procedimientos implementados para efectuar verificaciones de las estructuras en los lugares de alojamiento con una frecuencia compatible con sus necesidades individuales.

El personal debe efectuar las actividades de registro con profesionalismo y garantizar que, mediante el proceso de registro, no se humille a los reclusos. Los registros invasivos, incluidos los registros sin ropa y los registros de orificios corporales, deberán efectuarse solo si resultaran absolutamente necesarios. Las instituciones deberían desarrollar y utilizar técnicas alternativas a los registros invasivos. Los registros invasivos se deben realizar en privado y por personal capacitado del mismo sexo que el recluso. Los registros de orificios corporales solo deberán estar a cargo de profesionales de la salud calificados distintos de aquellos que ejercen responsabilidad primaria del cuidado del recluso o, mínimamente, de personal debidamente capacitado en normas de higiene, salud y seguridad por un profesional médico. Contar con una “política para artículos ocultos” que establezca claramente las medidas que se deberían implementar cuando se sospecha que algún recluso tiene artículos ocultos internamente constituye una buena práctica.

Los reclusos deben estar presentes cuando se registran sus bienes personales, salvo que las técnicas de investigación o una potencial amenaza al personal lo impidan. El personal también debería asegurarse de que el registro se complete de conformidad con los procedimientos en cuanto a que no deben permitir que los reclusos los intimiden o los distraigan.

El personal debería tener especial sensibilidad en aquellas circunstancias en las que se registre a reclusas. En ningún caso, debería involucrarse a personal masculino en los registros de mujeres. La necesidad de observar la dignidad y la decencia se aplica especialmente en los procedimientos de registro de reclusas, por ejemplo, no solicitarle a una detenida que se desnude totalmente durante un registro corporal¹³.

Comunicaciones y vigilancia

Los reclusos conservan, dentro de ciertos límites, sus derechos humanos y libertades, incluyendo su derecho a la vida familiar y a no permanecer totalmente aislados de la

¹³Reglas 19 y 20 de las Reglas de Bangkok.

sociedad. En algunas circunstancias y por razones de seguridad, se les puede negar, a los reclusos el contacto físico con amigos y familiares. La obligación de la administración penitenciaria en cuanto a fomentarla comunicación con el mundo exterior debe ser equilibrada y a su vez considerar los riesgos asociados con la posibilidad que tienen los reclusos de comunicarse con personas del medio libre. La administración de la comunicación se debe efectuar con el objetivo de prevenir el delito, inhibir el tráfico de artículos prohibidos, asegurar la protección de la población para que no reciba comunicaciones no deseadas y asimismo evitar fugas.

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)

Regla 58

(1) Los reclusos estarán autorizados a comunicarse periódicamente, bajo la debida vigilancia, con su familia y amigos:

- (a) por correspondencia escrita y por los medios de telecomunicaciones, electrónicos, digitales o de otra índole que haya disponibles; y
- (b) recibiendo visitas.

Regla 43

(3) Entre las sanciones disciplinarias o medidas restrictivas no podrá figurar la prohibición del contacto con la familia. Solo se podrán restringir los medios de contacto familiar por un período limitado y en la estricta medida en que lo exija el mantenimiento de la seguridad y el orden.

Regla 63

Los reclusos tendrán oportunidad de informarse periódicamente de las noticias de actualidad más importantes, sea mediante la lectura de diarios o revistas o de publicaciones especiales del establecimiento penitenciario, sea mediante emisiones de radio, conferencias o cualquier otro medio similar, autorizado o controlado por la administración del establecimiento penitenciario.

Regla 88

(1) En el tratamiento de los reclusos no se recalcará el hecho de su exclusión de la sociedad, sino, por el contrario, el hecho de que continúan formando parte de ella. Con ese fin se buscará, en lo posible, la cooperación de organismos de la comunidad que ayuden al personal del establecimiento penitenciario en la tarea de reinsertar a los reclusos en la sociedad.

Regla 106

Se velará particularmente por el mantenimiento y mejoramiento de las relaciones entre el recluso y su familia que redunden en beneficio de ambas partes.

Regla 107

Se tendrá debidamente en cuenta, desde el comienzo de la ejecución de la pena, el porvenir del recluso después de su liberación, y se alentará y ayudará al recluso a que mantenga o establezca relaciones con personas u organismos externos que puedan favorecer su reinserción social y el interés superior de su familia.

Véanse también las Reglas 24.1 a 24.12 de las Reglas Penitenciarias Europeas y el Principio XVIII de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.

Los contactos externos de los reclusos deben ser considerados como derechos y no como privilegios. Por lo tanto, no deben ser utilizados ni como recompensa ni como sanciones. De este modo, no resulta aceptable privar a los reclusos de sus contactos como método de sanción disciplinaria, excepto cuando el delito tenga que ver con el

abuso específico de un contacto determinado. La sanción nunca debe incluir la total privación de contacto con su familia.

Existen cinco formas básicas de contacto con el exterior: cartas, visitas, llamadas telefónicas, salidas del establecimiento penitenciario, y libros, diarios e internet. Cualquier contacto con el mundo exterior puede generar algunas preocupaciones relacionadas con la seguridad, particularmente en el caso de los reclusos de máxima seguridad. Por lo tanto, es importante encontrar formas en que se puedan mantener niveles adecuados de contacto, sin poner en riesgo la seguridad del establecimiento. En general, esto resultará posible siempre que el personal comprenda que tanto la seguridad como el contacto con el mundo exterior son elementos igualmente importantes en el desempeño de su difícil tarea.

La interferencia en las comunicaciones de los reclusos solo debe producirse de conformidad con la legislación nacional y en respuesta a una amenaza. Deberían existir procedimientos con los siguientes fines:

- El monitoreo y la interceptación de las comunicaciones de los reclusos.
- La proporción de información a los reclusos sobre las disposiciones locales con respecto al correo y las llamadas telefónicas.
- Los procedimientos para el manejo de material adjunto ilícito.
- El manejo de correspondencia legal privilegiada.
- Otra correspondencia confidencial autorizada.
- La divulgación de información.
- La cantidad de correspondencia que será habitualmente leída y las llamadas telefónicas que serán escuchadas.
- Como se responderá ante las solicitudes de la policía u otra autoridad a cargo de las investigaciones, incluida la divulgación de información ad hoc.
- La retención de material.

Asimismo, se debe disponer de acuerdos para controlar el acceso de los reclusos a las tecnologías de la información y a internet.

En algunos sistemas penitenciarios, se dispone de visitas virtuales a través de videoconferencias para que los reclusos puedan mantener un contacto visual y verbal con sus familias en el caso de que vivan lejos del establecimiento penitenciario y les resulte imposible realizar visitas de forma regular. Tales acuerdos son especialmente pertinentes para los reclusos extranjeros. Las autoridades penitenciarias deben garantizar que estas visitas sean monitoreadas de cerca, con una supervisión adecuada cuando existan riesgos adicionales (por ejemplo, en el caso de reclusos que hayan cometido delitos sexuales).

Todos los establecimientos penitenciarios deben contar con sistemas que permitan, dentro de un ámbito seguro, la recopilación y la evaluación de información relacionada con la seguridad y temas afines, que guarden conformidad con la legislación nacional, con el fin de cumplir los objetivos de seguridad e inteligencia. Todo el personal debería tener la responsabilidad de recabar información de seguridad de manera activa para luego informarla al Departamento de Seguridad. El tema de la recopilación de información de inteligencia penitenciaria, en forma manifiesta y encubierta, así como su respectivo análisis está desarrollado en detalle en los capítulos 3 y 4.

Marco de la seguridad penitenciaria

Todas las administraciones penitenciarias deben tener un documento marco nacional, estatal o federal relacionado con niveles altos de seguridad penitenciaria para proporcionar a los establecimientos la información y la orientación necesarias para mantener elevados niveles de seguridad y cumplir con el objetivo de evitar fugas y prevenir que los reclusos de alto riesgo puedan desarrollar actividades delictivas que se concreten fuera de prisión. El marco de seguridad se debe aplicar de igual manera a todas las áreas correspondientes a la totalidad de las categorías de prisiones.

El objetivo del marco de seguridad debería ser la disposición de estándares mínimos de seguridad comunes en todos los establecimientos penitenciarios, pero no debería ofrecer lineamientos demasiado centrales. Los directores de las prisiones deberían tener cierto nivel de autonomía en el manejo del establecimiento a su cargo y a su vez contar con la flexibilidad de adaptar los estándares mínimos principales a las circunstancias locales. El marco debería presentar la información de manera que a los establecimientos penitenciarios les sea posible aplicar los procedimientos de seguridad de la manera más adecuada y de acuerdo a sus necesidades y recursos individuales. De igual modo, debería resultar de fácil acceso y actualización. En caso de resultar necesario, las oficinas centrales deberían registrar y destacar las reformas.

En muchas jurisdicciones, el marco de seguridad penitenciaria se centra en cuatro funciones principales correspondientes a un nivel de seguridad alto, a saber:

- Evaluación y categorización.
- Recuento y control.
- Registro.
- Comunicaciones y vigilancia.

Gestión de la seguridad dentro del ámbito penitenciario

El marco de seguridad penitenciaria debería contar con el respaldo de una estrategia de seguridad local acordada que refleje las necesidades de cada establecimiento penitenciario y respete los requisitos que figuran en el marco de seguridad. Es de buena práctica poner a disposición de todo el personal del lugar la estrategia de seguridad local.

La estrategia de seguridad local debería establecer los arreglos necesarios para cumplir con los requisitos de cada una de las cuatro o más funciones comprendidas en el marco de la seguridad nacional.

Este documento, elaborado por la dirección del establecimiento local, debería especificar los procedimientos que puedan cumplir con el marco nacional y, a su vez, reflejar las necesidades de seguridad particulares de cada establecimiento penitenciario.

En forma particular, los procedimientos establecidos en la estrategia de seguridad local deberán:

- Tomar debida nota del análisis del riesgo local.
- Reflejar la seguridad local física y procedimental.
- Considerar las categorías de reclusos alojados en el establecimiento penitenciario.
- Identificar al personal, equipamiento y recursos necesarios para llevar a cabo cada emprendimiento.

El equilibrio entre los diferentes tipos de seguridad (física, procedimental y dinámica) llevado a cabo dentro de cada establecimiento penitenciario se debería basar en dispositivos tales como patrullas externas, torres, barreras de seguridad o mecanismos de detección; el tipo de alojamiento dentro del establecimiento penitenciario, dispositivos de seguridad internos, y la proporción personal-reclusos.

En el ámbito penitenciario, resulta crucial para la gestión asegurar que todo el personal sea consciente de los conceptos de seguridad física, procedimental y dinámica, así como crear las estructuras necesarias para que el personal se sienta respaldado en el ejercicio de la autoridad. La buena práctica indica que deberían existir cuatro componentes a ser tenidos en cuenta para la estructura de gestión de la seguridad local: el director del establecimiento penitenciario, quien tiene la responsabilidad operacional total de la seguridad del establecimiento; un comité de seguridad, para asesorar al director de todos los aspectos relacionados a la seguridad; una persona encargada de la seguridad y un departamento de seguridad responsable; y el personal penitenciario que es colectiva e individualmente responsable de mantener niveles de seguridad apropiados de forma constante. Con frecuencia y de manera acertada, se suele leer en carteles dispuestos dentro de los establecimientos que la “seguridad es responsabilidad de todos”.

Auditoría de la seguridad

Las investigaciones llevadas a cabo con referencia a fugas de establecimientos penitenciarios revelaron que solo en pocas ocasiones, el mal funcionamiento de los sistemas de cierre o de detección electrónica, alambres de púa insuficientes, u otras deficiencias en las estructuras físicas o tecnológicas, resultaron ser la razón de dichas fugas. Las fallas más serias en cuanto a seguridad resultaron estar relacionadas con un miembro del personal o con varios de ellos, quienes habían “simplificado” su trabajo, no sabían que se esperaba de ellos, o simplemente no cumplieron con los procedimientos de seguridad establecidos. Aunque las deficiencias en las estructuras físicas pudieron haber contribuido con el problema, el hecho de que el personal no cumpliera con actividades relacionadas a temas de seguridad resultó ser la raíz del problema. En otras palabras, las causas de los mayores fracasos del sistema de seguridad fueron las deficiencias resultantes de la relación “personal-sistema”, y no aquellas de la relación “estructura física-sistema”.

Esta realidad señala la necesidad de establecer un programa integral de auditoría de seguridad. La auditoría de seguridad es un proceso destinado a determinar hasta qué punto se combina la política, los procedimientos, los estándares y la práctica para ofrecer un entorno penitenciario seguro y protegido. Se incluye en este proceso una evaluación detallada de cada aspecto del programa de seguridad de los establecimientos penitenciarios. La auditoría de seguridad se centraliza en las operaciones de seguridad. Aunque los estándares y políticas son aspectos importantes de dichas auditorías, el foco primario se centra en los sistemas de seguridad y la implementación operativa diaria. La auditoría es una experiencia práctica que, cuando es conducida de manera apropiada por personas que están íntimamente familiarizadas con principios relacionados a la seguridad, identifica las deficiencias en los mecanismos de seguridad del establecimiento penitenciario que puedan implicar un riesgo para la seguridad y protección del personal y para la comunidad.

Son muchos los beneficios de las auditorías de seguridad llevadas a cabo en administraciones penitenciarias y cada uno de los establecimientos: se identifican

falencias, deficiencias, procedimientos inadecuados y áreas de vulnerabilidad en la operación institucional; se evalúa el cumplimiento con lo dispuesto en el marco de seguridad nacional y en los estándares, políticas y procedimientos penitenciarios; se identifican equipamientos, mecanismos de cierre, sistema instrumental y de cierre, etc. que se consideren inoperables, inapropiados o inadecuados para su uso; se verifica la eficiencia y eficacia de la aplicación de los recursos de seguridad; y se identifican las buenas prácticas para ser compartidas en la administración penitenciaria.

En algunas jurisdicciones, es obligatoria la combinación de auditorías internas con auditorías externas. En algunas oportunidades, se requiere que se lleven a cabo auditorías internas (aquellas llevadas a cabo por el personal dentro establecimiento penitenciario) y auditorías externas (auditorías llevadas a cabo por un equipo o por personal externo a la institución). En otras jurisdicciones, las auditorías internas son auditorías preliminares y son llevadas a cabo por personal de la institución en forma previa a la auditoría externa.

No se recomienda que la auditoría interna sea la única actividad de control. Se observa frecuentemente que a los auditores les resulta difícil señalar objetivamente las deficiencias provenientes de amigos, compañeros de trabajo y supervisores. Además, no pueden identificar riesgos o vulnerabilidades por estar auditando ciertas condiciones en las cuales se desempeñan todos los días, debido a que están muy familiarizados con ellos y no pueden ser imparciales. En algunas jurisdicciones, existen auditorías “entre pares” (donde el personal de un establecimiento audita otro establecimiento), lo que ayuda a superar algunos de estos problemas.

Las auditorías externas tienden a ser más objetivas y exhaustivas. Pueden ser comunicadas previamente o no. La ventaja de no ser comunicadas reside en que la institución es observada en una condición operativa más aproximada a la condición normal. La ventaja de las auditorías comunicadas con anterioridad reside en que la institución cuenta con la oportunidad de preparar y corregir las condiciones que presentan deficiencias antes de llevarse a cabo la auditoría. Algunas jurisdicciones han observado que resulta efectiva la combinación de ambos tipos de auditorías, con un cronograma aleatorio para realizar auditorías sin comunicación previa.

Varias jurisdicciones utilizan un listado de auditorías de seguridad, el cual representa generalmente los objetivos y lineamientos de seguridad establecidos en el marco de seguridad nacional. Se registra la información de cada lineamiento y se suministra un espacio para el comentario del auditor. El auditor debería realizar una evaluación de cada lineamiento e identificar si el establecimiento cumple o no con cada uno de ellos. Se debería otorgar un puntaje final de la evaluación realizada, que refleje el nivel de cumplimiento de los lineamientos de seguridad del marco de seguridad nacional.

La experiencia ha comprobado que el desarrollo y la implementación de un programa integral de auditoría de seguridad implican un avance importante a fin de reducir riesgos de seguridad que puedan resultar endémicos para las operaciones en establecimientos penitenciarios.

Evaluación encubierta

La evaluación encubierta es una prueba planeada, organizada, realista, pero no comunicada, de los procesos, procedimientos y equipamiento de seguridad. El objetivo principal de la política de la evaluación encubierta es:

- Evaluar la prestación de procesos y procedimientos designados para mantener la seguridad y prevenir fugas.
- Evaluar la asistencia técnica diseñada para mantener la seguridad y prevenir fugas
- Prevenir el ingreso de elementos no autorizados.
- Identificar áreas vulnerables/equipamiento inadecuado.
- Identificar falencias de gerenciamiento y de los sistemas que necesiten ser mejorados.
- Premiar y reconocer las buenas prácticas.
- Responder y evaluar las cuestiones relacionadas con la inteligencia y/o riesgos identificados.
- Identificar necesidades de capacitación.
- Identificar deficiencias y asegurar un abordaje apropiado.
- Ofrecer garantías acerca de la capacidad del establecimiento penitenciario para cumplir con las responsabilidades básicas en temas relacionados a la seguridad.

La evaluación encubierta es una herramienta utilizada para garantizar a los directores de establecimientos que el personal se encuentra alerta y que los procedimientos de seguridad se llevan a cabo de acuerdo a los procedimientos. La evaluación encubierta, utilizada de manera apropiada, resulta ser una evaluación dinámica y realista de los mecanismos de seguridad. Por ejemplo, la evaluación encubierta puede incluir:

- Solicitar a un miembro del personal que trate de introducir al establecimiento un elemento no permitido y verificar luego si es detectado.
- Desplazar a un interno desde su lugar de trabajo sin informar a un miembro responsable del personal y verificar cuanto tiempo le toma identificar la falta del recluso en el lugar.
- Solicitar a un recluso de confianza o a un miembro del personal que retire algo fuera del sector de cocina y luego verificar si logra llevarlo a cabo.
- Dejar una puerta sin cerrar y monitorear de cerca para verificar cuánto tiempo lleva su detección.

Círculos concéntricos de protección

Siempre existe el riesgo de que se produzca una deficiencia en el funcionamiento de los elementos de seguridad física y procedimental. Los mecanismos de seguridad física pueden ser vulnerados, el suministro de energía eléctrica puede interrumpirse y el equipamiento puede sufrir desperfectos técnicos. El personal puede no cumplir con los lineamientos, puede estar sujeto a condicionamientos y a manipulaciones, y pueden ocurrir actos de corrupción o errores humanos. Con el objetivo de reducir los riesgos asociados con las deficiencias en la seguridad física y procedimental, se podría aplicar un principio básico para obtener buenos resultados en cuanto a seguridad, que introduce el concepto de “círculos concéntricos de protección”. Este concepto comprende el uso de múltiples “capas” o “barreras” de seguridad. La aplicación de este concepto asegura que, aún si una barrera o elemento de seguridad sufre una deficiencia, los reclusos

necesitaran pasar un número de medidas de seguridad para llevar a cabo una fuga. El hecho de contar con varias barreras disminuye la posibilidad de que el recluso pueda escaparse o que una persona no autorizada pueda ingresar al establecimiento.

La primera barrera se encuentra en el muro perimetral del establecimiento penitenciario, y las barreras adicionales se encuentran ubicadas a medida que una persona ingresa al establecimiento y se dirige hacia el área de máxima seguridad. A mayor cantidad de barreras existentes entre el mundo exterior y el recluso, mejor será el nivel de seguridad. En cada barrera, esta la posibilidad de disuadir, detectar, impedir y demorar el acceso de un recluso o una persona no autorizada. Por ejemplo, los reclusos o personas no autorizadas que intenten violar una barrera podrán ser detectadas e interceptadas por algún elemento de seguridad apropiado. Es posible disminuir la posibilidad de éxito de un recluso/persona no autorizada mediante la utilización de mayor cantidad de barreras, o mediante el aumento de la efectividad de cada barrera, o llevando a cabo ambas acciones. El hecho de confiar en la seguridad de una sola barrera no suele ser efectivo, porque requiere un nivel de perfección que resulta inalcanzable. Mientras que la posibilidad de violar una sola barrera puede resultar factible, la posibilidad de violar tres o más barreras sucesivas se convierte en algo exponencialmente difícil de llevar a cabo.

Las barreras de seguridad pueden tener diferentes formas. Las barreras físicas (paredes, alambrados, puertas, rejas) y los sistemas de detección y vigilancia (cámaras CCTV, sistemas de detección de movimiento, puntos de vigilancia, puestos de guardia, sistemas de rastreo) pueden suministrar barreras primarias de seguridad. Los procedimientos simples pueden ofrecer barreras de seguridad adicionales a bajo costo o sin costo alguno. El hecho de que el personal tome consciencia de la seguridad también puede crear una barrera de seguridad invisible, pero muy efectiva. Se puede considerar que los mecanismos de intervención son una barrera de seguridad, ya que la intervención rápida y efectiva del personal puede impedir intento de fuga.

El concepto de barreras múltiples también ofrece un mecanismo de respaldo en el caso de que se produzcan fallas en los procedimientos. Por ejemplo, un miembro del personal puede cometer un error en el procedimiento establecido, que consiste en no guardar una pieza del equipamiento en un lugar bajo llave, y por el contrario, dejar dicha pieza expuesta sobre un escritorio. Si el área se encuentra cerrada y el acceso a dicha área (taller) se encuentra bajo control, el equipamiento aún sigue protegido. Mientras que la probabilidad de que se produzca una falla en un procedimiento puede resultar factible, la posibilidad de que ello ocurra en tres o más procedimientos sucesivos es mucho menos probable. Debería existir un mínimo de tres barreras entre el medio libre y el recluso, si bien se debe tener en cuenta que lo ideal sería que existieran cinco o más barreras.

El concepto de protección de círculos concéntricos respalda la decisión de varias jurisdicciones de crear unidades de alta seguridad dentro del perímetro de establecimientos penitenciarios de mayor envergadura --un establecimiento penitenciario dentro de un establecimiento penitenciario--. Los reclusos de alto riesgo necesitarían atravesar la unidad de alta seguridad y luego pasar por las medidas de seguridad del establecimiento principal antes de poder perpetrar la fuga. Se deberían repetir los procedimientos de seguridad en la unidad de alta seguridad en vez de confiar en los procedimientos realizados en el establecimiento principal o de reemplazarlos por ellos. Por ejemplo, se debería registrar a todo el personal, a los reclusos y a todo el material que ingrese

a la unidad de alta seguridad, aunque ya se los hubiera registrado previamente en el establecimiento penitenciario principal.

PRINCIPIOS CLAVES

- Todo recluso debería ser alojado con mecanismos de seguridad acordes a los niveles de riesgo de fuga que presenta.
- Se deberían implementar mecanismos de seguridad apropiados con el fin de asegurar que los internos de alto riesgo no puedan perpetrar una fuga y, al mismo tiempo, los derechos humanos deben ser siempre tenidos en cuenta y respetados.
- Se deberá disponer de la suficiente seguridad física con el fin de disuadir y evitar la fuga de reclusos.
- Se debería implementar un sistema sólido de procedimientos de seguridad, los cuales se deberían aplicar de manera coherente.
- Se debería alentar al personal para que construya relaciones profesionales efectivas con los reclusos como parte de los mecanismos de seguridad dinámica.
- Se debería alojar y considerar a los reclusos de forma apropiada a lo largo de su detención y también se debería contar con un manejo eficiente del ingreso y los desplazamientos dentro del establecimiento, así como de los elementos que pudieran representar un riesgo para la seguridad.
- Se deberían llevar a cabo procedimientos de registro para detectar y desalentar amenazas que afecten la seguridad o el control del establecimiento penitenciario.
- Se deberían utilizar los círculos concéntricos de protección a fin de reducir los riesgos de fuga, dado que estos contribuyen a detectar, desalentar, demorar y responder ante posibles tentativas de fuga.
- Se debería implementar un marco de seguridad nacional como documento fuente para suministrar a los establecimientos la información y los lineamientos necesarios a fin de mantener altos niveles de seguridad y de cumplir con el objetivo de evitar fugas.
- Se debería implementar una estrategia de seguridad local en cada establecimiento penitenciario que tenga en cuenta el análisis de riesgos local, refleje la seguridad física y procedimental local, considere las categorías de los reclusos alojados en el establecimiento, e identifique al personal, el equipamiento y los recursos necesarios para llevar a cabo cada una de las principales tareas de seguridad (categorización y evaluación, recuento y control, registro, y comunicaciones y vigilancia).
- Se debería establecer un programa integral de auditoría de seguridad a nivel local y nacional para evaluar los sistemas de seguridad y su implementación operativa.
- Se deberían gestionar mecanismos para evaluar el equipamiento, los procedimientos y los procesos de seguridad.

Capítulo 2

Seguridad Dinámica

Reglas Penitenciarias Europeas

Regla 51

(2) Se complementará el uso de barreras físicas y otros medios técnicos con una seguridad dinámica ejercida por miembros del personal de vigilancia que conozcan bien a los detenidos a su cargo.

Recomendación Rec (2003) 23 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, 18. a.

Se debería utilizar la seguridad dinámica para mantener el control del establecimiento penitenciario, lo cual implica el desarrollo por parte del personal de relaciones positivas con los reclusos, basadas en la firmeza y la ecuanimidad, en combinación con el entendimiento de la situación personal y de cualquier riesgo planteado por los reclusos en particular.

Elementos esenciales de la seguridad dinámica

La gestión de mecanismos de seguridad física y procedimental son aspectos fundamentales de cualquier establecimiento penitenciario, pero no resultan suficientes en sí mismos para asegurar que los reclusos no intenten darse a la fuga. La seguridad también depende de un grupo del personal que esté alerta y que interactúe y conozca a sus reclusos, personal que desarrolle relaciones positivas con los reclusos y que sea consciente de lo que ocurre en el establecimiento penitenciario; donde haya un trato justo y un sentido de “bienestar” entre los reclusos y el personal se asegure de que los reclusos se mantengan ocupados en actividades constructivas y productivas que contribuyan a su futura reinserción social. Este concepto se describe frecuentemente como seguridad dinámica y es cada vez más adoptado de manera global.

El enfoque amplio es un elemento importante de las actividades relacionadas con la seguridad, esto significa que no solamente se basa en varias clases de medios físicos y técnicos (seguridad estática), sino que también se basa en el contacto personal y el conocimiento general de lo que sucede en la institución (seguridad dinámica).

Prisiones y Probation en Dinamarca--Políticas penitenciarias, régimen penitenciario y derechos de los reclusos en Dinamarca; William Rentzmann, Director General del Servicio de Prisiones y Probation de Dinamarca, Actuaciones del Coloquio de IPPF, Stavem, Noruega, 25 al 28 de junio de 2008, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2008, pág. 292.

El individualismo, las relaciones y la actividad están combinados en el concepto de seguridad dinámica. Este enfoque hacia la seguridad pública (prevención de fugas) y la seguridad en el establecimiento penitenciario (orden interno) reconoce que ambos son posibles solamente a través de la relación entre el personal y los reclusos. La seguridad dinámica implica el conocimiento de lo que ocurre en el establecimiento penitenciario, además de ofrecer un contexto de seguridad y protección con relación a todas las actividades que se llevan a cabo en el establecimiento penitenciario. El concepto de seguridad dinámica cuenta con el beneficio de abordar a los reclusos de forma individual, obteniendo perspectivas materiales e intuitivas de la gestión del establecimiento.

El concepto de seguridad dinámica se basa en los siguientes elementos:

- Relaciones positivas, comunicación e interacción entre el personal y los reclusos.
- Profesionalismo.
- Recolección de información relevante.
- Observación y mejora del clima social en la institución penal.
- Firmeza y ecuanimidad.
- Comprensión de la situación personal del recluso.
- Comunicación, relaciones positivas e intercambio de información entre todos los empleados.

Administración del Servicio Penitenciario, Ministerio de Justicia, República de Croacia, La seguridad dinámica en los establecimientos penitenciarios, Presentación en la 7ª Conferencia de las Academias de Capacitación Penitenciaria Europea, 25 al 27 de junio de 2014, Barcelona, España.

Cuando se la implementa de manera efectiva, la seguridad dinámica permite que los reclusos se sientan cómodos a la hora de dirigirse al personal penitenciario antes que los problemas sean mayores. Es importante, de esta manera, que el personal tome cada oportunidad para interactuar directamente con los reclusos y evitar la permanencia detrás de las puertas, en los pasillos o en las oficinas, a menos que la situación así lo amerite.

El concepto de seguridad implica mucho más que barreras físicas para evitar una evasión. La seguridad también depende de que el personal que tiene relación con los reclusos esté alerta, esté al tanto de lo que sucede en la prisión y vele para que los reclusos se mantengan activos de forma positiva. Esto a menudo se describe como “seguridad dinámica”.

Los oficiales que se encuentran en las torres de vigilancia del perímetro de la prisión probablemente sólo se darán cuenta de un intento de evasión cuando éste ya haya comenzado. Un oficial que trabaje cerca de los reclusos y sepa lo que están haciendo estará mucho más al tanto de posibles amenazas para la seguridad antes de que se produzcan. La seguridad dinámica no consiste simplemente en impedir que los reclusos escapen. Consiste también en mantener buenas relaciones con los reclusos y conocer su estado de ánimo y su temperamento.

Los derechos humanos y las prisiones: Manual en Derechos Humanos para la Capacitación de Funcionarios de Prisiones, vol. I, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2005, pág. 98.

La seguridad dinámica también puede resultar beneficiosa cuando un sistema penitenciario tiene sus recursos limitados como para invertir en medidas de seguridad física.

“En varios contextos, luego de que se produce un conflicto, los establecimientos penitenciarios, generalmente no cuentan con elementos de seguridad estática esenciales y el personal penitenciario compensa la situación mediante la restricción de los desplazamientos de los reclusos, encerrándolos en sus celdas durante extensos períodos. La implementación de los elementos efectivos de la seguridad dinámica, tales como el aumento del contacto e interacción entre el personal y los reclusos, puede contrarrestar la cantidad limitada de componentes de seguridad estáticos en un establecimiento penitenciario”.

DOMP: Manual de la gestión de los incidentes en la prisión, 2013, pág. 21.

Relaciones profesionales y constructivas con los reclusos

El personal penitenciario debería desarrollar y sostener relaciones profesionales con los reclusos. Muchos indicadores de éxito en la gestión de sistemas penitenciarios se basan en los esfuerzos que realiza el personal penitenciario para trabajar de manera constructiva con los reclusos, así como en el criterio utilizado para la toma de decisiones al respecto.

La seguridad dinámica tiene lugar cuando el personal penitenciario interactúa y se relaciona con los reclusos durante el desempeño de sus tareas mediante las siguientes actividades:

- Caminando continuamente por el área donde deben encontrarse apostados;
- Hablando con los reclusos, ganando su confianza y entablando un vínculo;
- Evaluando el bienestar físico de los reclusos durante reuniones y controles;
- Manteniendo un constante abordaje de conductas inapropiadas;
- Participando en el proceso de gestión de casos;
- Haciendo un seguimiento de las solicitudes en un tiempo prudencial; y
- Permaneciendo calmo durante los incidentes.

Territorio de la Capital de Australia, Política de Gestión Penitenciaria (Gestión de la Población Penal), 2011.

La seguridad dinámica involucra medidas más cualitativas, en lugar de físicas y estáticas o de seguridad procedimental. Cuando existe un contacto regular con los reclusos, un miembro del personal a cargo de la alerta responderá ante aquellas situaciones que resulten diferentes a las normas establecidas y que representen una amenaza para la seguridad. De esta manera, el personal que se involucre con los reclusos podrá prevenir fugas e incidentes.

Poner énfasis en la necesidad de que el personal del establecimiento establezca relaciones positivas con los reclusos es fundamental para la seguridad dinámica. Este concepto se basa en la noción de que la vinculación con los reclusos y el hecho de conocerlos puede hacer que el personal se anticipe y esté mejor preparado para responder de forma efectiva ante cualquier incidente que ponga en riesgo la seguridad del establecimiento penitenciario, del personal y de los reclusos.

La naturaleza del vínculo establecido entre el personal y los reclusos también representa un punto clave dentro de la seguridad dinámica. La manera en que el personal se dirige a los reclusos, cómo se llevan a cabo los registros y su frecuencia, si se respeta la privacidad de los reclusos cuando se les solicita que se quiten la ropa, si las medidas de sujeción son utilizadas de manera innecesaria y humillante, si se respeta la privacidad

en los baños y en las duchas, si se requiere a los detenidos que usen uniformes, por ejemplo, son todas formas que pueden llevar a que no se respete la humanidad y la dignidad de los reclusos. La utilización de lenguaje irrespetuoso o el hecho de someter a los reclusos a rutinas humillantes o prácticas sin ninguna justificación de seguridad constituye una violación del derecho fundamental de ser tratado de forma humanitaria y con respeto a su dignidad intrínseca.

Capacidades interpersonales

Las capacidades interpersonales representan un elemento importante para la aplicación efectiva de la seguridad dinámica. Resulta necesario que el personal que trabaje con reclusos tenga un alto nivel de capacidades interpersonales: su trabajo puede resultar demandante e intenso, pero al mismo tiempo gratificante. El personal debe ser capaz de mantener el profesionalismo y la ecuanimidad en todo momento. Si el personal se muestra confiado y firme en su accionar, verá que el conflicto es limitado y que es capaz de abordar las situaciones de inestabilidad que pudieran surgir.

El personal debe familiarizarse con los diferentes grupos (incluidos los religiosos, étnicos, culturales) que se pueden encontrar en el establecimiento penitenciario en el que trabajan y comprenderlos. Los miembros del personal deben ser sensibles a las necesidades de quienes se encuentran a su alrededor, pero no por ello comprometer la seguridad del establecimiento. El personal debería saber y entender de qué manera el comportamiento, la comunicación y las habilidades interpersonales afectan las expectativas individuales. Del mismo modo, debería ser consciente de las barreras que pueden interferir en la comunicación y de la manera en que los reclusos interpretan las conductas no verbales durante las comunicaciones.

La comunicación verbal y no verbal constituye un proceso bidireccional. El comportamiento del personal penitenciario puede afectar positiva y negativamente las expectativas de los individuos y de los grupos. Las diferentes formas de comunicación no verbal pueden provocar un impacto (por ejemplo, un movimiento exagerado de las manos o la invasión de un espacio personal) y, de esta manera, agravar una situación. Aunque el personal no siempre puede vencer barreras, puede minimizar sus efectos. La conducta puede prevenir conflictos dentro de un establecimiento: por ejemplo, la accesibilidad del personal, la generación de confianza o la creación del sentido del orden y la seguridad/protección. El personal debe recibir instrucción para la aplicación de técnicas de resolución de conflictos, tales como mantener la calma y asumir el control de la situación.

Selección de personal y capacitación

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)

Regla 74

(1) La administración penitenciaria seleccionará cuidadosamente al personal de todos los grados, puesto que de la integridad, humanidad, aptitud personal y capacidad profesional de dicho personal dependerá la buena dirección de los establecimientos penitenciarios.

Regla 75

(2) A todo el personal penitenciario se le impartirá, antes de su entrada en funciones, una capacitación adaptada a sus funciones generales y específicas, que refleje las mejores prácticas contemporáneas de base empírica en el ámbito de las ciencias penales. Solo los candidatos que superen satisfactoriamente las

pruebas teóricas y prácticas al término de la capacitación recibirán autorización para ingresar en el servicio penitenciario.

(3) La administración penitenciaria impartirá de manera continua cursos de formación en el empleo con miras a mantener y mejorar los conocimientos y la capacidad profesional del personal después de su incorporación al servicio y durante su carrera profesional.

Regla 76

(1) La formación mencionada en el párrafo 2 de la regla 75 comprenderá, como mínimo, los ámbitos siguientes:

(a) la legislación, los reglamentos y las políticas nacionales pertinentes, así como los instrumentos internacionales y regionales aplicables, cuyas disposiciones deberán regir la labor del personal penitenciario y su interacción con los reclusos;

(b) los derechos y deberes del personal penitenciario en el ejercicio de sus funciones, incluido el respeto de la dignidad humana de todos los reclusos y la prohibición de determinadas conductas, en particular de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;

(c) la seguridad, incluido el concepto de seguridad dinámica, el empleo de la fuerza y de instrumentos de coerción física, y el control de delincuentes violentos, con la debida consideración al uso de técnicas preventivas y de distensión, como la negociación y la mediación;

(d) primeros auxilios, las necesidades psicosociales de los reclusos y la dinámica correspondiente en los entornos penitenciarios, así como servicios de asistencia y atención sociales, incluida la detección temprana de problemas de salud mental.

(2) El personal penitenciario encargado de ciertas categorías de reclusos, o el que sea asignado a otras funciones especializadas, recibirá la capacitación especializada que corresponda.

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley

Artículo 18

Los gobiernos e instituciones encargadas de hacer cumplir la ley garantizarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sean elegidos a través de procedimientos apropiados de selección, posean atributos de moral, psicológicas y físicas apropiadas para el ejercicio efectivo de sus funciones y recibir capacitación continua y profesional. La continuidad de la aptitud para desarrollar estas funciones debería estar sujeta a revisiones periódicas.

Los sistemas penitenciarios deberían garantizar la implementación de relaciones efectivas entre el personal y los reclusos, a través de la selección de personal y la capacitación. La seguridad dinámica resulta ser más efectiva cuando existe un grupo profesional, correctamente capacitado. El personal debe ser seleccionado y capacitado especialmente para trabajar con reclusos. Cuando el personal no recibe apropiada capacitación para establecer y mantener relaciones con los reclusos, resultará ser más vulnerable al condicionamiento y manipulación por parte de los mismos (ver más abajo).

La importancia de construir y mantener relaciones con los reclusos debería estar reflejada y fomentada a través de la forma en que el personal penitenciario es evaluado, capacitado y seleccionado. Asimismo, este lineamiento debería ser reforzado mediante los mensajes transmitidos por los directores. Durante la capacitación regular, se debería enfatizar el significado de las capacidades interpersonales, tales como las herramientas de comunicación y la construcción de vínculos interpersonales.

La capacitación debería permitir que el personal sea capaz de comprender las diferentes categorías de reclusos. Dicha capacitación tendría como objetivo la comprensión de los componentes que conforman la seguridad y la aplicación de medidas de seguridad requeridas por los principios procedimentales y de seguridad dinámica. Deberían ser capaces de hacer un balance de los requerimientos de seguridad con las necesidades de respetar la dignidad de todos los reclusos e implementar regímenes positivos y constructivos. A su vez, deberían recibir capacitación para hacer frente a condicionamientos y actos de manipulación, como así también resistir a los intentos sutiles de los reclusos que pueden poner en peligro la seguridad del establecimiento. Deberían responder apropiada y profesionalmente frente a actos de violencia y comportamiento conflictivo, utilizando la mínima cantidad de fuerza necesaria.

Un número significativo de reclusos puede presentar una gama de riesgos y necesidades compleja y desafiante, la cual puede incluir la coexistencia de patrones o desórdenes de personalidad antisocial, psicopatía y problemas de drogodependencia. El personal necesita estar capacitado para trabajar de manera cercana con estos reclusos, respondiendo de manera apropiada a estos riesgos complejos y a las necesidades planteadas.

El personal penitenciario que desarrolle sus tareas de manera efectiva, debería ser capaz de desarrollar, gestionar y mantener relaciones complejas y variables con los reclusos. En muchos casos cuando el trabajo del personal penitenciario es llevado a cabo de manera eficiente, se utiliza exitosamente sus capacidades y criterios sutiles y sofisticados en el trato con los reclusos. La capacitación brindada al personal debería permitirles desarrollar y perfeccionar estas capacidades y a su vez ejercitar sus criterios de manera apropiada.

Incorporación de la seguridad dinámica en las políticas operativas

La seguridad dinámica necesita contar con el sustento del desarrollo de políticas y procedimientos apropiados, una contratación efectiva de personal, selección y capacitación por parte de la gestión del sistema penitenciario. El personal debería ser consciente de las ventajas de la implementación de la seguridad dinámica en la prisión y de cómo ello mejoraría la seguridad más allá de la estricta aplicación de las normas y reglamentaciones propias del establecimiento penitenciario.

Sistema Penitenciario de Rumania, Experiencias en la Gestión de Seguridad Penitenciaria – Presentación relacionada con la Seguridad Dinámica en la 7a Conferencia de Academias de Capacitación Penitenciaria Europea, 25 al 27 de junio de 2014, Barcelona, España.

Las administraciones penitenciarias deberían asegurarse a través de la capacitación del personal que el concepto de relaciones efectivas se vea reflejado en la vida real mediante la formación y aplicación de las políticas operativas correspondientes, como así también inculcar el concepto de relaciones efectivas entre el personal penitenciario y los reclusos.

Una disposición central de la política radica en promover el rol del personal penitenciario a fin de desarrollar y mantener relaciones constructivas con los reclusos, establecer criterios y abordar de manera efectiva situaciones simples y complejas. Esto debería resultar particularmente evidente al momento de brindar cuidados al recluso y abordar comportamientos delictivos (por ejemplo, al prevenir auto-lesiones y muertes auto-

infringidas).

Las políticas deberían proporcionar asistencia al personal, suministrándoles marcos y herramientas definidas para desarrollar sus tareas; no obstante, el éxito de cada miembro del personal reside en las decisiones, criterios y en las acciones llevadas a cabo por ellos.

Gestión de unidades dentro de establecimientos penitenciarios y supervisión directa

A través de la gestión por unidades se puede observar un ejemplo de seguridad dinámica integrada a una política operacional que también se sustenta en la seguridad dinámica.

La gestión de unidades refleja un enfoque descentralizado de la administración de un establecimiento penitenciario y juega un rol integral en la seguridad “dinámica”. La seguridad “dinámica” se refiere al control constante de la seguridad en la prisión, a través de la interacción del personal/recluso, teniendo como objetivo la creación de un contexto más seguro.

Departamento de Justicia, Servicios Correccionales, Tasmania – Rompiendo el círculo: Plan Correccional de Tasmania (2010-2020), Las Mejores Prácticas en la Rehabilitación de Reclusos, pág. 4.

Históricamente, los sistemas penitenciarios contaban con personal de custodia dentro de la prisión y en el perímetro, que en raras ocasiones mantenía contacto directo con los reclusos y por otro lado el personal encargado del tratamiento que tenía un trabajo más positivo con los reclusos. Este abordaje tiene un número considerable de desventajas, basadas en la profunda dicotomía que se produce entre estos dos distintos grupos de personal y en el hecho que el personal de custodia obtenía poca información e inteligencia de los reclusos. El concepto de gestión de unidades ha sido implementado en varias jurisdicciones y se basa en la utilización de personal penitenciario de primera línea como principal nexo para ambas actividades, la relacionada con la custodia y con el tratamiento. En varios aspectos, la gestión de unidad representa un giro desde un enfoque despersonalizado y centralizado hacia un abordaje personalizado y descentralizado.

Bajo la gestión de unidad, un establecimiento penitenciario se divide en unidades específicas, cada una de ellas puede contener un número de secciones para el alojamiento de reclusos y también puestos estáticos. Equipos multidisciplinarios compuestos por oficiales a cargo de la disciplina, personal del área de educación, trabajadores sociales, psicólogos, profesionales de la salud, del área de religión y enfermeras prestan servicios en cada unidad específica. Cada uno de los miembros del equipo tiene la responsabilidad de la seguridad del recluso, como así también del resultado de la evolución del mismo y se espera que dichos profesionales desarrollen relaciones constructivas con los reclusos.

Beneficios asociados con la supervisión directa y la gestión de unidad

- A un miembro del personal (oficial del caso) se le asignan reclusos específicos y a su vez este oficial es el punto primario de contacto entre los reclusos y la administración.
- Incrementa la frecuencia y la calidad de las relaciones establecidas entre los reclusos y el personal.
- Mejor planeamiento de comunicación y de programas.
- Incrementa la flexibilidad de los programas.
- Se toman decisiones rápidas referidas a los reclusos ya que estas son decididas por personal de menor jerarquía que realmente conoce a los reclusos.
- Una observación más efectiva de las actividades del recluso que da como resultado una temprana detección de los problemas para su oportuna intervención.

- Información de buena calidad recibida por parte de los reclusos, y la relacionada con éstos, para prevenir fugas y controlar problemas.
- Desarrollo de las capacidades correccionales y de gestión por parte del personal.
- La participación de un equipo multidisciplinario mejora la cooperación entre las varias disciplinas desarrolladas por el personal.
- Un mejor abordaje y una mayor coordinación de los programas de rehabilitación y desarrollo.

El concepto de gestión de unidad se basa en un establecimiento penitenciario organizado en pequeñas y descentralizadas unidades de alojamiento, con personal penitenciario trabajando en contacto directo con los reclusos, y no solo en lugares de control o torres de vigilancia. Un estudio comparativo ha demostrado que sin tener que gastar en la construcción de establecimientos o en un mayor número de empleados, este tipo de infraestructura reduce los niveles de hechos de violencia y otras infracciones serias y también ofrece lugares de alojamiento con un índice menor de estrés y de mayor accesibilidad para el desarrollo de los programas de asistencia y rehabilitación.

Las rutinas de seguridad diarias, tales como el recuento de internos, registro, y el traslado de internos, brindan oportunidades para que el personal mantenga un contacto básico con los reclusos. A través de la interacción y el trato humanitario del personal penitenciario con los reclusos, se refuerza la seguridad y el buen orden del establecimiento penitenciario.

Los servicios correccionales en Sudáfrica han sido administrados de acuerdo a directrices de una organización que le presta poca atención a la condición de ser humano del recluso. En muchos casos, la gestión de unidad puede ser utilizada para facilitar un abordaje más personalizado y descentralizado. El Departamento confía que el enfoque de la gestión de unidad integrará de forma adecuada los programas de rehabilitación y de seguridad, lo que a su vez representa una manera de ofrecer un servicio, que se espera esté a la altura de los Servicios Correccionales modernos.

“Las unidades de gestión: Un abordaje para la gestión penitenciaria aplicada a los reclusos”, Departamento de Servicios Correccionales de Sudáfrica, Conferencia para Directores de Servicios Correccionales de África del Este, Sur y Central (Conference for Eastern, Southern and Central African Heads of Correctional Services, CESCA) durante septiembre 2001.

Los miembros del personal afectados a una gestión de unidad llevan a cabo roles duales e importantes, relacionados a la seguridad y a los programas. Ellos “caminan y hablan” con los reclusos y se familiarizan con personalidades e identifican determinados temas. Pueden ofrecer una mejor vigilancia, interviniendo activamente en la prevención de incidentes. De esta manera, una gestión de unidad suministra a cada unidad, el sentido de la identificación con el grupo e incrementa los contactos del personal con los internos y enfrenta a los problemas menores antes que se conviertan en mayores.

La supervisión directa y la gestión de unidad se encuentran inexorablemente conectadas. Una gestión por unidad efectiva no puede funcionar sin una supervisión directa, que maximice el contacto y ayude a adquirir accesibilidad, comunicación, inteligencia y vigilancia, como así también la capacidad de respuesta del personal. Con la supervisión directa, el personal se ubica dentro de la unidad de alojamiento y no en una ubicación remota. De esta manera, pueden manejar las operaciones de la unidad sin mayores inconvenientes, tratando con los reclusos, estableciendo y fortaleciendo normas y abordando desafíos de forma inmediata. La supervisión directa ha sido comparada con el buen ejercicio de ser padres. Siguiendo con esta analogía, los padres exitosos,

son aquellos que se involucran de forma activa con sus hijos. La comunicación con sus hijos es más un intercambio de expectativas, que el hecho de impartir órdenes o instrucciones, sin sustento ni significado alguno.

La utilización de la gestión de unidad y supervisión directa mejora las operaciones, crea un ambiente más seguro y protegido y a su vez brinda oportunidades para el desarrollo del liderazgo.

Recopilación de información

Un aspecto fundamental de la seguridad dinámica es que coopera con el sistema de inteligencia del establecimiento penitenciario. El personal penitenciario que se mezcla con los reclusos observa y escucha lo que está sucediendo y a su vez obtiene información de los reclusos. Son capaces de volcar esta información al sistema de seguridad y de esta manera se desarrolla un importante trabajo de inteligencia. A través del uso efectivo de la seguridad dinámica y la recopilación de información se han prevenido un gran número de fugas, desordenes y actividades delictivas dentro del establecimiento y en la comunidad.

El personal penitenciario experimentado puede desarrollar un sexto sentido de lo que se “percibe” en ciertos contextos carcelarios. Saben cuándo algo no está bien o no es normal. La recopilación de información de inteligencia es justamente mejorar esos atributos, a través de informes y documentación de tales observaciones, conversaciones, asociaciones, cambios de las acciones y conductas de los reclusos, etc.

Radicalización y Recopilación de Información de Inteligencia (2015).

Cuando se opera la seguridad dinámica de forma efectiva, el personal controlará e interpretará su contexto laboral y los reclusos involucrados en el mismo. La efectividad de la seguridad dinámica reside en que puede resultar efectiva al momento de reconocer el comienzo de una amenaza a la seguridad. Los principios de seguridad dinámica se aplican especialmente en las prisiones de máxima seguridad. El personal acompañará a estos reclusos siempre que se encuentren fuera de su lugar de alojamiento o cuando se desplacen de un sector de alojamiento a otro. La supervisión de estos reclusos requiere mucho más que la simple función de custodia. El personal debería interactuar con ellos de la manera más positiva posible.

El tema de inteligencia aplicada a sistemas penitenciarios se desarrolla en detalle en los capítulos 3 y 4.

Prevención de actos de corrupción del personal penitenciario y de actos de manipulación

Generalmente, los reclusos buscan controlar al personal y hacer que realicen actos prohibidos. Existen numerosos ejemplos internacionales de personal que ha sido condicionado y manipulado permitiendo fugas de reclusos. Cuando la seguridad dinámica es ejercida de manera efectiva, existe un contacto frecuente entre el personal y los reclusos, por lo que habría un elevado riesgo de manipulación del personal por parte de los detenidos.

Sin embargo, un problema en particular se suscita al considerar el grado de distancia que el personal penitenciario debe mantener con los internos. Por un lado, las exigencias en las rutinas de seguridad hacen que el personal ejerza un alto grado de control formal sobre los reclusos, manteniendo una distancia excesiva con ellos. No obstante, lo opuesto a esta situación resulta igualmente perjudicial. Con el paso del tiempo, y luego de intentos bien intencionados de mantener una buena relación entre el personal y los reclusos, el personal penitenciario puede tener un acercamiento muy marcado con los reclusos, con el resultado que estos últimos manipulan a los primeros con propósitos inadecuados...

Es responsabilidad del personal superior de supervisión asistir al personal subalterno para mantener un equilibrio adecuado.

Párr. 77 de la Recomendación REC (2003)23 (Adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 9 de octubre de 2003), relativa a la Gestión de las administraciones penitenciarias de condenados a cadena perpetua y a otras penas de larga duración, e Informe.

Además de accionar para perpetrar una fuga, los reclusos pueden intentar manipular al personal con el propósito de conseguir objetos ilegales, por ejemplo drogas o teléfonos celulares desde el exterior de la prisión u obtener privilegios especiales y poderes dentro de la prisión. Pueden surgir dificultades en el caso de internos condenados por crimen organizado o terrorismo. Tales reclusos pueden buscar manipular al personal para llevar a cabo actos delictivos serios.

La apropiada capacitación del personal puede contrarrestar tales riesgos. También existe la necesidad de asegurar posibilidades de traslado y rotación del personal para evitar la exposición a este tipo de internos por largos períodos de tiempo. Los procedimientos para disuadir y detectar actos de corrupción del personal, inclusive el control de rutina y aleatorio de todo el personal que ingrese al establecimiento penitenciario y un sistema de medidas disciplinarias para el personal, que se involucre en actos de corrupción u otras actividades ilícitas, resultan ser componentes claves de las estrategias a seguir para la prevención de la corrupción y manipulación de personal.

Asimismo, se debe tener en cuenta que el trabajo con los reclusos siempre se verá debilitado, cuando éstos puedan sacar ventaja de los conflictos que pueda tener el personal, los que surgen comúnmente por los diferentes abordajes y acciones con relación al tratamiento de los internos. Lo ideal es prevenir conflictos que puedan surgir entre miembros del personal antes de que ellos causen un desequilibrio perjudicial entre las diferentes estrategias para abordar los tratamientos de los internos, generalmente se dan entre las relaciones empáticas y otras de mayor firmeza y control. Se deberían articular encuentros y debates regulares entre las diferentes categorías de personal con el fin de adquirir y mantener un equilibrio adecuado entre estas dos formas de abordar la prevención de conflictos visibles.

Otra medida importante para prevenir actos de corrupción tal como el soborno del personal penitenciario, es asegurarse que el personal penitenciario que este en contacto con los reclusos reciba un nivel de sueldo satisfactorio y buenas condiciones laborales. Un buen sueldo también asegura que el personal se encuentre satisfecho y cumpla sus tareas y obligaciones de una forma más efectiva, dentro de dichas tareas se podrían incluir la prevención de fugas, el mantenimiento del orden y la disciplina dentro del establecimiento penitenciario.

El personal penitenciario que tenga razones suficientes para creer que se ha producido una violación del código de ética o que sospecha que podría producirse, informará el hecho a sus superiores y, cuando resulte necesario, a otras autoridades correspondientes¹⁴. Frecuentemente, esta acción se la denomina “denuncia”. Al hacerlo, el personal puede quedar en una posición vulnerable, donde puede ser intimidado o marginado por sus pares o por sus propios jefes. Se debería implementar medidas apropiadas, con el fin de alentar las denuncias de conductas indebidas por parte del personal. Esto puede incluir garantía de confidencialidad, apoyo del director, seguridad para “denunciantes” potenciales, considerando que su información será valorada y que no serán tratados de forma adversa en el caso que tengan la valentía de presentar la denuncia. Todo documento de información de seguridad (SIR, según sus siglas en inglés)¹⁵ presentado con relación a actos de corrupción por parte del personal o casos de manipulación deberán ser tratados como un “documento de información de seguridad cerrado” (“SIR cerrado”) con circulación restringida.

Actividades constructivas para los reclusos

Otro aspecto de la seguridad dinámica es asegurar que los reclusos se mantengan ocupados haciendo actividades constructivas durante el cumplimiento de la condena. Involucrar a los internos en actividades constructivas implica contar con dos beneficios de la seguridad dinámica. En primer lugar, mantener a los reclusos totalmente ocupados reduce el tiempo que puede ser empleado para desarrollar conductas disruptivas o planear fugas.

Esto también asegura que los internos canalicen sus energías de una manera constructiva y se encuentren cansados al final del día, reduciendo su participación en situaciones de conflicto. En segundo lugar, el personal tiene la oportunidad de vincularse con los reclusos mientras estén desarrollando alguna actividad, lo que contribuye a establecer relaciones positivas y recolectar información de inteligencia.

El hecho de suministrar una amplia gama de actividades constructivas a los reclusos juega un importante rol en... la “seguridad dinámica” de la prisión. Esto significa que, si los reclusos se encuentran participando productivamente en actividades constructivas, es muy probable que el establecimiento penitenciario sea más seguro y se encuentre más protegido.

Derechos Humanos y Prisiones: Un Manual de Derechos Humanos, Capacitación para Funcionarios Penitenciarios, vol. 1, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2005, pág. 98.

¹⁴Véase, por ejemplo, Consejo de Europa – Recomendación CM/Rec(2012)5 del Comité de Ministros a los Estados miembros del Código Europeo de Ética del Personal Penitenciario, artículo 35.

¹⁵Los documentos de información de seguridad (SIR) son tratados en el capítulo 4

Un elemento básico de la seguridad dinámica es el de canalizar la energía de los reclusos a través de actividades productivas. Se debe brindar a cada individuo la oportunidad de desarrollarse a través de herramientas laborales y educativas, entre otras; mientras se le ofrece una oportunidad de abordar cuestiones psicológicas que pudieron haber influido en su actividad delictiva. De esta manera, es de gran importancia que se le ofrezcan a los reclusos actividades y programas constructivos como componente esencial del plan de condena.

Los regímenes constructivos incluyen un programa equilibrado de actividades, tales como trabajo, formación profesional, educación, recreación, actividades religiosas, culturales y deportivas, como así también programas que aborden necesidades crimino génicas y de salud mental específicas de cada recluso, lo que puede incluir cursos, trabajo grupal u orientación individual.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 10 (3)

El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados.

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)

Regla 4

(1) Los objetivos de las penas y medidas privativas de libertad son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. Esos objetivos solo pueden alcanzarse si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, la reinserción de los exreclusos en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo.

(2) Para lograr ese propósito, las administraciones penitenciarias y otras autoridades competentes deberán ofrecer educación, formación profesional y trabajo, así como otras formas de asistencias apropiadas y disponibles, incluidas las de carácter recuperativo, moral, espiritual y social y las basadas en la salud y el deporte. Todos esos programas, actividades y servicios se ofrecerán en atención a las necesidades de tratamiento individuales de los reclusos.

Véanse también las Reglas 91 y 92.

Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas

Principio XIII

Educación y actividades culturales

Las personas privadas de libertad tendrán derecho a la educación, la cual será accesible para todas las personas, sin discriminación alguna, y tomará en cuenta la diversidad cultural y sus necesidades especiales.

...

Los lugares de privación de libertad dispondrán de bibliotecas, con suficientes libros, periódicos y revistas educativas, con equipos y tecnología apropiada, según los recursos disponibles.

Las personas privadas de libertad tendrán derecho a participar en actividades culturales, deportivas, sociales, y a tener oportunidades de esparcimiento sano y constructivo. Los Estados Miembros alentarán la participación de la familia, de la comunidad y de las organizaciones no gubernamentales, en dichas actividades, a fin de promover la reforma, la readaptación social y la rehabilitación de las personas privadas de libertad.

Principio XIV

Trabajo

Toda persona privada de libertad tendrá derecho a trabajar, a tener oportunidades efectivas de trabajo, y a recibir una remuneración adecuada y equitativa por ello, de acuerdo con sus capacidades físicas y mentales, a fin de promover la reforma, rehabilitación y readaptación social de los condenados, estimular e incentivar

la cultura del trabajo, y combatir el ocio en los lugares de privación de libertad. En ningún caso el trabajo tendrá carácter aflictivo.

...

Los Estados Miembros promoverán en los lugares de privación de libertad, de manera progresiva y según la máxima disponibilidad de sus recursos, la orientación vocacional y el desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional; y garantizarán el establecimiento de talleres laborales permanentes, suficientes y adecuados, para lo cual fomentarán la participación y cooperación de la sociedad y de la empresa privada.

Las actividades ofrecidas deberían ser interesantes y exigentes. Las tareas poco exigentes y aburridas incrementarán y no reducirán la sensación del paso del tiempo sin sentido. Las actividades desarrolladas con un propósito ofrecen un estímulo intelectual y emocional, resultando ser prácticas para que los reclusos se sientan cansados y con una menor posibilidad/inclinación de perpetrar una fuga.

Ofrecer a los reclusos un programa de actividades personalizadas y productivas puede ser una tarea difícil de llevar a cabo en jurisdicciones donde los recursos resulten escasos. Sin embargo, las administraciones penitenciarias necesitan trabajar en la implementación de regímenes constructivos, utilizando sus recursos de manera creativa, y para lograrlo, pueden obtener beneficios importantes asociándose con organizaciones sociales civiles y con instituciones académicas con el propósito de ofrecer actividades y programas.

Muchos reclusos pudieron haber cometido delitos debido a sus bajos ingresos, la falta de un trabajo estable, y por falta de educación. La prisión les puede ofrecer la primera oportunidad de adquirir nuevas capacidades laborales y acostumbrarse a la disciplina de un trabajo regular, lo que contribuirá de manera significativa al desarrollo de una vida en libertad sin involucrarse en hechos delictivos.

Principios básicos para el tratamiento de los reclusos

Principio 6

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

Principio 8

Se crearán condiciones que permitan a los reclusos realizar actividades laborales remuneradas y útiles que faciliten su reinserción en el mercado laboral del país y les permitan contribuir al sustento económico de su familia y al suyo propio.

Véanse también las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), desde la Regla 96 a la 103; las Reglas Penitenciarias Europeas (2006), desde la Regla 26 a la 28, y los Principios XIII y IIV de los Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de la libertad en las Américas.

La organización y los métodos de trabajo en las instituciones deben aproximarse lo más posible al mismo tipo de trabajo realizado en el medio libre, para proteger los derechos fundamentales de los reclusos en lo que respecta al trabajo y a las condiciones laborales, y para prepararlos para las condiciones normales de la vida profesional. Esto también significa que el trabajo penitenciario no debe verse como castigo, y no se le puede exigir a ningún recluso que trabaje para el beneficio propio del personal penitenciario. Los reclusos deben recibir un salario por su trabajo que, en la manera de lo posible, sea equivalente al salario que se recibe por el mismo tipo de trabajo en el medio libre.

No muchos reclusos poseen formación académica. Una parte significativa es analfabeta o posee bajos niveles de alfabetización. Generalmente, su participación en los delitos está relacionada con su bajo nivel de educación. Esta puede ayudar a dichos reclusos a superar sus necesidades básicas y vitales, y puede llegar a ser una vía esencial para renovar el respeto por sí mismos y la esperanza de reinserirse positivamente en la sociedad. Se concibe a la educación como una ayuda clave para la reinserción social, y existen varios estudios que muestran que es esencial para reducir la tasa de reincidencia luego del egreso. Los estándares internacionales exigen que se les ofrezca a los reclusos la posibilidad de mejorar su nivel de educación, como elemento fundamental de las estrategias que apuntan a posibilitar su reinserción social. De acuerdo con las necesidades de los reclusos, la educación que se les provea debe incluir desde cursos de alfabetización hasta cursos de estudios superiores.

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)

Regla 23

(1) Todo recluso que no desempeñe un trabajo al aire libre dispondrá, si las condiciones meteorológicas lo permiten, de al menos una hora al día de ejercicio físico adecuado al aire libre.

Véanse también las Reglas Penitenciarias Europeas (2006), Regla 27, y los Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de la libertad en las Américas, Principio XIII.

Las normas internacionales establecen claramente que todos los reclusos deben disponer de al menos una hora al día de ejercicio físico al aire libre, en un lugar con espacio suficiente para llevar a cabo esta actividad. Los deportes y el ejercicio físico son muy importantes para el mantenimiento de la salud física y mental, especialmente para aquellos reclusos que están alojados en ámbitos de encierro restringidos. Si bien dicho lugar debe ser seguro y de fácil observación por parte del personal, debe ser lo suficientemente amplio y al aire libre. A su vez, debe tener lugares para descansar y para protegerse de las condiciones adversas del clima. Idealmente, debería contar con un baño y con acceso a agua potable. Los reclusos deberían tener la posibilidad de ejercitarse en grupo con otros reclusos de la misma unidad, o con otros reclusos seleccionados según su clasificación de riesgo. Se les debe suministrar el equipamiento deportivo y, si los recursos lo permitieren, un gimnasio y las instalaciones para llevar a cabo diferentes actividades deportivas. Al igual que se toman precauciones de seguridad en el caso del trabajo, se debe registrar y supervisar a los reclusos, y se debe describir detalladamente el equipamiento deportivo una vez finalizada cada sesión.

El hecho de ofrecer equipamiento recreativo y deportivo no debe suponer una carga excesiva para las prisiones. Si bien tener acceso a un espacio al aire libre es importante, una pelota puede ser la base de la recreación y del ejercicio para un grupo de reclusos. Este tipo de actividad es buena para la salud, para disminuir las tensiones y para

mantener las buenas relaciones en la cárcel, especialmente si el personal participa. En algunas prisiones, también puede darse el caso de que haya algunos integrantes del personal que sean preparadores físicos calificados y que puedan organizar actividades con los reclusos.

Las administraciones penitenciarias van a tener que tomar las precauciones de seguridad adecuadas, lo que puede implicar que algunos de los reclusos de alto riesgo deban ser excluidos de determinados tipos de actividades debido a su clasificación de riesgo. Sin embargo, se les debe ofrecer a todos los reclusos alguna actividad que pueda realizarse en un entorno seguro. Los riesgos se pueden reducir si se toman medidas tales como el registro de los reclusos, aun mediante el uso de detectores de metales; la contabilización de las herramientas; la supervisión por parte del personal y de las cámaras CCTV; y la organización de la actividad en grupos pequeños en unidades seguras, que va a depender de la naturaleza y del nivel de riesgo. El principio que debe imperar es que se obtenga un equilibrio adecuado entre el nivel deseado de participación en la actividad y la seguridad.

PRINCIPIOS CLAVES

- La seguridad también depende de contar con miembros del personal que estén alertas, quienes conozcan a los reclusos e interactúen con ellos; miembros del personal que desarrollen relaciones positivas entre los reclusos y ellos; miembros del personal que sean conscientes de lo que ocurre en el establecimiento penitenciario; y miembros del personal que se aseguren de que los reclusos se mantengan ocupados realizando actividades que tengan una finalidad y que sean constructivas.
- El personal penitenciario debe desarrollar y mantener relaciones productivas y de apoyo con los reclusos.
- Las disposiciones de la política central deben promover el rol del agente penitenciario como encargado de desarrollar y mantener relaciones constructivas con los reclusos, emitir juicios y manejar eficientemente las situaciones dinámicas y complejas.
- Es muy importante que el personal que trabaje con los reclusos posea un nivel alto de habilidades interpersonales.
- La seguridad dinámica resulta más efectiva cuando el personal está integrado por un grupo de profesionales que están bien preparados.
- La supervisión directa y la gestión de la unidad mejora las operaciones, crea un ámbito más seguro, y ofrece oportunidades de desarrollo del liderazgo.
- Un aspecto fundamental de la seguridad dinámica es que contribuye al sistema de inteligencia penitenciaria. El personal penitenciario que convive con los reclusos observa, escucha lo que ocurre y obtiene información de ellos.
- La posibilidad del riesgo de manipulación del personal por parte de los reclusos aumenta cuando existe un contacto frecuente entre dichos grupos. Por lo tanto, se deben tomar las medidas adecuadas para evitar la corrupción y la manipulación del personal.
- Un elemento esencial de los principios de seguridad dinámica se basa en canalizar la energía de los reclusos en actividades positivas. Por lo tanto, se les deben ofrecer programas y actividades constructivas a todos los reclusos.

Capítulo 3

Inteligencia penitenciaria: definiciones, administración y organización

Importancia de la inteligencia penitenciaria

La información de inteligencia es un elemento fundamental en todas las organizaciones. Dentro de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, los directores superiores utilizan la actividad comercial y militar, la información de inteligencia y el análisis en el proceso de toma de decisiones. La información de inteligencia ayuda a reducir la incertidumbre y a concentrar los recursos en las áreas adecuadas¹⁶.

La pena de prisión no actúa necesariamente como un factor disuasorio para la conducta delictiva continua. Algunos reclusos continúan con sus actividades delictivas mientras están en prisión. Estas pueden consistir en dirigir negocios ilícitos, intentar radicalizar a otros reclusos, y realizar actividades de bandas dentro del establecimiento penitenciario. Por otro lado, los reclusos también pueden tener la intención de mantener sus actividades delictivas en el medio libre, por ejemplo, dirigir operaciones terroristas, bandas de traficantes de drogas o bandas criminales importantes.

Las tendencias internacionales muestran que las redes criminales continúan existiendo dentro de los establecimientos penitenciarios. Los detenidos obtienen contactos mientras están en prisión y, en algunos casos, extienden su delincuencia más allá del sistema penitenciario. A su vez, algunos reclusos planean fugas e inician actividades que tienen la finalidad de socavar el orden de la prisión, mientras que otros buscan corromper o manipular al personal e intentan contrabandear cosas dentro de ella.

Con el propósito de asegurarse de que las autoridades del establecimiento penitenciario puedan identificar este tipo de actividades, todas las prisiones deben contar con un sistema de inteligencia penitenciaria estructurado, para que se pueda recopilar y evaluar la información relacionada con la seguridad en un ambiente seguro. Dicho sistema debe ser coherente con la legislación nacional para cumplir con los objetivos de seguridad

¹⁶Por ejemplo, para sostener un debate sobre lo importante que es la información de inteligencia dentro de las actividades policiales, véase el Manual de Instrucciones sobre los Sistemas Policiales de Información y de Inteligencia de UNODC.

y de inteligencia. Todo el personal penitenciario debe tener la responsabilidad de recopilar activamente la información sobre seguridad y remitirla al departamento de seguridad. Este es un aspecto fundamental de la seguridad dinámica, y requiere que el personal entable conversaciones de forma activa con los reclusos y mantenga relaciones profesionales con ellos, para que puedan obtener información de buena calidad.

Los sistemas de inteligencia penitenciaria existen desde hace muchos años. De hecho, si bien el concepto se ha formalizado recientemente en varias jurisdicciones, muchos de los enfoques básicos (e intuitivos) de la labor de inteligencia son los mismos. Por ejemplo, el personal penitenciario siempre ha tratado de descubrir el hilo conductor que une las ideas de lo que está ocurriendo en la prisión, ha tomado nota mental de las costumbres de los reclusos, o ha cultivado relaciones especiales con ciertos detenidos que podrían proporcionar información privilegiada. Siempre se ha considerado que todos estos elementos son simplemente parte de la buena labor penitenciaria.

Beneficios de una labor de inteligencia penitenciaria eficiente

- Contribuye a evitar fugas, desorden y disturbios.
- Identifica y previene la actividad delictiva y la contravención de las normas penitenciarias.
- Identifica y previene la actividad delictiva en el medio libre.
- Detecta actos de corrupción y de contrabando por parte del personal.
- Identifica a los grupos terroristas y/o de delincuencia organizada, y la naturaleza de sus actividades dentro del sistema penitenciario. Asimismo, también identifica a los individuos dentro de esos grupos que lideran o facilitan la actividad delictiva.
- Evalúa la influencia ejercida por los grupos de delincuencia organizada y su interrelación en el sistema penitenciario, además de evaluar su influencia en el medio libre.
- Identifica las vulnerabilidades en el sistema penitenciario.
- Identifica la radicalización y el extremismo en el sistema penitenciario.
- Protege a los reclusos vulnerables mediante su identificación y la de aquellos que los acechan.
- Apoya la toma de decisiones informadas en la prevención y gestión de incidentes.

En los últimos cincuenta años, se ha ido refinando sistemáticamente el uso de la información y de la inteligencia penitenciaria. Los sistemas de información penitenciaria han ido evolucionando, ya que al principio se basaban en el cotejo de fichas a cargo de un miembro del equipo de seguridad penitenciaria. En algunas jurisdicciones, se introdujo la tecnología de la información en los departamentos de seguridad penitenciaria a través del uso de programas informáticos avanzados específicos y de las competencias de los analistas capacitados del personal penitenciario. También se ha refinado la aplicación de la información. Se han desarrollado técnicas y metodologías de inteligencia con el propósito de detectar las amenazas hacia la seguridad y el orden, o con el fin de analizar y describir actividades en curso o reclusos de alto riesgo. En muchas jurisdicciones, los sistemas de inteligencia basados en las prisiones reproducen aquellos que respaldan el trabajo de los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

Definiciones

Si bien la palabra “inteligencia” tiene varias acepciones, la mejor definición es la siguiente:

Hipótesis oportuna, relevante, precisa y predictiva que resulta de un análisis con valor adicional de toda la información relevante disponible y de su recopilación,

evaluación y cotejo realizados en base a objetivos.

Información + Análisis = Inteligencia

En este sentido, inteligencia criminal puede también definirse como:

El producto (o servicio) que resulta del análisis de las actividades pasadas y presentes para predecir actividades futuras, y que sugiere la implementación de acciones alternativas que pueden tomarse para interceptar y minimizar el impacto de una actividad o de un grupo de delincuencia peligroso.

Esta definición explica la inteligencia criminal de acuerdo con el análisis de información previa y actual para predecir el comportamiento futuro. Ese tipo de servicio es de utilidad para los investigadores, debido a que tiene la capacidad de mejorar la investigación a través del aporte de pistas y de la definición de lagunas en la información.

Todo lo que el proceso de inteligencia procura hacer es reducir el elemento de probabilidad. Nunca se debe confundir con algún tipo de habilidad “mágica” para adivinar el futuro.

Dentro del contexto penitenciario, la inteligencia se puede definir de la siguiente manera:

A través de la recopilación planificada en forma objetiva, estratégica y operativa, la función de la inteligencia penitenciaria pretende detectar a los reclusos, las visitas, el personal y las organizaciones que planean involucrarse en una actividad (o que están involucrados en alguna actividad) que pueda considerarse una amenaza al orden y a la seguridad de un establecimiento penitenciario, antes de que ocurra el hecho.

La inteligencia penitenciaria se concentra en determinados individuos (como por ejemplo, reclusos, sus visitas y el personal contratado por la administración penitenciaria) y en grupos de individuos (como las bandas de reclusos), con el propósito de detectar tanto la actividad delictiva como las amenazas al orden y a la seguridad del establecimiento penitenciario.

El objetivo es detectar las amenazas antes de que se manifiesten en forma de acciones, a través del análisis de la información y de la reducción de la incertidumbre, con la finalidad de que los directores puedan tomar decisiones apropiadas. Un ejemplo podría ser detectar la posibilidad de la fuga de un recluso, en cuyo caso, se lo puede trasladar a un establecimiento más seguro, se le puede modificar la clasificación de riesgo, o se pueden tomar medidas adicionales para gestionar el riesgo. Otro ejemplo podría ser el caso de un recluso que recibe drogas de una visita, lo que llevaría a que el recluso tuviera que cumplir con un régimen de visitas limitadas (contacto restringido) o a que dicha visita tuviera que atravesar un proceso de registro minucioso antes de pasar a la visita en sí. En los casos donde la policía comparte información de manera eficiente, esta tiene la posibilidad de registrar a las visitas con anterioridad y de arrestarlas en caso de tenencia drogas.

Por otro lado, se puede utilizar la inteligencia penitenciaria para asistir durante el hecho

y luego de este, que es cuando más interactúan los funcionarios y los investigadores encargados de la inteligencia. Por ejemplo, la inteligencia táctica puede exigir una respuesta inmediata para hechos tales como disturbios o un ataque grave dentro del establecimiento. De acuerdo con el tipo de hecho, la información de inteligencia puede tomar varias formas. En el caso de un incidente con toma de rehenes, la estructura de la inteligencia podría incluir:

- (a) Inteligencia sobre el incidente – toda la información sobre el incidente para establecer si es necesario intervenir. Esta incluye el “bastión” de incidentes tales como la toma de rehenes (lugar del incidente), el tipo de incidente y toda la información relevante relacionada con el problema.
- (b) Información táctica – toda la información relacionada con el incidente que sea necesaria para los grupos tácticos (tales como el grupo de intervención ante la toma de rehenes) y para que los mediadores planifiquen sus opciones y estrategias.
- (c) Inteligencia sobre la persona (o biográfica) – toda la información relacionada con las personas involucradas, como el encargado de la toma de rehenes, los rehenes y las personas lastimadas. Esta información se usa para desarrollar un perfil sobre el tipo de personalidad, con el fin de que los jefes de incidentes puedan tomar decisiones informadas basadas en estrategias y opciones.

Para poder entender adecuadamente las diferencias que existen entre los términos relacionados con la inteligencia, es importante entender cómo interactúan entre ellos (ver los términos y definiciones en el cuadro que sigue a continuación).

La información de inteligencia de calidad también se puede usar para justificar la toma de decisiones basadas en el riesgo. Por ejemplo, la inteligencia puede proporcionar pruebas del comportamiento para la toma de decisiones relacionadas con la clasificación, los informes de libertad condicional, las salidas transitorias y el egreso final.

Términos y definiciones más comunes relacionados con la inteligencia

| | |
|----------------------------|---|
| Información | Datos y conocimiento sin procesar. |
| Inteligencia | Producto con valor adicional que proviene de la recopilación de la información relevante, su análisis y su proceso, lo que permite que los encargados tomen decisiones mejor informadas a partir de la concentración en la formulación de políticas. En los contextos de encierro, esta va a involucrar específicamente las decisiones de interés relacionadas con posibles amenazas a la seguridad y al buen orden de la institución. |
| Inteligencia penitenciaria | Toda información con valor adicional que puede utilizar el personal penitenciario o el personal encargado de hacer cumplir la ley. |
| Inteligencia táctica | Asiste al personal para que determine una actividad en forma directa en una situación local. La inteligencia que se procesa posibilita la distribución de recursos para enfrentar el riesgo detectado y localizado. |

| | |
|---------------------------|--|
| Inteligencia operativa | Apoya a los directores superiores al momento de planificar la actividad y de difundir los recursos para obtener una máxima eficiencia dentro del ámbito operativo. |
| Inteligencia estratégica | Apoya el desarrollo de la política a través de la percepción que otorga sobre nuevas amenazas y oportunidades que representen algún desafío. Esto ayuda a que los encargados de formular políticas desarrollen estrategias amplias destinadas a cumplir con los objetivos institucionales a largo plazo. |
| Inteligencia pasiva | Se reúne regularmente sin proponerse recopilar la información. |
| Inteligencia proactiva | Se reúne deliberadamente; el personal se propone recopilar información específica sobre un detenido determinado o sobre una situación específica. |
| Análisis | (de todo tipo de información o de inteligencia). La división de algo entre sus elementos constitutivos o su conversión en ellos; la identificación de esos elementos; el rastreo de cosas hasta su fuente de origen para descubrir los principios generales detrás de ellas; un gráfico o una declaración de los resultados de este proceso. En su forma más simple, el análisis de inteligencia se trata de recopilar información y utilizarla, evaluar su incorporación en el proceso de inteligencia, y luego, analizar dicha inteligencia para crear productos que respalden la toma de decisiones informadas. Cuando el análisis se lleva a cabo eficazmente, este va más allá de los hechos. Puede informar al personal penitenciario acerca de lo buena (o mala) que es la información/inteligencia; cosas de las que antes no se tenía conocimiento; cosas que se necesitaban saber para entender la situación; dónde buscar más información; cómo transmitir su entendimiento sobre una situación a otros colegas en la prisión y a organismos externos encargados de hacer cumplir la ley. |
| Evaluación | Los medios por los cuales los datos se transforman en inteligencia, que incluyen un proceso estructurado donde se considera la información teniendo en cuenta su contexto a través de su fuente y de su confiabilidad. |
| Productos de inteligencia | Incluyen informes, resúmenes de inteligencia en respuesta a las solicitudes de información, instrucciones (orales y escritas), clasificaciones de riesgo, perfiles (de los detenidos, las visitas, los grupos, los lugares), diagramas de asociación o alertas de inteligencia. |

Normativa y organización de la inteligencia

El propósito de la recopilación de información sobre los reclusos mientras están detenidos no es que el Estado los “espíe” o viole sus derechos humanos básicos, sino asegurarse de que los reclusos no continúen cometiendo delitos penales durante su detención. Al desarrollar la inteligencia penitenciaria, la administración penitenciaria intenta que el ámbito de detención sea lo más seguro posible para el personal, los reclusos y, finalmente, para toda la comunidad.

El grado de compromiso en la recopilación de inteligencia que poseen las administraciones penitenciarias del mundo varía de sobremanera. Muchos de los establecimientos penitenciarios pueden contar con un departamento de seguridad, pero no siempre se comprometen a recopilar la inteligencia sistemática y proactivamente. Sin embargo, con el fin de controlar los grandes números de reclusos decididos e ingeniosos, y para reducir el riesgo que representan para cada uno de ellos y para el público en general, los directores de los establecimientos penitenciarios necesitan información de inteligencia de calidad.

A nivel nacional, deben existir normativas claras para la gestión, la recopilación y el uso de información e inteligencia penitenciaria, junto con los mecanismos de salvaguardia correspondientes. Deben estar respaldadas por los lineamientos y los manuales pertinentes. Para que la inteligencia penitenciaria se desarrolle y sea eficaz, se debe aceptar que la recopilación de información de inteligencia constituye un elemento esencial del funcionamiento de una prisión segura.

La administración penitenciaria nacional debe tener la responsabilidad de desarrollar un sistema integrado para gestionar e intercambiar información e inteligencia penitenciaria entre las prisiones y entre estas y los organismos externos encargados de hacer cumplir la ley. Puede implicar la creación de un órgano de coordinación central o nacional para la información e inteligencia penitenciaria. Asimismo, debe tener la responsabilidad de mejorar la infraestructura técnica para el manejo y la integración de datos (incluso, mejorar la seguridad de datos). Por otro lado, también debe mejorar las instalaciones técnicas disponibles para el personal que trabaja con la información y la inteligencia penitenciaria (incluso, apoyar la creación y el desarrollo de bases de datos claves y el acceso a ellas).

A pesar de que casi todas las prisiones tienen fuentes de información y archivos con información recopilada de un tipo o de otro, existe la necesidad de contar con una normativa estructurada y uniforme que establezca cómo combinarlos. Todo marco integrado de información e inteligencia penitenciaria es esencial para que los marcos de inteligencia penitenciaria puedan ser operados eficazmente.

Los estándares comunes de la inteligencia penitenciaria deberían incluir:

- La recopilación, la evaluación y el análisis de la información y de la inteligencia.
- Las entradas y los registros de la información y de la inteligencia.
- La posibilidad de recurrir a información ingresada y registrada con anterioridad para su uso y análisis.
- La seguridad de los estándares de inteligencia.
- Informes y sesiones informativas.

La recopilación de inteligencia debe estar integrada en las estructuras de gestión de las administraciones penitenciarias. La buena práctica consiste en tener una unidad en la sede central de la administración penitenciaria que coordine la recopilación de información de inteligencia a lo largo de todos sus establecimientos, y que cree unidades dedicadas a la inteligencia penitenciaria (UIP) en cada uno de ellos. La UIP puede estar compuesta por un solo funcionario de inteligencia penitenciaria o por un equipo a cargo de la gestión de la inteligencia local. Esta UIP debe formar parte del equipo de seguridad penitenciaria y debe rendir cuentas al director de seguridad penitenciaria. Asimismo, debe estar a cargo de la recopilación, la evaluación y la difusión de la información de inteligencia. La buena práctica consiste en crear una junta de gestión de inteligencia penitenciaria para supervisar el trabajo de la UIP mediante el establecimiento de prioridades y la verificación de que sus actividades son lícitas y proporcionadas.

Las unidades de inteligencia penitenciaria aportan:

- Consejos sobre los asuntos de inteligencia táctica, operativa y estratégica mediante el suministro de diferentes productos de inteligencia (por ejemplo, relacionados con los grupos que amenazan la seguridad, ciertos reclusos de alto riesgo, contrabando, incidentes graves dentro de la prisión, etc.).
- Asistencia a otros establecimientos penitenciarios, lo que contribuye a lograr un ambiente libre de incidentes.
- Información relevante y oportuna para lograr un ambiente de trabajo libre de corrupción.
- Áreas claves de seguridad con la información relevante para llevar a cabo operaciones de objetivos específicos.
- Un archivo central sobre inteligencia penitenciaria para ser utilizado por la administración penitenciaria y otros organismos encargados de hacer cumplir la ley.
- Capacitación para todo el personal sobre temas relacionados con la inteligencia.
- Productos de inteligencia y asistencia en las investigaciones para las administraciones penitenciarias y los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

Debido al carácter delicado de la información e inteligencia penitenciaria (especialmente, con respecto a la corrupción del personal), aquellos seleccionados para trabajar en esta área deben tener credenciales más estrictas en cuanto a la integridad que los que desempeñan otras funciones penitenciarias. Algunas veces, el personal que trabaja en las unidades de inteligencia es objeto de una investigación de seguridad más detallada mediante la que se analizan sus antecedentes y se evalúa el riesgo que puedan presentar.

El desarrollo profesional del personal especialista en inteligencia penitenciaria (especialmente, con respecto a las competencias del personal encargado de tareas analíticas y de los directores de inteligencia) es fundamental para las instituciones de capacitación de personal penitenciario. Tanto el personal de las UIP como todo el personal penitenciario deben ser capacitados e informados de sus responsabilidades para contribuir al proceso de recopilación de información de inteligencia.

Sin duda alguna, crear una estructura de inteligencia penitenciaria eficaz es un compromiso muy grande, pero, a largo plazo, la información de inteligencia de calidad permitirá que los recursos limitados se centren donde más los necesiten.

Requisitos esenciales para la función de inteligencia penitenciaria

- **Personas:** se debe reclutar al personal, seleccionarlo y asignarlo a donde sea más efectivo.
- **Organización:** la unidad de inteligencia penitenciaria (UIP) debe desarrollarse y ser flexible para permitir que se modifiquen las prioridades y los proyectos.
- **Suministros:** la UIP debe estar equipada apropiadamente con la mejor tecnología e infraestructura y con las mejores instalaciones.
- **Capacitación:** dentro de la UIP, debe existir un programa de capacitación especial para formar al personal de las UIP y de los establecimientos penitenciarios.
- **Equipamiento:** se relaciona directamente con la compra de equipos para el funcionamiento de la UIP, como por ejemplo, escáneres, cámaras digitales, equipos de comunicaciones, teléfonos celulares con lector.
- **Doctrina:** es el principio rector para el funcionamiento de una UIP, que incluye procedimientos operativos estándar y una estructura de mando definida, tanto dentro de la UIP como fuera de ella.

Establecer mecanismos de salvaguardia efectivos

La información e inteligencia penitenciaria puede estar bastante restringida por la legislación que regula el tipo de información que el personal puede tener, los fines para los cuales puede tenerla y la manera en que debe ser utilizada.

Existe la posibilidad de que haya leyes que impidan completamente que los terceros conozcan el contenido de las bases de datos del gobierno, incluso aquellas que pertenecen al sistema penitenciario. Por otro lado, puede haber leyes de libertad de información mediante las que, contrariamente, se permita un acceso importante a las bases de datos. Sin embargo, siempre va a haber una parte de la información que no se podrá difundir fuera de quienes están particularmente involucrados en ella, ya sea por las preferencias culturales para controlar la información o por razones operativas (por ejemplo, no hacerle saber a una persona que está bajo sospecha).

El carácter delicado de determinada información e inteligencia penitenciaria y las técnicas invasivas que a veces se utilizan para recopilarlas permiten que se le dé una importancia especial a los mecanismos de supervisión y que se establezcan medidas de seguridad. Por lo general, estas van a estar incluidas en la legislación o en los códigos de práctica y procedimiento. Por ejemplo, véase la Regla 24 de las Reglas Penitenciarias Europeas.

Reglas Penitenciarias Europeas**Regla 24**

(2) Las comunicaciones y las visitas podrán estar sometidas a la restricción y el control necesarios para el desarrollo de las investigaciones penales en curso, el mantenimiento del orden y la seguridad, la prevención de delitos penales y la protección de las víctimas de delitos, aunque dichas restricciones –incluidas las restricciones específicas ordenadas por una autoridad judicial– no impedirán que exista un grado mínimo aceptable de contacto.

(3) La legislación nacional especificará los organismos nacionales e internacionales, así como los funcionarios, con los que los detenidos podrán comunicarse sin restricciones.

Véanse también las Reglas 61(1) y 84(1)(c) de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), acerca del derecho de los reclusos a entrevistarse con carácter privado y plenamente confidencial con determinadas partes, tales como los asesores jurídicos y los inspectores penitenciarios.

El monitoreo debe ser proporcional a la amenaza que represente una forma de comunicación determinada, y no debe utilizarse como una manera indirecta para restringir la comunicación.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido que la inspección de rutina e indiscriminada de la correspondencia de los reclusos viola el Artículo 8.14 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos. *Jankauskas vs. Lituania* [2005], Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 59304/00.

En todos los países existe algo que se llama “información clasificada”, que se considera delicada o secreta. Esta información se suele “marcar con rótulos protectores”, por ejemplo, “confidencial” o “secreta”. En los casos en que la información esté clasificada según alguno de estos rótulos, se van a establecer restricciones específicas sobre el manejo de la información, y solo se dará acceso a ella a las personas que tengan el nivel de autorización adecuado.

Las restricciones específicas sobre el manejo van a establecer quiénes pueden ver la información clasificada, y también las condiciones mediante las cuales pueden tener acceso a ella, el formato en el que se puede archivar, cómo se puede transmitir y cómo debe destruirse.

Enfoque basado en varios organismos

Es importante recordar que la inteligencia penitenciaria debe formar parte de un sistema de inteligencia para hacer cumplir la ley más amplio. El volumen y la cantidad de información que se intercambia y la rapidez con que se contestan los pedidos van a ser un indicador del nivel de cooperación. La inteligencia penitenciaria resulta fundamental en las operaciones para hacer cumplir la ley en el medio libre. De la misma manera, la información de inteligencia de los organismos encargados de hacer cumplir la ley en el medio libre puede ser muy importante para entender lo que ocurre en la prisión. En los últimos años, se han producido algunas novedades importantes en cuanto al uso de información de inteligencia penitenciaria por otros organismos encargados de hacer cumplir la ley.

Los establecimientos penitenciarios y las unidades de inteligencia penitenciaria no pueden existir en forma separada. Generalmente, los infractores son enviados a prisión una vez que la policía llevó a cabo la investigación y luego de haber sido sometidos a juicio. En el momento en el que se admite a los infractores en el establecimiento, ya existe un caudal de información importante sobre el individuo que está en manos de las autoridades policiales, el poder judicial, los servicios sociales y otros organismos. En este punto, es esencial que la unidad de inteligencia penitenciaria tome toda la información de inteligencia disponible acerca de un infractor y cree el perfil del detenido. Para realizar esto de una manera efectiva, es fundamental que sean buenas las relaciones de trabajo entre la unidad de inteligencia penitenciaria y sus contrapartes en la policía. La mayoría de los servicios de policía cuentan con un departamento de inteligencia que recopila y procesa la información de inteligencia relacionada con los detenidos.

Con frecuencia, la relación entre las unidades de inteligencia policial y penitenciaria se ignora o se deja de lado. Sin embargo, es algo fundamental si el Estado pretende gestionar y rehabilitar a los reclusos durante su detención y al momento de su regreso a

la comunidad. Esta relación central se establece y mantiene de mejor manera mediante la creación de puntos únicos de contacto dentro de cada organización, y mediante la incorporación de oficiales de policía en las dependencias penitenciarias o de funcionarios penitenciarios en las dependencias policiales. En estructuras más avanzadas, algunos servicios de policía tienen a su cargo unidades especiales de inteligencia conjunta para reproducir, mejorar y apoyar el trabajo de las unidades de inteligencia penitenciaria. Para más información sobre las unidades de inteligencia conjunta, ver la sección que sigue a continuación.

El objetivo de toda administración penitenciaria debe ser la reinserción de los detenidos. Los servicios sociales y los servicios de probation son fundamentales en este proceso y deben tener una buena relación laboral con las unidades de inteligencia, especialmente, en el momento de gestionar la liberación de los detenidos en la comunidad.

Tipos de uso de la inteligencia penitenciaria por parte de otros organismos encargados de hacer cumplir la ley

- La inteligencia penitenciaria oportuna y susceptible de dar pie para la acción puede lograr un impacto significativo para la prevención, la reducción y la investigación del crimen organizado y los delitos graves, especialmente cuando son de carácter transnacional. (“Oportuna” significa que llega a manos del investigador en tiempo y forma, y “susceptible de dar pie para la acción” significa que por su nivel de detalle y fiabilidad permite proceder a la acción).
- La inteligencia penitenciaria puede ser de gran utilidad en la tarea de encauzar los recursos destinados a la prevención, la reducción y la identificación de todas las formas de delito, y asignarles prioridades.
- La inteligencia penitenciaria puede contribuir a la creación de un modelo de policía eficaz, con frecuencia denominado “policía guiada por la inteligencia”, donde la inteligencia es un elemento esencial para proporcionar una dirección estratégica y para determinar el despliegue de personal para todas las formas de actividad policial táctica, incluso la policía comunitaria y las patrullas de rutina.

La buena práctica consiste en establecer los procedimientos acordados para el intercambio de información y de inteligencia en un documento (ya sea un memorando de entendimiento, un protocolo o un acuerdo). Sin duda, se corre el riesgo de que la información y la inteligencia. En algunas oportunidades, las instalaciones destinadas a la vigilancia con el uso de tecnología, tales como la interceptación de llamadas y los dispositivos de escucha, suelen estar concentradas en los organismos de seguridad nacional. En ese tipo de casos, es fundamental la buena cooperación entre los organismos a la hora de compartir información.

Funcionarios de inteligencia policial que trabajan en establecimientos penitenciarios

En algunas jurisdicciones, los servicios de policía (a nivel nacional, federal y local) envían a un grupo de oficiales de policía a trabajar en los establecimientos penitenciarios. Estos oficiales tienen la responsabilidad de administrar la recopilación de información de inteligencia penitenciaria. Actúan como punto de contacto para toda la actividad policial relacionada con el establecimiento en el que están trabajando y supervisan las solicitudes efectuadas por los organismos encargados de hacer cumplir la ley en lo que respecta a la inteligencia y a pruebas. Estos oficiales de policía también establecen enlaces con la unidad de seguridad penitenciaria para obtener asesoramiento, disponer

autorizaciones y facilitar el acceso a la información relacionada con los reclusos.

Los funcionarios de enlace policial que trabajan en los establecimientos penitenciarios pueden aportar:

- Información sobre la planificación de la condena de los reclusos, sobre los desplazamientos y la liberación.
- Actualizaciones sobre las redes del crimen organizado actuales y nuevas, así como sobre sus integrantes, con inclusión de las alianzas, las tensiones, las actividades continuas y las intenciones a futuro.
- Recopilación de información de inteligencia para apoyar el desarrollo de los perfiles de los sujetos.
- Apoyo logístico y en cuestiones de planificación para realizar sesiones informativas dentro de los establecimientos.
- Pautas para el uso de los productos de inteligencia penitenciaria.
- Asesoramiento y apoyo táctico manifiesto o encubierto para el traslado de los reclusos a los tribunales o a otros establecimientos penitenciarios.
- Acceso a información sobre grupos de reclusos de interés especial, tales como los reclusos extremistas violentos, los testigos protegidos, los reclusos con alto riesgo de fuga y los reclusos que necesitan de acuerdos de protección pública de varios organismos.

Vigilancia encubierta

La vigilancia encubierta es un método para recopilar información bastante invasivo. El uso de medidas de vigilancia encubierta supone el logro de un equilibrio delicado entre el derecho a la privacidad de los reclusos y la necesidad de investigar los delitos graves.

Vigilancia encubierta

En aquellas sociedades donde las autoridades ejercen un control estricto sobre la población, el uso de estas técnicas puede resultar indiscriminado. En otros sistemas, se exige la observancia de varios mecanismos de salvaguardias estrictas para prevenir el abuso, incluso la exigencia de que el delito sea grave, que el uso de la técnica sea vital para el caso, y que pruebas esenciales no puedan obtenerse por medios menos intrusivos. Las normas internacionales de derechos humanos establecen como requisito la supervisión judicial o independiente.

UNODC – Policía: Investigación criminal, Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal, 2006, página 13.

Las disposiciones relativas a la vigilancia encubierta deben tener en cuenta los derechos de los reclusos de forma integral. Existen diversas decisiones adoptadas por tribunales y órganos internacionales de derechos humanos sobre el permiso para utilizar la vigilancia encubierta y los parámetros de estas medidas. Deben existir varios mecanismos de salvaguardias estrictos para prevenir el abuso. Es común, que las normas internacionales de derechos humanos establezcan como requisito la supervisión y aprobación judicial o independiente.

El caso de Inglaterra

La Ley de Regulación de las Facultades de Investigación (RIPA, según sus siglas en inglés), que entró en vigencia en el año 2000, confiere a los establecimientos penitenciarios la facultad de usar la vigilancia encubierta. La legislación y los Códigos de Práctica relacionados establecen el marco para el uso de la vigilancia encubierta y la aplicación dentro de los establecimientos penitenciarios.

- Todos los establecimientos penitenciarios pueden solicitar el uso de la vigilancia encubierta cuando sea necesario y adecuado para la prevención y detección de delitos/delitos graves, prevención del desorden, o para la seguridad del público en general.
- Todos los establecimientos penitenciarios van a contar con personal capacitado en las funciones clave para asegurarse de que la vigilancia encubierta se lleva a cabo de acuerdo con la ley.
- El uso de la vigilancia encubierta va a ser una parte fundamental del sistema de recopilación de inteligencia dentro de los establecimientos penitenciarios.
- La vigilancia encubierta va a contribuir con el mantenimiento del control en los establecimientos penitenciarios, y va a permitir que los directores tomen decisiones fundadas.
- Se debe cumplir con la Ley RIPA en todas las instalaciones penitenciarias y, a su vez, se debe tener la confirmación anual de la Oficina de Comisionados de Vigilancia (OSC, según sus siglas en inglés).

La vigilancia encubierta de la celda de un recluso (vigilancia intrusiva) debe estar autorizada por el órgano administrativo o judicial correspondiente. Si es consecuencia de un incidente de toma de rehenes en una celda, un funcionario de la administración penitenciaria debe autorizar la vigilancia. La vigilancia encubierta de un área pública (vigilancia dirigida) debe estar autorizada por la administración penitenciaria. En los casos en que la policía u otra agencia de investigación planifiquen el uso de la vigilancia encubierta en el establecimiento penitenciario, la administración penitenciaria debe considerarlo antes de que la operación pueda llevarse a cabo. Todas las actividades encubiertas deben registrarse en forma escrita.

Técnicas de vigilancia encubierta utilizadas en el ámbito penitenciario

- Grabación de llamadas telefónicas.
- Intercepción de correspondencia/correo.
- Uso de dispositivo de escucha.
- Uso de dispositivo de rastreo.
- Uso de grupos de vigilancia especial.
- Uso de vigilancia fotográfica.
- Uso de cámaras de video.
- Registro encubierto de cartas y paquetes.
- Uso de dispositivos de rastreo y de posicionamiento.

La vigilancia audiovisual no debe usarse para infringir el derecho de confidencialidad y el secreto profesional de las reuniones del recluso con abogados, o su derecho a la privacidad durante los exámenes médicos. La vigilancia realizada por cámaras de video, especialmente cuando se filma, debe estar acompañada por mecanismos de salvaguardia, incluso en relación al archivo del material filmado y el acceso a éste.

El uso de la vigilancia audiovisual también se puede extender a monitorear al personal para prevenir y detectar casos de corrupción y manipulación. Siempre se tienen que establecer los mecanismos de salvaguardia y los controles adecuados.

Uso de reclusos informantes

El uso de informantes o fuentes humanas para la recopilación de información e inteligencia data de tiempo inmemorial. Si bien los informantes pueden suministrar a la gestión penitenciaria información a la que no se tendría acceso de otra manera, el uso de informantes en prisión es muy peligroso para ellos en sí y también puede dar lugar a posibles abusos. Los informantes pueden obrar por muchos motivos diferentes. Por un lado, pueden ser detenidos que busquen algún tipo de recompensa (económica o el egreso anticipado de la prisión). Por el otro, pueden ser detenidos con muchos años en prisión, que buscan eliminar la competencia. La información puede ser proporcionada a modo de negociación para conseguir una ventaja personal (un trabajo específico dentro de la prisión, privilegios adicionales, salidas transitorias o el egreso anticipado) o a cambio de dinero. No todos los reclusos están son buenos informantes y sus motivos pueden ser cuestionables.

Existen enormes probabilidades de abuso, debido al secreto que rodea las operaciones con informantes, y a los privilegios o a las sumas de dinero que éstos pueden recibir. En términos generales, la confiabilidad y la fuente de cualquier información proporcionada por un informante deben ser cuidadosamente evaluadas y, de ser posible, corroboradas, con el propósito de asignarle una clasificación según su precisión y validez. Cada vez que un informante ofrece información, el funcionario debe cuestionar sus motivos y registrar la misma. Una serie de pautas para evaluar la confiabilidad de los informantes ayuda a facilitar la buena gestión. Al mismo tiempo, se debe reconocer que las autoridades penitenciarias tienen la responsabilidad de cuidar a sus informantes y deben protegerlos de represalias.

Mecanismos de salvaguardia exigidos para el uso de reclusos informantes

- Establecer cómo se deben gestionar.
- Establecer reglas con respecto a la interacción de los informantes y a las sesiones informativas.
- Registrar los detalles que suministran en un archivo confidencial guardado en un lugar seguro (por ejemplo, asignación de códigos numéricos en lugar de nombres, almacenamiento en la caja de seguridad de la oficina del director).
- Asegurarse de que los datos de los informantes solo sean conocidos por aquéllos que se encargan de ellos, por ejemplo, nombrar a un oficial de rango superior que tenga responsabilidad para supervisar el manejo de informantes.
- Proporcionar capacitación especial para el uso de informantes.
- Especificar los miembros del personal que tienen permitido el manejo de informantes.
- Procedimientos y sistemas de recompensa para los informantes.

Toda la información recopilada de las fuentes de inteligencia humana debe estar autorizada y ser llevada a cabo de acuerdo con la legislación nacional vigente. Todas las fuentes deben tener un encargado, y éstos deben presentar informes a un supervisor. A su vez, el supervisor debe presentar informes al director del sistema, quien se debe asegurar que todas las fuentes estén registradas.

PRINCIPIOS CLAVES

- La inteligencia aporta información sobre acciones en la prevención y detección de riesgos a la seguridad penitenciaria y a la comunidad en general.
- La inteligencia estratégica y operativa se desarrolla, evalúa y difunde adecuadamente.
- Las evaluaciones proporcionadas por la inteligencia identifican las prioridades y objetivos de seguridad locales, e informa a la administración sobre los riesgos.
- El personal es consciente de los estándares personales, de seguridad y profesionalismo que se esperan de ellos.
- La inteligencia de seguridad contribuye a la prevención de la corrupción.
- La información obtenida a nivel local o que se recibe de otros establecimientos u organismos se registra, se archiva, se le da acceso y se manipula de acuerdo con la ley, y de manera de asegurar un trato justo para todos.
- La inteligencia desarrollada como resultado de la interceptación de comunicaciones se comparte legal y adecuadamente.
- Los registros de seguridad se crean y actualizan según lo establecido por los establecimientos penitenciarios receptores/de almacenamiento.
- La información e inteligencia de seguridad se transfiere a los establecimientos penitenciarios receptores de manera segura, legal y oportuna.
- Es legal la interceptación de las comunicaciones y la retención y difusión del material obtenido.
- La interceptación de la correspondencia de un recluso en particular y la supervisión de las llamadas telefónicas de un recluso con fines de inteligencia de seguridad se autorizan cuando son proporcionales al riesgo presentado.
- La vigilancia encubierta intrusiva y dirigida siempre está autorizada, gestionada y registrada.
- El uso de fuentes de inteligencia humana encubierta (informantes) está autorizado, gestionado de forma segura y registrado.
- La información obtenida a través de los informantes y de la vigilancia se comparte de manera segura con las partes interesadas identificadas.

Capítulo 4

Inteligencia penitenciaria: ciclo, proceso y elementos

La inteligencia es una información a la que se le ha agregado ‘algo’. Ese ‘algo’ es el proceso de inteligencia. Éste reduce el elemento de probabilidad. No se debería confundir con la habilidad ‘mágica’ de adivinar el futuro. Solamente asesora. Se trata de interpretar información para darle significado. En su forma más simple, se puede describir a la inteligencia como información procesada. Dentro del contexto de los establecimientos penitenciarios y de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, la inteligencia se puede describir como información que ha sido procesada –adquirida, aprovechada y protegida – para tomar decisiones en base a ella y apoyar la investigación penal o disciplinaria o la intervención del personal para prevenir/eliminar los riesgos al orden y a la seguridad del establecimiento penitenciario.

Es importante recordar que, cuando se trata de información analizada como parte del proceso de inteligencia, la carga de la prueba es diferente de la que se exige en los tribunales penales de muchas jurisdicciones. Toda persona que utiliza la inteligencia debe tener en mente que las conclusiones a las que se llega a través del proceso de inteligencia son presunciones por parte del autor hasta que se prueben fehacientemente mediante más hechos.

El proceso de inteligencia está compuesto por varias funciones que, en su totalidad, validan y proporcionan un significado más amplio a la información en bruto. Según la secuencia, las funciones son asignación de tareas, recopilación, evaluación, cotejo, análisis, difusión y reevaluación. Esta secuencia de funciones también se denomina el ciclo de inteligencia, mediante el cual la información en bruto se convierte en información de inteligencia útil que puede utilizarse para el proceso de toma de decisiones.



Asignación de tareas (también denominado dirección)

La primera fase del ciclo de inteligencia supone la asignación de tareas e impartir directivas. El análisis de inteligencia se guía por las necesidades del consumidor del producto analítico, o sea, en este caso, la administración penitenciaria. Por lo tanto, el esfuerzo analítico se dirige a través de la asignación de tareas por parte de la gestión penitenciaria, que toma la iniciativa en esta etapa del ciclo. Dicho esto, el principio de colaboración exige que tanto el consumidor como el proveedor compartan la responsabilidad de trabajar juntos para asegurarse de que los requisitos para el producto de análisis estén definidos claramente y sean comprendidos por ambas partes.

En consecuencia, la asignación de tareas (dirección) supone la formulación y la priorización de las necesidades de información de la administración penitenciaria; la identificación y organización del personal y de los recursos; el desarrollo del plan de recopilación; y la asignación de tareas a varios operadores penitenciarios y personal de

inteligencia. La administración penitenciaria debe tener un proceso de coordinación y de asignación de tareas global para la recopilación de inteligencia en todos sus establecimientos. Asimismo, debe nombrar a un funcionario superior para que esté a cargo de las cuestiones de inteligencia y seguridad. Este funcionario necesitará crear una subcomisión que incluya a los jefes de las juntas de gestión de inteligencia de cada establecimiento penitenciario, con representantes de la fuerza policial y del servicio de probation. Esta subcomisión es la que acuerda las prioridades estratégicas de inteligencia y seguridad para el departamento en su conjunto y para cada establecimiento en particular.

La administración penitenciaria también debe dejar en claro que toda persona que entre en contacto con un recluso y con la prisión “tiene la tarea” de informar y expresar cualquier preocupación que esté relacionada con la seguridad.

Información exigida por los departamentos de seguridad

La mayoría de los sistemas penitenciarios tienen requisitos similares y autorizan a su personal a recopilar y presentar la información de inteligencia que está relacionada con:

- Planes de fuga.
- Actividades relacionadas con bandas organizadas.
- Narcotráfico.
- Planes de ataque al personal o a otros reclusos.
- Comunicaciones prohibidas por teléfono móvil e Internet.
- Radicalización y actividad excesivamente violenta.
- Intimidación a reclusos vulnerables.
- Riesgos para la seguridad, el orden y el control del establecimiento penitenciario.

Además, algunos establecimientos penitenciarios pueden tener ciertos requisitos específicos en particular. En algunos países, los agresores sexuales están alojados en diferentes establecimientos o unidades, y puede existir la necesidad de concentrarse en ellos para evitar que hagan uso de las comunicaciones prohibidas para continuar cometiendo delitos mientras están detenidos. En los lugares donde hay un gran número de reclusos terroristas, inevitablemente, las autoridades se concentrarán en la radicalización y en el comportamiento extremista.

Una vez que se establecieron las prioridades de inteligencia y seguridad, la subcomisión de inteligencia y seguridad debe informarlas a sus unidades de inteligencia penitenciaria/ unidades de inteligencia conjunta y a los miembros del personal, con el propósito de que todos conozcan claramente los objetivos y que tengan un mandato correspondiente y de acuerdo con la ley.

Recopilación

Para considerar a un proceso de inteligencia como bueno se debe evaluar la información recolectada. Se considera recolección de información al proceso direccionado y centrado en la recopilación de información de todas las fuentes posibles, mediante medios abiertos y encubiertos. Entre las fuentes se incluyen las bases de datos de los establecimientos penitenciarios; los documentos judiciales; información que brinda el personal, los reclusos o terceros (por ejemplo: organismos encargados de hacer cumplir la ley); otras unidades penitenciarias (por ejemplo: unidades de seguridad o unidades de investigaciones o traslados); imágenes de videocámaras; el resultado de los registros;

las redes sociales y medios de comunicación; y cualquier otra fuente a la que la unidad de inteligencia pueda acceder legalmente.

Importancia del personal penitenciario en la recopilación de información

De alguna manera, el ambiente penitenciario se presta para la recolección de información básica de inteligencia dado que sus principales actores se encuentran encarcelados. Dentro del contexto de encierro, la recolección de información se realiza principalmente a través del personal penitenciario quien representa la fuente más importante de inteligencia penitenciaria (y muchas veces es infrautilizado) ya que el personal se encuentra en contacto directo con los reclusos y es el primero en responder ante incidentes. El personal puede recibir información de un recluso, o puede haber visto, leído u oído algo. Cuanto más desarrollado es el concepto de inteligencia penitenciaria, mayor es el volumen de información de inteligencia brindada por el personal. Uno de los principales beneficios de la seguridad dinámica, como ya se ha visto en el capítulo 2, es que el personal penitenciario puede recolectar información de los reclusos durante sus actividades de rutina. Todo el personal penitenciario debe estar alerta e informado y deberá reportar la información a través de la cadena de mando o al oficial de inteligencia a los fines de que la información sea considerada dentro del ciclo regular de inteligencia.

Rol del personal penitenciario en la recolección de información

El personal penitenciario recopila información estando atento en todo momento, informando cualquier hecho fuera de lo común y a través de las relaciones profesionales con el recluso, basadas en la confianza y el respeto. Por ejemplo:

- Escuchar una conversación.
- Observar el comportamiento de los reclusos.
- Observar con quien conversan los reclusos- patrones de asociación.
- Buscar patrones de comportamiento o acciones frecuentes.
- Identificar actividades inusuales o indicadores de comportamientos conflictivos.
- Detectar cambios físicos (vistas obstruidas debido a la colocación de objetos en la línea visual).
- Monitoreo de llamados telefónicos y cartas.
- Observar durante los registros- acumulación de objetos y ropa.
- Pedidos o incidentes inusuales.

El personal que reciba esta información deberá elaborar un documento de información de seguridad u otra documentación para incorporar al sistema de inteligencia; también un miembro del equipo de seguridad llevará a cabo una evaluación de la fuente.

La información también puede ser suministrada por organismos externos encargados de hacer cumplir la ley; departamentos gubernamentales; organizaciones no gubernamentales (por ejemplo, organizaciones benéficas), o por un familiar o amigo de un recluso. Las fuentes potenciales de información son ilimitadas. Las fuentes disponibles dependen de los conocimientos generales y locales de los profesionales de inteligencia y también de los contactos que se han establecido y mantenido en el tiempo.

Áreas de recopilación dentro del contexto penitenciario

Existen cuatro áreas principales para recopilación de información dentro del contexto penitenciario con relación a los reclusos: información nominal; información de las visitas; datos de comunicaciones o información sobre comportamientos relacionados con la seguridad.

Información nominal—cuando un individuo es condenado o sometido a prisión preventiva, generalmente este ya ha sobrellevado un proceso policial o judicial. De esto se desprende que ya se ha recolectado información biológica básica del detenido y también se han realizado averiguaciones de antecedentes. Dentro de esta información se puede incluir fotos del detenido; huellas dactilares; ADN; fecha de nacimiento; documento de identidad o pasaporte; cicatrices y tatuajes; domicilios; nombres de los familiares; nombre de sus asociados; banda o afiliación de grupo; detalles sobre los contactos telefónicos y de correo electrónico. Tan pronto como un recluso entre al sistema penitenciario, se deberá elaborar un expediente personal nominal el cual deberá contener la mayor cantidad posible de la información arriba mencionada¹⁷. También se considera como buena práctica que cada recluso cuente con un expediente adicional de seguridad en el cual se deje asentado información o inteligencia sobre los riesgos a la seguridad o el comportamiento del detenido. Esta información deberá ser guardada en un archivo o carpeta separada la cual podrá ser en formato de papel o sistema electrónico.

Información de las visitas—la mayoría de los reclusos recibirá visitas de sus familiares, amigos y asociados. Algunos visitantes pueden representar una amenaza potencial al buen orden y la seguridad del establecimiento penitenciario ya que pueden introducir contrabando, asistir a los detenidos en fugas o remitir mensajes para intimidar testigos; destruir evidencia o entorpecer el normal desenvolvimiento de la justicia; por este motivo, los visitantes deben ser tratados cuidadosamente e investigados antes de permitirle visitar al detenido. Cuando la infraestructura jurisdiccional lo permita, es visto como una buena práctica que todos los visitantes presenten una solicitud en la cual establezcan cual es la relación que tienen con el detenido y que también presenten documentación de identidad original y un domicilio que pueda ser verificado antes de que se les permita la visita. También se deberá registrar la fecha y horario de todas las visitas.

Datos de comunicaciones—para mantener el buen orden y la disciplina en las cárceles y prevenir que los detenidos cometan delitos o que se fuguen, es vital monitorear las comunicaciones internas entre reclusos y también las comunicaciones externas entre los detenidos y sus contactos fuera de los establecimientos penitenciarios. En el pasado, la mayor fuente de comunicación de los detenidos se daba a través de líneas telefónicas fijas o correspondencia escrita las cuales eran fáciles de monitorear por parte de las autoridades penitenciarias. Sin embargo, debido a la rápida expansión del uso de teléfonos móviles, muchos de los cuales brindan acceso a Internet, los establecimientos penitenciarios alrededor del mundo han luchado para controlar las comunicaciones entre los reclusos y sus familias y, en algunos casos, entre los detenidos y sus contactos

¹⁷Véase el Manual sobre la Gestión de los Expedientes de los Reclusos (2008) de UNODC para una detallada descripción de la información que debe ser recopilada cuando un recluso es admitido en un establecimiento penitenciario.

delictivos. Los establecimientos penitenciarios solo podrán controlar las comunicaciones de los reclusos a través de un régimen estricto de registros tanto de los detenidos, como de las visitas y del personal penitenciario para así prevenir el contrabando de teléfonos móviles (y otros elementos ilícitos) dentro de la institución. Si los recursos y la tecnología lo permitieran, se debería considerar el uso de “inhibidores” de teléfonos móviles o trabajar en colaboración con los proveedores de servicios celulares para que estos desconecten los teléfonos móviles ilegales utilizados dentro de las cárceles. A menos que se implementen estas medidas, existen evidencias considerables que muestran que los detenidos utilizarán teléfonos móviles dentro de la cárcel para llevar adelante sus actividades delictivas: como por ejemplo la intimidación de los testigos, el tráfico de drogas o incluso un asesinato. Los teléfonos móviles pueden ser utilizados para orquestar fugas, disturbios o la toma de rehenes. Cuando se confiscan teléfonos móviles ilegales, el manejo adecuado y análisis de los llamados puede ayudar a los investigadores y prevenir delitos. El capítulo 1 (página 21) contiene un análisis más detallado sobre las comunicaciones y las cuestiones de vigilancia y salvaguardas.

Información sobre comportamientos relacionados con la seguridad—el personal de primera línea debe ser entrenado para observar e informar sobre el comportamiento de los detenidos que pueda tener injerencia en la seguridad. Durante su período de servicio, el personal penitenciario podrá identificar a los miembros de una banda y sus jerarquías, también sabrá quienes son los reclusos que habitualmente transportan armas, drogas o elementos ilícitos. Lo más importante es que podrán identificar el comportamiento individual o grupal que se encuentre fuera de las normas. Este tipo de actividades deberá ser informado mediante documentos de información de seguridad (ver la sección sobre documentos de información de seguridad en la página 62 y el anexo 1 para mayores detalles) o su equivalente a los fines de que la información sea formalmente registrada, evaluada y compartida.

Planificación de la recolección de información

Habrán ocasiones en las cuales la unidad de inteligencia penitenciaria querrá tener más información sobre algún asunto emergente o sobre algún recluso o grupo de reclusos en particular. La recopilación de información es un proceso que demanda mucho tiempo. El tiempo dedicado a la recopilación de información puede minimizarse o controlarse efectivamente a través de una planificación minuciosa, previa al comienzo del proceso. La planificación del proceso de recopilación de información centra su esfuerzo en la organización y la definición, también busca establecer límites y restricciones sobre el tipo y volumen de la información a recopilar. El plan también brinda información sobre costos, riesgos y también delinea las posibles fuentes de información y el uso de la información que será recolectada.

Beneficios del plan de recopilación de información

- Brinda una metodología para la recopilación centrada en la información.
- Define la cantidad de información a recopilar.
- Minimiza el tiempo de recolección de información irrelevante.
- Establece de donde y de quien será requerida la información.
- Determina a los responsables de recopilar información.

El plan de recopilación de información es un proceso disciplinado que se asegura que se utilicen fuentes relevantes de información que brinden datos para el desarrollo del producto de inteligencia. El plan puede dar lugar a una investigación coordinada y centrada ya que puede identificar claramente qué tipo de información es requerida y quien es el responsable de obtenerla.

Canales de investigación

Los canales potenciales de investigación disponibles para cualquier profesional del área de inteligencia, son prácticamente ilimitados. Algunas investigaciones son reguladas a través de políticas, mientras otras dependen de las redes que han sido establecidas y mantenidas a lo largo del tiempo. La cantidad de fuentes de información disponibles dependerá, en gran medida, del ingenio personal del profesional de inteligencia.

Un canal de investigación es el arte de saber cuál es la información requerida y saber de dónde y cómo obtenerla en el menor tiempo posible. Este conocimiento y habilidad puede simplificar una investigación y contribuir a la prevención de un delito u otro tipo de incidente dentro del establecimiento penitenciario. Esto no es una ciencia y simplemente depende del conocimiento personal y la experiencia de vida del profesional de inteligencia.

El alcance de los canales de investigación dependerá, en gran medida, de la naturaleza de la investigación que se está llevando a cabo. La naturaleza de la investigación se dividirá en (a) abierta y (b) encubierta (la diferencia radica en si el investigador está interesado en que el sospechoso o persona que está siendo investigada esté al tanto de la investigación por parte del departamento de seguridad). El asunto de la vigilancia encubierta dentro del contexto penitenciario fue abordado en el capítulo 3.

Documentos de Información de Seguridad

Si la información es documentada adecuadamente, esta puede ser invaluable. Si no se registra de forma apropiada, puede ser olvidada, citada erróneamente o exagerada- y, potencialmente, podría perjudicar más que beneficiar. Una buena práctica es contar con un formulario estandarizado en el cual el personal pueda volcar la información recolectada- a veces este formulario es llamado documento de información de seguridad o reporte de información.

Como el documento contiene información que podrá ser utilizada en el futuro, se deberá tener mucho cuidado en su elaboración a los fines de evitar que futuros lectores lleguen a falsas conclusiones debido a la mala redacción o falta de información. La mejor manera de asegurar mayor exactitud es detallando las circunstancias en las cuales la información ha sido recolectada: es decir detallar el qué, dónde, cuándo y cómo. Los miembros del personal que realicen el informe deberán incluir los pasos que siguieron para obtener su conclusión.

También se deberá poner especial cuidado en resguardar la confidencialidad de la fuente. A menudo, las buenas fuentes de información son escasas y aisladas. El violar la confidencialidad puede dar como resultado que la fuente se niegue a brindar mayor

información o, lo que es peor aún, que esta quede expuesta a futuros peligros. A los fines de evaluar la información, el departamento de seguridad deberá contar con la identidad de la fuente (salvo que sea una fuente encubierta de información-ver la sección sobre el uso de reclusos informantes en la página 54) pero se deberá poner especial cuidado en no revelar la identidad del recluso que está brindando información, a miembros del personal que no necesiten saberlo.

La responsabilidad de actuar basándose en el contenido del documento, generalmente recaerá en una persona diferente al autor, motivo por el cual es importante que este se encuentre lo más completo posible antes de su presentación y distribución. Los documentos de información de seguridad como su nombre sugiere, son una fuente de información y por este motivo deben ser utilizados al inicio del proceso de inteligencia. Los profesionales del área de inteligencia, especialmente aquellos dentro del contexto penitenciario, deberán aprovechar todas las oportunidades que se les presenten para fomentar la presentación de documentos por parte del personal de primera línea de las unidades y/o departamentos.

Toda información tiene un uso investigativo o de inteligencia potencial, pero solo luego de que el departamento de seguridad junta las diferentes piezas del rompecabezas de información es que ésta cobra sentido y se aprecia su valor real. Cualquier cosa que un individuo sienta que no es usual o que se encuentra fuera de lo normal deberá ser informado y el personal de seguridad deberá registrarlo y decidir si esta información es valiosa.

La información recibida de parte de cualquier fuente en formato digital deberá ser transcrita a un documento de información de seguridad. A todos los documentos, incluyendo los de seguridad se le deberá asignar una clasificación de seguridad. Cualquier información recibida que exceda el ámbito de la administración penitenciaria deberá ser enviada, lo antes posible, al organismo pertinente.

El anexo 1 contiene el formato sugerido para los documentos de información de seguridad junto con una guía para completar el SIR.

Pruebas clave de efectividad para la recopilación de información

- El personal penitenciario ¿Puede presentar un informe de inteligencia (ya sea en papel o vía electrónica) como cuestión de rutina?
- ¿Se los estimula para que lo hagan?
- ¿Existe algún tipo de medida de rendimiento relacionada con la presentación de información e inteligencia por parte del personal penitenciario?
- ¿Existe un estándar nacional común para el registro de información e inteligencia?
- ¿Se utilizan formatos y terminologías en común?
- ¿Existe una red de personal penitenciario especializado que se encargue de recopilar y desarrollar información de inteligencia penitenciaria? En caso afirmativo ¿cuántos son? ¿Cuál es la descripción de sus tareas y cómo son administradas?
- Luego de un incidente en un establecimiento penitenciario ¿cómo se evalúa formalmente al personal sobre las lecciones aprendidas? Esta información ¿es suministrada como información o como inteligencia? ¿Cómo y a quién?

Evaluación

La evaluación supone la valoración de confiabilidad de la fuente y de la calidad de la información. Toda información deberá ser examinada a los fines de evaluar la confiabilidad de la fuente y la exactitud de la información. Un miembro del personal penitenciario especialmente capacitado deberá evaluar la información tal cual como es recibida. Se deberá establecer un proceso para supervisar y asegurar la calidad de la información luego de que ésta sea presentada. Es importante brindar el feedback al miembro del personal que recopiló la información y al evaluador si se desea mejorar futuras evaluaciones.

Las buenas prácticas han evolucionado motivo por el cual la información o inteligencia presentada debe ser evaluada de acuerdo con (a) el historial previo de confiabilidad de la fuente, y (b) el grado de conocimiento directo que tiene la fuente sobre la información que está suministrando (por ejemplo: ¿la fuente adquirió la información en forma directa o la escuchó de un tercero?).

Existen en uso, diferentes sistemas para evaluar la información, pero, esencialmente la idea es la misma: brindar una estimación de confiabilidad de la fuente y de la exactitud de la información real suministrada.

Una fórmula utilizada internacionalmente y conocida como el Código de Almirantazgo, fue diseñada para asignar un valor alfanumérico a esta evaluación. Los componentes de este código representan una escala de medición numérica que varía entre la alta probabilidad a la probable inexactitud. Cuando debido a las circunstancias, no es posible realizar una evaluación, se debe incluir un código adicional. Cada componente deber ser considerado cuidadosamente y en forma independiente de los otros.

CODIGO DE ALMIRANTAZGO

| | | | |
|----|---------------------------|----|---------------------------------|
| A. | Completamente confiable | 1. | Informe confirmado |
| B. | Usualmente confiable | 2. | Probablemente informe verdadero |
| C. | Bastante confiable | 3. | Posiblemente informe verdadero |
| D. | No usualmente confiable | 4. | Veracidad dudosa del informe |
| E. | No confiable | 5. | Informe improbable |
| F. | Confiabilidad desconocida | 6. | No puede juzgarse su veracidad |

Confiabilidad de la Fuente- evaluación de las características de la fuente para calcular el nivel de confiabilidad que se le asignará a la información proporcionada, de acuerdo con:

- Proximidad—Cuan cercana es la fuente al tema en cuestión, es decir: ¿la fuente se encuentra en una posición que le permite saber?
- Limitaciones sensoriales—tanto los observadores humanos como mecánicos tienen limitaciones para oír, ver, detectar y clasificar.
- Cansancio—los individuos responden de manera diferente cuando se encuentran

cansados. Esto podrá ser el resultado de la ingesta de alcohol o drogas. La fuente puede estar cansada, estresada o estar padeciendo de agotamiento mental o físico.

- **Sesgo**—una fuente de información imparcial es la excepción en lugar de la norma. Los individuos pueden tener actitudes tendenciosas debido a sus experiencias previas, actitudes, intereses personales, deseos y capacidades. El sesgo puede ser intencionado o no.
- **Conocimiento y experiencia**—si la fuente cuenta con un conocimiento especial o experiencia relevante sobre el tema en cuestión, esta información se considerará más confiable en ese contexto en particular.
- **Desempeño Pasado**—si la fuente ha brindado información en el pasado ¿cuán exacta fue? Si fue inexacta o falsa ¿cuáles fueron las circunstancias?

Exactitud de la información—la primera determinación debe identificar si la información afirma ser un hecho, una opinión o un rumor.

Integridad de la información—siempre que sea posible, el contenido de los documentos de información debe permanecer exactamente como fue compilado por los autores. Sin embargo, de tiempo en tiempo, podría ser necesario reelaborar algunas partes del texto a los fines de eliminar ambigüedades, conclusiones no deseadas u otro tipo de información que pueda dejar en evidencia a una fuente confidencial o comprometer la investigación de alguna otra forma.

Junto con esta evaluación, se puede añadir un código de “manejo” o “difusión” que limite el alcance de la autorización para ampliar la distribución. Su propósito es proteger la información o inteligencia de una divulgación no autorizada.

Cotejo

Luego de la evaluación, todos los registros y documentos recibidos, tanto en papel como en forma electrónica, deben ser cotejados, archivados, cruzados y ordenados para estar listos para el análisis. El cotejo involucra la organización de los datos recolectados en un formato que pueda ser recuperado y analizado.

El cotejo requiere examinar la información a los fines de cuantificar su contenido y ordenar la información similar en grupos lógicos para convertir la información en bruto a un formato que pueda ser utilizado por analistas e investigadores. Independientemente de cualquier atributo específico de la actividad objeto de investigación, generalmente contendrá información relacionada con personas, lugares, objetos y eventos.

Categorías para el Cotejo

- Personas-tanto identificables como no, sin incluir su parentesco.
- Lugares-locaciones identificadas dentro de la cárcel, patios, alojamiento, talleres, etc.
- Cosas-números de teléfono, drogas, cuchillos, elementos para una fuga, armas de fabricación casera, alcohol elaborado en la cárcel.
- Eventos- que han ocurrido, que están ocurriendo o que pueden ocurrir y que se cuente con fechas específicas y todas las personas implicadas según su relación con el evento (por ejemplo: después de esto y antes de aquello).
- Actividades-específicas, presuntas, inferidas o tipos de actividades.

Análisis

El análisis tiene que ver con la examinación minuciosa de la información a los fines de descubrir su significado y sus características esenciales. La etapa de análisis del proceso de inteligencia es vital. Podemos describir el análisis como una examinación exhaustiva del significado y de las características esenciales de la información disponible. El análisis deja en evidencia la brecha de información, las fortalezas, debilidades y sugiere el camino a seguir.

Existen dos categorías básicas de análisis: el análisis estratégico el cual requiere un “helicóptero” que vuele alto y una perspectiva a largo plazo y el análisis táctico que se basa en lo inmediato, en los asuntos operacionales. La información estratégica y la inteligencia consideran las tendencias y las amenazas emergentes. La información táctica y la inteligencia observa la situación actual o la operación que se encuentra en marcha, generalmente en tiempo real.

El análisis considera a la información en contexto, saca conclusiones sobre su significado, resalta las brechas en los conocimientos existentes, sugiere qué puede pasar después y establece recomendaciones para futuras acciones. El trabajo puede ser inducido por anomalías, tendencias o conexiones que hayan sido divisadas por el analista durante la investigación general, pero, lo más común es que se inicie debido a un cuestionamiento de los directivos o que estos proporcionen temas específicos de referencia.

Los resultados del análisis pueden ser presentados en diferentes formatos dependiendo de los requerimientos de la persona que solicite el trabajo. Estos pueden variar entre informes exhaustivos sobre asuntos estratégicos complejos (como el tráfico de drogas) a pequeñas presentaciones orales sobre un asunto en particular (intento de fuga, detenido utilizando un teléfono móvil).

Los buenos productos de inteligencia penitenciaria son convincentes, concisos y accesibles, con recomendaciones claras e inequívocas que deberán estar justificadas por evidencia de peso. En los casos en que la información fluya y las fuentes sean débiles, el producto analítico también será débil.

La información puede ser comparada con un rompecabezas cuyas piezas son pequeños datos de información. Cuando se los une de manera correcta, surge una imagen; pero para que esta imagen esté completa, todas las piezas deben estar en el lugar correcto. No importa cuán insignificante pueda parecer una pieza, sin esta no habrá imagen. Lo mismo sucede con la información: cada fragmento que se une forma el proceso por el cual se recopila la información de inteligencia.

Si la información de inteligencia se encuentra altamente clasificada, podrían derivarse de ella acciones que podrían tener que ver con un cambio de procedimiento, cambios físicos en el área, designación de personal extra, o solicitarle al personal que se mantenga atento ante algo específico.

Un aspecto importante del análisis es el desarrollo de la hipótesis. El término desarrollo de la hipótesis simplemente se refiere al desarrollo de teorías alternativas en cuanto a lo que puede significar la recolección de información. Generalmente se pueden desarrollar más de una hipótesis de la misma información. Los elementos de la hipótesis son:

Elementos de la hipótesis

- Quién-individuos clave o individuo.
- Qué-actividades delictivas.
- Cómo-método de operación.
- Cuándo-locación geográfica.
- Porqué-móvil.
- Cuando-pasado, presente o futuro.

Difusión

La etapa de difusión involucra la comunicación del resultado del análisis al cliente, por ejemplo: autoridades penitenciarias. El proceso de difusión puede tomar diferentes formas, como, por ejemplo:

- Informes formales y estructurados.
- Presentaciones orales formales y estructuradas con documentación de apoyo.
- Resúmenes semanales en la forma de boletines.
- Sesiones informativas Ad-hoc para los equipos de inteligencia e investigación.

La etapa de difusión completa el ciclo inicial del proceso de inteligencia.

Informes de Inteligencia

Los informes de inteligencia presentan los resultados del análisis. El producto debe ser breve y debe contener solo los resultados que sean relevantes para un asunto específico o tendencia. Los profesionales de inteligencia deben evaluar en forma crítica su propio análisis a los fines de asegurarse que el producto final articule de manera clara toda la información crucial de inteligencia que les permita a las autoridades tomar decisiones fundadas.

Informes de Inteligencia

El propósito del informe de inteligencia es brindar un resumen sobre algún hecho y así permitir la asignación de recursos a tiempo. También puede ser utilizado para informar actualizaciones sobre productos existentes. El informe de inteligencia facilita el reporte eficiente y a tiempo de los asuntos emergentes debido a que reduce la carga de trabajo ya que es un resumen y no una evaluación exhaustiva del hecho.

El informe de inteligencia deberá basarse en los requerimientos iniciales establecidos por las autoridades carcelarias; por ejemplo: si el director del establecimiento penitenciario requiere un informe sobre el nivel de uso de estupefacientes dentro de la cárcel, el informe de inteligencia deberá basarse sobre ese tema. El autor deberá tener un entendimiento claro sobre lo que las autoridades penitenciarias quieren saber y cierto conocimiento sobre la finalidad que dichas autoridades le darán a ese producto. En los productos generados internamente (cuando no ha habido un encargo inicial por parte de un cliente), se deberá prestar atención al posible uso del producto. El profesional de inteligencia deberá anticiparse, a través del conocimiento del cliente, sobre qué aspecto de la situación en particular es de su interés o beneficio.

Una de las cosas a tener en cuenta es que el informe real no representará necesariamente el tiempo y esfuerzo invertido en su producción. Es difícil convencer a un cliente que

las dos o tres hojas del documento de inteligencia pueden haber llevado días, semanas o hasta (en algunos casos) meses de trabajo para su elaboración. El analista deberá evitar equiparar el esfuerzo realizado con la longitud del documento.

El punto fundamental de cualquier producto de inteligencia es responder a las preocupaciones de las autoridades penitenciarias. Idealmente, estas preocupaciones se definen en la etapa de “definición del trabajo” del ciclo de inteligencia. Aunque no se definan en esta etapa, el profesional de inteligencia deberá llegar a algún tipo de acuerdo sobre los intereses del cliente. Todos los datos del informe de inteligencia deberán contestar, en nombre de las autoridades penitenciarias, la pregunta “¿entonces qué?”.

Se adjunta en el anexo 2 un modelo de informe de inteligencia junto con una guía para completarlo.

Intercambio de Inteligencia

Se deberá decidir hasta qué punto se intercambiará la información de inteligencia. En algunos casos, quedará en el departamento de seguridad; en otros, se remitirá al director del establecimiento penitenciario o a la administración central de prisiones. En algunas ocasiones, la información de inteligencia será relevante y útil para otros organismos encargados de hacer cumplir la ley. El producto de inteligencia deberá ser marcado claramente con el código de manejo apropiado. La información de inteligencia penitenciaria nunca se compartirá con los reclusos.

En la mayoría de los casos, el informe de inteligencia se remitirá al director de seguridad o al director del establecimiento penitenciario para que estos tomen una decisión sobre las acciones a seguir y en tal caso, que tipo de acciones. Ellos también decidirán sobre quienes “deberán saber” la información de inteligencia.

Ejemplos de códigos de manejo de información de inteligencia

- Se permite la difusión entre organismos encargados de hacer cumplir la ley dentro del país de origen.
- Se permite la difusión a otros organismos nacionales.
- Se permite la difusión entre organismos internacionales encargados de hacer cumplir la ley.
- Se permite la difusión solo dentro de la agencia que originó la inteligencia.
- Se permite la difusión, pero la agencia receptora deberá cumplir con condiciones específicas.

Acciones de Inteligencia

Dentro de las posibles acciones se pueden incluir las siguientes:

- No hacer nada.
- No hacer nada, pero solicitar al personal que continúe recopilando información sobre el tema (como parte de los objetivos estratégicos u operacionales).
- Trasladar a un recluso o reclusos.
- Registrar a un recluso o un edificio.
- Registrar a un visitante o a un miembro del personal.
- Informar a la administración regional o nacional si este fuera un asunto estratégico.
- Informar al organismo local encargado de hacer cumplir la ley (según los protocolos establecidos).

Reevaluación

La reevaluación implica la revisión continua del ciclo de inteligencia a los fines de identificar de qué manera se puede mejorar cada etapa del ciclo. Para que sea más valiosa, la reevaluación se deberá llevar a cabo durante el proceso y no dejarla para la última etapa del ciclo. Muchas veces, la reevaluación implica volver a ejecutar todo el ciclo.

Anexo 1

Documento de Información de Seguridad: plantilla y guía para completarlo

Se pueden encontrar más detalles sobre el propósito y la función de los Documentos de Información de Seguridad (SIR, según sus siglas en inglés) en el capítulo 4, páginas 66-67

Observaciones Generales

- Cualquier actividad o situación inusual, fuera de lo común o sospechosa puede tener un valor potencial investigativo o de inteligencia tanto para la administración penitenciaria como para otros organismos encargados de hacer cumplir la ley y por este motivo se necesita recabar información.
- La información que se recibe de cualquier fuente en formato digital deberá ser transcrita a un SIR.
- Cualquier información que resulte relevante para otros organismos encargados de hacer cumplir la ley deberá ser remitida, lo antes posible, a la agencia pertinente de acuerdo con los códigos de manejo.

Acciones a seguir por parte del personal penitenciario que complete el formulario

- Nombre del establecimiento penitenciario.
- Nombre y número del/los reclusos/s o de la/las persona/s sobre la/las cual/es se está efectuando el informe.
- Lugar del incidente/s.
- Tema/s tratado/s en el SIR—por ejemplo: drogas, alcohol, teléfono, pandillas.

Acciones a seguir por parte del departamento de seguridad/inteligencia al momento de la recepción.

- Dar al SIR un único número de referencia.
- Asentar el número en el formulario y el SIR en el libro de registros.

- Asignarle la clasificación de seguridad^a.

Sección 1

Para ser completada por el miembro del personal encargado de confeccionar el informe quien deberá consignar:

- Fecha y horario en que la información fue recibida.
- Fuente de la información (recluso, otro miembro del personal, fuente encubierta).
- Detalles sobre lo observado (visto) o sobre el tema de preocupación.
- Detalles sobre lo que se escuchó.
- Detalles sobre lo que se descubrió.

El lector deberá tener en cuenta que la información fue concebida por el autor del documento u otra persona o fuente, dichas fuentes pueden ser una agencia, organización o departamento de Estado. Puede haber varias razones por las cuales se podrá querer o no divulgar información sobre la fuente.

La persona que complete el informe también deberá indicar su punto de vista sobre la confiabilidad de la fuente^b y la exactitud de la información^c basándose en sus conocimientos personales y las investigaciones realizadas. Un SIR le otorga a su autor la oportunidad de expresar su opinión (o sospecha) sobre la exactitud de la información como así también sobre las motivaciones de la fuente o sobre cualquier otro dato que pueda incidir en la utilidad de la información. El autor deberá evitar las conclusiones engañosas y asegurarse que todas las conclusiones a las que se haya llegado estén debidamente respaldadas.

Esta sección solo tratará información relevante que deberá ser concisa y directa al punto. De ser necesario, se podrán usar hojas de papel adicional (ver abajo).

El miembro del personal que presente el SIR deberá incluir la siguiente información al final de la primera hoja:

- Nombre (letra de imprenta).
- Fecha y hora de la presentación.
- Firma.

^aLa clasificación de seguridad permite a aquellas personas que utilizan el documento entender el grado de sensibilidad y de este modo aplicar los controles de seguridad apropiados a los fines de proteger la confidencialidad, integridad y disponibilidad del documento. Si bien las personas encargadas de registrar la información deberán asignar la clasificación de seguridad a cada documento los profesionales de inteligencia deberán re-evaluar, de forma independiente, la sensibilidad de la información. El nivel de clasificación de seguridad adecuado debe ser asignado para identificar el riesgo, la naturaleza y gravedad de las consecuencias adversas que podría traer el acceso o divulgación no autorizada de dicha información. La naturaleza de la clasificación de seguridad dependerá de las regulaciones nacionales.

De existir una demora significativa entre la recepción de la información por parte del autor y la elaboración del informe, esta diferencia deberá ser remarcada y se deberá incluir una explicación sobre la demora al comienzo de la sección de información del documento a los fines de asegurarse que el lector no suponga que la fecha del documento es la misma fecha en que la información fue recibida.

Sección 2

El funcionario de seguridad/inteligencia que reciba el SIR deberá incluir lo siguiente:

- Nombre (letra de imprenta).
- Fecha y hora en que el SIR fue recibido.
- Firma.

Toda la información deberá ser evaluada por separado y también se deberá evaluar la confiabilidad de la fuente y la exactitud de la información. La confiabilidad de la fuente y de la información deberá ser examinada y evaluada de forma independiente a los fines de asegurarse que cada una sea examinada con exactitud.

Un miembro del personal de la oficina de seguridad/inteligencia deberá:

- Evaluar la confiabilidad de la fuente.
- Evaluar la exactitud de la información.
- Confirmar el manejo que se le deberá dar a la información contenida en el SIR.
- Evaluar la información de inteligencia relacionada o utilizada como soporte.
- Establecer recomendaciones basadas en el contenido del SIR.
- Identificar SIR relacionados.
- Dejar asentado su nombre, fecha y hora de la evaluación y firmar el SIR.

Sección 3

El oficial superior del área de seguridad/inteligencia deberá revisar el SIR como así también la evaluación y recomendación (es) realizada(s) y:

- Decidir qué acciones se requieren.
- Identificar cuando esas acciones se deberán poner en práctica (inmediatamente,

^bConfiabilidad de la Fuente- este es un examen de las características de la fuente a los fines de evaluar cuál es el grado de confianza que se le puede otorgar a la información suministrada.

Exactitud de la información- la primera decisión es determinar si la información se basa en un hecho, opinión, de oídas o rumor antes de llevar a cabo las investigaciones sobre su exactitud. Cuando sea posible, las afirmaciones deberán estar seguidas por investigaciones a los fines de determinar su veracidad o no.

24 o 72 horas).

- Dejar asentado su nombre, fecha y hora de la evaluación y firmar el SIR.

Sección 4

El jefe de la oficina de seguridad/inteligencia (de encontrarse, si no el oficial más antiguo que se encuentre cumpliendo tareas en la oficina de inteligencia) deberá revisar el SIR, su evaluación y acciones recomendadas y:

- Aprobar las acciones a poner en práctica.
- Rechazar las acciones propuestas y explicar las razones del rechazo.
- Identificar otras acciones necesarias.
- Dejar asentado su nombre, fecha y hora de la evaluación y firmar el SIR.

Sección 5

El director de la cárcel (oficial a cargo) o subdirector, deberá:

- Revisar el SIR y emitir los comentarios que desee.
- Decidir si la oficina central deberá ser informada y sobre qué hechos.

| SECCION 2. SIR recibido en la Oficina de Inteligencia por: | |
|---|-------|
| Nombre (letra de imprenta) | |
| Fecha: | Hora: |
| Firma: | |

| Evaluación (completada por la Oficina de Inteligencia) | | | | |
|---|---|------------------------------------|---|---|
| Fuente | | Información | | Manipulación |
| A. Completamente confiable | A | 1. Informe confirmado | 1 | Difusión permitida entre los organismos encargados de hacer 1. cumplir la ley del país de origen. |
| B. Usualmente confiable | B | Probablemente 2. informe verdadero | 2 | Difusión permitida a otros 2. organismos nacionales. |
| C. Bastante confiable | C | Posiblemente 3. informe verdadero | 3 | Difusión permitida organismos internacionales encargados de 3. hacer cumplir la ley. |
| D. No usualmente confiable | D | Veracidad dudosa 4. del informe | 4 | Difusión solo dentro del 4. organismo de origen. |
| E. No confiable | E | 5. Informe improbable | 5 | Permite su difusión, pero el organismo deberá cumplir con las 5. condiciones especificadas. |
| F. Confiabilidad desconocida | F | No puede juzgarse 6. su veracidad | 6 | |

Resumen de Información de Inteligencia de apoyo y recomendaciones (para ser completado por la Oficina de Inteligencia)

Nombre (letra de imprenta):

Firma:

Fecha:

Hora:

SIR anteriores relacionados

1)

2)

3)

4)

SECCION 3. Acciones establecidas por el supervisor de seguridad/inteligencia

(Marque)

 Inmediato 24 horas 72 horas

Nombre (letra de imprenta):

Firma:

Fecha:

Hora:

| SECCION 4. Jefe de Inteligencia/Seguridad (para acordar o establecer otras medidas alternativas/adicionales) | |
|--|--------|
| Acciones (s) aprobadas (Marque si están aprobadas) <input type="checkbox"/> | |
| Si no están aprobadas escriba las acciones alternativas o adicionales a llevarse a cabo. | |
| Nombre (letra de imprenta): | Firma: |
| Fecha: | |
| Hora: | |

| SECCION 5. Director de la Cárcel (Oficial a cargo) (Decisión Final o comentarios) (Especifique si la Oficina Central fue informada y cuál fue la información reportada) | |
|--|--------|
| | |
| Nombre (letra de imprenta): | Firma: |
| Fecha: | |
| Hora: | |

Anexo 2

Informe de Inteligencia: plantilla y guía para completarlo

Se pueden encontrar más detalles sobre el propósito y la función de los informes de inteligencia en el capítulo 4, página 67.

Finalidad del Informe de Inteligencia

El propósito del informe de inteligencia es brindar un pequeño resumen sobre un asunto y así permitir la asignación de recursos a tiempo. También puede ser utilizado para informar actualizaciones sobre productos existentes. El informe de inteligencia facilita el reporte eficiente y a tiempo de los asuntos emergentes debido a que reduce la carga de trabajo al brindar un pantallazo del hecho y no una evaluación exhaustiva. El producto debe ser breve y debe contener solo los resultados que sean relevantes para un asunto específico o tendencia. Los profesionales de inteligencia deben evaluar en forma crítica su propio análisis a los fines de asegurarse que el producto final articule de manera clara toda la información crucial de inteligencia que les permita a las autoridades tomar decisiones fundadas. Otros tipos de documentos tales como notas o documentos sobre cuestiones clave también pueden ser utilizados de corresponder.

El informe real no representará necesariamente el tiempo y esfuerzo invertido en su producción. Las dos o tres páginas con información de inteligencia contenidas en el informe pueden ser el resultado de días, semanas o hasta meses de trabajo. El analista deberá evitar equiparar el esfuerzo realizado con la longitud del documento.

El punto fundamental de cualquier producto de inteligencia es responder a las preocupaciones de las autoridades penitenciarias (lector). Idealmente, estas preocupaciones se definen en la etapa de “definición del trabajo” del ciclo de inteligencia. Aunque no se definan en esta etapa, el profesional de inteligencia deberá llegar a algún tipo de acuerdo sobre los intereses del cliente. Todos los datos del informe de inteligencia deberán contestar, en nombre de las autoridades penitenciarias, la pregunta “¿entonces qué?”.

Estructura del Informe de Inteligencia

La estructura exacta del documento dependerá de la naturaleza del análisis y de los puntos en los que el autor quiere que el lector centre su atención. La mayoría de los informes tienen varias secciones diferenciadas; es importante considerar a todas las partes juntas y no de forma individual.

Asunto—La línea del asunto deberá reflejar el contenido del documento y el enfoque inicial establecido durante la etapa de definición del trabajo.

Introducción—el comienzo del informe de seguridad presenta el producto al lector. Deberá indicar de forma clara el propósito del documento y cualquier otro antecedente que haya llevado a la necesidad del informe. Esta parte del documento deberá ser corta (probablemente un párrafo o dos serán suficiente en un informe de seguridad de dos hojas o tres de largo).

Hallazgos Principales—Deberá consignar el resultado del análisis y se deberá establecer luego de haber llevado a cabo el análisis. No se deberá incluir, involuntariamente, ninguna conclusión no compatible que no haya sido explicada en el análisis.

Análisis—es el cuerpo principal del informe y contiene el análisis y otros materiales a partir de los cuales se llegó a la conclusión. Es la parte más larga del documento-lo más común es dedicarle el 75 por ciento del producto de inteligencia a la sección del análisis y es la parte que lleva más tiempo de trabajo.

Conclusiones y recomendaciones—se establecen las conclusiones y recomendaciones basadas en los hallazgos principales.

Elaboración del Informe de inteligencia

La oración principal de la introducción deberá establecer el foco o la afirmación principal. Presenta el mayor nivel de generalidad dentro del documento y sirve como guía general de los contenidos del informe. La síntesis y el título deberán encajar a la perfección.

Cada párrafo del análisis deberá comenzar con una afirmación principal-el punto más importante a tratar en el párrafo. La afirmación principal deberá ir más allá de los datos del resto del párrafo, deberá emitir un juicio sobre el futuro o brindar una percepción analítica basada o derivada de los datos existentes. El resto de la información en el párrafo deberá probar, apoyar o explicar el punto establecido en la afirmación principal.

El lector deberá poder extraer las afirmaciones principales de los informes y entender el sentido, flujo y lógica de lo que se está diciendo.

Muchos informes de seguridad son demasiado largos. En general, esto suele ocurrir cuando el profesional de inteligencia incluye demasiados antecedentes innecesarios. El informe de inteligencia debe dar una respuesta sucinta a la pregunta “¿entonces qué?” sobre un asunto en particular.

Solo porque se haya confeccionado un gráfico o cuadro sintético durante el transcurso del análisis no quiere decir que estos deban ser utilizados en el producto final de inteligencia. Los cuadros, gráficos, mapas y demás informan el conocimiento del autor (el analista) sobre el asunto y brindan una base para un análisis bien fundado. Estos no deben ser automáticamente incluidos en el informe.

| |
|--|
| PLANTILLA MODELO [XXXX] Servicio Penitenciario INFORME DE INTELIGENCIA |
| Las interpretaciones y conclusiones de este informe son realizadas sobre el balance de probabilidades, sobre información existente al momento de su elaboración. La información aquí contenida NO ES EVIDENCIA y su intención es brindar una base para futuras investigaciones. |
| ASUNTO: |
| INTRODUCCIÓN |
| |
| HALLAZGOS PRINCIPALES |
| |
| ANÁLISIS |
| |
| CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES |
| |

| DETALLES DEL DOCUMENTO | |
|-------------------------------|--|
| Nombre (s) del autor: | |
| Unidad: | |
| Teléfono: | |
| Difusión autorizada por: | |
| Fecha: | |
| Referencia: | |
| Clasificación de seguridad: | |



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Centro Internacional de Viena, PO Box 500, 1400 Viena, Austria
Tel: (+43-1) 26060-0, Fax (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org





GAMÉRICO
Gonza
Tu congresista