

Detención preventiva

Se calcula que en 2006 alrededor de 7.4 millones de personas fueron encarceladas sin condena. Esta práctica violenta normas internacionales, despilfarra fondos públicos, menosprecia el debido proceso legal y pone en riesgo la salud pública. *Iniciativas de Justicia: Prisión preventiva*—volumen publicado originalmente en inglés la primavera de 2008, bajo el título *Justice Initiatives: Pretrial Detention* analiza el abuso global de la prisión sin condena, y los desafíos que conlleva reducir y reformar su utilización. La meta de esta publicación no es sólo llamar la atención acerca del gran problema que representa dicho abuso, sino iniciar la documentación de esfuerzos para contrarrestarlo, que permitan clasificar diferentes estrategias y aprender de sus avances tanto como de sus fracasos. Asimismo, busca proveer a promotores de la reforma de información inédita sobre iniciativas en la materia, en una gama de países a través del mundo.

Nota Institucional

Las lecciones que arrojan esos esfuerzos reformistas son particularmente relevantes para América Latina—que en las dos últimas décadas ha sido el principal laboratorio, a nivel mundial, de reformas progresistas en materia de justicia penal—, en virtud de que hoy se encuentran amenazadas estas reformas por discursos que explotan los temores sociales sobre la ampliación de medidas cautelares no privativas de la libertad. Esto plantea, por cierto, enormes ironías: a pesar de tantas reformas y mejoras perceptibles en el uso de la prisión preventiva, los países latinoamericanos aún destacan entre los de mayor abuso de dicha medida. En las fases iniciales del movimiento reformista, fueron principalmente algunos expertos académicos quienes se preocuparon por el (mal) uso de la figura legal de prisión preventiva, mientras que en los niveles político y público se enfocaron en una visión de oralidad. Y una vez que entró en vigor el sistema adversarial y oral, la experiencia de ver materializadas

Contenido

Nota Institucional	1
La Importancia de la Detención Previa al Juicio: Magnitud y Consecuencias de su Práctica a Nivel Mundial <i>Martin Schönteich</i>	7
Boomerang: Buscando la Reforma a la Práctica de la Detención sin Condena en Chile <i>Verónica Venegas y Luis Vial</i>	48
Estudios Sobre la Reforma: Iniciativas de Prisión Preventiva en México, Ucrania y Letonia <i>Benjamin Naimark-Rowse, Martin Schönteich, Mykola Sorochinsky, y Denise Tomasini-Joshi</i>	63
La Correlación Entre Política, Datos y Detención: Reflexiones Sobre Esfuerzos Reformistas <i>Robert O. Varenik</i>	88

las reformas a la prisión preventiva fue lo que generó discursos cínicos y oportunistas que han puesto en tela de juicio gran parte de la reforma procesal penal. En otras palabras, mientras la atención pública se enfocó en la oralidad al comenzar las reformas, el movimiento contrarreformista lo hizo en la prisión preventiva.

Una vez que entró en vigor el sistema adversarial y oral, la experiencia de ver materializadas las reformas a la prisión preventiva fue lo que generó discursos cínicos y oportunistas que han puesto en tela de juicio gran parte de la reforma procesal penal.

La presente traducción al castellano intenta contribuir con la ardua labor de los colegas hispanohablantes que promueven y defienden las reformas necesarias. Se trata de una selección del volumen original, con cuarto de los once capítulos originalmente publicados. Los textos seleccionados, que detallan en parte información global o específica de países latinoamericanos, son los siguientes:

- «Importancia de la detención previa al juicio: Magnitud y consecuencias de su práctica a nivel mundial», de Martin Schonteich

- «Boomerang: Buscando la reforma a las prácticas de la detención sin condena en Chile», de Verónica Venegas y Luís Vial
- «Estudios sobre la reforma: Iniciativas de prisión preventiva en México, Ucrania y Letonia», de Benjamín Naimark-Rowse, Martin Schonteich, Mykola Sorochinsky y Denise Tomasini-Joshi
- «La correlación entre política, datos y detención: Reflexiones sobre esfuerzos reformistas» por Robert O. Varenik

El resto de los once capítulos, así como el excelente prólogo de Mark Shaw, consultor interregional de la rama de Seguridad Ciudadana de la Oficina de Drogas y Crimen de las Naciones Unidas, se hallan disponibles en el sitio web de Open Society Justice Initiative.¹ El señor Shaw precisa que existe globalmente el consenso respecto de que la prisión preventiva es una medida que debe utilizarse sólo en casos excepcionales y no por regla general. Además, que dicho consenso se basa en uno de los principios básicos de los derechos humanos—toda persona acusada de un crimen es inocente hasta que la autoridad correspondiente demuestre lo contrario—y en el reconocimiento del terrible impacto de la detención preventiva en la salud pública, la estabilidad familiar, la cohesión social y el debido proceso legal.

Como referencia, es importante cuando menos resumir el contenido

de los capítulos no incluidos aquí. «Ambiciones Grandiosas, Escala Modesta» («Grand Ambitions, Modest Scale»), de Todd Foglesong, coordinador del programa de sistemas de justicia en la Universidad de Harvard, identifica elementos comunes entre los textos que componen el presente volumen desde una perspectiva global. Encuentra, por ejemplo, que la mayoría de los países que sufren abuso de la prisión preventiva poseen legislaciones adecuadas, pero mala implementación de las normas, así como prácticas deficientes. Es por ello que muchos de los proyectos de reforma descritos no requirieron de revisiones a las normas procesales, sino ajustes moderados a las prácticas y rutinas institucionales. Además, muchos de tales proyectos encontraron que la información necesaria para detectar y diagnosticar los problemas relacionados con las prácticas no existía o no estaba disponible, y decidieron crear nuevas formas de medir el uso de la prisión preventiva.

Foglesong establece, igualmente, que la creación o reforzamiento de iniciativas de cooperación interinstitucional y mejores prácticas administrativas son indispensables, en la mayoría de los casos, para avanzar en proyectos reformistas. Casi todos los proyectos descritos en este volumen incluyeron el establecimiento de vínculos con diversas agencias gubernamentales, incluyendo algu-

nas no tradicionalmente implicadas en este tipo de esfuerzos. Aparte, muchos de esos proyectos pudieron haberse beneficiado de información internacional comparativa, particularmente para convencer a los escépticos de que los proyectos de reforma son una buena inversión.

En última instancia, Foglesong identifica razones para ser optimista aun en aquellas instancias donde los proyectos no avanzaron o produjeron rendimientos marginales. La búsqueda de la justicia, como sugieren los textos de este volumen, consiste en el desarrollo gradual de mejoras menores, pero usualmente atinentes a los terribles problemas de la condición humana. El que este objetivo parezca no tener fin, concluye este autor, significa no que haya que resignarse, sino persistir.

En «Catalizador de Cambio: El Efecto de las Visitas a Prisiones en el Uso de la Prisión Preventiva en India» («www.justiceinitiative.org/db/resource2/fs/?file_id=19685 Catalyst for Change: The Effect of Prison Visits on Pretrial Detention in India»), R.K. Saxena, consultor en asuntos de prisión para la Commonwealth Human Rights Initiative, explica cómo un programa relativamente simple triunfó al crear esfuerzos de reforma entre agencias gubernamentales y reducir la proporción de prisioneros «en espera de juicio» respecto de la población penitenciaria total. En India, inspectores utilizaron un

programa oficial de visitas carcelarias para recabar datos acerca de la sobrepoblación y las causas de la detención excesiva. Dicho programa jugó un importante papel para activar la coordinación entre agencias y abrir paso a debates públicos sobre cómo aliviar el sufrimiento humano de los reos.

Saxena tiene el cuidado, en cambio, de advertir que «la reducción de la proporción de detenidos sin condena respecto de los convictos no puede servir como un indicador absoluto de la reforma a la prisión preventiva». Una mejora en esa medida podría revelar una aceleración del proceso judicial, pero no reducciones en el número de arrestos arbitrarios o negativas al derecho a fianza. Cuál es el mejor indicador de mejoras de la prisión preventiva, por lo tanto, continúa siendo tema de debate.

Clifford Msiska, director del Paralegal Advisory Service Institute, en Lilongwe, Malawi, examina el uso innovador de *paralegals*² en la reducción de personas en prisión preventiva, en su ensayo «En el Frente de Batalla: Experiencias del Servicio de Asesoramiento de Técnicos Legales de Malawi» («www.justiceinitiative.org/db/resource2/fs/?file_id=19686 On the Front Lines: Insights from Malawi's Paralegal Advisory Service»).

Sostiene que la detención preventiva es un enorme problema en su país, donde históricamente

muchos detenidos esperan juicio hasta diez años. La introducción de técnicos legales o *paralegals* reflejó la necesidad de proveer servicios legales básicos que de otra manera hubieran estado fuera del alcance de la gran mayoría de los ciudadanos de Malawi, donde hay en total menos de 300 abogados. Luego de que se lanzara el proyecto, en el año 2000, dichos técnicos impartieron talleres prácticos para informar a los detenidos acerca de las leyes y con ello permitirles argumentar en su propia defensa ante la corte, para conseguir la libertad provisional.

El autor detalla que el programa provee una versión de «rendición de cuentas» necesaria para múltiples dependencias, y especialmente los cuerpos policiales, que «ya no pueden dejar botadas a las personas en la cárcel». El programa, que ha sido replicado en varios otros países africanos, es el mejor ejemplo disponible de «técnicos legales trabajando en colaboración con el gobierno».

En «Desarrollando y Sosteniendo el Cambio: Reformas a la Detención Preventiva en Nigeria» («www.justiceinitiative.org/db/resource2/fs/?file_id=19687 Building and Sustaining Change: Pretrial Detention Reform in Nigeria»), Anthony Nwapa, abogado y notario de la Corte Suprema de Nigeria, y ex practicante residente de Open Society Justice Initiative, examina las raíces de la crisis de la detención preventiva en Nigeria, donde casi dos tercios de los presos

se encuentran detenidos sin condena. La falta de coordinación entre las dependencias que constituyen el sistema de justicia penal, y la falta de representación legal y revisión judicial apropiada de la detención preventiva han contribuido al problema.

El proyecto reformista, lanzado en 2004, dispuso de un equipo de abogados especialmente entrenados para visitar estaciones policiales y asegurarse de que las personas detenidas allí estuvieran en camino de ser presentadas ante el fiscal o el juez, asegurándose de esa forma de que los policías hicieron su trabajo y no cometieron arrestos arbitrarios. Fue necesario, como es predecible, el pleno involucramiento de la policía.

Olga Schwartz, coordinadora de proyecto en la Fundación Rusa para la Reforma Judicial, discute en «Flujo y Reflujo: Las reformas Rusas de 2001 y su Retroceso» (www.justiceinitiative.org/db/resource2/fs/?file_id=19688 Ebb Tide: The Russian Reforms of 2001 and Their Reversal») la incorporación en y la subsecuente reacción contra el Código de Justicia Penal Procesal, en 2001. Destaca que la liberalización del Código de Justicia Penal –detenida por mucho tiempo en la Duma (asamblea o cámara de representantes rusa)– se completó gracias al empuje del entonces presidente Vladimir Putin, un aliado improbable. Sin embargo, cuando el apoyo de éste decayó, las contrarreformas

del código pronto se expresaron en el aumento de detenidos sin condena. Ella cree que, como en el resto de los países analizados, poco cambiara en Rusia sin la transformación de actitudes de los oficiales a cargo de aplicar la ley.

El ensayo de Louise Ehlers «Potencial Frustrado: El Impacto a Corto y Largo Plazos de los Servicios Previos al Juicio en Sudáfrica» (www.justiceinitiative.org/db/resource2/fs/?file_id=19689 Frustrated Potential: The Short and Long Term Impact of Pretrial Services in South Africa») examina la corta vida del proyecto de servicios previos al juicio en ese país y encuentra elementos prometedores en la idea de mejorar la administración de fianzas.

Directora de la iniciativa de justicia penal en Open Society Foundation for South Africa, Ehlers destaca que la causa principal de la sobrepoblación penitenciaria en Sudáfrica es el deseo gubernamental de mostrar «mano dura» contra el crimen, mediante la restricción del derecho a la libertad provisional.

Lanzado en 1997, el proyecto no tuvo un impacto significativo en la cantidad de detenidos o fianzas asignadas, aunque algunos actores del sistema (jueces, fiscales, defensores...) observaron mejoras en la operación diaria de las cárceles. Además, ayudó a destacar elementos claves en un programa de reforma exitoso, incluyendo la necesidad de una cantidad adecuada de

empleados capacitados y la relevancia de encontrar múltiples promotores de la reforma dentro de la administración misma.

Finalmente, en «Camino a la Justicia: Reforma de la Detención Preventiva en el Sistema Penal de Adolescentes de Estados Unidos» (www.justiceinitiative.org/db/resource2/fs/?file_id=19690 Pathway to Justice: Juvenile Detention Reform in the United States»), D. Alan Henry examina el problema de menores en detención preventiva y explora una solución novedosa para reducirlos numéricamente.

Este ex director ejecutivo del Pretrial Justice Institute detalla que la detención de menores en Estados Unidos aumentó un 72 por ciento entre 1985 y 1995, lo cual generó sinnúmero de problemas en diver-

sas ciudades, regiones y estados de aquella nación. Los fiscales, jueces y abogados defensores tenían «poca comprensión de las necesidades y rutinas de sus contra-partes en otras dependencias del sistema de justicia penal», y los reformistas tuvieron que encontrar maneras de traer a la mesa de trabajo a todos los implicados. Al final de cuentas, la habilidad de procesar los casos más eficientemente—tarea que requirió mayor colaboración entre los actores del sistema—tuvo un impacto perceptible en la cantidad de jóvenes en prisión preventiva.

Deseamos que este volumen contribuya a fomentar el debate sobre la mejor manera de atacar el problema que representa el abuso de la prisión preventiva, así como iniciativas que intenten soluciones integrales.

Notes

1. www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=104079
2. La profesión de *paralegal*, así denominada en inglés, en general no tiene equivalente en América Latina. Designa a alguien con conocimientos básicos del procedimiento legal que puede proveer información, realizar investigaciones y fundamentar argumentos a favor de un imputado, pero no sustituir a un abogado. No necesariamente es un estudiante de derecho ni está en vía de convertirse en abogado. En varios países tiene que completar cursos y ser certificado por una autoridad independiente. En algunas naciones de América Latina se le llama “pasante”; pero en otros un pasante es alguien que estudia para ser abogado. En otras se le llama “técnico legal” o “asistente legal”, aunque este último término puede tener una connotación secretarial, imprecisa en este caso.

La magnitud y consecuencias de la prisión preventiva alrededor del mundo^I

Martin Schönteich² toma pulso global de la utilización excesiva de la prisión preventiva y sus costos en términos humanos y económicos.

Más allá de un reducido grupo de reformadores penales, activistas en el sector de los derechos humanos y administradores penitenciarios, pocas personas se dedican a reflexionar sobre la detención previa al juicio y los problemas derivados de ella. No muchas personas comprenden que el uso excesivo de la prisión preventiva afecta, de una u otra manera, a todos los miembros de la sociedad. Este trabajo se propone examinar y exponer el profundo impacto que tiene sobre los detenidos, sus familias, la comunidad en general, la seguridad pública, la gobernanza y la legalidad.

A nivel mundial, cada día cerca de 3 millones de personas se hallan en detención preventiva y, en el curso de un año, en promedio, 10 millones son enviadas a prisión de manera previa al juicio. Algunas son detenidas por días o semanas, pero muchas son sometidas a prolongadas detenciones; en ciertos países viven en la cárcel durante meses y hasta años.

En muchas partes del mundo las personas detenidas antes del juicio viven en peores condiciones que los prisioneros sentenciados. Hay naciones donde policías y carceleros las atacan y maltratan. Y al cabo, en casi todas partes un número significativo de ellas es absuelta o, una vez condenadas, se les impone una pena no privativa de libertad.

Apenas empiezan a comprenderse la magnitud y consecuencias de la detención previa al juicio en el mundo y aún hay mucho por explorar para mejorar la comprensión de su significado integral. Nuestra evaluación puede parecer rudimentaria todavía, pues hasta ahora pocos se han comprometido con la investigación para conocer con precisión de qué manera este tipo de detención afecta a las personas y a las instituciones, más allá de los efectos negativos en el individuo y los recintos de detención.³

Este ensayo ofrece un contexto global, compendiando el estado actual de conocimiento sobre la dimensión y consecuencias de la detención preventiva, y demuestra que la reforma a dicha modalidad de detención es de vital importancia

para todo interesado en la promoción de políticas que aporten más beneficios que perjuicios y sirvan para el logro de fines políticos, económicos y sociales más amplios en cualquier sociedad.

Asimismo, este texto no aboga por la abolición de la figura de detención previa al juicio o preventiva. A diferencia de las penas infames o la tortura, dicha detención

No muchas personas comprenden que el uso excesivo de la prisión preventiva afecta, de una u otra manera, a todos los miembros de la sociedad.

no constituye, per se, una violación a los derechos humanos.⁴ Las normas internacionales sobre derechos humanos reconocen su necesidad siempre y cuando se aplique equitativa, racional y esporádicamente. En casos específicos, la detención previa al juicio cumple la importante función de garantizar que los acusados propensos a fugarse sean enjuiciados; los de alta peligrosidad no cometan nuevos delitos graves antes del juicio y que los inescrupulosos no intimiden a los testigos o interfieran de otro modo con la recolección de evidencia incriminatoria.

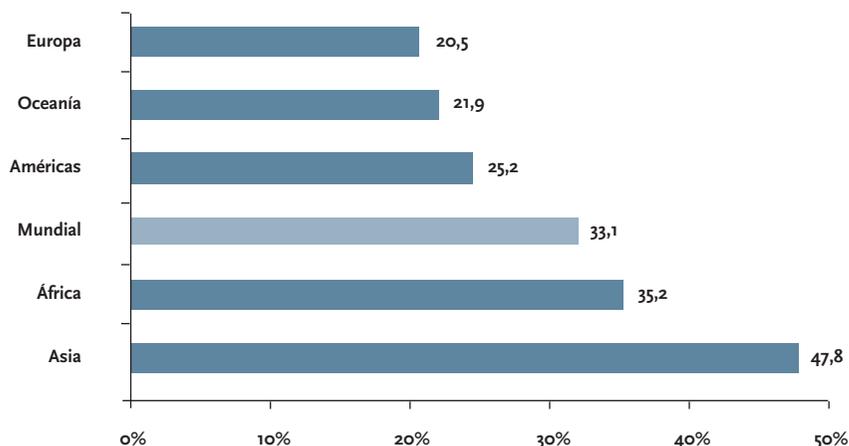
La detención previa al juicio y sus definiciones

En el mundo angloparlante, a las personas detenidas se las llama “presos en detención”, “detenidos”, “detenidos en espera de juicio” o “prisioneros no sentenciados”.⁵ En países con otros idiomas y diferentes culturas y tradiciones jurídicas, los términos relativos a la detención también varían.

Es posible, sin duda, perderse en las categorizaciones de los sistemas de clasificación de reclusos,⁶ pero el caso es que todos los sistemas de justicia penal diferencian entre prisioneros sentenciados y no sentenciados, y la mayoría asigna al segundo grupo un estatus legal distinto.⁷

Los no sentenciados son, por supuesto, los detenidos en espera de juicio, pero también aquellos cuyos juicios se encuentran en curso o han sido declarados culpables pero no sentenciados.⁸ Así, en general, los detenidos antes del juicio se agrupan en cuatro categorías—en orden cronológico, según el flujo procesal—: a) detenidos formalmente acusados en espera de que comience su juicio; b) detenidos cuyo juicio inició pero no ha concluido con un pronunciamiento de culpabilidad o inocencia por parte del tribunal; c) detenidos declarados culpables pero no sentenciados, y d) detenidos sentenciados por un tribunal de primera instancia que han apelado su sentencia o se encuentran dentro del plazo otorgado legalmente para

Gráfica 1. Detenidos en espera de juicio en relación con la población penitenciaria total, por región (2006)



Fuente: World Prison Population List (Censo de la Población Penitenciaria Mundial), International Centre for Prison Studies (Centro Internacional de Estudios Penitenciarios)

ello.⁹ En la mayoría de los países predominan los detenidos en las primeras dos categorías.¹⁰

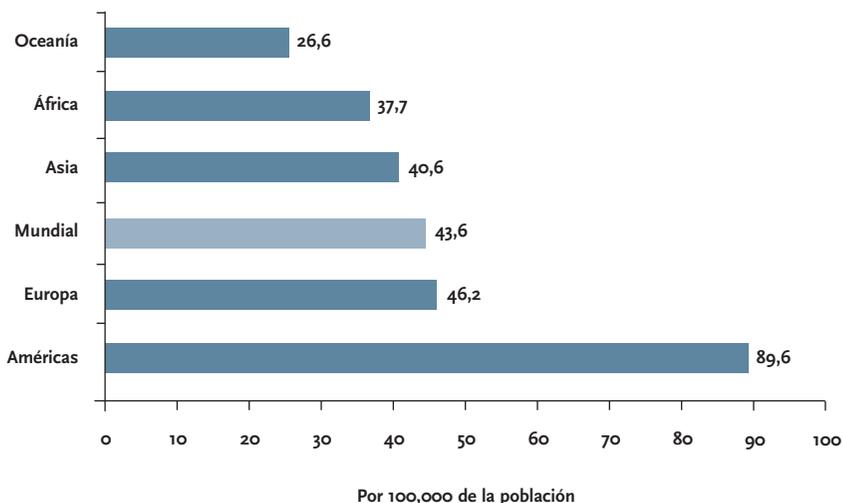
Generalmente no se incluye en la definición de detención previa al juicio a las personas arrestadas o sospechosas que no han comparecido ante un funcionario judicial a fin de determinar si se les liberará o detendrá mientras esperan juicio (por ejemplo, retenidos en custodia).¹¹ Al hacer el censo de la población detenida con antelación al juicio, la mayoría de los países excluye también a solicitantes de asilo, inmigrantes indocumentados y otros detenidos ante instancias administrativas. Si bien a estos grupos no se les estima detenidos en espera

de juicio, los problemas que enfrentan como resultado de su detención y el efecto que de ello se deriva para la sociedad son similares a los de los detenidos con antelación al juicio.

Magnitud en el mundo¹²

A nivel mundial, al finalizar 2006 casi una de cada tres personas encarceladas lo estaba en el estatus de detención previa al juicio.¹³ Pero los porcentajes varían considerablemente de región en región. Como indica la Gráfica 1, la zona con el mayor porcentaje de detenidos en espera de juicio es Asia (47.8 por ciento), seguida de África (35.2 por ciento). En Europa, cerca de uno de

Gráfica 2. Detenidos antes del juicio por cada 100,000 habitantes, por región (2006)



Fuente: World Prison Population List (Censo de la Población Penitenciaria Mundial), International Centre for Prison Studies (Centro Internacional de Estudios Penitenciarios)

cada cinco prisioneros estuvo detenido con antelación al juicio en 2006.

Otra estadística relativa al alcance de la detención preventiva es el número de detenidos con relación a la población general. Esta tasa de detención previa al juicio no es afectada por los cambios en el número real de prisioneros sentenciados y puede, por lo tanto, ser una mejor guía para determinar la magnitud de la detención a nivel mundial.¹⁴ Además, facilita comparar los distintos grados de uso de este tipo de custodia entre países con diversa densidad demográfica.

A finales de 2006, 44 de cada 100,000 personas se encontraban detenidas en espera de en todo el mundo. La región con la mayor tasa (más del doble del promedio global general) es el Continente americano, seguido por Europa, Asia, África y Oceanía (Gráfica 2).

Esta tasa de detención previa al juicio no sólo varía entre las distintas regiones del mundo, sino también dentro de cada región en particular. Por ejemplo, la tasa de detención preventiva en Europa Oriental (91 de cada 100,000) es más de seis veces superior a la de los países nórdicos de Europa (14

de cada 100,000). En 2006, en América del Norte dicha tasa era de 137 por cada 100,000 (debido en gran parte al alto nivel tanto de encarcelamiento como de detención previa al juicio en dicho país). Comparativamente, América del Sur tenía una de 64 por cada 100,000, mientras que el grupo de los países del Caribe, en su mayoría angloparlantes, esa tasa era de 61.

Un parámetro quizá aún más revelador acerca del alcance de la detención preventiva a nivel mundial es el total de individuos detenidos. Si bien no se dispone de datos exactos y actualizados de todos los países, al finalizar 2006 unos 3 millones de personas se hallaban detenidas antes del juicio.¹⁵ Conviene poner en perspectiva esta cifra significativa: por ejemplo, el 42 por ciento de los países y territorios soberanos del mundo (99 de 237) tienen poblaciones nacionales inferiores a 3 millones de personas,¹⁶ y si los tres millones de detenidos antes del juicio en el mundo se formaran con los brazos extendidos, unidos entre sí, tenderían una línea de Londres hasta Nueva York, e incluso podrían continuar hasta llegar a Washington, DC.

Pero ni así la cifra refleja suficientemente la verdadera trascendencia del uso de la detención previa al juicio a nivel mundial, pues representa apenas un instante en el tiempo; abarca sólo a las personas

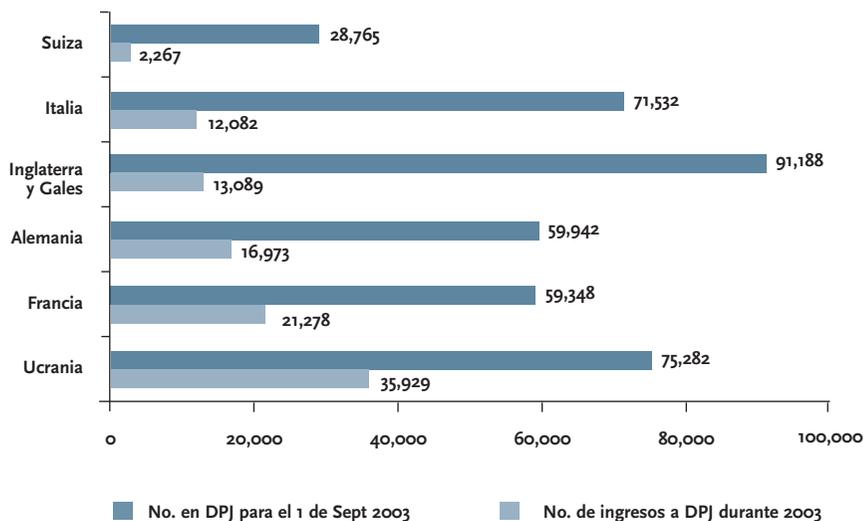
detenidas antes del juicio en un día en particular, mientras que en cualquier sistema penitenciario la cantidad de personas en detención preventiva durante el curso de un año es mucho mayor.

El número de individuos directamente afectados por las prácticas relativas a la detención previa al juicio de un país es, por lo tanto, considerablemente más alto de lo que a primera vista parecen sugerir

Puede estimarse que los sistemas penitenciarios de todo el mundo procesaron al menos 9.3 millones de ingresos a detención preventiva durante 2006.

los datos; por ejemplo, 13,098 personas se hallaban detenidas en tal modalidad en Inglaterra y Gales el 1 de septiembre de 2003, pero en el curso de ese año, ahí mismo, se registraron 91,188 ingresos a detención preventiva. En otras palabras, si bien la manera habitual de presentar los datos es de una población de detenidos antes del juicio de unos 13,000 para Inglaterra y Gales en 2003, cerca de siete veces ese número fueron detenidos en el curso del mismo año. Suiza presenta un ejemplo aún más dramático: los

Gráfica 3. Detenidos antes del juicio (1 de septiembre de 2003) e ingresos a detención previa (2003), países europeos seleccionados¹⁷



Fuente: Council of Europe Annual Penal Statistics (Estadísticas Penales Anuales del Consejo de Europa), Survey 2003 and 2004 (Informe 2003 y 2004).

ingresos a detención previa fueron casi trece veces superiores a los ocurridos el 1 de septiembre (Gráfica 3).

Según el Consejo de Europa, los 28 sistemas penitenciarios europeos de los que se tienen datos mantenían a 181,487 detenidos antes del juicio el 1 de septiembre de 2003, en tanto que durante el mismo año los mismos sistemas penitenciarios procesaron 561.131 ingresos en detención previa, dándose una relación de 1 a 3.1. Y aunque datos correspondientes a países no europeos son difíciles de obtener, se sabe que en Sudáfrica una relación equivalente en 2005 era de 1 a 4.8 y en Estados Unidos de 1 a 6.3 en 2000 y 2001.¹⁸

Si se parte de la relación relativamente baja de 1 a 3.1 en Europa y se aplica a nivel mundial, puede estimarse que los sistemas penitenciarios de todo el mundo procesaron al menos 9.3 millones de ingresos a detención previa durante 2006. Si se supone que la mayoría de esos ingresos, digamos un 80 por ciento, implicaba a diferentes individuos, puede decirse entonces que 7.4 millones de personas fueron objeto de detención previa al juicio durante cierto periodo en 2006.¹⁹ Es un número significativo de personas: la mayoría de las naciones (140 de 237) tienen poblaciones nacionales inferiores. Además, esos hipotéticos

7.4 millones de detenidos podrían ahora partir de Johannesburgo, en Sudáfrica, para formar una línea ininterrumpida que cubriría África en toda su longitud, llegaría a Londres y cruzarían el Atlántico para culminar en Washington, DC, vía Nueva York.

Una manera más de valorar la prisión preventiva consiste en calcular el número de días que las personas permanecen detenidas. De acuerdo con una investigación de 2003 realizada por la Comisión Europea, la duración promedio de la detención previa al juicio en 19 de los 25 estados miembros de la Unión Europea es de 167 días (5.5 meses).²⁰

No hay datos equivalentes sobre otros países, pero casi seguramente el promedio global es mayor. En Nigeria, el promedio de duración de la detención previa al juicio es de 3.7 años, mientras que en muchos otros países africanos las personas son recluidas varios años antes del juicio.²¹ Human Rights Watch ha denunciado, por su parte, que los detenidos de forma preventiva “en numerosos países... constituyen la mayoría de la población penitenciaria. Es posible que muchos de esos detenidos lo estén por años antes de que se les declare libres de culpabilidad...”²²

Si asumimos, conservadoramente, que el tiempo promedio mundial de detención preventiva es de 167 días, significa que, al escribirse este ensayo, los tres millones de

personas detenidas antes del juicio permanecerían recluidas por un total combinado de 501 millones de días. Es igualmente instructivo poner esto en perspectiva. Se estima que la mano de obra para construir la Gran Pirámide de Khufu (Keops), la más grande de Egipto, trabajó 52 millones de días,²³ y el Empire State requirió 875,000 días de trabajo en su construcción.²⁴ Teóricamente, por lo tanto, el periodo total que el conjunto actual de detenidos de forma preventiva permanecería recluido equivale a los días de trabajo requeridos para construir un Empire State en cada país del mundo, más una pirámide del tamaño de Khufu en seis continentes, y aún así sobrarían unos cuantos millones de días.

Medir la longitud de una hipotética cadena humana mundial o la magnitud de la fuerza laboral potencial que representan los detenidos antes del juicio puede parecer frívolo; sin embargo, permite visualizar mejor su verdadero alcance en el mundo actual. De manera cruda, estos supuestos y los datos estadísticos presentados permiten resaltar una severa consecuencia del uso difundido de este tipo de detención: la pérdida de libertad por largos periodos para un número significativo de personas.

Esta información, en cambio, no revela los efectos perversos y prolongados de la detención previa al juicio sobre el bienestar físico, mental

y económico de los detenidos, así como en otras personas y en la sociedad en su conjunto.

Las consecuencias

La información sobre las consecuencias e impacto de la detención preventiva es sorprendentemente escasa. La literatura disponible tiende a centrar sus efectos en los propios detenidos, lo cual es comprensible, pues son éstos quienes más

Ignorado en la mayoría de los debates es, sin embargo, el perjuicio contra las familias de los detenidos, la sociedad, el gobierno y la administración de justicia.

directamente padecen los injustos e irracionales regímenes de detención, especialmente si—como ocurre a menudo—las condiciones carcelarias son deplorables e inhumanas.

Ignorado en la mayoría de los debates es, sin embargo, el perjuicio contra las familias de los detenidos, la sociedad, el gobierno y la administración de justicia. Habitualmente ocurre un efecto dominó sobre familias y comunidades: por ejemplo, un detenido que contraiga una enfermedad contagiosa durante su reclusión puede representar al ser liberado un riesgo para la salud no sólo de su familia inmediata, sino de su comunidad.

Los detenidos

La resolución judicial de encarcelar a una persona antes de ser declarada culpable es particularmente dracónica. Un alto funcionario del Servicio de Libertad Condicional de Inglaterra y Gales sintetiza las nocivas y varias repercusiones para el acusado:

Quando a una persona se le mantiene bajo custodia puede perder su casa, su trabajo, encontrarse encerrada por 23 horas diarias, acosada por las presiones, riesgos y ultrajes de la vida en prisión. Los prisioneros sin condena carecen de acceso suficiente a su representante legal, las condiciones de encarcelamiento son más precarias que las de los prisioneros sentenciados y la tasa de suicidio de aquellos es muy alta. Padecen frecuentes violaciones a su privacidad cada vez que se les registra y a menudo temen ataques de quienes están encarcelados con ellos.²⁵

Las condiciones de confinamiento de los detenidos antes del juicio son, generalmente, peores que las de los prisioneros sentenciados, incluso en países desarrollados como Reino Unido. Un informe en Escocia determinó que “sus condiciones de custodia son, en el mejor de los casos, equivalentes pero, por regla general, peores a las de los prisioneros sentenciados”.²⁶ Vivien Stern, del Centro Internacional sobre Estudios Penitenciarios, advierte que para ciertos detenidos obligados a perma-

necer por largos periodos en prisiones congestionadas, condiciones sanitarias deplorables, con nutrición deficiente y acceso limitado (si es que lo hay) a atención médica, un periodo de detención “puede equivaler a una sentencia de muerte”.²⁷

Los detenidos sufren no sólo abuso y condiciones inseguras de confinamiento, sino también abandono. Las autoridades penitenciarias tienden a ver a los detenidos sin condena como un grupo cuyo encarcelamiento es temporal y consideran que su principal tarea como servidores públicos es ocuparse de los prisioneros sentenciados, dedicándose entonces, principalmente, a la custodia y rehabilitación éstos. Un estudio multinacional concluyó que “la mayoría de los sistemas penitenciarios, en la práctica, niegan frecuentemente a los detenidos el acceso a muchas de sus instalaciones, a los derechos y privilegios de los que gozan los convictos reclusos... en ocasiones, esas privaciones configuran una instigación a que se declaren culpables para obtener mejores condiciones de confinamiento”.²⁸

En algunos países los detenidos antes del juicio permanecen en comisarías policiales por largos periodos y en condiciones atroces. Un informe de Human Rights Watch concluye que esos centros de detención policiales “son inmundos, a menudo asfixiantes y oscuros,

y raras veces ofrecen oportunidades para ejercicio o recreación”.²⁹ En esas mismas comisarías es donde resulta más probable el abuso físico a manos de la policía, en busca de confesiones y admisiones de culpabilidad. En ciertos países la detención previa al juicio se rige por los intereses de las entidades de investigación criminal. Los detenidos se encuentran bajo la jurisdicción de las autoridades acusadoras

Las condiciones de confinamiento de los detenidos antes del juicio son, generalmente, peores que las de los prisioneros sentenciados.

que toman las decisiones cruciales respecto de las condiciones de encarcelamiento. En opinión de Human Rights Watch, esas autoridades impiden de forma rutinaria que los detenidos se comuniquen con el mundo exterior o con otros que no sean sus compañeros de celda.³⁰

Daños a la salud mental

El confinamiento produce efectos negativos en el bienestar mental de los prisioneros.³¹ Los factores que contribuyen a esto incluyen el hacinamiento, la violencia y la intimidación.

ción características del entorno penitenciario, la soledad impuesta, la falta de privacidad, la escasez de actividades significativas y la insuficiencia de servicios de salud mental. Además, en diversas naciones es altamente probable que se encarcele a personas que padecen de trastornos mentales³² y la tensión del encierro los agudiza.

La tasa de suicidio de los prisioneros no sólo es más alta que las de otros miembros de la comunidad, sino que la de los detenidos provisionales es mucho mayor a la de los sentenciados.

El suicidio es, a menudo, la causa más común de muerte en los recintos penitenciarios. Una encuesta en 36 Estados miembros del Consejo de Europa reveló que 2,851 prisioneros fallecieron en instituciones carcelarias durante 2003, de los cuales 1,520 (53 por ciento) cometieron suicidio³³—esta cifra no incluye a Rusia, que tiene elevadas tasas de mortalidad en prisión.

Según la Organización Mundial de la Salud, la tasa de suicidio de los prisioneros no sólo es más alta que las de otros miembros de la comunidad, sino que la de los detenidos

provisionales es mucho mayor a la de los sentenciados. Así, mientras que la tasa de suicidio de prisioneros sentenciados triplica la de los miembros de la comunidad en general, la de los detenidos antes del juicio la supera 10 veces.³⁴ En Estados Unidos la tasa de suicidio de los detenidos antes del juicio es de 9 a 14 veces mayor que la de la población en general.³⁵ En 2002, el 38 por ciento de los suicidios en prisión en Inglaterra y Gales fueron cometidos por detenidos antes del juicio, a pesar de que éstos constituyen sólo el 19 por ciento de la población penitenciaria.³⁶ Sucede que los detenidos de forma preventiva corren el riesgo de cometer suicidio especialmente en el periodo inicial de confinamiento.

Una causa de la alta tasa de suicidio de los reclusos recientemente detenidos opera cuando al confinárseles se desencadenan múltiples factores de tensión asociados con su reclusión y los juicios pendientes. Estos factores, a los que genéricamente se les denomina *convulsión del confinamiento* (*confinement shock*), incluyen, por ejemplo, la experiencia de verse separado de sus entornos familiar y social, así como el aislamiento y la pérdida de control sobre sus vidas. Adicionalmente, la experiencia intensifica sus inseguridades acerca del desconocido medio ambiente penitenciario y la ansiedad relacionada con sus juicios.³⁷

Otras razones de la elevada incidencia en la salud mental entre los detenidos antes del juicio incluyen el que en muchos sistemas penitenciarios no se les considere elegibles para el trabajo, o para programas educacionales o vocacionales, y se estime que no han permanecido en prisión lo suficiente para demostrar una trayectoria sostenida de buena conducta.³⁸ La ociosidad forzada “genera sentimientos de baja autoestima, la pérdida de habilidades y el inevitable internamiento psiquiátrico”.³⁹ Más aún, el nivel relativamente alto de rotación de detenidos antes del juicio limita la posibilidad de intervenciones significativas.

El desconocimiento de los avances del juicio puede, como se ha dicho, poner al detenido en un estado de tensión considerable, lo cual se ha identificado como factor determinante en incidentes de ataques autoinflingidos, así como hostigamiento de otros presos, que resulta ser más habitual hacia los detenidos antes del juicio.⁴⁰

En los menores de edad detenidos preventivamente, muchos de los cuales viven hasta entonces la primera separación de sus padres o tutores, se exacerban esos sentimientos de depresión, ansiedad y desesperanza comunes entre los prisioneros. En Estados Unidos se ha determinado que para un tercio de los jóvenes presos diagnosticados con depresión, el inicio de la enfermedad sobrevino tras ocurrir su

encarcelamiento, y que en adolescentes el deterioro en la salud mental, combinado con malas condiciones de detención, aumenta el riesgo de suicidio o autolesiones.⁴¹

Transmisión de enfermedades

Los prisioneros provienen, generalmente, de los sectores más pobres

Sobrepoblación, desnutrición, falta de ejercicio, acceso limitado a servicios médicos, violencia, prácticas sexuales de riesgo, altas tasas de uso de drogas inyectadas, uso compartido de navajas de afeitar y tatuajes hacen de las cárceles el ámbito idóneo para la transmisión de enfermedades.

de la sociedad, lo cual explica que su estado de salud sea de por sí precario. Es común que el cautiverio agrave estos problemas. Sobrepoblación, desnutrición, falta de ejercicio, acceso limitado a servicios médicos, violencia, prácticas sexuales de riesgo, altas tasas de uso de drogas inyectadas, uso compartido de navajas de afeitar y tatuajes hacen de las cárceles el ámbito idóneo para la transmisión de enfermedades.⁴²

El hacinamiento en las prisiones facilita la transmisión del bacilo de la tuberculosis (BT). En todo el

mundo las tasas de infección son, por regla general, mayores entre prisioneros que entre la población en general. Por ejemplo, en la extinta Unión Soviética la incidencia de infección entre los reclusos demostró ser 200 veces más elevada que entre la población en general, mientras que en Estados Unidos la incidencia fue de 3 a 11 veces superior.⁴³

La tuberculosis se ha transmitido luego al personal carcelario, visitantes, trabajadores sanitarios externos y a la comunidad. A principios de la década de los noventa, en Estados Unidos hubo entre reclusos brotes de BT resistentes a los medicamentos, que se extendieron a pacientes de hospitales locales, produciendo una mortalidad de 72 a 91 por ciento. En el curso de dos años una especie de BT surgido en una prisión del estado de Nueva York se esparció a través de Florida, Nevada, Georgia y Colorado.⁴⁴

En Rusia ha aumentado la incidencia de BT en las prisiones; se calcula que en éstas las tasas son de 20 a 60 veces mayores que en el resto de la población y, de hecho, el encarcelamiento tanto en centros de detención previa al juicio como en prisiones constituye un factor riesgo importante para contraer BT.⁴⁵ Muchos detenidos de forma preventiva son privados de protección contra una epidemia de BT y otras enfermedades contagiosas, y pasan meses y hasta años esperando audiencia judicial en celdas

apiñadas donde, como acusa un comentarista, “una sentencia de muerte acecha a quienes todavía no han sido declarados culpables de crimen alguno”.⁴⁶

En muchos países las tasas de VIH en la cárcel son significativamente más altas que en el exterior. En regiones de Europa y Estados Unidos hasta el 20 por ciento de los presos resultó ser VIH positivo. Algo semejante se da en prisiones de América Latina y África subsahariana.⁴⁷ Aun cuando se trata de un caso extremo, un informe sobre la difusión de VIH/SIDA en Lituania indica lo efectivas que son las prisiones como centros propagadores de enfermedades contagiosas. En 2002, 263 reclusos en una prisión resultaron ser VIH positivos. Antes de las pruebas, las autoridades lituanas habían registrado sólo 300 casos de VIH en todo el país; es decir, menos de 0.01 por ciento de la población, lo cual daba a ese país la tasa de infección más baja en Europa.⁴⁸

Desajustes familiares y sociales

El impacto que la detención de una persona tiene sobre su familia depende de un conjunto diverso de factores, entre los que se cuentan la situación laboral de dicha persona al momento de ser detenida, el número de familiares dependientes y la capacidad y/o condiciones de los demás miembros de la familia

para asumir la responsabilidad de proveer a todos.

Un libro sobre el sistema inglés de libertad bajo fianza, *Fianza o Custodia*,⁴⁹ aporta un ejemplo del impacto de la detención previa al juicio sobre el detenido y su familia, evidenciando su prolongado alcance. Se trata de un chofer de camión, de 29 años, que vivía con su esposa, su suegro jubilado y un hijo de 8 años en una vivienda pública (Council House). Fue arrestado al acusársele de un robo cuyo plan, según se alegaba, fue planeado en su casa. La policía se opuso a que fuera liberado bajo fianza. Compareció cinco veces ante el tribunal municipal y cada vez se le negó la libertad.

Finalmente, cuando se estableció la fecha del juicio, la policía retiró su objeción y le otorgaron la libertad bajo fianza, pero para entonces—casi cuatro semanas después de su detención—ya había perdido el empleo y adeudaba las rentas de la casa donde vivía desde hace siete años: tres semanas más tarde fue desalojado con su familia, de modo que tuvo que vivir separado de su esposa y su hijo durante tres meses, en tanto que a su suegro se le alojó en un albergue. La tensión psicológica que causó esta situación provocó que su esposa sufriera de una crisis nerviosa y su hijo tuviera que recibir tratamiento psiquiátrico. A él se le dificultó conseguir un empleo, además de que no podía

obtener pensión de desempleo porque su juicio estaba pendiente, por lo cual no era elegible según la agencia de trabajo local.

Cuatro meses después de su arresto, el joven chofer fue juzgado y absuelto, pero un año más tarde todavía vivía en una casa diferente a la de su esposa, su hijo continuaba en tratamiento psiquiátrico y el suegro seguía alojado en el albergue.

Casi cuatro semanas después de su detención—ya había perdido el empleo y adeudaba las rentas de la casa donde vivía.

El impacto de la detención en los niños

Es escasa la investigación para explorar los efectos que la detención de los padres tiene en los hijos menores de edad y su crecimiento. Unos cuantos estudios han determinado que los hijos de personas encarceladas son “más proclives a sufrir poca autoestima, depresión, distanciamiento emocional de familiares y amigos, tendencia a conductas inapropiadas o rebeldes en la casa y la escuela... [y presentan] un alto riesgo de incurrir en comportamientos delictivos en el futuro”.⁵⁰

Una revisión de la literatura sobre el impacto en los niños por la

pérdida de un padre o una madre aporta ciertas luces acerca de cómo puede afectarlos la detención de alguno de sus progenitores especialmente si es prolongada y se reduce de manera dramática el contacto. Son numerosos los potenciales efectos nocivos. Los niños asimilan la pérdida de uno de sus padres, al margen de la causa, como un evento traumático.

La detención, al igual que el encarcelamiento, afecta desproporcionadamente a los individuos y familias que viven en la pobreza.

Según la edad del niño, esto puede generarle una incapacidad para establecer lazos afectivos y un comportamiento antisocial, así como estancar su crecimiento emocional. La detención del padre puede provocarle un alto grado de incertidumbre, y el estigma implícito generarle sentimientos de vergüenza y pérdida de autoestima. Todo lo anterior se agrava porque muchos niños de padres detenidos viven ya en condiciones precarias, pues a menudo provienen de comunidades pobres y marginadas.⁵¹

Los niños cuyas madres están detenidas son considerados “(niños) expuestos a los riesgos más altos

entre los menores expuestos a altos riesgos”.⁵² Se ha observado asimismo que “sus vidas se alteran gravemente cuando se arresta a las madres, y la mayoría de ellos sufren de problemas emocionales y conductuales... padecen de desajustes internos (miedo, aislamiento, depresión, perturbación emocional) y externos (cólera, agresividad, inclinación al robo, abuso de drogas), a lo cual se agrega una elevada tasa de fracaso escolar y eventual actividad criminal y encarcelamiento”.⁵³

El impacto sobre la economía familiar, especialmente en comunidades pobres

La detención, al igual que el encarcelamiento, afecta desproporcionadamente a los individuos y familias que viven en la pobreza. Cuando es detenido el padre o la madre que produce ingresos, la familia debe ajustarse a esta pérdida. El impacto puede ser más severo en países pobres, donde el Estado no otorga asistencia económica estable a los pobres y no es inusual que un proveedor mantenga a una red de familiares. Mientras en los países desarrollados hay, en promedio, dos dependientes por cada persona que trabaja, en las naciones en vías de desarrollo la relación es de 1 a 6.⁵⁴ Según informes sobre áreas rurales africanas particularmente empobrecidas, las relaciones de dependencia sobrepasan la proporción de 1 a 200.⁵⁵

Un ejemplo hipotético de una comunidad rural pobre, en un país en vías de desarrollo, revela los efectos económicos de mediano y a largo plazos dentro de un hogar, por la detención de alguno de sus miembros. Tras dicha detención del proveedor, la familia se deshace de un molino de maíz para pagar los honorarios del abogado, la fianza y un posible soborno. Este aparato daba al hogar un ingreso estable, de modo su venta implica que la familia pronto no pueda ya contratar trabajadores ni comprar insumos para sus cultivos de remolacha. La producción de ésta cesa y con ella parte de los ingresos familiares. Además, el nuevo propietario de la moledora se la lleva a una localidad distante, por lo cual otros hogares del poblado resultan afectados por la falta de la máquina y las mujeres vuelven a moler maíz manualmente, lo que aumenta su carga de trabajo.⁵⁶

Se ha insistido en que al sobrevenir la detención de uno de sus miembros, las familias sufren daño económico, que resulta todavía peor cuando el periodo de detención se prolonga, los familiares estaban habituados a un contacto regular con el miembro detenido y éste actuaba responsablemente como padre o madre antes. “Las familias enfrentan la pérdida del ingreso del padre o la madre en prisión; los gastos relacionados con su defensa y apelaciones en los tribunales, y el costo de mantener el hogar,

mientras se está en contacto con el recluso y se le proveen artículos personales”.⁵⁷

Los periodos prolongados de detención ejercen una presión tremenda sobre las relaciones de pareja. En un estudio sobre delincentes sentenciados en Estados Unidos, la mitad de los casados encuestados informó que su primera fuente de apoyo emocional era su esposa.⁵⁸ La conclusión de que “no es excepcional que las relaciones conyugales finalicen en divorcio durante el término de reclusión” vale, aunque en menor medida, para las personas casadas que pasan periodos largos en detención prejudicial.⁵⁹ En Inglaterra y Gales, el 48 por ciento de los detenidos antes del juicio informan que pierden contacto con sus familias durante la detención.⁶⁰

El Impacto en las comunidades y la salud pública

Después de lograr su libertad, las personas infectadas con una enfermedad contagiosa durante el encarcelamiento representan un riesgo para salud pública de sus comunidades. El efecto de ello en los hogares pobres puede ser devastador, lo mismo que empobrecer a otros que dependen de la salud y el trabajo de sus miembros. El uso excesivo de la detención previa al juicio en comunidades marginadas puede debilitar, en suma, la estructura social, en la

medida en la que reduce su capital humano.

Efectos en la salud

Los detenidos infectados con VIH/SIDA, tuberculosis y otras enfermedades contagiosas, tras su liberación pueden transmitirlos a sus familiares y otros miembros de su comunidad. Si se considera que

Las personas infectadas con una enfermedad contagiosa durante el encarcelamiento representan un riesgo para salud pública de sus comunidades.

la mayoría de las personas encarceladas –especialmente las que no han sido condenadas– tiene probabilidades de ser liberada, su salud es fundamental para la salud pública. Como se destacó antes, las prisiones se han convertido en factores estructurales que generan brotes de VIH y BT en Europa Oriental y Rusia.⁶¹ En Sudáfrica, donde se estima que el 40 por ciento de los reclusos son VIH positivos, cada mes unos 25,000 obtienen su libertad, muchos de los cuales habían sido detenidos antes del juicio y gozan de libertad bajo fianza, fueron absueltos o les retiraron cargos.⁶²

En comunidades pobres de los países en vías de desarrollo, donde muchos dependen de la agricultura básica para sobrevivir, una enfermedad grave y la incapacidad de uno o dos miembros adultos en el hogar puede producir una espiral de pobreza en la medida en que la familia se ve obligada a vender los pocos bienes que posee, en un esfuerzo por acceder a medicinas y auxilio médico profesional.

Un estudio en Estados Unidos sostiene que las elevadas tasas de encarcelamiento que incluyen, en menor medida, la detención previa al juicio, pueden tener la “consecuencia imprevista de desestabilizar comunidades y contribuir con problemas de salud”.⁶³

Según el estudio, las tasas de enfermedades de transmisión sexual (ETS) y embarazos en adolescentes aumentan consistentemente en la medida en la que se incrementan las tasas de encarcelamiento. Además, la población penitenciaria que es liberada presenta un riesgo de contagio superior al promedio normal entre los miembros de la comunidad con una ETS.⁶⁴

Efectos sociales

El estudio arriba citado concluye que la extracción y el reingreso de una persona a la comunidad desajustan las relaciones y debilitan las normas sociales, en tanto que la vigencia de éstas se basa en el establecimiento de relaciones de largo plazo. En las

comunidades donde los vecinos se conocen mutuamente, sus vidas y las de sus hijos se entrelazan gracias al consejo y apoyo recíprocos.

En virtud de que la autoridad paterna influye en el comportamiento sexual de los adolescentes, aquellos con un padre o una madre ausente por encarcelamiento tienen mayor riesgo de caer en conductas que desemboquen en una ETS o un embarazo.⁶⁵

Existe poca investigación para determinar el nivel del impacto social por el exceso de detenciones previas al juicio sobre las comunidades y la sociedad en general. Es probable, sin embargo, que la naturaleza del impacto sea similar a la de los encarcelamientos en masa vistos en países como Estados Unidos, Rusia, Bielorrusia, Ucrania o Sudáfrica (todos con tasas de encarcelamiento superior a 330 personas por cada 100,000 miembros de la población en general).

Cuando la mayoría de las familias en un vecindario pierde a sus padres porque van a prisión, la distorsión de la estructura familiar afecta las normas de las relaciones entre hombres y mujeres, así como entre padres e hijos, y reconfigura a la familia y la comunidad durante generaciones. Así, mientras familias en vecindarios pobres tradicionalmente han podido valerse de extensas redes de familiares y amigos para enfrentar adversidades, el encarcelamiento mina esas relaciones de sustento y reduce la capacidad

de las personas para sobrevivir a las dificultades materiales y emocionales. En consecuencia, el encarcelamiento ocasiona una transformación social profunda en las familias y comunidades de los prisioneros –las cuales son, de por sí, desproporcionadamente pobres.⁶⁶

Existe poca investigación para determinar el nivel del impacto social por el exceso de detenciones previas al juicio sobre las comunidades y la sociedad en general.

Impacto a el Debido Proceso Legal

Mantener las restricciones sobre el uso de la detención previa al juicio, así como el proceso que conduce a imponerla, es crucial para garantizar el respeto a la presunción de inocencia, una de las bases de un sistema de justicia penal respetuoso de los derechos fundamentales: se trata del derecho de todo acusado a que se le considere inocente hasta que un tribunal competente lo declare culpable.

La mayoría de los países ha ratificado convenios internacionales sobre derechos humanos que permiten el uso de la detención

preventiva en circunstancias meticulosamente definidas. Muchos, además, han incorporado las disposiciones esenciales de esos convenios a su legislación. Por el contrario, un número importante de regímenes de justicia penal infringe de forma sistemática los convenios internacionales, y sus propias leyes y reglamentos nacionales.

Un estudio multinacional enfocado en la legislación y las prácticas relativas a la detención preventiva indica que muchas veces ésta se usa más bien como sanción o medida represiva; sirve como medio coercitivo para obtener confesiones o como instrumento para controlar actividades relacionadas a la indigencia.

En teoría, las decisiones de los funcionarios judiciales en cuanto a prisión preventiva se basan en criterios empíricos sobre los factores de riesgo de cada detenido. Estudios especializados no confirman dicha teoría e investigaciones sobre riesgos de fuga revelan, de hecho, que acusados en situaciones semejantes son sujetos de decisiones radicalmente distintas. Además, en trabajos sobre riesgo de reincidencia,

funcionarios judiciales identificaron con precisión que los reincidentes potenciales oscilan entre el 5 y el 30 por ciento de los casos, no más.

En el condado de Harris (Texas), un informe reveló que la excesiva imposición de fianzas produjo la detención de gran número de imputadas por delitos menores y con bajo riesgo de fuga o reincidencia. En 2003 fueron detenidas por delitos menores unas 8,700 personas, a pesar de se les clasificó como de “bajo riesgo”, según los estándares de los Servicios Preparatorios del Juicio, y de no tenían antecedentes penales.⁶⁷

Entre agosto de 2004 y julio de 2007, un estudio sobre decisiones de prisión provisional realizado en Monterrey determinó que, eventualmente, todos los detenidos residían en el área metropolitana de aquella ciudad mexicana y muchos poseían empleo. También se observó que la mitad tenía más de 30 años de edad (superando, así, la edad en la que las personas son, por mucho, más proclives a cometer delitos violentos) y dos tercios eran acusados por primera vez;⁶⁸ en vista de lo anterior, la mayoría presentaba bajo riesgo de fuga, de reincidencia y de interferir en la administración de justicia.

Desvaloración de la presunción de inocencia

Un estudio multinacional enfocado en la legislación y las prácticas relativas a la detención preventiva indica

que muchas veces ésta se usa más bien como sanción o medida repressiva; sirve como medio coercitivo para obtener confesiones o como instrumento para controlar actividades relacionadas a la indigencia.

En la práctica, esto provoca que se confundan los límites entre la detención preventiva y la pena de prisión. En otras palabras, el abuso de la detención preventiva, que también ocurre en países europeos, donde un periodo de detención previa al juicio se considera como uno lapso breve de prisión que se cumple anticipadamente, se ha convertido en una estrategia utilizada sistemáticamente en la justicia penal. En la medida que se use este tipo de detención de manera cubierta o encubierta para esos fines, puede afirmarse que la presunción de inocencia—la idea de que una persona puede considerarse inocente hasta que se le declare culpable—está siendo violada.⁶⁹

En una visita a la República Centroafricana, en 2000, el Relator Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en África descubrió que aun cuando legalmente la detención posterior al arresto se limita a 48 horas, puede “durar hasta seis meses, sin que después ese lapso se tome en cuenta a la hora de la sentencia”.⁷⁰ En Gambia, la Constitución limita a 72 horas el periodo entre el arresto y las compareencias del detenido ante el tribunal. No obstante, en la sede de la policía nacional en Banjul, el Relator Especial no halló

un solo arrestado que hubiese sido llevado ante el tribunal dentro de ese límite; de hecho, algunos declararon haber estado en custodia policial por varios meses sin que un funcionario judicial hubiera ordenado su reclusión.⁷¹

En países donde la detención preventiva no es esporádica, como disponen las normas internacionales, “el uso de la fuerza, y a veces de la tortura, por parte de autoridades investigadoras como la policía es un medio común de extraer confesiones.”⁷²

El uso excesivo de la detención previa al juicio menoscaba la presunción de inocencia en aspectos menos evidentes. Si se ordena su prisión provisional o se fija una fianza que es incapaz de pagar, pueden producirse en un detenido consecuencias como estas:

- Información empírica de Estados Unidos y Gran Bretaña demuestra que es más probable que sean declaradas culpables las personas en detención preventiva que aquellas acusadas en circunstancias similares pero que estuvieron en libertad mientras llegaba su juicio.⁷³ El primero puede tener mayores dificultades para intervenir en su defensa, pues no puede conseguir testigos favorables ni mantener contacto frecuente con su abogado.
- Es más probable que los detenidos de manera previa al juicio sean sentenciados a penas de

prisión que quienes gozan de libertad condicionada.⁷⁴ La detención preventiva, en virtud de la pérdida de empleo, la vivienda, y el contacto familiar y comunitario, menoscaba la capacidad de los acusados de presentarse en condiciones propicias para recibir una pena no privativa de libertad.⁷⁵ La permanencia de semanas o meses en una

Información empírica de Estados Unidos y Gran Bretaña demuestra que es más probable que sean declaradas culpables las personas en detención preventiva que aquellas acusadas en circunstancias similares pero que estuvieron en libertad mientras llegaba su juicio.

celda puede afectar la apariencia y el comportamiento del acusado ante el tribunal, a diferencia del acusado en libertad. Mientras dura el juicio, es menos probable que el detenido en forma preventiva disponga de testigos que prueben una solvencia moral que le permita, a su vez, solicitar la reducción de la pena. Pudo haber perdido su trabajo o su casa y, en consecuencia, tal vez no se le considere elegible para que le sea suspendida la senten-

cia, se le otorgue libertad condicional o sólo se le multe.⁷⁶ Por el contrario, el acusado en libertad puede tener mucho mayor contacto con su abogado y ayudar en la preparación de su defensa en cargos específicos. También le es posible seguir trabajando, pagando impuestos y manteniendo a su familia, e igualmente conseguir que se le reduzca la pena en caso de ser declarado culpable si, por ejemplo, consigue o mantiene un empleo; conserva o restablece los lazos familiares, y cumple las condiciones de libertad provisional.⁷⁷

- Los acusados que permanecen detenidos a menudo tienen un gran incentivo para declararse culpables, aun cuando cuenten con buena defensa, ante la expectativa de conseguir su libertad (en particular, si pueden recibir una sentencia de “pena cumplida” o se les cuenta el lapso transcurrido en prisión al cumplir una pena relativamente breve). Un estudio británico reveló la fuerte correlación entre el estatus de detención preventiva en un detenido y la probabilidad de que éste se confiese culpable.⁷⁸

Diversas razones que explican este fenómeno. La influencia de custodios y compañeros de cautiverio puede llevar al acusado a convencerse de que obtendrá más rápido su libertad y será tratado con mayor indulgencia si manifiesta disposición a declararse culpable. Los

largos periodos de inactividad, la tirantez e la incertidumbre de la situación y la relativa inaccesibilidad a asistencia jurídica confiable pueden contribuir con lo anterior. No se necesita mucho para quebrantar el espíritu de una persona a la que se obliga a estar en una celda la mayor parte del tiempo, ignorando lo que va a sucederle. La declaración de culpabilidad y la consecuente imposición de la pena aportan al menos un elemento de certeza a la situación del detenido.⁷⁹

La pérdida de la libertad, los ultrajes y otras adversidades son particularmente oprobiosas cuando se observa que un número considerable de detenidos de forma previa al juicio es, al cabo, absuelto o recibe una pena no privativa de libertad. En Inglaterra y Gales, por ejemplo, alrededor de uno de cada cinco detenidos antes del juicio es absuelto; por añadidura, casi la mitad de todos ellos recibe una sentencia no privativa de libertad (50 por ciento de los hombres y 59 por ciento de las mujeres, en 2002).⁸⁰ Del mismo modo, en Nueva Zelanda cerca de la quinta parte de quienes sufren prisión sin condena resultan absueltos, mientras que a la mitad se le impone una pena no privativa de libertad.¹⁰ En tales casos, cierta evidencia sugiere que “la reclusión parece usarse, al menos en ciertas oportunidades y lugares, para ‘cubrir’ la detención anterior al juicio: se trata de justificar retroacti-

vamente la detención previa al juicio mediante la imposición de un encarcelamiento.”⁸²

Discriminación contra el pobre

En muchos países pobres, con frecuencia el sistema de justicia penal deja de proveer la protección de derechos, seguridad jurídica y un trato justo a las personas sin recursos económicos. Según Vivien Stern, del Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, los regímenes judiciales de esas naciones exacerbaban la situación de los pobres, “ejerciendo más peso sobre ellos y sometiénolos a graves injusticias, sin ofrecerles la protección que necesitan.”⁸³

Los regímenes de detención preventiva son particularmente discriminatorios contra los mas pobres; estos ciudadanos no tienen acceso a abogados privados y en los países en vías de desarrollo carecen de un sistema de asistencia jurídica integral para los que no pueden pagar a un abogado. En las naciones que cuentan con sistemas rudimentarios de asistencia jurídica sólo se provee de abogado en la fase judicial de procedimientos penales, o sea, mucho después de tomada la decisión de detener al acusado.

Un estudio de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) sobre la capacidad e integridad del sistema judicial en tres estados nigerianos, en 2002, encontró que el 38 por ciento de los

prisioneros en espera de juicio había contratado un abogado, pero sólo cerca del 10 por ciento fue capaz de pagar sus honorarios (los demás lo hicieron con apoyo de familiares, amigos o del gobierno).⁸⁴ A diferencia de Nigeria, cuyo universo de abogados es de aproximadamente 28,000,⁸⁵ extensas partes de África enfrentan una grave escasez de profesionales del derecho y, en consecuencia, muchos detenidos,

En Sudáfrica, cerca de un tercio de los prisioneros en espera de juicio a los que se concede libertad bajo fianza carece de recursos para pagarla.

especialmente en las áreas rurales, carecen de acceso a servicios jurídicos profesionales. En 2004, por ejemplo, en Malawi la relación entre abogados en activo y la población en general era de 300 por cada 11 millones de habitantes; en Uganda, de 400 por cada 26 millones, y en Tanzania, de 400 por cada 35 millones.⁸⁶ Además, en muchos países en vías de desarrollo los abogados se concentran en áreas urbanas, dejando las rurales prácticamente sin acceso a representación jurídica profesional. En Sierra Leona, por caso, el 95 por ciento de los 125 abogados

(para una población de 5 millones) radica en Freetown, la capital.⁸⁷

En aquellos casos donde la libertad previa al juicio se otorga condicionalmente, al indigente se le dificulta cumplir con las reglas, y más cuando se le fija fianza. En muchos países, se concede a los acusados su libertad mientras esperan juicio siempre y cuando depositen una suma de dinero en el tribunal. En Malawi, por ejemplo, una causa fundamental del congestionamiento de las cárceles fue que “los prisioneros no podían pagar fianza o aportar una garantía”.⁸⁸ En Sudáfrica, cerca de un tercio de los prisioneros en espera de juicio a los que se concede libertad bajo fianza carece de recursos para pagarla.⁸⁹

Y hay otros problemas. A los acusados a menudo se les libera mientras esperan su juicio con la condición de que se presenten a la comisaría con regularidad. Pero, quienes no tienen un transporte privado, son muy pobres como para pagar con frecuencia transporte público o viven en un área rural alejada de la comisaría más próxima, no pueden cumplir. En una encuesta entre habitantes rurales en Sudáfrica, elaborada a finales de los años noventa, la mitad de los encuestados dijo que se encontraba entre 11 y 30 kilómetros de la comisaría más cercana, y el 12 por ciento, que se hallaba a más de 30 kilómetros. El 6 por ciento indicó que contaba con transporte privado para trasladarse a la

comisararía y sólo el 10 por ciento, que podía abordar el autobús, debido a la escasa disponibilidad de transporte público.⁹⁰

Fomento de la corrupción

En los sistemas de justicia penal donde la corrupción está extendida, es probable que se libere a los acusados en espera de juicio si tienen aliados políticamente poderosos o los medios para sobornar al oficial que arrestó, al fiscal o al funcionario judicial que da sustancia a la solicitud de libertad durante el juicio. El estudio mencionado de la UNODC en 2002 determinó que más del 70 por ciento de los abogados encuestados en tres estados nigerianos habían incurrido en soborno para agilizar trámites judiciales, incluidos la tramitación de la fianza, el inicio del juicio y la aceleración de las audiencias. Mientras la mayoría de las dádivas se destinaron a agentes policiales y funcionarios del tribunal, una quinta parte de los encuestados declaró haber pagado también al juez.

En regímenes donde no tienen que rendir cuentas ni justificar la detención del acusado mientras dura el juicio, son mayores las probabilidades que los jueces acepten prebendas para ordenar liberaciones. Más del 40 por ciento de los encuestados enfrentó corrupción al acceder al sistema judicial y, específicamente, un elevado porcentaje señaló que tuvo que valerse de

dádivas para obtener libertad bajo fianza.⁹¹

En suma, apunta la UNODC, “la evaluación reveló que particularmente los pobres y con bajo nivel educativo, al igual que los miembros de minorías étnicas, eran significativamente más vulnerables a los efectos de la corrupción... y están más expuestos a sufrir demoras”.⁹²

Los informes del Relator Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en África están repletos de ejemplos de prácticas corruptas concernientes a la libertad bajo fianza. En 2000, durante una visita a las celdas en Bangui, República Centroafricana, descubrió que “la policía exigía dinero [a los detenidos] antes de su liberación.”⁹³ En un informe de 2001 sobre prisiones en Malawi sostuvo que “los casos de maltrato y corrupción... no parecen ser aislados”.⁹⁴ Y en Benin, un prisionero le dijo que “el principal problema es el poder judicial. [El acto de] la acusación en Abomey [una ciudad de Benin] se ha convertido en un medio para obtener dinero. Si usted no tiene dinero, su causa nunca es examinada”.⁹⁵

Impacto sobre la gobernabilidad y el desarrollo

El impacto negativo de la corrupción en las inversiones está ampliamente documentado. Reportes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) demuestran empíricamente las consecuen-

cias de la corrupción sobre el crecimiento.⁹⁶ El Banco Mundial manifiesta que aquella es, por sí sola, el obstáculo más grande para el desarrollo económico y social, en tanto que distorsiona el Estado de derecho y debilita la base institucional del crecimiento económico.⁹⁷

De nueva cuenta, lo anterior perjudica más a los pobres; son ellos a quienes el declive económico golpea con mayor fuerza, pues dependen en mayor medida de la provisión de servicios públicos y cuentan con menos recursos para pagar los costos extraordinarios asociados al soborno y el fraude.⁹⁸ El Fondo Monetario Internacional asegura que “hay una relación muy estrecha entre la corrupción y el crecimiento lento, al igual que entre la corrupción y la inestabilidad política”.⁹⁹

El uso excesivo de la detención preventiva puede debilitar de diferentes maneras la gobernanza. Como se indicó arriba, su aplicación arbitraria y discriminatoria fomenta la corrupción y, consecuentemente, menoscaba el Estado de derecho, y el ejercicio honesto y responsable del gobierno. Puede también incrementar el delito y consumir recursos escasos que podrían, desde una perspectiva de desarrollo, emplearse más productivamente en educación, salud o infraestructura. Los Estados mal gobernados, con sistemas ineficientes de administración pública, tienden a mantener prisiones desproporcionadamente

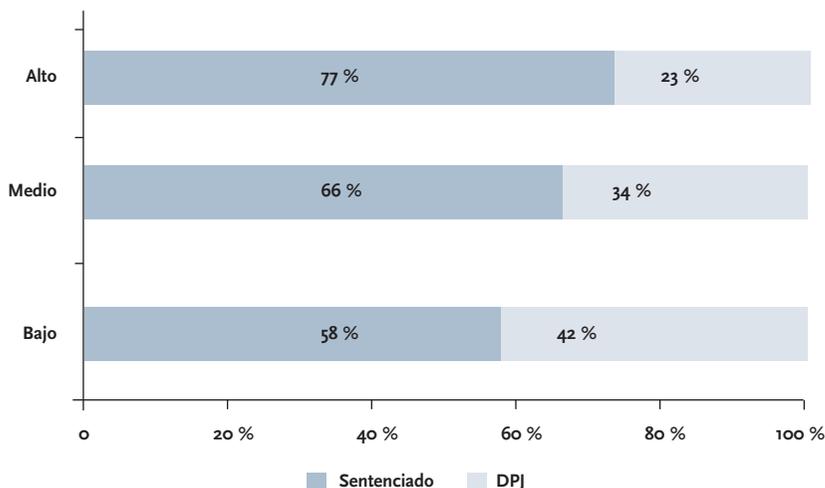
ocupadas por ciudadanos detenidos antes del juicio.

Gobernanza y detención

El uso de la prisión preventiva varía según el nivel de desarrollo económico y humano. Como lo muestra la Gráfica 4, países con alta calificación en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD¹⁰⁰ tienden a registrar menor porcentaje de detenidos antes del juicio. Un estudio similar de finales de los años noventa y según el cual los países se clasifican como “industriales,” “en vías de desarrollo” y “menos desarrollados”, revela un patrón comparable: los países industriales tenían, por regla general, un porcentaje relativamente bajo de prisioneros catalogados como detenidos en espera de juicio, mientras que los menos desarrollados tenían el mayor porcentaje.¹⁰¹

Son numerosas las explicaciones sobre la correlación inversa entre desarrollo y tasa de detenidos antes del juicio respecto del universo de prisioneros sentenciados. Los países más ricos y desarrollados tienen los recursos para contratar suficientes agentes policiales, fiscales y jueces que conduzcan investigaciones y juicios penales de forma relativamente expedita. Pueden contar además con los conocimientos y medios para establecer alternativas sólidas y efectivas a la detención preventiva. También con instituciones de educación superior acreditadas y mayor número de abogados

Gráfica 4. Detenidos como porcentaje de la población penitenciaria total, por calificación según el Índice de Desarrollo Humano (2006)



Fuente: World Prison Population List (Censo de Población Penitenciaria Mundial), International Centre for Prison Studies (Centro Internacional de Estudios Penitenciarios); PNUD.

dispuestos a proveer asistencia a los detenidos, lo que minimiza el número de personas puestas en detención preventiva con base en alegatos triviales o infundados.

Promoción del delito

Es posible que el uso abusivo de la detención preventiva propicie el aumento en el número de delinquentes potenciales. Hay evidencias de que el entorno penitenciario tiende a inducir conductas delictivas. Aún cuando es una consecuencia no deliberada, las prisiones hacen las veces de “escuelas” o “caldos de cultivo” para la actividad delictiva.¹⁰²

Las cárceles lesionan psicológicamente a los reclusos y vuelven más difícil su reincorporación a la sociedad una vez liberados, con la consecuencia lógica de su probable reincidencia. Gran parte de la literatura sobre los efectos del encarcelamiento sostiene que los espacios confinados de las prisiones refuerzan ciertas formas de conducta negativa; por ejemplo, al examinarse las condiciones de aprendizaje social en las prisiones se descubrió que los reclusos enfrentan un “abrumador refuerzo positivo” por parte de sus pares para una gama de comportamientos antisociales, hasta el punto de que el

mismo personal penitenciario interactúa con los reclusos de una manera que promueve también la tendencia a delinquir.¹⁰³

Como los prisioneros sentenciados, los detenidos antes del juicio se exponen a las influencias generadoras de criminalidad, especialmente si permanecen por largos periodos en cárceles hacinadas e insalubres. El riesgo es aún mayor en lugares donde los sentenciados y no sentenciados están mezclados, o los detenidos antes del juicio por delitos menores son reclusos junto a sospechosos de delitos más graves, algo nada excepcional en diversos sistemas penitenciarios alrededor del mundo.

Un estudio estadounidense encontró que una vez que se detiene a menores de edad antes del juicio, aún cuando esa decisión sea necesaria en virtud de sus antecedentes penales, éstos son más proclives que los jóvenes en libertad condicionada a incurrir en comportamientos delictivos, pues la experiencia de estar detenidos aumenta los riesgos de reincidencia.¹⁰⁴ Además, la detención interrumpe su educación, ya que hace más difícil que vuelvan a la escuela y encuentren empleo. Sin duda, “los economistas demuestran que el proceso de encarcelamiento de los jóvenes reduce sus futuros ingresos y la capacidad de permanecer en el sector laboral, y podría transformar menores previamente detenidos en empleados menos

estables.”¹⁰⁵ La deserción escolar de los menores de edad detenidos afecta la seguridad pública, pues los desertores escolares son tres veces y media más proclives violar la ley que quienes finalizan el bachillerato.¹⁰⁶

Costo de oportunidad de la detención preventiva

La detención es una empresa costosa para la mayoría de los Estados, en especial si están en vías de desarrollo. Para los países pobres, donde los presupuestos públicos rara vez son equilibrados y resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos, los gastos de la prisión preventiva representan un alto costo de oportunidad. Cada partida de los ingresos públicos dedicada a la reclusión de detenidos antes del juicio implica potencialmente menos recursos para servicios fundamentales en salud, educación, servicios sociales y vivienda. Los gobiernos que destinan elevadas sumas al encarcelamiento, en un esfuerzo por promover la seguridad pública, podrían usar parte de ellas de manera más eficiente, en actividades de prevención del delito.¹⁰⁶ Al mismo tiempo, los fondos empleados en la detención previa al juicio podrían redirigirse hacia aspectos que promuevan directamente la seguridad pública, como un mayor número de agentes policiales o la compra de equipos que permitan a la policía funcionar mejor, incluidos

vehículos o sistemas automatizados de identificación de huellas.

El presupuesto del Departamento Sudafricano de Servicios Correccionales para el año fiscal 2005/2006 alcanza 9.2 billones de rands y se estimaba que en lo sucesivo superaría los 10 billones anuales.¹⁰⁸ Aún para un país relativamente próspero como Sudáfrica, esa suma representa un costo de oportunidad en términos del gasto público destinado a otras áreas. Por ejemplo, 10 mil millones de rands adicionales permitirían al erario sudafricano aumentar en más del doble el gasto en salud pública y duplicar el destinado a servicios sociales o vivienda.¹⁰⁹

En 2004, el encarcelamiento de una persona en Estados Unidos costaba al gobierno federal poco más de 23,000 dólares.¹¹⁰ El costo de mantener a un joven en un centro de detención preventiva estatal era aún mayor, oscilaba entre 32,000 y 65,000 dólares anuales.¹¹¹ En Australia el Estado gasta alrededor de 60,000 dólares australianos por prisionero cada año.¹¹²

Según una investigación de la Comisión Europea, en 2003 el costo mensual promedio del encarcelamiento preventivo en diez Estados miembros de la Unión Europea (de los que se tienen datos) fue de 3,079 euros.¹¹³ Extrapolando la suma a los 376,000 detenidos antes del juicio en Europa, en 2006, el costo anual resulta ser de 13.9 billones de euros.

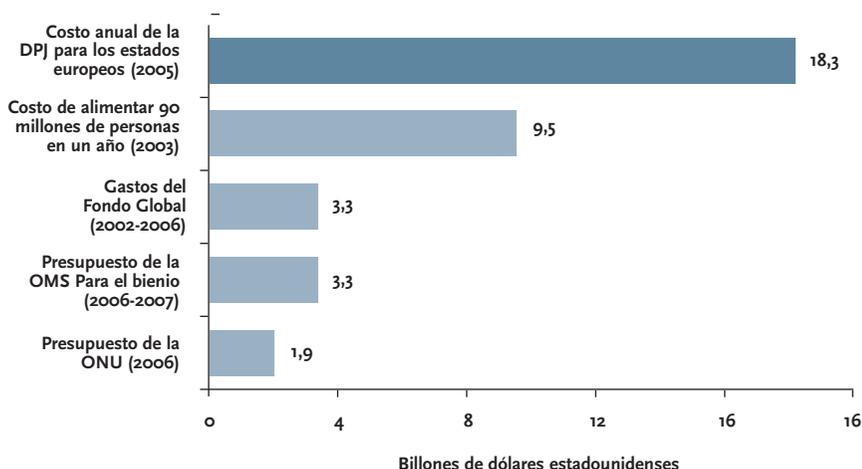
Pues bien, en 2005 había 104 países con Producto Interno Bruto inferior a esta cantidad, según el Banco Mundial.¹¹⁴

Si redujeran su estimado de gasto anual en detención preventiva en poco más del 10 por ciento, los países europeos ahorrarían suficiente como para duplicar el presupues-

Los gobiernos que destinan elevadas sumas al encarcelamiento, en un esfuerzo por promover la seguridad pública, podrían usar parte de ellas de manera mas eficiente, en actividades de prevención del delito.

to anual de Naciones Unidas.¹¹⁵ Y si se hubiera reducido ese gasto anual en detención previa al juicio en poco más del 20 por ciento en 2003, podría haberse ahorrado suficiente dinero como para duplicar el gasto mundial del Fondo Global para la Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria entre 2002 y 2006.¹¹⁶ El gasto estimado en detención preventiva de los países europeos para 2005 fue un poco mayor que el gasto, en conjunto, de la Organización Mundial para la Alimentación para suministrar

Gráfica 5. Gasto europeo en detención preventiva comparado con determinados gastos globales en servicios humanitarios, sanitarios y de gobierno



Fuentes: Comisión Europea; Organización Mundial para la Alimentación; Fondo Global para la Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria; OMS; ONU

comida a 90 millones de personas en un año; los gastos del Fondo Global en 2002-2006; el presupuesto de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para el bienio 2006-07, y el presupuesto de Naciones Unidas en 2006 (Gráfica 5). Aun si el ahorro en aquel gasto excesivo en detención previa al juicio no se tradujera en fondos adicionales para la prevención del SIDA, vivienda u otros programas sociales, podría al menos traducirse en menores tasas impositivas, para beneficio de todos los ciudadanos.

Las consecuencias de la detención se refuerzan entre sí

Este trabajo intentó categorizar las consecuencias de la prisión preventiva, enfatizando en el impacto del daño colateral, o sea, el que sufren las familias y comunidades de los detenidos, así como la sociedad en sentido más amplio, el Estado de derecho y la gobernanza. La clasificación de dichas consecuencias facilita la lectura, pero atenúa el efecto negativo del uso excesivo de la prisión previa al juicio. La suma del daño producido por todas esas consecuencias supera la suma de cada una, lo cual obedece a que esas

categorías no son excluyentes, sino que seuxtaponen y entremezclan.

El detenido que se infectó con BT o VIH/SIDA durante su encarcelamiento tiene que vivir (o morir) con una enfermedad debilitante. Una vez liberado, expone a familiares, amigos y conocidos a un riesgo similar, y esas personas hacen lo mismo con otros miembros de la comunidad. En los países pobres, los detenidos infectados con una enfermedad debilitante y crónica imponen un elevado costo a los hogares adonde vuelven, mientras que en los desarrollados ese costo se transfiere al Estado.

Detener a un grupo numeroso de personas no sólo es costoso para el Estado (e, indirectamente, para el contribuyente), sino que tiene repercusiones económicas y sociales negativas para la toda la sociedad. Los detenidos antes del juicio no están en la capacidad de obtener ingresos, pagar impuestos ni proveer a sus familias. En muchos países pobres, sus familias tienen una doble carga: no sólo deben renunciar al sustento que habrían recibido del detenido, sino proporcionarle alimentos, ropa y otros artículos básicos, porque el sistema penitenciario omite hacerlo. Entonces, se empobrece aún más a las comunidades pobres y marginadas.

Algunos de los costos de largo alcance de la detención previa al juicio son difíciles de medir, por lo cual dejan de recibir la atención que

merecen por parte quienes diseñan las políticas públicas. Si se redujera unos puntos el porcentaje de detenidos antes del juicio, muchos países podrían ahorrar suficiente dinero como para construir escuelas o pagar la educación superior de numerosos jóvenes demasiado pobres para afrontar la carga financiera de una educación universitaria. Igualmente, un sector laboral mejor educado, especialmente en

Si se redujera unos puntos el porcentaje de detenidos antes del juicio, muchos países podrían ahorrar suficiente dinero como para construir escuelas.

países en vías de desarrollo donde profesores, ingenieros y médicos son escasos, puede generar mejor rendimiento para esa inversión desde una perspectiva económica, social y política, que el grupo de sujetos en prisión preventiva.

Otras consecuencias de este tipo de detención son casi imposibles de cuantificar y, aún así, resultan gravemente debilitantes de los ciudadanos y las instituciones. Como se reseñó antes, en gran número de países se abusa de la detención prejudicial como mecanismo para obtener dádivas de los detenidos y sus familias. En otros, la detención

genera corrupción cuando los arrestados intentan sobornar agentes policiales y fiscales, cuyos sueldos son insuficientes, a fin de que no soliciten su detención en la primera audiencia judicial posterior al arresto. La corrupción destruye la confianza del ciudadano en el gobierno y menoscaba la legitimidad de éste, aparte de que intensifica la pobreza, desestimula la inversión extranjera, estanca el crecimiento económico y el desarrollo sostenible, y mina los sistemas legales y judiciales. Por añadidura, al corromper la administración de justicia y socavar el Estado de derecho, la aplicación irracional y excesiva de la detención preventiva debilita la gobernanza en general.¹¹⁷

La reforma sobre prisión sin condena—incluidos su uso extendido, las modalidades y criterios que rigen su aplicación, y las condiciones de cautiverio)es una meta importante para planificadores de políticas

públicas y funcionarios de la justicia penal, al igual que abogados y activistas a favor de los derechos humanos. Sin embargo, como se destacó arriba, las consecuencias de un régimen injusto y disfuncional de detención preventiva deberían preocupar a la sociedad en su conjunto. Este trabajo pretende demostrar que el funcionamiento de un sistema nacional de detención previa al juicio compete a todas las personas interesadas en una gestión gubernamental efectiva, en la salud pública, la seguridad colectiva, y en familias y comunidades estables. El hondo impacto y las nocivas consecuencias de esta modalidad de detención son tales, que su reforma no debe constreñirse al ámbito de acción de unos cuantos grupos de profesionales y reformadores del régimen de justicia penal; ha llegado la hora de que un sector amplio de expertos e interesados se involucre en tan importante tarea.

Notes

1. El autor agradece la asistencia de Denise Tomasini-Joshi y Todd Foglesong en la revisión y los comentarios sobre un borrador anterior de este trabajo, y la de Peter Rowland en la recopilación y el cruce de tablas de algunos de los datos estadísticos incluidos.
2. Martin Schonteich es asesor legal en jefe para la Reforma de la Justicia Penal Nacional en Open Society Justice Initiative.
3. Frieder Dünkel y Jon Vagg (eds.), *Waiting for Trial: International Perspectives on the Use of Pre-Trial Detention and the Rights and Living Conditions of Prisoners Waiting for Trial* [En espera del Juicio: Perspectivas Internacionales acerca del uso de la Detención antes del Juicio y los Derechos y Condiciones de Vida de los Prisioneros en Espera de Juicio], Instituto Max Planck, Friburgo, 1994, p. XIII. Véase también: *Punishment First Verdict Later: A Review of Conditions for Remand Prisoners in Scotland at the End of the 20th Century* [Castigo Primero Veredicto Después: Un Examen de las Condiciones de los Prisioneros Detenidos en Escocia a fines del Siglo XX], Servicio

Penitenciario Escocés, Edimburgo, 2000, para. 1.19, <www.scotland.gov.uk/hmip/docs/pfvl-00.asp> (enero 8, 2007).

4. Folleto Informativo no.26, Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, Ginebra, <www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs26_sp.htm> (mayo 22, 2007).

5. Según Penal Reform International, “los prisioneros detenidos antes del juicio o en detención, son los que se hallan detenidos sin sentencia y en espera del enjuiciamiento que exige la ley. También se les conoce como prisioneros no enjuiciados o no condenados”. Véase *Pre-trial Detention [Detención Previa al Juicio]*, Penal Reform International, <www.penalreform.org/pre-trial-detention.html> (febrero 20, 2007).

6. Varios documentos internacionales distinguen entre prisioneros no sentenciados y prisioneros sentenciados, aunque generalmente la división se establece en el momento de la condena y no de la sentencia que fija la pena. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos asienta que, salvo casos excepcionales, todas las personas “no condenadas” que se encuentran bajo custodia... serán separadas de las personas condenadas y serán objeto de un tratamiento diferente que se ajuste a su estatus de personas no condenadas” (Artículo 10). La Regla Penitenciaria Europea 11(3) distingue entre prisioneros no enjuiciados, condenados y sentenciados; indica también que “en principio, a los prisioneros no enjuiciados se les mantendrá separados”.

7. Los tratados internacionales sobre derechos humanos distinguen entre las personas declaradas culpables, condenadas por un tribunal y sentenciadas a prisión, y aquellas que no lo han sido. A los prisioneros en espera de juicio o del desenlace de su juicio se los considera de una manera distinta porque, según la ley, son inocentes hasta que se les juzgue culpables. Las normas internacionales imponen el uso del mayor número posible de alternativas a la detención previa al juicio, y que se le considere como el último recurso en los procedimientos penales.

8. El Consejo de Europa clasifica a los prisioneros que carecen de “sentencia final” en tres subcategorías: i) no enjuiciados respecto a los cuales no hay decisión judicial alguna; ii) condenados pero no sentenciados a una pena determinada; y iii) sentenciados que han apelado su sentencia o se hallan dentro del lapso legalmente fijado para hacerlo. Ver, Marcelo F. Aebi, *Council of Europe Annual Penal Statistics [Estadísticas Penales Anuales del Consejo de Europa]* (SPACE 1), Informe 2004, Estrasburgo, noviembre 7, 2005, p. 30.

9. Ver también, Samuel Deltenre y Eric Maes, “Pre-trial detention and the overcrowding of prisons in Belgium. Results from a simulation study into the possible effects of limiting the length of pre-trial detention” [“Detención previa al juicio y congestión penitenciaria en Bélgica. Resultados de un estudio de simulación sobre los posibles efectos de limitar la duración de la detención previa al juicio”], en *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 12, no. 4, 2004, p. 8, quienes definen la detención preventiva como el lapso anterior a “una condena definitiva... el lapso anterior a la sentencia contra la que ya no es posible apelar”.

10. ACTUALIZACIÓN - Una posible categoría adicional, la cual bajo nuestro orden cronológico se convertiría en la primera, podría incluir aquellos arrestados por la policía que no han sido formalmente encausados. Esta categoría se excluye en la categorización previa porque algunas personas son arrestadas por periodos muy breves y liberados bajo la autoridad de la policía sin ser referidos a la procuraduría (fiscalía). También se excluyen en esta página porque casi ningún sistema de justicia penal en el mundo clasifica estos arrestados como prisioneros preventivos. En otras palabras la data que se utiliza en el resto de este ensayo no incluye a personas arrestadas que no han sido formalmente encausadas. Sin embargo, en países como los que componen a Latinoamérica los números de personas que pasan largos periodos arrestados y en la custodia de la policía antes de que un fiscal formalice los cargos es muy alto. Por esto existen poderosos argumentos a favor de incluir a este grupo en la definición de personas en prisión preventiva.

11. Mientras el periodo entre el arresto y la primera comparecencia ante el tribunal suele ser breve, generalmente de 24 a 72 horas, las primeras horas bajo custodia policial pueden ser cruciales para la toma de decisiones subsiguientes relativas a cargos, detención previa al juicio y el resultado del juicio. En este periodo se documenta al sospechoso, se inicia la interrogación policial y se pueden obtener confesiones y admisiones. En algunos países, sin embargo, el lapso entre el arresto y la primera comparecencia ante el tribunal puede ser prolongado. Datos sobre una práctica problemática del arresto y la “detención policial” en muchos países europeos se hallan en los informes del *Comité para la Prevención de la Tortura y las Penas Inhumanas o Degradantes* del Consejo de Europa, publicados desde 1990. Ver también: Jon Vagg y Frieder Dünkel, “Conclusion”, en Frieder Dünkel y Jon Vagg (eds.), *Waiting for Trial: International Perspectives on the Use of Pre-Trial Detention and the Rights and Living Conditions of Prisoners* [En espera del Juicio: Perspectivas Internacionales acerca del uso de la Detención antes del Juicio y los Derechos y Condiciones de Vida de los Prisioneros en Espera de Juicio], Instituto Max Planck, Friburgo, 1994, pp. 919-926.

12. Como la mayoría de los datos estadísticos, las cifras en el ámbito de justicia penal deben tomarse con cautela; sólo merecen la confianza que puede tenerse hacia las personas que los recavan y son tan correctos como los sistemas que los generan. Éste es también el caso de las cifras penitenciarias. Algunos países ordenan manualmente los datos sobre el número de prisioneros y la información relacionada procedentes de cada prisión, y los vacían en una base central de datos. Otros, recolectan los datos en intervalos irregulares. Y un tercer grupo carece de un método coherente de recolección de datos cuantitativos. Además, las estadísticas sobre detención previa al juicio, por regla general, no incluyen a personas que han sido reenviadas a custodia pero que, a causa del insuficiente espacio en la prisión, permanecen detenidas en celdas policiales; los sospechosos generalmente permanecen en celdas policiales por un lapso de 48 ó 72 horas hasta su primera comparecencia ante el tribunal y luego se les transfiere a una prisión o centro de detención. Algunos países en vías de desarrollo alojan a un número considerable de detenidos en celdas policiales por falta de espacio en las prisiones o cuando la prisión más cercana se encuentra distante de la sede del tribunal y no se justifica transportar al detenido en espera de juicio entre la prisión y el tribunal por el lapso que dure el juicio. Consecuentemente, el simple recuento del número de detenidos antes del juicio en un sistema penitenciario puede ignorar, en gran medida, las verdaderas cifras en ciertos lugares. Pero a pesar de las fallas en la información disponible, el análisis que a continuación es útil para discernir patrones regionales y sub-regionales sobre el uso y la dimensión de la detención previa al juicio.

13. Roy Walmsley, *World Prison Population List* [Censo de Población Penitenciaria Mundial], 6a edición, International Centre for Prison Studies, Londres, 2007; y *World Prison Brief Online* [Resumen Penitenciario Mundial en Línea], International Centre for Prison Studies, disponible en <www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/worldbrief>. Salvo respecto a China, todos los datos en este trabajo (correspondientes a 178 países independientes y autonomías territoriales) se han tomado directamente de estas fuentes. China no publica sus datos sobre la detención previa al juicio; sobre la base de conversaciones con abogados chinos y especialistas en derechos humanos, el autor estima que ese país tenía unos 800,000 detenidos antes del juicio en 2006, aproximadamente el 34 por ciento de su población penitenciaria total.

14. En general, los países con altas tasas de detención previa al juicio tienen también altas tasas de encarcelamiento en general. Por ejemplo, los tres países africanos con las mayores tasas de encarcelamiento en general (Sudáfrica, Botswana and Suazilandia), están también entre los cuatro primeros con la tasa más elevada de detención previa al juicio. Estados Unidos y Rusia, ambos países grandes con tasas de encarcelamiento extraordinariamente altas, tienen una tasa de detención previa al juicio de 100 por cada 100,000 habitantes, que es tres a cuatro veces superior al promedio global. Esta conclusión parece sostenible. Los sistemas de justicia penal que omiten hacer uso de alternativas a la detención previa al juicio son también proclives a utilizar otras alternativas al encarcelamiento como opciones al sentenciar. Las políticas punitivas de justicia penal tienden a favorecer la detención previa al juicio en vez de la libertad bajo fianza y al encarcelamiento en lugar de una pena no privativa de la libertad.

15. *World Prison Brief Online* [Resumen Penitenciario Mundial En Línea], International Centre for Prison Studies, Londres, disponible en <www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/worldbrief/world_brief.html>, (febrero 5, 2007).
16. *Lista de países por población*, <http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_population> (febrero 12, 2007).
17. Datos obtenidos de: Marcelo F. Aebi, *Council of Europe Annual Penal Statistics [Estadísticas Penales Anuales del Consejo de Europa]* (SPACE I), Informe 2003, Estrasburgo, septiembre 29, 2004, p. 20, y Marcelo F. Aebi, *Council of Europe Annual Penal Statistics [Estadísticas Penales Anuales del Consejo de Europa]* (SPACE I), Informe 2004, Estrasburgo, noviembre 7, 2005, p. 44.
18. *Detention Needs Assessment and Baseline Report [La Detención Necesita un Informe de Valuación y Demarcación]*, Oficina del Director del Sistema Federal de Detenciones, Departamento de Justicia, Washington, DC (sin fecha), pp. 5-6.
19. Las cifras anuales de ingreso no se relacionan con el número de individuos sino con el de ingresos o entradas. Así, el mismo individuo podría haber entrado en un centro de detención previa más de una vez el mismo año, por diferentes causas; sin embargo, es probable que, por un periodo superior a un año, la vasta mayoría de los ingresos se refieran a distintos individuos. Para una explicación detallada de lo que se cuenta como ingreso, ver: Marcelo F. Aebi, *Council of Europe Annual Penal Statistics [Estadísticas Penales Anuales del Consejo de Europa]* (SPACE I), Informe 2003, Estrasburgo, septiembre 29, 2004, p. 5.
20. Documento Anexo a la Propuesta de Decisión Marco del Consejo sobre la orden europea de supervisión de procedimientos previos al juicio entre los Estados Miembros de la Unión Europea, SEC(2006)1079, Comisión Europea, Bruselas, agosto 29, 2006, pp. 10-11.
21. "Report of the Rapporteur General" ["Informe del Relator General"], Dirk van Zyl Smit, en *Prison Conditions in Africa: Report of a Pan-African Seminar [Condiciones Penitenciarias en África: Informe de un Seminario Pan-Africano]*, Kampala, 19-21 de septiembre de 1996, Penal Reform International, París, 1997.
22. *Excessive Pretrial Detention [El Exceso de Detención Previa al Juicio]*, Human Rights Watch Prison Project, disponible en: <<http://hrw.org/advocacy/prisons/pretrial.htm>> (febrero 12, 2007).
23. Calculado sobre la presunción de que los constructores de pirámides trabajaban ocho horas diarias. Ver: Stuart Wier, "Recent Pyramid Calculations: Manpower Estimates for Khufu's Pyramid" ["Cálculos Recientes Concernientes a las Pirámides: Estimados de Mano de Obra para la Pirámide de Khufu"], agosto 1998, <<http://home.earthlink.net/~swier/pyramid.html>> (febrero 15, 2007).
24. *Empire State Building Official Internet Site [Sitio Oficial de Internet del Edificio Empire State]*, <www.esbny.com/tourism/tourism_facts.cfm?CFID=46899> (febrero 15, 2007).
25. Mike Octigan, "Pre-Trial Services: Someone Else's Agenda?" ["Servicios Previos al Juicio: ¿Es la Agenda de Otro?"], *Probation Journal*, vol. 49, no. 1, marzo 2002, p. 19.
26. *Punishment First Verdict Later: A Review of Conditions for Remand Prisoners in Scotland at the End of the 20th Century [Castigo Primero, Verdicto Después: Un Examen de las Condiciones de los Prisioneros Detenidos en Escocia a finales del Siglo XX]*, Servicio Penitenciario Escocés, Edimburgo, 2000, Anexo 5, par. 21, <www.scotland.gov.uk/hmip/docs/pfvl-00.asp> (enero 8, 2007).
27. Vivien Stern, *Alternatives to prison in developing countries [Alternativas a la Prisión en Países en Vías de Desarrollo]*, International Centre for Prison Studies and Penal Reform International,

Londres, 1999, p. 10. Ver también Michael Wines, “The Forgotten of Africa, Rotting Without Trial in Vile Jails,” [“Los Olvidados de África, podredumbre sin Juicio en Celdas Infames”], *The New York Times*, noviembre 6, 2005.

28. Frieder Dünkler y Jon Vagg (eds.), *Waiting for Trial: International Perspectives on the Use of Pre-Trial Detention and the Rights and Living Conditions of Prisoners Waiting for Trial* [En espera del Juicio: Perspectivas Internacionales acerca del uso de la Detención antes del Juicio y los Derechos y Condiciones de Vida de los Prisioneros en Espera de Juicio], Instituto Max Planck, Friburgo, 1994, p. XIV.

29. *The Human Rights Watch Global Report on Prisons* [Informe Global Penitenciario de Human Rights Watch], Human Rights Watch, Nueva York, 1992, p. 3.

30. *Ibid.*, p. 4.

31. Ver *Mental Health and Prisons: Information Sheet* [Prisiones y Salud Mental: Folleto Informativo], Organización Mundial de la Salud, Ginebra (sin fecha).

32. *Ill-Equipped: U.S. Prisons and Offenders with Mental Illness* [Mal Equipados: Prisiones y Delincuentes con Enfermedades Mentales en los EEUU], Human Rights Watch, Nueva York, 1999, pp. 17-19, <www.hrw.org/reports/2003/usa1003/usa1003.pdf> (febrero 27, 2007); *Mental Health and Prisons* [Prisiones y Salud Mental], folleto Informativo, Organización Mundial de la Salud, Ginebra (sin fecha), <www.who.int/mental_health/policy/mh_in_prison.pdf> (febrero 27, 2007).

33. Marcelo F. Aebi, *Council of Europe Annual Penal Statistics* [Estadísticas Penales Anuales del Consejo de Europa] (SPACE I), Informe 2004, Estrasburgo, noviembre 7, 2005, p. 52. Es probable que el número de muertes en las prisiones fuera del área del Consejo de Europa sea mayor pero no se registre con precisión. Por ejemplo, en 1996, 2,531 prisioneros murieron en Kazajstán, cerca de la mitad por tuberculosis. Aquel año dicho país tenía unos 85,000 prisioneros. La alta tasa de mortalidad impulsó a un funcionario del gobierno a defender la pena de muerte, argumentando que las condiciones penitenciarias eran tan atroces que pocos prisioneros podrían sobrevivir un encarcelamiento largo. Ver *Prisons in Europe and Central Asia* [Prisiones en Europa y Asia Central], Proyecto Penitenciario de Human Rights Watch, <www.hrw.org/advocacy/prisons/europe.htm> (febrero 15, 2007).

34. *Preventing Suicide. A Resource for Prison Officers* [Prevención del Suicidio. Un Recurso para Funcionarios Penitenciarios], WHO/MNH/MBD/00.5, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 2000, p. 6.

35. Tonia L. Nicholls, Zina Lee, Raymond R. Corrado, y James R. P. Ogloff, “Women Inmates’ Mental Health Needs: Evidence of the Validity of the Jail Sentencing Screening Tool (JSAT)” [“Las Necesidades de Salud Mental de las Prisioneras: Prueba de la Validez de un Instrumento de Selección para la Aplicación del Encarcelamiento”], *International Journal of Forensic Mental Health*, vol. 3, no. 2, 2004, p. 168.

36. *InnocentUntilProvenGuilty.com*, Suicides and self-harm, <www.innocentuntilproven guilty.com/keyfacts.html> (enero 5, 2007).

37. Klaus-Peter Dahle, Johannes C. Lohner, y Norbert Konrad, “Suicide Prevention in Penal Institutions: Validation and Optimization of a Screening Tool for Early Identification of High-Risk Inmates in Pretrial Detention” [“Prevención del Suicidio en las Instituciones Penitenciarias: Validación y Optimización de un Instrumento de Selección para la Identificación Temprana de Reclusos de Alto Riesgo en Detención Previa al Juicio”], *International Journal of Forensic Mental Health*, vol. 4, no. 1, 2005, p. 53.

38. Ver, por ejemplo, *Unjust Deserts: A Thematic Review by HM Chief Inspector of Prisons of the Treatment and Conditions for Unsentenced Prisoners in England and Wales* [Merecidos Injustos: Una Revisión Temática al Tratamiento y las Condiciones de los Prisioneros No Sentenciados en

Inglaterra y Gales por el Inspector Jefe de Prisiones de Su Majestad], HM Inspectorate of Prisons, Londres, diciembre 2000.

39. Carl B. Clements, "Crowded Prisons: A Review of Psychological and Environmental Effects" ["Prisiones Congestionadas: Un examen de los Efectos Psicológicos y Ambientales"], *Law and Human Behavior*, vol. 3, no. 3, 1979, p. 222.

40. *Punishment First Verdict Later: A Review of Conditions for Remand Prisoners in Scotland at the End of the 20th Century* [Castigo Primero, Veredicto Después: Un Examen de las Condiciones de los Prisioneros Detenidos en Escocia a finales del Siglo XX], Servicio Penitenciario Escocés, Edimburgo, 2000, par. 17 y 5.4, <www.scotland.gov.uk/hmip/docs/pfvl-00.asp> (enero 8, 2007).

41. Barry Holman y Jason Ziedenberg, *The Dangers of Detention: The Impact of Incarcerating Youth in Detention and Other Secure Facilities* [Los Peligros de la Detención: El Impacto del Encarcelamiento de Jóvenes en Centros de Detención y de Reclusión], Justice Policy Institute, Washington, DC, 2006, p. 2.

42. *Status Paper on Prisons, Drugs and Harm Reduction* [Trabajo de Estatus sobre Prisiones, Drogas y Reducción de Daños], Organización Mundial de la Salud: Europa, EUR/05/5049062, mayo 2005, p. 3.

43. *Tuberculosis en las prisiones*, Oficina de Salud Pública, Ottawa, marzo 2001, <www.phac-aspc.gc.ca/publicat/epiu-aepi/tb/epio301/prison_e.html> (febrero 17, 2007).

44. *Ídem*.

45. Richard Coker, Martin McKee, Rifat Atun, Boika Dimitrova, Ekaterina Dodonova, Sergei Kuznetsov y Francis Drobniewski, "Risk factors for pulmonary tuberculosis in Russia: case-control study" ["Factores de Riesgo de Tuberculosis Pulmonar en Rusia: estudio de control de casos"], *British Medical Journal*, vol. 332, no. 7533, 2006, p. 85.

46. Alessandra Stanley, "Russians Lament the Crime of Punishment" ["Los Rusos Lamentan el Crimen del Castigo"], *The New York Times*, enero 8, 1998.

47. Sin autor, "HIV/AIDS and Hepatitis C in Prisons: The Facts" ["VIH/SIDA y Hepatitis C en las Prisiones: Los Hechos"], en *HIV/AIDS in Prisons 2004/2005* [VIH/SIDA en las Prisiones 2004/2005], Canadian HIV/AIDS Legal Network, 2004, p. 2.

48. Sin autor, "HIV Transmission in Prison" ["La Transmisión de VIH en Prisión"], en *HIV/AIDS in Prisons 2004/2005* [VIH/SIDA en las Prisiones 2004/2005], Canadian HIV/AIDS Legal Network, 2004, p. 1.

49. Michael King, *Bail or Custody* [Fianza o Custodia], Cobden Trust, 1973, Londres, p. 79.

50. Jeremy Travis y Michelle Waul, "Prisoners once Removed: The Children and Families of Prisoners" ["A un Paso de ser Prisioneros: Los Hijos y las Familias de los Prisioneros"], en Jeremy Travis y Michelle Waul (eds.), *Prisoners once Removed: The Impact of Incarceration and Reentry on Children, Families and Communities* [A un Paso de ser Prisioneros: El Impacto del Encarcelamiento y del Reingreso en los Hijos, las Familias y las Comunidades], The Urban Institute Press, Washington, DC, 2003, p. 15.

51. *Ibid.*, pp. 15-17.

52. Barbara J. Myers, Tina M. Smarsh, Kristine Amlund-Hagen y Suzanne Kennon, "Children of Incarcerated Mothers" ["Los Hijos de Madres Encarceladas"], en *Journal of Child and Family Studies*, vol. 8, no. 1, 1999, p. 11.

53. *Ídem*.

54. Sampson Yao Akligoh, *The Tax Base and the Dependency Ratio in the Less Developed World* [*La Base Impositiva y la Relación de Dependencia en los Países en Vías de Desarrollo*], <http://economics.about.com/cs/moffattentries/a/tax_base.htm> (febrero 16, 2007).
55. Edward M. Makhanya, *Demographic dynamics and sustainable rural development in South Africa* [*Dinámica Demográfica y Desarrollo Rural Sostenible en Sudáfrica*], Universidad de Natal, Durban (sin fecha), p. 15.
56. El ejemplo fue tomado de la literatura sobre VIH/SIDA y, con las adaptaciones del caso, es aplicable a una familia afectada por la ausencia de uno de sus miembros como resultado de su detención. Ver, Chris Desmond, Karen Michael y Jeff Gow, *The Hidden Battle: HIV/AIDS in the Family and Community* [*La Batalla Oculta: VIH/SIDA en la Familia y la Comunidad*], División de Investigación sobre Economía, Salud Pública y VIH/SIDA (HEARD), Durban, 2000, p. 10.
57. Creasie Finney Hairston, "Prisoners and Their Families: Parenting Issues during Incarceration" ["Los Prisioneros y sus Familias: Asuntos de Patria Potestad durante el Encarcelamiento"], en Jeremy Travis y Michelle Waul (eds.), *Prisoners once Removed: The Impact of Incarceration and Reentry on Children, Families and Communities* [*A un Paso de ser Prisioneros: El Impacto del Encarcelamiento y del Reingreso en los Hijos, las Familias y las Comunidades*], The Urban Institute Press, Washington, DC, 2003, p. 264.
58. Creasie Finney Hairston, "Fathers in Prison" ["Padres en Prisión"], en Katherine Gabel y Denise Johnston (eds.), *Children of Incarcerated Parents* [*Los Hijos de Padres Encarcelados*], Lexington Books, Nueva York, 1995, pp. 31-40.
59. Jeremy Travis y Michelle Waul, "Prisoners once Removed: The Children and Families of Prisoners" ["A un Paso de ser Prisioneros: Los Hijos y las Familias de los Prisioneros"], en Jeremy Travis and Michelle Waul (eds.), *Prisoners once Removed: The Impact of Incarceration and Reentry on Children, Families and Communities* [*A un Paso de ser Prisioneros: El Impacto del Encarcelamiento y del Reingreso en los Hijos, las Familias y las Comunidades*], The Urban Institute Press, Washington, DC, 2003, p. 21.
60. InnocentUntilProvenGuilty.com, hechos y cifras clave, <www.innocentuntilprovinguilty.com/keyfacts.html> (enero 5, 2007).
61. Anya Sarang, Tim Rhodes, Lucy Playy, Valentina Kirzhanova, Olga Shelkovnikova, Venyamin Volnov, Dmitri Blagovo y Andrei Rylkov, "Drug injecting and syringes use in the HIV risk environment of Russian penitentiary institutions: qualitative study" ["Inyección de drogas y uso de jeringas en el entorno de riesgo de VIH de las penitenciarías rusas: estudio cualitativo"], en *Addiction*, vol. 101, no. 12, diciembre 2006, p. 1787.
62. *Annual Report for the Period 1 April 2005 to 31 March 2006* [*Informe Anual para el Periodo del 1 de abril de 2005 al 31 de marzo de 2006*], Judicial Inspectorate of Prisons, Ciudad del Cabo, 2006, p. 13.
63. James C. Thomas y Elizabeth Torrone, "Incarceration as Forced Migration: Effects on Selected Community Health Outcomes" ["El Encarcelamiento como una Migración Forzada: Efectos Seleccionados de los Resultados de Salud Comunitaria"], *American Journal of Public Health*, vol. 96, no. 10, octubre 2006, p. 1762.
64. *Ibid.*, p. 1765.
65. *Ídem.*
66. Donald Braman, "Families and Incarceration" ["Familias y Encarcelamiento"], en Marc Mauer y Meda Chesney-Lind (eds.), *Invisible Punishment: The Collateral Consequences of Mass Imprisonment* [*Castigo Invisible: Las Consecuencias Colaterales del Encarcelamiento Masivo*], The New Press, Nueva York, 2002, p. 118.

67. Scott Henson, "Bail blunders boost bulging Harris jail population" ["Errores sobre fianzas aumentan la abultada población penitenciaria de Harris"], agosto 13, 2005, <<http://gritsforbreakfast.blogspot.com/2005/08/bail-blunders-boost-bulging-harris.html>>.
68. Estudio Open Society Justice Initiative/Renace sobre prácticas de detención antes del juicio en Monterrey, México.
69. Jon Vagg y Frieder Dünkel, "Conclusion", en Frieder Dünkel y Jon Vagg (eds.), *Waiting for Trial: International Perspectives on the Use of Pre-Trial Detention and the Rights and Living Conditions of Prisoners Waiting for Trial* [En espera del Juicio: Perspectivas Internacionales acerca del uso de la Detención antes del Juicio y los Derechos y Condiciones de Vida de los Prisioneros en Espera de Juicio], Instituto Max Planck, Friburgo, 1994, p. 927.
70. *Prisons in the Central African Republic* [Prisiones en la República Centroafricana], informe sobre la visita del 19 al 29 de junio de 2000, por el profesor E.V.O. Dankwa, Relator Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en África, African Commission on Human and Peoples' Rights, Series IV, no. 7, p. 10.
71. *Prisons in The Gambia* [Prisiones en Gambia], informe sobre la visita del 21 al 26 de junio de 1999, por el Prof. E.V.O. Dankwa, Relator Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en África, African Commission on Human and Peoples' Rights, Series IV, no. 5, pp. 15-16.
72. *Pre-trial detention* [Detención previa al Juicio], notas de guía 5, International Centre for Prison Studies, Londres, <www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/gn5-pre-trial-detention.pdf>, (diciembre 15, 2006).
73. Clive Davies, "Pre-Trial Imprisonment: A Liverpool Study" ["Encarcelamiento antes del Juicio: Un Estudio en Liverpool"], *The British Journal of Criminology*, vol. 11, enero 1971, pp. 32-48; Marian Williams, "The Effect of Pretrial Detention on Imprisonment Decisions" ["El Efecto de la Detención Previa al Juicio sobre las Decisiones de Encarcelamiento"], *Criminal Justice Review*, vol. 28, no. 2, otoño 2003, pp. 299-316.
74. Ver, por ejemplo, Anne Rankin, "The Effect of Pretrial Detention" ["El Efecto de la Detención Previa al Juicio"], *New York University Law Review*, vol. 39, 1964, pp. 641-655; Michael R. Gottfredson y Don M. Gottfredson, *Decision Making in Criminal Justice: Toward a Rational Exercise of Discretion* [La Toma de Decisiones en el área de Justicia Penal: Hacia un Ejercicio Racional de la Discreción], Plenum Press, New York, 1988; Marian R. Williams, "The Effect of Pretrial Detention on Imprisonment Decisions" ["El Efecto de la Detención Prejudicial sobre las Decisiones de Encarcelamiento"], *Criminal Justice Review*, vol. 28, no. 2, otoño 2003, pp. 299-316.
75. Rod Morgan, "England/Wales" ["Inglaterra/Gales"], en Frieder Dünkel y Jon Vagg (eds.), *Waiting for Trial: International Perspectives on the Use of Pre-Trial Detention and the Rights and Living Conditions of Prisoners Waiting for Trial* [En espera del Juicio: Perspectivas Internacionales acerca del uso de la Detención antes del Juicio y los Derechos y Condiciones de Vida de los Prisioneros en Espera de Juicio], Instituto Max Planck, Friburgo, 1994, p. 198.
76. Michael King, *Bail or Custody* [Fianza o Custodia], Cobden Trust, 1973, Londres, p. 75.
77. Para un análisis de los costos económicos, sociales, legales y psicológicos relacionados con la detención previa al juicio, ver Robert E. Fitzgerald y Peter Marshall, *Towards a more objective basis for bail decision making* [Hacia una base más objetiva para la toma de decisiones sobre fianzas], trabajo presentado en el 3er Simposio Nacional sobre la Perspectiva de la Criminalidad en Australia "Mapping the Boundaries of Australia's Criminal Justice System" ["Delineando los Límites del Sistema de Justicia Penal en Australia"], Canberra, 22-23, marzo 1999, pp. 5-7.

78. Michael King, *Bail or Custody [Fianza o Custodia]*, Cobden Trust, 1973, Londres, p. 73.
79. *Ídem*.
80. InnocentUntilProvenGuilty.com, Key Facts and Figures, <www.innocentuntilprovenguilty.com/keyfacts.html> (enero 5, 2007).
81. Philip Spier y Barb Lash, *Conviction and Sentencing of Offenders in New Zealand: 1994 to 2003 [Condena e Imposición de Penas a Delincuentes en Nueva Zelanda: 1994 a 2003]*, Ministerio de Justicia, Wellington, 2004, p. 110.
82. Jon Vagg y Frieder Dünkel, "Conclusion", en Frieder Dünkel and Jon Vagg (eds.), *Waiting for Trial: International Perspectives on the Use of Pre-Trial Detention and the Rights and Living Conditions of Prisoners Waiting for Trial [En espera del Juicio: Perspectivas Internacionales acerca del uso de la Detención antes del Juicio y los Derechos y Condiciones de Vida de los Prisioneros en Espera de Juicio]*, Instituto Max Planck, Friburgo, 1994, p. 927.
83. Vivien Stern, *Alternatives to prison in developing countries [Alternativas a la Prisión en Países en Vías de Desarrollo]*, International Centre for Prison Studies and Penal Reform International, Londres, 1999, p. 87.
84. *Assessment of Justice System Integrity and Capacity in Three Nigerian States [Valoración de la Capacidad e Integridad del Sistema Judicial en Tres Estados Nigerianos]*, informe de Investigación Técnica, borrador final, Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, Viena, mayo 2004, pp. 76-77, <www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Justice_Sector_Assessment_2004.pdf> (diciembre 13, 2006).
85. Advocates Africa, <www.advocatesinternational.org/pages/global/africa/nigeria.php>, (diciembre 15, 2006).
86. Conferencia sobre Asistencia Jurídica en el Área de Justicia Penal "The Role of Lawyers and Non-lawyers and other Service Providers in Africa. Diagram of Problems" ["El Rol de los Abogados y No-abogados y otros Proveedores de Servicios en África], PRI Malawi, Lilongwe, 2004, <www.penalreform.org/download/Comment%20on%20the%20diagram%20of%20problemsENGL.pdf> (enero 10, 2007).
87. Estimate of the State Counsel in the Law Officers Department in Freetown, November 2003, as cited in: Paul James-Allen, "Accessing Justice in Rural Sierra Leone—A Civil Society Response", *Justice Initiatives*, febrero 2004, p. 57.
88. *Prisons in Malawi [Prisiones en Malawi]*, informe sobre visita los días 17 y 28 de junio de 2001, por la doctora Vera Mlangazuwa Chirwa, Relatora Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en África, African Commission on Human and Peoples' Rights, Series IV, no. 9, p. 34.
89. Gideon Morris, Director de la Inspectoría Judicial de Prisiones, comunicación personal, enero 18, 2006.
90. Antoinette Louw, Eric Pelser y Siphon Ntuli, "Poor Safety: Crime and Policing in South Africa's Rural Areas" ["Escasa Seguridad: Crimen y Trabajo de Policía en las Áreas Rurales de Sudáfrica"], *ISS Monograph Series*, no. 47, mayo 2000.
91. *Assessment of Justice System Integrity and Capacity in Three Nigerian States [Valoración de la Capacidad e Integridad del Sistema Judicial en Tres Estados Nigerianos]*, informe de Investigación Técnica, borrador final, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena, mayo 2004, pp. 112-116, <www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Justice_Sector_Assessment_2004.pdf>, (diciembre 12, 2006).

92. *Draft project idea: Strengthening judicial integrity & capacity* [Idea para un Proyecto de Borrador: Fortalecimiento de la capacidad e integridad judicial], Fase II, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena (sin fecha), <www.unodc.org/pdf/crime/corruption/corruption_project_nigeria_judicial_integrity_draft.pdf> (enero 10, 2007).
93. *Prisons in the Central African Republic* [Prisiones en la República Centrafricana], informe sobre visita del 19 al 29 de junio de 2000, por el profesor E.V.O. Dankwa, Relator Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en África, African Commission on Human and Peoples' Rights, Series IV, no. 7, p. 7.
94. *Prisons in Malawi* [Prisiones en Malawi], informe sobre visita los días 17 y 28 de junio de 2001, por la doctora Vera Mlangazuwa Chirwa, Relatora Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en África, African Commission on Human and Peoples' Rights, Series IV, no. 9, p. 39.
95. *Prisons in Benin* [Prisiones en Benin], informe sobre visita del 23 al 31 de agosto de 1999, por el profesor E.V.O. Dankwa, Relator Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en África, African Commission on Human and Peoples' Rights, Series IV, no. 6, p. 20.
96. *Corruption and Good Governance* [Corrupción y Gobernanza Efectiva], Documento de análisis 3, UNDP, Nueva York, julio 1997, pp. 35-39.
97. *Anticorruption* [Anticorrupción], Banco Mundial, <www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/index.cfm> (febrero 27, 2007).
98. *Crime and Development in Africa* [Crimen y Desarrollo en África], UNODC, Viena, junio 2005, p. 81.
99. Paolo Mauro, "The persistence of corruption and slow economic growth" ["La persistencia de la corrupción y la lentitud del crecimiento económico"], *IMF Staff Papers* [Trabajos del Personal del FMI], vol. 51, no. 1, 2004, p. 16.
100. Mide los logros regulares de un país en tres aspectos básicos del desarrollo humano; a saber, la expectativa de vida, la tasa de alfabetización y la asistencia escolar, y el estándar de vida en términos económicos. Ver, *Informes sobre Desarrollo Humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, <<http://hdr.undp.org>> (febrero 17, 2007).
101. Graeme Newman (ed.), *Global Report on Crime and Justice* [Informe Global sobre Crimen y Justicia], Oxford University Press, Nueva York, 1999, p. 103.
102. Para un examen de la literatura, ver Paul Gendreau, Claire Goggin y Francis T. Cullen, *The Effects of Prison Sentences on Recidivism* [Los Efectos de las Sentencias de Encarcelamiento sobre la Reincidencia], Procurador General de Canadá, Ottawa, 1999, <www.prisonpolicy.org/scans/e199912.htm> (febrero 15, 2007). Ver también, Dorothy R. Jaman, Robert M. Dickover y Lawrence A. Bennett, "Parole outcome as a function of time served" ["Libertad condicional como función de la pena cumplida"], *British Journal of Criminology*, vol. 12, no. 1, enero 1972, p. 7.
103. L. H. Bukstel y P. R. Kilmann, "Psychological effects of imprisonment on confined individuals" ["Los efectos psicológicos del encarcelamiento en los individuos confinados"], *Psychological Bulletin*, vol. 88, no. 2, 1980, p. 472.
104. Barry Holman y Jason Ziedenberg, *The Dangers of Detention: The Impact of Incarcerating Youth in Detention and Other Secure Facilities* [Los Peligros de la Detención: El Impacto del Encarcelamiento de Jóvenes en Centros de Detención y de Reclusión], Justice Policy Institute, Washington, DC, 2006, p. 3.

105. *Ibíd.*, p. 2.

106. *Ibíd.*, p. 9.

107. Ver: John Chisholm, “Benefit-Cost Analysis and Crime Prevention” [“Análisis de Costos y Beneficios y Prevención del Crimen”], *Trends & Issues in Crime and Criminal Justice*, no. 147, febrero 2000, Australian Institute of Criminology, <<http://aic.gov.au/publications/tandi/ti147.pdf>>, (27 February 2007); e Irvin Waller y Daniel Sansfaçon, “Investing Wisely in Crime Prevention: International Experiences” [“Inversiones Juiciosas en la Prevención del Crimen: Experiencias Internacionales”], *Bureau of Justice Assistance Monograph*, Crime Prevention Series no.1, septiembre 2000.

108. *Annual Report for the Period 1 April 2004 to 31 March 2005* [Informe Anual para el Periodo del 1 de abril de 2004 al 31 de marzo de 2005], Judicial Inspectorate of Prisons, Ciudad del Cabo, 2005, <<http://judicialinsp.pvw.gov.za/Annualreports/annualreport2005.asp>> (noviembre 17, 2006). A principios de 2007, US\$1 equivalía aproximadamente a 7 rands.

109. *2005 Estimates of National Expenditure* [Estimados del Gasto Nacional 2005], Hacienda Nacional, Pretoria, 2005, p. iv, <www.treasury.gov.za/documents/budget/2005/ene/overview.pdf> (noviembre 17, 2006).

110. “Costs of Incarceration and Supervision” [“Costos del Encarcelamiento y de la Supervisión”], *The Third Branch* [El Tercer Poder], vol. 36, no. 5, mayo 2004, <www.uscourts.gov/ttb/mayo4ttb/costs/index.html> (febrero 21, 2007).

111. Barry Holman and Jason Ziedenberg, *The Dangers of Detention: The Impact of Incarcerating Youth in Detention and Other Secure Facilities* [Los Peligros de la Detención: El Impacto del Encarcelamiento de Jóvenes en Centros de Detención y de Reclusión], Justice Policy Institute, Washington, DC, 2006, p. 10.

112. *Australian Crime Facts & Figures 2005* [Hechos y Cifras concernientes a la delincuencia en Australia], Australian Institute of Criminology, Canberra, 2006, p. 104. A principios de 2007, US\$1 equivalía aproximadamente a AU\$1.3.

113. *Accompanying document to the Proposal for a Council Framework Decision on the European supervision order in pre-trial procedures between Member States of the European Union* [Documento Anexo a la Propuesta de Decisión Marco del Consejo sobre la orden europea de supervisión de procedimientos previos al juicio entre los Estados Miembros de la Unión Europea], SEC(2006)1079, Comisión Europea, Bruselas, agosto 29, 2006, p. 13. Los costos oscilan entre €344 por mes en Irlanda y €64 por mes en Letonia.

114. *Total GDP 2005* [PIB Total 2005], Base de Datos Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial, julio 1, 2006, <<http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf>> (febrero 20, 2007).

115. El presupuesto de la ONU para 2006 fue de 1,9 mil millones de dólares estadounidenses (€1,5 mil millones). Ver, *All about the United Nations Budget* [Todo acerca del Presupuesto de la ONU], UNA-USA folleto informativo, junio 2006, <www.unausa.org/site/pp.asp?c=fvKRI8MPJpF&b=1813833> (febrero 20, 2007).

116. Entre el año 2002 y el año 2006 el Fondo Global desembolsó 3,34 mil millones de dólares estadounidenses. Ver, *Current Grant Commitments and Disbursements* [Desembolsos y Compromisos Actuales de Subvenciones], Fondo Global para la Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, <www.theglobalfund.org/en/funds_raised/commitments/> (febrero 20, 2007).

117. Para una exposición acerca de cómo el buen funcionamiento de las instituciones jurídicas y del gobierno en un Estado de derecho es esencial para una gobernanza efectiva y, por ende, es prerequisite para el desarrollo sostenible, ver Sachiko Morita y Durwood Zaelke, “Rule of Law, Good Governance and Sustainable Development” [“Estado de Derecho, Gobernanza Efectiva y Desarrollo Sostenible”], sesiones de la Conferencia , vol. I, *Seventh International Conference on Environmental Compliance and Enforcement* [Séptima Conferencia Internacional de Aplicación y Cumplimiento Ambiental] , abril 9-15, 2005, Red Internacional de Aplicación y Cumplimiento Ambiental (INECE), Marruecos, p. 15.

Boomerang: Buscando la reforma a las prácticas de la detención sin condena en Chile

En Chile, esfuerzos para reformar el uso de la prisión sin condena son tachados de débiles ante el crimen. **Verónica Venegas y Luis Vial**¹ reportan desde su país el fundamento de la crítica que condujo a una contra-reforma, aun cuando la reforma original no se había implementado por completo.

Introducción

En diciembre de 2000, Chile comenzó a implementar un nuevo sistema procesal penal; transitó de un procedimiento anticuado, inquisitorio y por escrito, a un sistema moderno, acusatorio y oral, administrado por instituciones públicas creadas ex profeso, como la Fiscalía Nacional y la Defensoría Pública. Profundas revisiones a las normas que rigen la prisión preventiva fueron un componente central de esta transformación, a la cual se le considera, con mucho, la más revolucionaria del sistema legal del país desde el siglo XIX.

Por su envergadura y alcance, esta reforma fue implementada de manera gradual, en cinco etapas, durante cada una de las cuales se

estableció el nuevo sistema en dos o tres de las 13 regiones administrativas en las que se divide el país. En junio de 2005, el programa llegó a la Región Metropolitana de Santiago, que alberga un tercio de la población nacional y donde se comete cerca de la mitad de los crímenes registrados a nivel nacional. La preocupación sobre cómo funcionaría la nueva administración de justicia en ésta, que es la capital, y las demás regiones más pobladas provocó que el Gobierno pospusiera su introducción, programada originalmente para diciembre de 2004.

La inquietud sobre la delincuencia en la capital chilena, a mediados de 2003, influyó en el proceso de reforma y, más de un año y medio antes, merced a diversos intereses, dio inicio una revisión y corrección integral del nuevo sistema judicial. Tanto la coalición de gobierno que había presentado inicialmente dicha reforma, como la oposición política, aceptaron constituir una comisión de expertos, con la misión de evaluar las debilidades del nuevo sistema y proponer líneas de acción para encararlas, incluyendo cambios legislativos.

Con base en los resultados de los informes y las percepciones de la comisión acerca de las deficiencias del nuevo sistema, el Gobierno elaboró una propuesta de contrarreforma legal, la envió al Congreso y, en noviembre de 2005, se aprobaron diversas modificaciones al recién promulgado Código Procesal Penal (CPP). Esto se produjo apenas meses después de la implementación de la reforma misma.

La contrarreforma propuesta por la comisión cambió sustancialmente las normas que regían la prisión sin condena... una vez más. Muchos de tales cambios, como se expone en este trabajo, facilitaron a los fiscales el proceso para obtener órdenes de detención por parte de los jueces. Aunque lo anterior no parecen haber tenido gran impacto en la cantidad o la probable causa de las detenciones, el precedente que estableció merece atención. La facilidad con la que se modificaron las leyes ilustra la vulnerabilidad de la reforma ante percepciones más que ante hechos, en especial cuando se trata de reacciones basadas en sospechas de que la indulgencia del sistema penal contribuye al delito o entorpece su persecución.

Este ensayo describe la controversia política motivada por la reforma y la contrarreforma. Analiza el texto de las modificaciones a la ley, así como la singular alianza política necesaria para apoyar la reacción negativa contra las reformas judicia-

les. Asimismo, evalúa el impacto de las modificaciones, examinando los índices de prisión preventiva durante los años 2005 y 2006. Está basado en conversaciones y entrevistas con altos funcionarios de la Defensoría Pública, la Fiscalía Nacional, jueces y algunos políticos, lo mismo que en artículos de prensa y debates legislativos acerca del proceso de modificación del CPP.

Las reformas iniciales

El nuevo CPP introdujo cuatro principales innovaciones a las normas que rigen la prisión preventiva. Primero, incorporó explícitamente la presunción de inocencia (Artículo 4) y estableció que sería una “medida excepcional”.² En el antiguo CPP, que no contenía la presunción de inocencia, la prisión era la norma, una “medida de restricción” que generalmente precedía a la formalización de cargos contra el imputado. Según el viejo sistema, el derecho constitucional a la libertad personal terminaba legalmente con el cumplimiento del procesamiento formal. No todas las personas eran detenidas, pero a la liberación previa al juicio se le denominaba “libertad provisional” y este “derecho” a ser liberado era considerado un privilegio que debía solicitarse a un juez.

Segundo, conforme a las nuevas normas, un juez podía ordenar prisión para un sospechoso sólo después de que un fiscal formalizara los cargos. Este proceso, denominado

“formalización de la investigación”, consistía en una notificación formal que el fiscal entregaba al imputado durante una audiencia pública, en la que se estipulaba que éste último estaba siendo investigado por un delito específico. Mientras que en el antiguo sistema no se necesitaba audiencia especial para la detención, el nuevo Código estipulaba que el imputado había de contar con la

El CPP introdujo el principio de proporcionalidad, el cual impone que no se ordene la detención cuando es desproporcionada respecto de la gravedad del delito.

asistencia de su abogado en toda audiencia donde el fiscal solicitara la detención.

Tercero, el CPP introdujo el principio de proporcionalidad, el cual impone que no se ordene la detención cuando es desproporcionada respecto de la gravedad del delito, las circunstancias de su ejecución y la pena probable en caso de una condena. El Artículo 141, en el cual se incorporó este principio, también precisaba una serie de circunstancias en las que la detención no estaba permitida.

Cuarto, el CPP promovía la aplicación de nuevas formas de restricción sin custodia, menos costosas

que la detención y que sólo podía ordenar un juez a solicitud del fiscal; incluían reclusión domiciliaria, reuniones periódicas con el fiscal, prohibición de acercarse a la víctima y limitaciones para viajar, entre otras.

Estas cuatro modificaciones fundamentales expresaban una clara preferencia por el uso moderado de la detención. De ahí que se siguiera de cerca el mensaje del presidente Eduardo Frei, quien al presentar la versión preliminar del CPP, en 1995, enfatizó la reducción del uso de todos los tipos de coerción en la justicia penal. En sus palabras:

Entre 1987 y 1991, un periodo que abarcó varios gobiernos, la relación promedio entre el número de casos presentados en tribunales y el número de arrestos fue de 60.6 por ciento. Por consiguiente, 40 por ciento del total de personas arrestadas en Chile, un promedio de 750,000 personas al año, fueron privadas de la libertad, aunque hay que mencionar que fue por un periodo breve y sin ingresar al sistema jurisdiccional.³

En su discurso, Frei no reportó la cantidad total de personas en prisión preventiva ni existen datos sostenibles para valorar su frecuencia. Los investigadores que critican las prácticas gubernamentales tienen acceso limitado a datos oficiales y por lo general deben basar sus conclusiones en pequeñas muestras y observación directa.⁴ Sólo mucho

después dos expertos pudieron utilizar antiguos informes del Gobierno para estimar que en 1998—es decir, antes de la reforma—32 por ciento del total de los imputados en Chile fueron juzgados mientras se les mantenía en prisión preventiva.⁵ (Lamentablemente, este hallazgo no está lo suficientemente sustentado como para permitir un estudio acerca de la frecuencia de la prisión preventiva antes y después del nuevo CPP.) Éste no es, sin embargo, el propósito del presente ensayo; en cambio, se enfocará en las modificaciones a las normas y percepciones acerca de la detención luego de que se introdujeron las reformas.

La contrarreforma

La legislación de la contrarreforma, aprobada en noviembre de 2005, alteró de manera significativa las normas que rigen la detención. En particular, introdujo tres grandes cambios, cuyo efecto fundamental fue ampliar la facultad judicial para aprobar una solicitud de detención, de manera tal que subraya el interés en la seguridad de la víctima y la sociedad como fundamento para todas las formas de restricción, y debilita el principio de proporcionalidad. Tales cambios se lograron mediante la eliminación de la declaración general y dos cláusulas del Artículo 141 del CPP que prohibían la prisión preventiva por delitos menores y que calificaban para una sentencia sin custodia.

Este fortalecimiento del poder facultativo del juez se logró astutamente: fue enmendado el Artículo 139 para otorgar a los jueces el poder de determinar si las medidas no privativas de la libertad bastaban para asegurar que el imputado se presentara al juicio.⁶ Antes dicho artículo no asignaba ese poder a nadie en particular, e imponía, por lo tanto,

La contrarreforma fue introducida a pesar de la escasa evidencia de que los jueces estuviesen favoreciendo a los imputados o, por el contrario, tomando decisiones erróneas acerca de la prisión preventiva.

una responsabilidad compartida entre todos los actores del sistema judicial para la toma de la decisión final, basada en el debate durante la audiencia.

La contrarreforma fue introducida a pesar de la escasa evidencia de que los jueces estuviesen favoreciendo a los imputados o, por el contrario, tomando decisiones erróneas acerca de la prisión preventiva. Prácticamente no se produjo apoyo empírico para la contrarreforma ni se hizo una proyección de su posible costo o efecto. Entonces, ¿qué llevó al Gobierno y al Congreso a modifi-

car una serie de normas antes de que éstas estuviesen siquiera promulgadas? ¿Qué consideraciones económicas y políticas guiaron este proceso?

La inestable coalición de respaldo a la reforma

La adopción del nuevo CPP en 2000, y particularmente sus progresistas normas sobre prisión preventiva, resultaron de una combinación de principios y objetivos pragmáticos. Primero, existía la clara intención de conciliar la justicia penal, de la que se había abusado en el antiguo régimen, con los estándares constitucionales e internacionales, en especial respecto de la presunción de inocencia. Segundo, había el deseo de aliviar los problemas de sobrepoblación penitenciaria, sobre todo en aquellas prisiones con gran cantidad de reclusos sin sentencia. Este último aspecto estaba relacionado con una serie de objetivos ampliamente compartidos: hacer que el nuevo sistema fuese más eficiente para resolver las causas penales. La extrema lentitud del proceso penal en el antiguo sistema, que daba a los ciudadanos la impresión de que la administración de justicia era inequitativa e ineficiente, preocupaba a todos.

Había menos acuerdo acerca de los principios detrás de la reforma que sobre sus objetivos pragmáticos. El propósito de modernizar el sistema para hacerlo eficiente tenía

una amplia aceptación entre todos los actores. Por el contrario, no todos compartían la idea de adoptar estándares internacionales sobre derechos humanos para los imputados; la menor aceptación de este propósito se hallaban entre los políticos conservadores.

Esta tensión puede verse en las observaciones que el legislador derechista Juan Antonio Coloma formuló en un debate de 1998 sobre el nuevo CPP. Comentó que si bien el espíritu de dicho código abogaba por la libertad individual, ese ideal no podía sobreponerse al uso de la custodia preventiva como herramienta para contener el crimen.⁷

Una vez más, la tensión entre quienes apoyaban el eficientismo y aquellos que defendían los derechos humanos se hizo evidente al implementarse el nuevo sistema. Cuando los jueces aplicaron a los imputados nuevas formas restrictivas que no incluían la prisión preventiva, rápidamente los medios de comunicación sostuvieron que tales decisiones eran señal del fracaso del sistema, al que ridiculizaban, considerándolo débil y blando con los delincuentes. Muchos políticos, especialmente de derecha, comenzaron a utilizar esta supuesta debilidad del sistema como arma política contra el Gobierno, argumentando que el sistema era deficiente y que la coalición gobernante había abandonado sus responsabilidades en la lucha contra la delincuencia.

Este debate se agudizó a medida que se acercaban las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2005. Uno de los candidatos de derecha, Sebastián Piñera, criticó severamente a los jueces por liberar a imputados que se declaraban culpables.⁸ Joaquín Lavín, otro candidato derechista, contradujo al de la coalición gobernante argumentando que “los delincuentes prefieren votar por Michelle Bachelet por que saben que va a tener la misma mano débil que tiene el presidente Lagos”.⁹ Estas acusaciones provinieron luego de que Bachelet, actual presidenta de Chile, declarara que “si alguien infringe la ley por primera vez, está bien, le daremos una oportunidad, pero si lo hace otra vez, perderá el beneficio de su derecho a libertad provisional”.¹⁰

A medida que el debate electoral se hacía más intenso, aumentaba el temor del público a la delincuencia. Esta sensación de inseguridad, que se hizo habitual en Chile desde comienzos de la década de los noventa, se mantiene ampliamente.¹¹ Aquel discurso alarmista sobre la delincuencia y la seguridad pública surgió de la oposición política que ha estado fuera del poder desde el restablecimiento de la democracia chilena en 1989 y, por lo tanto, está siempre en busca de motivos para criticar la actuación del Gobierno.

Irónicamente, el consenso inicial a favor de las reformas fue tan amplio que prácticamente no hubo

debates previos a su entrada en vigor. Pero una vez que los políticos de derecha comenzaron a atacar las reformas, el Gobierno se apropió de ese discurso aprensivo acerca de la seguridad pública; en lugar de defender consistentemente los principios constitucionales, las autoridades hablaron de un trato “blando” en beneficio de los delincuentes y una supuesta “puerta giratoria” en el ámbito de la criminalidad.

Irónicamente, el consenso inicial a favor de las reformas fue tan amplio que prácticamente no hubo debates previos a su entrada en vigor.

Es poco probable que la queja conservadora sobre el exceso de celo en el debido proceso por sí misma hubiese cambiado la reforma. Muchos esfuerzos de reformas a la justicia penal fracasan cuando las contrarreformas encuentran un cómplice dentro de la misma burocracia.¹² Pero en Chile, paradójicamente, los partidarios de la contrarreforma hallaron un aliado en los círculos académicos responsables de las reformas democráticas.

Diversos juristas prominentes creadores del nuevo procedimiento judicial y convencidos de los beneficios de un equilibrio entre la efi-

ciencia y el respeto de los derechos en el sistema acusatorio, comenzaron a retirar su apoyo al CPP. Asumieron una posición pragmática cuando sobrevino la ola de críticas contra el sistema. Para proteger toda la reforma de un grave revés que pudiera provocar la abolición de la nueva normativa, argumentaron, era necesario un sacrificio a favor de ciertas disposiciones, entre las que destacaban aquellas limitantes de la discrecionalidad del juez en cuanto al tratamiento de los imputados.

El movimiento contrarreformista también aprovechó el aplazamiento de la introducción de la reforma en Santiago. El cronograma original exigía que entrara en vigor en la Región Metropolitana en diciembre de 2004. Sin embargo, a comienzos de 2003 los funcionarios reconocieron que era poco realista porque la infraestructura necesaria (edificios, sistemas de comunicación y capacitación del personal, por ejemplo) no estaba en funcionamiento. Por consiguiente, las negociaciones del Gobierno con la oposición política condujeron a la aprobación de una ley que autorizaba el diferimiento en la aplicación de la reforma en dicha región.

Fue a partir de ese momento que todos los actores políticos, incluido el Gobierno, acordaron formar la comisión de expertos que evaluaría el nuevo sistema, identificaría sus fallas principales y propondría medidas para corregirlas. Se trató de

una victoria para los partidarios de la contrarreforma: los objetivos y contenidos específicos de la evaluación estuvieron sumamente influenciados por las opiniones críticas al sistema, especialmente en su enfoque de los derechos de los imputados. Además, la mayoría de los miembros designados para la comisión eran juristas con posiciones adversas al nuevo sistema.¹³

Otro factor que contribuyó a la contrarreforma fue la carencia de información empírica confiable sobre la extensión de la prisión preventiva y la presunta permisividad de los jueces. Ni el Ministerio de Justicia, que aparentemente estaba a cargo de coordinar la introducción de la reforma, ni la Fiscalía o los tribunales midieron el alcance o las consecuencias de la prisión preventiva en el nuevo sistema de una forma que promoviera el debate informado sobre la misma.

La comisión de expertos dividió su trabajo en tres etapas. La primera estudió los antecedentes cuantitativos y cualitativos del sistema existente. La segunda se programó para recabar la opinión de varias instituciones protagónicas en el funcionamiento del nuevo sistema, incluidos los directivos de la Fiscalía Nacional, la Defensoría Penal Pública, el Poder Judicial, la policía y el Ministerio de Justicia. La tercera etapa incluyó el debate interno de la comisión, en donde los diferentes miembros presentaron sus propues-

tas. La comisión acordó adoptar las conclusiones finales sobre una base de consenso, aunque algunos de sus miembros incorporaron al proceso posiciones parciales abiertamente.

Hubo consenso genuino en varios temas. De los cinco que abordaron, sólo hubo desacuerdo en las normas para la prisión preventiva, pero fue profundo, y los hallazgos y recomendaciones resultantes requieren de un examen detenido.

Prácticamente todos los miembros de la comisión argumentaron que los jueces se valían excesivamente del Artículo 141, que establecía el principio de proporcionalidad y prohibía la detención en caso de delitos de acción privada y con penas no privativas de la libertad.¹⁴ Asimismo, consideraron modificaciones a dos de las disposiciones específicas que prohibían la detención: la primera (inciso “a” del Artículo 141) excluía la detención en casos donde la pena era menor a 541 días de prisión; la segunda (inciso “c”) eliminaba la detención en casos donde la pena probable no involucrara encarcelación y, por lo tanto, concedía libertad inmediata o medidas de restricción no privativas de la libertad a una enorme cantidad de imputados. Los miembros de la comisión sugirieron que debía hacerse una excepción en los casos donde “la habitualidad y reincidencia de conducta” garantizaban la detención. En este punto, sin decirlo explícitamente, aludían a delitos

menores, como hurtos, a los que la prensa prestaba gran atención.

Los desacuerdos en el seno de la comisión eran intrincados y se expresaban en al menos tres posiciones.¹⁵ Un grupo de expertos propuso eliminar del texto de los incisos “a” y “c” del Artículo 141 lo referente a la exclusión absoluta de la detención, y reformarlo para estipular que el juez diera preferencia a alternativas de restricción, salvo que los hechos del caso exigieran la detención. Otro grupo más conservador de expertos acordó aumentar el alcance de acción de los jueces y recomendó que éstos basaran sus decisiones en el debate producido durante la audiencia de cada causa; sugirió igualmente la eliminación de la parte del inciso “a” considerada problemática (hurtos con penas menores de 541 días) y del inciso “c” en su totalidad.

Sólo un experto, Jorge Bofill, se opuso completamente a la enmienda propuesta, alegando que la contrarreforma carecía de una base empírica.¹⁶ Afirmó también que no había una buena razón para la detención de infractores con probabilidad de ser sentenciados a una pena de prisión menor a 541 días y que lo más probable era que completaran su sentencia fuera de prisión. Finalmente, argumentó que, aún en el caso de que los presuntos problemas relativos a la detención fueran reales, no se necesitaba una solución legislativa.

Bajo estos argumentos académicos subyacía, sin embargo, un desacuerdo político. Bofill creía que las excepciones a las normas razonables sobre la detención estaban proponiéndose debido a la preocupación ante la capacidad del sistema judicial para supervisar eficientemente a los infractores no sentenciados a prisión. En sus palabras, “los imputados no deben pagar por las falencias del sistema en cuanto al control efectivo de los condenados”.¹⁷

Modificación de la ley de detención

En marzo de 2004 el Gobierno presentó al Congreso un proyecto de ley que comprendía la propuesta más moderada de reforma a los incisos “a” y “c” del Artículo 141, pues contemplaba exclusiones completas de la detención y permitía al juez otras alternativas de restricción. Pero tras un proceso de 19 meses de debate parlamentario, las reformas finales aprobadas difirieron en gran medida de aquellas propuestas por el Gobierno. El comité legislativo a cargo del análisis del proyecto logró persuadir a la mayoría del Senado para reformar no sólo el 141 sino también los Artículos 139 y 140, que establecían la norma general de la prisión preventiva como una medida restrictiva de último recurso y los estándares específicos que deben cumplirse para ordenarla.

Como se detalla arriba (en el apartado “La contrarreforma”), con

la modificación al Artículo 139 logró otorgársele al juez la facultad de determinar la aplicación de la detención preventiva; anteriormente, la norma no asignaba esa tarea a nadie en particular. En cuanto al Artículo 141, las reformas eliminaron la declaración general y los incisos “a” y “c”, y fueron aún más allá de la propuesta más conservadora emitida por la comisión de expertos al abolir el principio de proporcionalidad.

Al excederse de lo recomendado por la comisión de expertos, el Poder Legislativo venció la importante oposición que le hicieron las instituciones del sistema judicial. Los representantes del Poder Judicial defendieron las reformas y refutaron duramente las propuestas del Senado para la contrarreforma. Al defender la reforma original, estos actores solían aludir a la inexistencia de antecedentes empíricos que demostraran la necesidad de dicha contrarreforma—si bien esa misma falta de antecedentes hizo vulnerable la reforma.

Los contrarreformistas también argumentaban que las reformas entraban en conflicto con las normas constitucionales. De acuerdo con los senadores, el CPP establecía límites a la aplicación de la detención que no estaban presentes en la Constitución, lo cual daba al juez el poder exclusivo para determinar las condiciones en las que se podría conceder la detención. También

advirtieron que la Constitución no reconocía explícitamente el principio de proporcionalidad ni la hipótesis de exclusión contenida en el Artículo 141. Aparte, insistían en que la preocupación ante la seguridad pública podía justificar la detención, ya que el Artículo 19, apartado n° 7, que garantiza el derecho a la libertad personal y la seguridad individual, declara en el inciso “e” que “corresponderá libertad provisional a menos que un juez considere el arresto o la detención necesarios para las investigaciones de sumario¹⁸ o para la seguridad de la sociedad o de la víctima”.

Estos argumentos destacaban la necesidad de mayor claridad constitucional en Chile y normas internacionales más precisas sobre detención. No obstante, los argumentos legales de los partidarios de contrarreforma eran engañosos, pues más que nada estaban interesados en anotarse puntos políticos ante un público preocupado por la delincuencia y la inseguridad. Algunos senadores opinaban que “actualmente, hay muchos delincuentes y narcotraficantes reincidentes que se dejan en libertad a pesar del esfuerzo hecho por la policía y la fiscalía”¹⁹ y “este ajuste se considera necesario en esta etapa, dado que la liberalidad de algunos jueces está en contra de la cultura predominante de nuestra comunidad, que espera ver a los imputados en prisión”.²⁰ Como se indicó ya, los argumentos

en favor de la contrarreforma tuvieron una resonancia especial debido a que sobrevinieron durante el año y medio inmediatamente anterior a las elecciones presidenciales y parlamentarias nacionales.

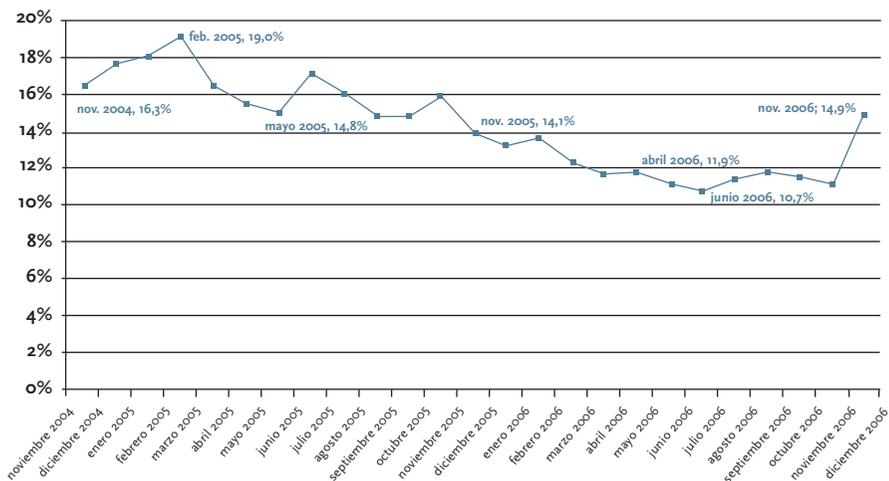
El impacto de la contrarreforma

En noviembre de 2005, apenas un mes antes de las elecciones, la contrarreforma al CPP se aprobó y aplicó en todo el país, y desde entonces no ha cambiado mucho el uso de las formas de detención, incluida la detención preventiva.

Los antecedentes disponibles para evaluar el impacto de la contrarreforma son escasos y no se prestan a un análisis exhaustivo. Lo primero que se observa al estudiarla es la carencia de antecedentes disponibles para evaluar la calidad y eficacia de la administración de justicia; en la actualidad cada institución del sistema de justicia crea sus propios antecedentes y controla sus prácticas, y así produce datos que no pueden contrastarse entre sí.

Con la finalidad de evaluar el impacto de la legislación contrarreformista en las prácticas judiciales realizamos una investigación independiente, y los datos que encontramos sobre la frecuencia de la prisión preventiva antes y después de la contrarreforma demuestran que poco cambió. Como lo indica la Gráfica 1, la proporción de imputados detenidos en los procedimientos ordinarios²¹ sólo varió levemente en los

Gráfica 1. Porcentaje de imputados detenidos durante procedimientos ordinarios (noviembre 2004-noviembre 2006)



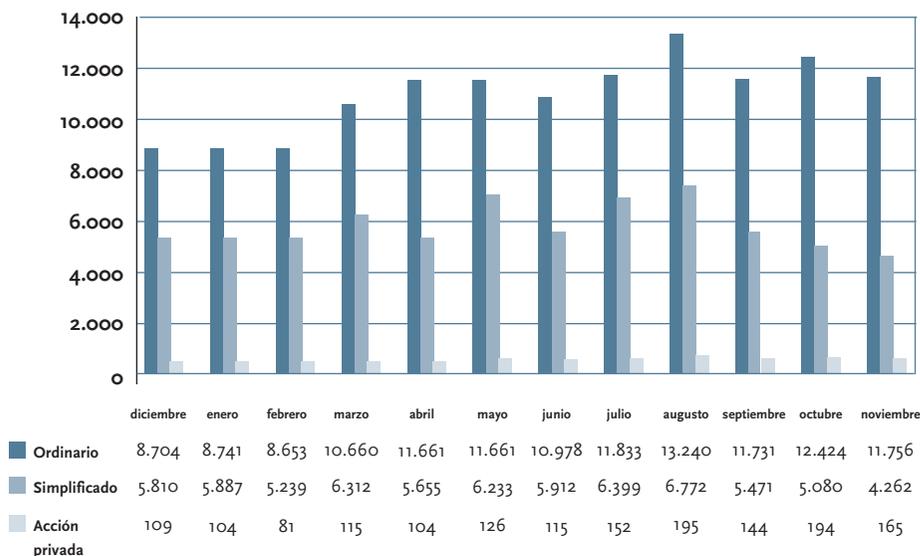
doce meses posteriores a la aprobación de dicha legislación. En mayo de 2005, antes de la contrarreforma, al 14.8 por ciento de los imputados se les juzgó mientras estaban en custodia. En noviembre de 2006, un año después, esta cifra era de 14.9 por ciento.

El hallazgo es sorprendente, pues los contrarreformistas dieron a los fiscales más libertad para usar los procedimientos ordinarios (mediante los cuales puede aplicarse la detención) en las causas relativas a delitos menores. Como lo indica la Gráfica 2, los fiscales aumentaron el uso de procedimientos ordinarios y disminuyeron el de procedimien-

tos abreviados (en los cuales la detención preventiva no es una opción). Y a pesar del mayor uso de procedimientos ordinarios, el porcentaje general de imputados mantenidos en prisión preventiva apenas cambió.

Este dato constituye una buena noticia para quienes abogan por mantener bajos índices de detención preventiva. Sin embargo, desde la aprobación de la contrarreforma el número total de procesos ha ido creciendo—con el consiguiente aumento de personas en prisión preventiva. En junio de 2006, después de un año de instaurado el nuevo sistema en todo el país,²²

Gráfica 2. Cantidad de imputados inculcados por mes en procedimientos ordinarios o abreviados (diciembre 2005-noviembre 2006)



la cantidad total de imputados puestos en prisión fue de 15,786 (en un periodo de doce meses), mientras que en noviembre del mismo año alcanzó los 16,981—evidentemente, la cantidad total de personas en prisión preventiva aumentó.

Otro medio de análisis consiste en mantener un registro de los porcentajes de detenciones preventivas de acuerdo con la sentencia definitiva de las respectivas causas. La Gráfica 3 destaca el elevado porcentaje de detenidos en prisión preventiva que fueron absueltos. Otro dato estadístico importante es el porcentaje de detenidos en prisión preventiva declarados culpables: alrededor

de 17 por ciento. La tasa varía poco entre 2005 (la mayor parte del año transcurrió antes de la implementación de la legislación contrarreformista, que fue hasta noviembre) y 2006 (después de la legislación). No obstante, la cantidad total de detenidos en prisión preventiva y la cantidad total de todos los casos se incrementan bruscamente luego de la contrarreforma.

Conclusión

No hubo cambios relevantes en la frecuencia de la prisión preventiva a pesar de la contrarreforma. Probablemente esto se deba a varios factores, que incluyen la falta de

Gráfica 3. Sentencias de las causas relacionadas con detenidos en prisión preventiva en los que participaron defensores públicos

Tipo de sentencia	2005 Enero a diciembre		2006 Enero a diciembre	
	Porcentaje de todos los detenidos en prisión preventiva	Sentencias totales	Porcentaje de todos los detenidos en prisión preventiva	Sentencias totales
Acuerdo reparatorio	1,1%	48.290	0,6%	82.785
Condena	17,6%	41.475	17,7%	63.194
Absolución	27,1%	1.682	30,6%	2.084
Sobreseimiento temporal ²²	10,1%	3.444	5,6%	7.141
Sobreseimiento definitivo	5,9%	9.948	6,0%	15.314
Derivación ²³	30,1%	6.688	33,2%	10.873
Abandono por el fiscal	6,2%	13.892	3,9%	23.233
Multa	1,9%	3.309	1,8%	2.067
Otro	0,0%	179	0,6%	174
Total	100,0%	128.907	100,0%	206.865

espacio carcelario para mantener a un número mayor de detenidos en prisión preventiva y la incapacidad de los fiscales para procesar todos los delitos, lo cual los lleva a recurrir a detenciones preventivas sólo cuando es absolutamente necesario (por ejemplo, cuando la libertad del imputado pone en riesgo la investigación).

Además, las entrevistas con los actores principales del sistema (fiscales, defensores y jueces) sugieren que asimilaron los principios de la reforma, a pesar de que la contrarreforma se dió tan poco tiempo después. El surgimiento de una nueva generación de jueces fervientemente comprometidos con los estándares

de respeto a los derechos humanos internacionales es un factor adicional que parece haber impactado en los datos.

Los datos examinados en el presente texto no permiten obtener conclusiones determinantes en favor de las nuevas tendencias de la prisión preventiva o la fortaleza del nuevo sistema de justicia en Chile. Pero al parecer todos los actores han asumido sus respectivas funciones en el nuevo proceso oral adversarial. En general, parece que la detención preventiva está siendo utilizada de acuerdo con los principios generales y normas contenidos en el nuevo Código Procesal Penal, limitando su aplicación a una medida excepcional.

Notes

1. Los autores pertenecen al Departamento de Estudio y Desarrollo de la Defensoría Penal Pública, donde han ayudado a elaborar una respuesta a las reformas a la reforma descritas en este ensayo, el cual refleja sus opiniones personales y no representa la posición de la Defensoría Penal Pública.
2. El texto original del párrafo 2 del Artículo 139 estipulaba: “La prisión preventiva sólo procederá cuando las demás medidas cautelares personales fueren insuficientes para asegurar las finalidades del procedimiento”.
3. Consulte “Mensaje de S. E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que establece un nuevo código de procedimiento penal”, disponible en: www.ksg.harvard.edu/criminal_justice
4. Para ver un ejemplo de este tipo de investigación consulte Cristian Riego, *La prisión preventiva en Chile* (1990).
5. Andrés Baytelman y Mauricio Duce, *Evaluación de la reforma procesal penal*, Santiago, 2003, 194.
6. Hoy el Artículo 139, párrafo 2, estipula: “La prisión preventiva procederá cuando las demás medidas cautelares personales fueren estimadas por el juez como insuficientes para asegurar las finalidades del procedimiento, la seguridad del ofendido o de la sociedad”.
7. “En mi opinión, éste es un código que se aleja de las necesidades reales del país y coloca muchos obstáculos a los jueces, con el objetivo de que una persona que está siendo procesada, usando el léxico antiguo, pueda obtener la libertad antes del juicio. El objetivo es que la persona vaya a prisión sólo después de ser condenada. Esto es razonable y racional desde el punto de vista teórico, pero se enfrenta a una dura realidad que afecta a millones de familias chilenas: la enorme cantidad de personas que infringen la ley (podemos comprobarlo en los medios de comunicación) mientras se les investiga por un delito anterior”. Diputado Juan Antonio Coloma, Sesión 24, Legislatura 336, año 1998. Primer Procedimiento Constitucional para el nuevo Código Procesal Penal.
8. *La Tercera* (edición digital) 9 de octubre de 2005.
9. *La Tercera* (edición digital) 28 de septiembre de 2005.
10. *La Tercera* (edición digital) 27 de septiembre de 2005.
11. “Los diputados de la UDI, Gonzalo Uriarte y Marcelo Forni, hicieron un llamado a terminar la farsa respecto al crimen y a considerar urgentemente cuatro proyectos de ley cuya aprobación contribuiría a mejorar la justicia penal en el país. Los miembros del Parlamento informaron que, durante el periodo legislativo 2002-2005 y hasta junio de 2006, se han presentado un total de 80 proyectos de ley que de ser aprobados ayudarían a disminuir el temor de la gente. Llamaron a la presidenta Michelle Bachelet a dejar de improvisar en este ámbito, y a considerar urgentes ... proyectos como éste, que amplían la prisión preventiva, impiden la libertad provisoria a delinquentes peligrosos, aumentan las penas para los reincidentes o establecen como un agravante el hecho de cometer un delito estando en libertad provisoria.” 80 proyectos de ley antidelinuencia duermen en el congreso. Periódico *La Segunda* (edición digital) 30 de junio de 2006.
12. Consultar, por ejemplo, David Rothman, *Conscience and Convenience: The Asylum and Its Alternatives*, 1980.

13. Consulte, por ejemplo, “Diez juristas integran comisión de la reforma”, *El Mercurio*, 23 de octubre de 2003, p. 1.
14. El Artículo 141 estipulaba entonces que la prisión no se ordenaría cuando resultase ser desproporcionada respecto de la gravedad del delito, las circunstancias de su comisión y la pena probable.
15. Un miembro, Gonzalo Vargas, se abstuvo de hacer recomendaciones. Consultar “Documento de la Comisión nombrada para revisar y evaluar la marcha y funcionamiento del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal”, disponible en www.pazciudadana.cl
16. El Poder Judicial y la Defensoría Penal Pública también creyeron que había poca evidencia para apoyar esta petición.
17. “Documento de la Comisión nombrada para revisar y evaluar la marcha y funcionamiento del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal”: Comisión de Expertos Reforma Procesal Penal, diciembre 2003, página 50.
18. “Sumario” se refiere a la primera fase de investigación de un proceso criminal inquisitorio cuyas características principales son su conducción por el mismo juez que más tarde sentenciaría al imputado, su tramitación por escrito, su carácter no acusatorio y su naturaleza secreta para los actores de la causa.
19. “Modificar los Códigos Procesal Penal y Penal en diversas materias relativas al funcionamiento de la Reforma Procesal Penal”. Informe de Comisión Mixta de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del 11/05/2005 (versión Web: <http://sil.senado.cl/pags/index.html>). – Intervención del Senador Alberto Espina–página 24. Boletín 3465-07.
20. Ídem–Intervención del Senador José Antonio Viera-Gallo–página 23.
21. Los procedimientos ordinarios son los únicos juicios en los que puede imponerse la prisión preventiva.
22. La reforma al sistema de justicia penal se implementó en cinco etapas, la última de cuales comenzó en junio de 2005, en la región donde se ubica la capital.
23. Sobresimiento es un tipo de resolución judicial que suspende o termina el proceso por falta de causa. Existen, por lo general, dos tipos: provisional, que suspende el proceso por alguna razón legal determinada anteriormente, y definitivo, que termina el procedimiento judicial.
24. Casos derivados a un mediador o un juzgado de menores u otro.

Estudios sobre la reforma: Iniciativas de prisión preventiva en México, Ucrania y Letonia

Esfuerzos para mejorar la práctica de la detención preventiva pueden emplear diferentes estrategias –frente a los muchos obstáculos que enfrentan–. Miembros o ex miembros de Justice Initiative, **Ben Naimark-Rowse**, **Martin Schönteich**, **Mykola Sorochinsky** y **Denise Tomasini-Joshi**¹ describen tres procesos de reforma apoyados por dicha organización.

Introducción

En diversos países donde actúa Open Society Justice Initiative, la detención suele ser arbitraria, la prisión preventiva excesivamente prolongada, las condiciones de detención amenazan la salud pública y los grupos vulnerables sufren una reclusión desproporcionada. La peligrosa situación descubierta en centros de prisión preventiva de muchos países alrededor del mundo sirvió de impulso inicial para que Justice Initiative eligiera la prisión preventiva como una importante área de atención. La prisión preventiva excesiva o prolongada no sólo menoscaba los derechos a la libertad y a un proceso expedito, sino que contribuye a quebrantar otros dere-

chos en prisiones sobrepobladas, y provoca la desarticulación social y económica de los detenidos y sus familias.

La metodología de Justice Initiative

En concordancia con los estándares internacionales, Justice Initiative busca que se racionalice el recurso de la prisión preventiva y se promueva su aplicación sólo cuando exista un peligro real de huída, obstrucción de la justicia u otra conducta delictiva grave. En resumen, esta organización coconsidera que deberían existir menos detenciones, periodos de reclusión más breves y mejores condiciones para los reclusos, y está interesada en reforzar la función de las normas internacionales, en especial de los estándares de derechos humanos durante el proceso de administración de justicia penal en la fase previa al juicio. Aparte, pretende evitar la discriminación en la aplicación de la detención. Justice Initiative trabaja para lograr estos objetivos:

promoviendo alternativas a la prisión preventiva mediante la investigación y defensa legal; el desarrollo de proyectos científicos, y la asisten-

cia técnica a las iniciativas de reforma legal específicas;

- promoviendo la adopción de estándares y normas internacionales de prisión preventiva en los sistemas locales de justicia penal, así como destacando la brecha entre el cumplimiento de *jure y de facto* de un Estado, y los estándares internacionales;

Deberían existir menos detenciones, periodos de reclusión más breves y mejores condiciones para los reclusos.

- influyendo positivamente en la opinión pública acerca de la problemática de la prisión preventiva; y
- documentando e interpretando las iniciativas de prisión preventiva que han tenido éxito al reducir el uso y las consecuencias negativas de la prisión preventiva.

Los programas de prisión preventiva de Justice Initiative se guían por un enfoque flexible, cooperativo y orientado hacia la demanda para mejorar la prisión en todo el mundo, con base en el criterio de necesidad, oportunidad y posibilidades de éxito. Como principio operativo general, Justice Initiative

se asocia con instituciones, principalmente locales, en todos los aspectos del proyecto, incluidos conceptualización, diseño, ejecución y evaluación. En respuesta a las necesidades y oportunidades de los lugares donde está comprometida, Justice Initiative se vale de su experiencia comparativa para ayudar a defensores locales, nacionales y regionales a promover reformas.

Intervenciones de Justice Initiative

A lo largo de su existencia, Justice Initiative se ha ocupado de diversos proyectos que buscan reducir y racionalizar el uso de la prisión preventiva de acuerdo con los estándares internacionales, así como promover alternativas. Entre 2002 y 2005, trabajó en Letonia para reducir el número de jóvenes y adultos jóvenes que permanecían en prisión preventiva, mediante el establecimiento de programas piloto de libertad provisional, en la forma de centros de supervisión de libertad bajo fianza. Y en Ucrania, para ayudar a fijar y promulgar pautas judiciales que especifican la forma en que los jueces pueden implementar los estándares internacionales diseñados para limitar el uso de la prisión preventiva, en el contexto de la ley y práctica de Ucrania. En 2004, asimismo, comenzó a trabajar en México, a través de la investigación, el fomento de campañas para aumentar la conciencia entre la población, la capacitación, la

defensoría pública y el establecimiento de un centro piloto de evaluación y supervisión de liberaciones bajo fianza previas al juicio.

Serán analizados a continuación los proyectos específicos en cada uno de estos tres países. Pero antes conviene advertir que en 2004, Justice Initiative comenzó a trabajar en un proyecto semejante en Nigeria, enfocado en la reducción del número de personas en prisión preventiva y la duración promedio de la detención, mejorando la coordinación de la administración de la justicia penal y facilitando la asistencia legal de calidad para las personas detenidas que esperan juicio.

México: Nuevas leyes exigen nuevas prácticas

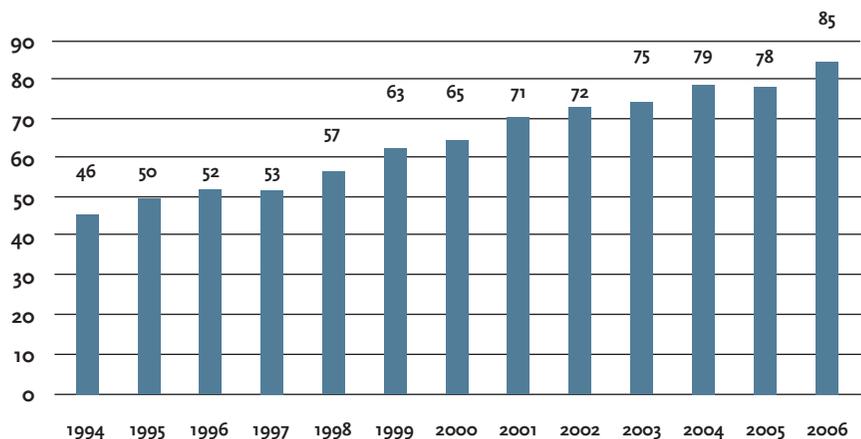
El uso de la prisión preventiva en este país es generalizado, rígido y excesivo, y su aplicación en los tribunales es la norma más que la excepción. Tradicionalmente, las constituciones federales y estatales, además de los códigos de procedimientos penales, rigen el uso de la prisión preventiva, la cual es obligatoria para aquellas personas acusadas de una amplia gama de delitos clasificados como “graves”. Contraviniendo los estándares internacionales que exigen que la prisión preventiva se use sólo en circunstancias excepcionales y minuciosamente limitadas, la legislación mexicana obliga a los jueces a aplicar prisión preventiva de manera

indiscriminada, pues sólo se considera sobre la base del delito del que se acusa al imputado.

Tratándose de delitos menos graves o “no graves” que conllevan posibles penas de prisión, los tribunales tienen la facultad de liberar o mantener detenido a un imputado cuyo juicio está pendiente. No obstante, incluso en los casos en que la libertad antes del juicio sea posible, la falta de alternativas a la detención desalienta a muchos jueces a autorizarla. El sistema legal establece, además, onerosos obstáculos económicos para la aplicación de fianzas pecuniarias, restringiendo severamente la posibilidad de libertad antes del juicio para los indigentes.

Debido a su rígida estructura legal, no sorprende que los datos sobre prisión preventiva en México sean sombríos. En agosto de 2006 las prisiones albergaban a 214,500 internos, de los cuales 92,600 (el 43 por ciento) estaban a la espera de juicio (sobre los 71,500 que había en 2001). El número de detenidos por cada 100,000 habitantes casi se duplicó entre 1994 y 2006, pasando de 46 a 85 (Gráfica 1). Muchas prisiones estaban sobrepobladas, con una tasa media de ocupación nacional de cerca de 134 por ciento de su capacidad.² Las prisiones eran, y siguen siendo, peligrosos centros de violencia y enfermedad, lo suficientemente permeables como para permitir que delincuentes violentos escapen con facilidad.

Gráfica 1. Detenidos en prisión preventiva por cada 100,000 habitantes (1994-2006)



Con la victoria electoral de Vicente Fox en 2000 llegó una nueva era para la política mexicana. Esta transición pacífica tras más de siete décadas de gobierno autoritario de partido único significó un importante paso hacia un gobierno democrático en una nación con 100 millones de habitantes.

La nueva administración asumió el poder expresando su intención de hacer una importante reforma al arcaico e ineficiente sistema de justicia penal.³ Sin embargo, esto pronto se convirtió en uno de los más poderosos desafíos para el Gobierno. Los informes de secuestros de alto perfil en la Ciudad de México y los asesinatos no resueltos de cientos de mujeres en Ciudad Juárez se difundieron ampliamente en los medios periodísticos nacionales e internacionales. Con frecuen-

cia se obligaba a los sospechosos a confesar, pero sólo en el 3 por ciento de los delitos se ejercía acción judicial.⁴ En junio de 2004 cientos de miles de mexicanos marcharon por una decena de ciudades para expresar su frustración ante los niveles de delincuencia y exigir un cambio. Más responsables y sensibles a la opinión pública, los planificadores de políticas de justicia penal de la nueva administración democrática se vieron ante un dilema que la mayoría de las democracias liberales enfrentan en un momento u otro: equilibrar los derechos individuales y el interés social en la seguridad pública.

La intervención

A mediados de 2004, Justice Initiative comenzó a trabajar en la

reforma a la prisión preventiva en México. Son varias las razones de ello. Este país es una potencia regional en Latinoamérica, superada sólo por Brasil en términos demográficos y económicos, y si la reforma a la justicia penal fallara, se debilitaría el proceso general de democratización. El latente—aunque declinante—entusiasmo por tal reforma en la administración de Fox; la ausencia de una presión interna consistente, y la oportunidad implícita de fortalecer la capacidad de la sociedad civil local para proporcionar alternativas a la prisión preventiva son otras convincentes razones para que Justice Initiative asumiera el compromiso.

Para comenzar con estas actividades Justice Initiative se asoció con Renace, organización no gubernamental (ONG) local que ha proporcionado servicios de supervisión bajo fianza a imputados liberados en espera de un juicio desde finales de la década de los noventa.

El proyecto Justice Initiative-Renace ha buscado promover la reforma de la prisión preventiva mediante varias actividades interrelacionadas que incluyen:

- analizar el costo-beneficio de las prácticas de prisión preventiva en México y los modelos alternativos a ella. Los resultados de dicho análisis crearán conciencia del costo monetario debido al uso excesivo de la prisión preventiva y proporcionarán información valiosa a los responsables de establecer de políticas para

que se dicten normas de prisión preventiva más efectivas desde el punto de vista económico;

- trabajar con los responsables de elaborar políticas y funcionarios de la justicia penal a nivel estatal, para promover una reforma a la prisión preventiva y capacitar en una práctica de prisión preventiva respetuosa de los derechos en diversos estados de la República; y

Con frecuencia se obligaba a los sospechosos a confesar, pero sólo en el 3 por ciento de los delitos se ejercía acción judicial.

- centrar la atención en los costos sociales de las estrictas políticas de detención preventiva, recopilando y difundiendo historias individuales de quienes han estado detenidos en espera de juicio.

El objetivo a largo plazo de Justice Initiative en México es fomentar y arraigar un régimen de prisión preventiva justo, racional, respetuoso de los derechos y que cumpla con los estándares y normas internacionales. Inicialmente, sin embargo, el objetivo fue reducir—y eventualmente eliminar—la categoría de delitos graves y, por lo tanto, aumentar el criterio judicial mediante un cambio legislativo. Lo anterior se logrará trabajando a niveles estatal y federal, en la promoción de reformas a los códigos penales.

En todo caso, para 2005 estaba claro que la administración foxista sería incapaz de cumplir su tan pregonado paquete de reformas a la justicia penal. El presidente Fox no contaba con la mayoría en el Congreso, de modo que no lograría la aprobación de ninguna reforma importante. Además, los detalles de su paquete de reformas eran decepcionantes. Si bien buscaban introducir procedimientos adversariales y orales, y consolidar la presunción de inocencia en la Constitución, tales reformas—paradójicamente—no proponían eliminar la clasificación de ciertos delitos que al ser considerados “graves” implicaban la prohibición de libertad previa al juicio.

Oportunidades a nivel estatal⁵

Como las reformas a nivel federal se estancaron, diversos estados se interesaron en implementar por su cuenta reformas a la justicia penal. La mayoría de estas propuestas se centraron en revisar los códigos de procedimientos penales para introducir procedimientos orales adversariales. Un componente importante en ciertos paquetes de reformas legislativas estatales fue la reducción de la cantidad de delitos clasificados como “graves” o la eliminación de la distinción entre delitos “graves” y “no graves”.

Este hecho inesperado, en el que diversos estados se adelantaron al gobierno federal y se colocaron a la vanguardia de la reforma a la

justicia penal en México, impulsó al proyecto Justice Initiative-Renace a modificar su enfoque del nivel federal al estatal. Tras investigar en diferentes estados a principios de 2006, se identificó que el de Chihuahua era el más adecuado para una intervención patrocinada por el proyecto para promover y consolidar las prácticas de prisión preventiva acordes con las normas internacionales.

A mediados de 2006, el Congreso de Chihuahua, con apoyo de los tres principales partidos políticos, aprobó un ambicioso paquete de reformas legislativas que entró en vigor en la ciudad de Chihuahua, capital del estado, a comienzos de 2007 (aún están implementándose de manera escalonada), y que cambió radicalmente la manera de tomar y ejecutar las decisiones sobre prisión preventiva. Fundamentalmente, fue revocada la distinción tradicional entre delitos “graves” y “no graves”, de lo cual resultó que todos los imputados—incluso aquellos a los que se le acusa de una infracción grave—pueden optar por su libertad provisional mientras esperan que su proceso se lleve a cabo. (Sin embargo, poco antes de la publicación de esto, fue reintegrada la categoría de delitos “graves” para cinco delitos.) Además, el código de procedimientos penales de Chihuahua proporciona orientación obligatoria a los funcionarios judiciales para el uso de la prisión preventiva como

medida excepcional impuesta sólo por los motivos considerados en los estándares internacionales (por ejemplo, riesgo de fuga, de que sea cometido un nuevo delito o de que se interfiera con la administración adecuada de la justicia).

Las reformas originaron tres desafíos específicos para los funcionarios de la justicia penal que se ocupaban de asuntos de prisión preventiva:

- volumen mucho mayor de causas judiciales que requerían una decisión de libertad provisional o prisión preventiva por parte de un funcionario judicial;
- mayor proporción de causas judiciales que requerían una decisión de libertad provisional o prisión preventiva que involucraban delitos graves; y
- aumento en la cantidad de alternativas a la prisión preventiva.

A finales de 2006, luego de que el proyecto Justice Initiative-Renace identificó a Chihuahua como un candidato prometedor para la reforma e inició conversaciones con la oficina del procurador general del estado, un grupo de entidades estatales (incluidos la Secretaría de Seguridad Pública y los tres partidos políticos más importantes) solicitó que se ayudara al estado a manejar las repercusiones de esta nueva y más progresista ley de prisión preventiva. En respuesta, el proyecto propuso contribuir en el desarrollo e

implementación de un centro piloto de evaluación y supervisión de liberaciones bajo fianza en la ciudad de Chihuahua.⁶

Los objetivos clave de un centro con tales características son dos. El primero, evaluar el riesgo de cada imputado sobre la base de datos obtenidos de diversas fuentes, con la finalidad de proporcionar a los funcionarios de la justicia penal información fidedigna acerca del posible riesgo que puede representar un acusado de incumplir sus condiciones de libertad provisional y, así, ayudarlos a tomar decisiones de libertad provisional o detención justas, basadas en criterios objetivos y confiables. El segundo, proporcionar servicios profesionales de supervisión para imputados de alto riesgo, que de lo contrario no serían liberados en espera del juicio.

Esencialmente, el proyecto ofreció un modelo institucional para proporcionar a los funcionarios judiciales y otros de la justicia penal las herramientas que les permitieran tomar decisiones previas al juicio informadas y racionales, y servicios de supervisión para imputados seleccionados, de modo que se pudiera liberar a la mayor cantidad de detenidos antes del juicio sin un riesgo excesivo para la seguridad pública.

El proyecto convocó a un grupo de trabajo sobre la prisión preventiva en Chihuahua, compuesto por miembros de alto nivel del

Departamento de Seguridad Pública, la oficina del procurador general, el Congreso y el Tribunal Superior de Justicia. Dicho grupo es responsable de mantener el apoyo gubernamental al centro piloto de evaluación y supervisión de liberaciones bajo fianza, y asegurar la coordinación y colaboración eficaces entre los organismos estatales clave, que es fundamental para el éxito del centro. Además, promueve el carácter local en el desarrollo de éste, de manera que posibilite la obtención

Muchos jueces temen a la crítica de los medios informativos y la inquietud pública si liberan a un imputado en espera de un juicio y éste luego comete un delito grave o huye.

de donaciones y apoyo financiero locales que aseguren su existencia en el largo plazo. Mientras era redactado el presente ensayo, autoridades clave del estado (y algunas empresas líderes en Chihuahua) prometieron apoyo institucional y financiero para implementar el centro piloto, aparte de que se había expresado el interés de establecer a finales de 2007 un centro en Ciudad Juárez, la ciudad chihuahuense más grande.

Desafíos futuros

Conforme avanza en la implementación del centro piloto de supervisión y evaluación de liberaciones bajo fianza, el proyecto Justice Initiative-Renace enfrenta diversos desafíos. A nivel operacional, sigue lidiando con un Poder Judicial recalcitrante, al cual le incomoda la responsabilidad adicional de tener que llegar a una resolución antes del juicio en todos los casos de imputados detenidos, independientemente de la gravedad de los cargos. Comprensiblemente, muchos jueces temen a la crítica de los medios informativos y la inquietud pública si liberan a un imputado en espera de un juicio y éste luego comete un delito grave o huye. La libertad provisional errónea de un imputado peligroso podría también desacreditar el trabajo del centro, en el contexto de una sociedad plagada de delitos violentos.

Otro desafío está relacionado con la implementación e impacto de las reformas más amplias a la justicia penal que están en curso en Chihuahua. Está por verse si la ambiciosa transición de un sistema inquisitorio a uno acusatorio, adversarial y oral puede lograrse, debido a los grandes cambios que implica en la manera como se administra la justicia. Los responsables de elaborar políticas públicas han concedido poco tiempo y recursos limitados para capacitar a jueces, fiscales, agentes de policía y abogados

defensores encargados de que el nuevo sistema funcione eficazmente. Si el impulso por la reforma más amplia menguara o incluso desapareciera, es probable que resulten afectada del mismo modo la reforma a las prácticas de prisión preventiva.

Aunque hasta ahora la Fiscalía General y la Secretaría de Seguridad Pública han sido fervientes defensoras de la misión que se ha propuesto el centro piloto, queda por ver cómo reaccionarán en la práctica los agentes del sistema. Como ocurre en casi todo México, el sistema de ayuda legal en Chihuahua es débil y cuenta con poco financiamiento. Los abogados defensores carecen de experiencia en la obtención de información relevante y la argumentación convincente para obtener la libertad provisional de sus clientes. El centro tendrá que ser diligente en cuanto a la extensión de sus servicios y la capacitación que ofrezca si se quiere que los recursos estén a disposición de todos los litigantes. Finalmente, ha de considerarse la presión del tiempo: el proyecto debe encontrar formas de asegurar que antes del inicio formal de operaciones, los actores del sistema no retomen antiguos hábitos y hagan fracasar la reforma.

La reforma a la justicia penal a nivel federal continúa pendiente.⁷ En el momento en el que era redactado este texto entró al Congreso una propuesta progresista de refor-

ma, que entre otras cosas incluía una nueva política federal sobre prisión preventiva basada en el caso de Chihuahua. Así, por ejemplo, de ser implementada eliminaría la distinción entre delitos “graves” y “no graves”, y concedería a todos los imputados, en principio, el derecho a libertad bajo fianza. Dicha propuesta cuenta con el apoyo de los principales partidos políticos y diferentes organizaciones de la sociedad civil.⁸ Sin embargo, existe otra propuesta redactada por el ala conservadora del partido gobernante, el PAN, que exhibe la vulnerabilidad de la reforma, pues sugiere que sea ampliada la clasificación de delitos “graves”, para los que está prohibida la libertad provisional. De este modo, todas las formas de crimen organizado, definido como cualquier delito que involucre la colusión de dos o más personas, se clasificaría como “grave”; esto incluiría, por ejemplo, a tres personas que se confabulan para arrebatar una bolsa.

Para tener éxito, el proyecto Justice Initiative-Renace debe prever y enfrentar los desafíos analizados. A la fecha, ha capacitado a fiscales y jueces en Chihuahua sobre el uso de la evaluación de la fianza y servicios de supervisión. Si dichas capacitaciones se repiten con regularidad y se extienden a los abogados defensores y agentes de policía puede minimizarse la aprension que el personal de la justicia penal pudiera tener acerca del nuevo sistema de

prisión preventiva y el centro piloto. El proyecto deberá también trabajar con los medios de comunicación y grupos de la sociedad civil, para difundir y promover los beneficios del nuevo sistema, y de la evaluación y supervisión de liberaciones bajo fianza. Idealmente, las evaluaciones regulares del centro demostrarán su impacto positivo en indicadores como los índices de fuga y la conducta de los imputados que son liberados mientras esperan la terminación de sus juicios.

A más largo plazo, el proyecto espera establecer un foro interestatal para permitir a las personas responsables de elaborar políticas públicas y a funcionarios de la justicia penal intercambiar “buenas prácticas” sobre la implementación de la reforma a la prisión preventiva. Tal foro puede servir como plataforma para promover la reforma a la prisión preventiva en todo el país y, por lo tanto, disipar el riesgo de que tales reformas fracasen en un estado en particular. Aparte, puede cumplir una función importante en el alineamiento de las propuestas de reforma federales con las de nivel estatal.

Ucrania: Mejoramiento de la prisión preventiva mediante la capacitación judicial

Según el Código de Procedimiento Penal de Ucrania, la prisión preventiva sólo puede imponerse si hay fundamentos razonables para suponer que un imputado intentará

fugarse, obstruir la investigación o continuar sus actividades delictivas. Para determinar el tipo de restricción que se concederá, un juez debe tomar en cuenta la gravedad del presunto delito, al igual que la edad, la salud, las circunstancias familiares, la situación económica, la actividad laboral y el lugar de residencia del imputado en espera de juicio.

El código estipula que sólo puede imponerse prisión preventiva si el delito es punible con más de tres años de prisión; una excepción estipula la prisión preventiva, incluso para imputados acusados de delitos menores, en “circunstancias excepcionales” en las que, por ejemplo, un imputado no posea domicilio fijo, tenga antecedentes de fuga o no pueda verificarse su verdadera identidad.

Dicha legislación no permite imponer prisión preventiva sólo sobre la base del delito, aunque no siempre fue así; antes de las importantes modificaciones al Código de Procedimiento Penal, en 2001, la prisión preventiva podía aplicarse considerando la gravedad del delito. Estas reformas también “judicializaron” (es decir, transfirieron de los fiscales a los jueces) todas las facultades de toma de decisiones relacionadas con las restricciones a la libertad individual, incluida las de imponer prisión preventiva.⁹ Asimismo, alinearon en gran parte el régimen de prisión preventiva ucraniana con los requerimientos del Convenio

Europeo de Derechos Humanos.¹⁰ Al momento de aplicarlas el país tenía uno de los mayores índices de encarcelamiento y prisión preventiva en Europa,¹¹ y el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura había criticado severamente las condiciones de los establecimientos de prisión preventiva;¹² muchos de éstos se encontraban sobrepoblados de manera crónica y eran terreno fértil para el contagio de enfermedades transmisibles.

La intervención

El Código de Procedimiento Penal modificado presentó una oportunidad para reformar un sistema de prisión preventiva descompuesto e inhumano. Esta apertura legislativa y la importancia estratégica de Ucrania fueron una poderosa combinación para que Justice Initiative se involucrara.¹³ A comienzos de 2002, en cooperación con la International Renaissance Foundation (IRF), una ONG situada en Kiev, implementó un proyecto de tres años para aprovechar al máximo el potencial del nuevo código para limitar el uso de la prisión preventiva,¹⁴ impulsando la calidad de las decisiones judiciales durante la etapa de los procedimientos penales previa al juicio y, por lo tanto, reduciendo los casos donde se usa prisión preventiva.

En la primera etapa, el proyecto realizó Kharkiv, la segunda ciudad más grande de Ucrania, una encues-

ta de prácticas judiciales en la aplicación de la prisión preventiva según el Código de Procedimiento Penal reformado. Fue recogida una muestra representativa de causas judiciales en las que se impuso prisión preventiva durante 2002, para analizar el proceso de toma de decisiones de los jueces.

De acuerdo con la encuesta, la mayoría de los jueces determinaba la prisión preventiva con base en

El Código de Procedimiento Penal modificado presentó una oportunidad para reformar un sistema de prisión preventiva descompuesto e inhumano.

unas cuantas variables, como la gravedad del delito, la falta de un domicilio registrado (en gran medida, éste era un vestigio de los tiempos de la Unión Soviética en los que todo ciudadano debía estar registrado en una dirección), los antecedentes penales y la situación laboral del imputado. Cerca del 69 por ciento de los casos revelaron que las decisiones de detención se basaban en la gravedad del delito. Por lo general, los jueces ignoraban toda la gama de factores que el código consideraba

para decidir qué imputados detener; la mayoría no evaluaba adecuadamente el riesgo de fuga, obstrucción de la justicia o reincidencia que implicaba cada imputado.

También se encontró que las resoluciones de prisión preventiva de los jueces eran discriminatorias hacia los pobres. Cerca del 81 por ciento de los casos encuestados

Abogados estuvieron al servicio de las comisarías policiales para asistir a detenidos en riesgo de ser puestos en prisión preventiva.

involucraban a desempleados—aún cuando éstos constituían “sólo” dos tercios del total de condenados—y apenas el 7 por ciento había contado con un abogado durante la audiencia previa al juicio.

El que, según la encuesta, muchos jueces tendieran a ignorar las principales disposiciones del Código de Procedimiento Penal al decidir sobre la libertad provisional o detención del imputado antes del juicio, condujo a la segunda etapa del proyecto: la producción de una serie de publicaciones, incluido un manual de capacitación sobre

la prisión preventiva, con directrices para jueces sobre la correcta aplicación de la ley de prisión preventiva, para ser usados en programas de capacitación.

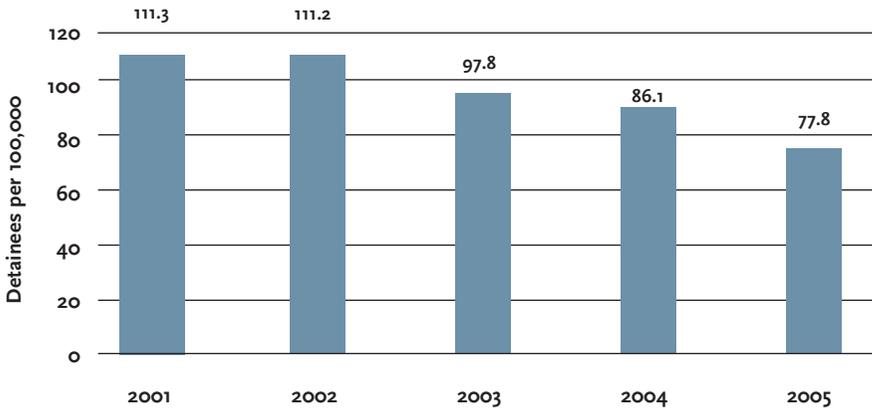
Todos los materiales presentaban ejemplos de “buenas” y “malas” prácticas de prisión preventiva basados en casos reales que los investigadores del proyecto habían encontrado en la encuesta, y enfatizaron los estándares regionales europeos que rigen la aplicación de la prisión preventiva, entre los que se cuenta la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Se contó con el apoyo de un juez de la Suprema Corte como coautor de las directrices e instructor en los cursos, lo cual mejoró significativamente el nivel y presentación de las publicaciones y los programas de capacitación.

En 2004 y 2005, se realizaron en Kharkiv y Kiev una serie de programas de capacitación judicial, ejecutados por el Centro de Estudios Judiciales, ONG con una buena relación de trabajo con el Ministerio de Justicia y la Corte Suprema, y experiencia de varios años en la organización de seminarios de capacitación para jueces ucranianos sobre aspectos del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

La etapa final del proyecto implicó el establecimiento de esquemas piloto de asistencia legal para detenidos en Kiev y Chernihiv, otro centro regional, de modo que abogados

Gráfica 2. Detenidos en prisión preventiva por cada 100,000 habitantes (2001- 2005)



Fuente: Centro de Estudios Jurídicos; Corte Suprema de Ucrania

estuvieron al servicio de las comisarías policiales para asistir a detenidos en riesgo de ser puestos en prisión preventiva.

El impacto

Durante los años del proyecto, el total de detenidos en forma preventiva por cada 100,000 habitantes, en Ucrania, disminuyó de 111 en 2002, a sólo 78 en 2005 (gráfica 2), aparte de que el número de detenidos en prisión preventiva respecto de la población penitenciaria disminuyó del 23 al 18 por ciento.¹⁵ En gran medida, esta disminución no es atribuible al proyecto, pues sólo una mínima parte de los jueces participó en los programas de capacitación de finales de 2005 y los delitos registrados disminuyeron durante

gran parte de este periodo, lo cual pudo influir, a su vez, en la recurrencia a la prisión preventiva.¹⁶

Es interesante observar, sin embargo, que en Kiev, donde una importante cantidad de jueces asistió a las capacitaciones (que en este caso comenzaron en marzo de 2005), la cantidad de detenidos en prisión preventiva se redujo un 4.2 por ciento entre 2004 y 2005, a pesar de que el nivel de delitos registrados en esa capital aumentó (contra la tendencia nacional) cerca del 14 por ciento y la cantidad de imputados 2 por ciento.

Y en Kharkiv (donde se efectuaron los programas de capacitación) las apelaciones contra resoluciones de prisión preventiva de los tribunales inferiores disminuyó 12 por cien-

to en los cinco meses posteriores a la aplicación de dichos programas, en comparación con el lapso similar previo; es probable que lo anterior obedezca, al menos en parte, a la asistencia de los jueces a los programas, en el sentido de que ésta pudiera haber motivado un mayor apego al Código de Procedimiento Penal y a su aplicación en materia de prisión preventiva.

En suma, las actividades de capacitación judicial fueron eficaces para la transformación de actitudes judiciales. En junio de 2005, el Centro de Estudio Judiciales encuestó a jueces de tribunales regionales y locales de Kiev que habían participado en los programas de capacitación, encontrando que el 89 por ciento de los consultados opinaba que la cantidad de imputados detenidos en espera del juicio era excesiva y el 78 por ciento que debían hacerse esfuerzos por reducirla.

Facilitadores del éxito

Sería indispensable una nueva encuesta sobre prácticas judiciales en la aplicación de la prisión preventiva, como la realizada en 2003, para medir con precisión el impacto del proyecto en la calidad de las decisiones judiciales durante la fase previa al juicio. No obstante, es posible afirmar que aquel impactó positivamente en las actitudes y prácticas judiciales. Y dado que se trata de un país que hasta 2001 tuvo uno de los regímenes de prisión preventiva

más draconianos de Europa, cabe preguntarse qué fue lo que permitió al proyecto alcanzar estos logros durante un periodo tan breve. En respuesta, es posible identificar al menos dos razones convincentes.

Primero, el proyecto no fue promovido como una reforma a la prisión preventiva, sino más bien como un componente vital en el esfuerzo gubernamental por humanizar la política y la práctica de la justicia penal, a partir de los estándares europeos de derechos humanos. Se aprovechó una convicción ampliamente compartida entre los planificadores de políticas de justicia penal de Ucrania, en el sentido de que era necesario alejarse de un sistema represivo estilo soviético, incorporando para ello los estándares europeos mencionados.

Segundo, un objetivo fundamental de la política del Gobierno era lograr la incorporación del país al Consejo de Europa (CE). Finalmente, a Ucrania se le permitió unirse al CE en 1995, con la condición de que, entre otras cosas, reformara su sistema de justicia penal según las normas europeas. Las modificaciones al Código de Procedimiento Penal, en 2001, buscaron alinear el procedimiento penal con la Constitución, la cual, a su vez, era resultado del cumplimiento de las obligaciones de Ucrania ante el CE.¹⁷

Inicialmente Ucrania tuvo una relación tensa con el CE: El Comité

Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas y Tratos Inhumanos o Degradantes, ente de control de tratados del CE, visitó las instalaciones de detención preventiva ucranianas en 1998, 1999 y 2000, concluyendo de manera pública que las malas condiciones de los detenidos en prisión preventiva podrían mejorarse concretamente sólo reduciendo su número o el promedio de su estancia en reclusión.

Impacto sostenido

Como resultado de las actividades del proyecto y a instancias de la IRF, el socio de Justice Initiative, varias organizaciones internacionales no lucrativas¹⁸ han comenzado a apoyar iniciativas relacionadas con la prisión preventiva en Ucrania, un avance alentador especialmente si se considera que ninguna de ellas trabajaba en este campo cuando comenzó el proyecto, a finales de 2002.

La IRF, además, continuó con su compromiso de combatir los problemas de la prisión preventiva. En 2006 dio una subvención al Centro de Estudios Judiciales para promover la capacitación de los jueces en el uso de alternativas a la prisión preventiva y organizar sesiones conjuntas de formación práctica para jueces, fiscales y abogados sobre dicho tema, así como para mejorar sus conocimientos sobre buenas prácticas de la prisión pre-

ventiva. Igualmente, hace posible la asistencia legal gratuita a los detenidos en riesgo de ser puestos en prisión preventiva en dos distritos policiales de Kiev.

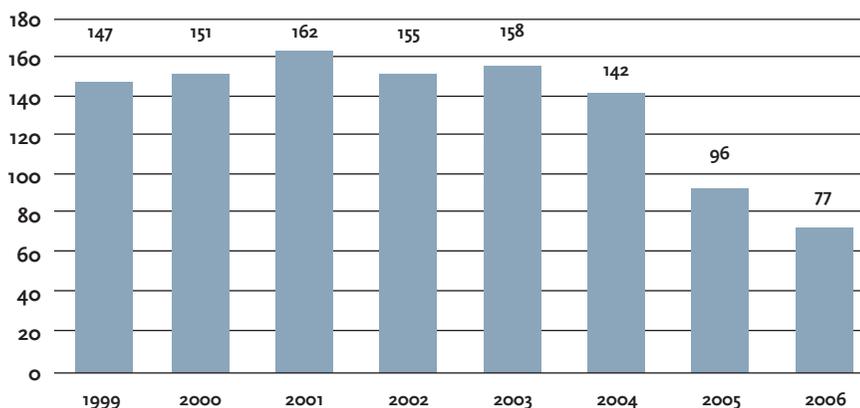
Letonia: la reducción de prisión preventiva mediante la supervisión bajo fianza

Letonia recuperó su independencia en 1991, tras el colapso de la Unión Soviética, y casi inmediatamente este pequeño país báltico con 2,3 millones de habitantes emprendió la reforma de su sistema de justicia penal.

A resultas de aquel proceso, desde finales del siglo XX la legislación letona permite imponer medidas de seguridad previas al juicio siempre que existan motivos suficientes para temer que una persona se fugará, interferirá con la investigación criminal o cometerá nuevos delitos, o para asegurar el cumplimiento de la sentencia. Los funcionarios judiciales deben considerar varios criterios enumerados por la ley para decidir si imponen una medida de seguridad, tales como la gravedad del delito y el carácter del acusado, así como sus circunstancias familiares y personales.

El Código de Procedimiento Penal precisa ocho medidas de seguridad aplicables a las personas que esperan juicio y sólo los jueces tienen la autoridad para imponer las dos más restrictivas: prisión preventiva y arresto domiciliario.

Gráfica 3. Detenidos en prisión preventiva por cada 100,000 habitantes (1999- 2006)



Fuente: Administración de prisiones de Letonia

Corresponde a la policía y al fiscal solicitar la detención de un sospechoso—formalmente y por escrito—a un juez.

A pesar de todo lo anterior y aunque legalmente la detención puede aplicarse como medida de seguridad sólo cuando el presunto delito amerite—una vez sentenciado el autor—una condena de custodia, en realidad son muy pocos los delitos donde no exista el riesgo potencial de encarcelamiento.

Presión reformista

Entre 1991 y 2002, la cantidad de sentenciados en Letonia disminuyó un 21 por ciento, mientras que la de detenidos en prisión preventiva aumentó un 53 por ciento. Del mismo modo, el número de éstos

respecto del total de prisioneros aumentó del 28 al 43 por ciento. Asimismo, desde la perspectiva de los derechos humanos es desconcertante que en 2002 el 63 por ciento de los jóvenes acusados estuviera en prisión preventiva. Los jóvenes arrestados bajo sospecha enfrentaban un riesgo significativamente mayor de ser detenidos preventivamente que los adultos.

Según los datos disponibles,¹⁹ en 2003 el país registró la tasa más alta de detenidos en prisión preventiva de todos los sistemas carcelarios de Europa: 158 por cada 100,000 habitantes, en comparación con el promedio europeo de 66 detenidos (Gráfica 3).

En 2000, una evaluación de Naciones Unidas estimaba que en Letonia “sólo la mitad de la pobla-

ción tras las rejas está presa en condiciones de vida humanas y seguras”. En tales circunstancias, “para muchas o la mayoría de estas personas mejorar como seres humanos durante la detención es imposible, lo que conlleva un impacto negativo en la rehabilitación y en el resto de la vida de esas personas”.²⁰

En un informe de 2001 sobre esta nación, el Comité para la Prevención de la Tortura (CPT) exhibió las condiciones “intolerables” que encontró en establecimientos de prisión preventiva,²¹ y recomendo que fueran replanteadas la ley y la práctica sobre los juicios pendientes de custodia. Entre los estándares internacionales establecidos para limitar el uso de la prisión preventiva, el CPT sugirió específicamente la implementación de una recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa que establece lo siguiente: “Cuando se evalúa si puede evitarse una medida de custodia durante el juicio, la autoridad judicial considerará todas las alternativas disponibles”.²²

Otro informe, publicado a principios de 2002 por el Centro de Derechos Humanos y Estudio Étnicos, advertía que “en 2001 el problema principal de derechos humanos en Letonia seguía siendo el mismo que en años anteriores: un atraso enorme en los tribunales, que tiene como resultado largos periodos de detención preventiva”.²³

A mediados de 2002 el Parlamento reformó el Código de

Procedimiento Penal para agilizar los juicios y con ello reducir la duración promedio de las detenciones en espera de juicio. Al mismo tiempo, estableció un grupo de trabajo para redactar una nueva ley de procedimientos penales.

Dichos avances legislativos, la elevada tasa de prisión preventiva en Letonia, el informe del CPT y las presiones sobre los legisladores para sacar adelante la reforma impuesta

Los jóvenes arrestados bajo sospecha enfrentaban un riesgo significativamente mayor de ser detenidos preventivamente que los adultos.

por el anhelo de Letonia de integrarse a la Unión Europea (UE) ofrecieron una oportunidad histórica para promover un cambio integral en la prisión preventiva.

La intervención

En septiembre de 2002, Justice Initiative y el Centro para la Política Pública PROVIDUS, con sede en Riga (la capital), emprendieron un proyecto de tres años para reducir el número de jóvenes y adultos jóvenes en prisión preventiva.

Con la finalidad de comprender la elevada tasa de prisión preventiva y formular recomendaciones para disminuirla, se realizó una evalua-

ción de las prácticas de prisión preventiva. Durante 2002 y 2003 el proyecto analizó 300 archivos de causas penales seleccionadas en forma aleatoria y que involucraban a personas acusadas a las cuales se les aplicó prisión preventiva. Un segundo estudio, en 2003, buscó recoger opiniones de jueces, fiscales y agentes de policía sobre los problemas de la prisión preventiva.

Ambos ejercicios proporcionaron la base empírica para identificar los problemas en este régimen de custodia en el país, y se descubrió que a menudo la legislación respectiva era interpretada incorrectamente, además de que en sí misma era poco clara y no siempre se ajustaba a los estándares internacionales.

En respuesta, el proyecto comisionó a un renombrado experto para asesorar a los responsables de elaborar políticas públicas en la formulación de enmiendas al Código de Procedimiento Penal acordes con los estándares europeos en materia de prisión preventiva. También quiso responder al aspecto de la oferta en el abuso de la detención, es decir, en el proceso mediante el cual las personas llegan a ser detenidas y aquello que determina si permanecerán o no en tal calidad. Estableció, entonces, dos centros piloto para demostrar cómo puede funcionar un sistema de supervisión de libertad provisional; el primero de ellos fue creado en diciembre de 2003, en la ciudad costera de Liepaja.

Desde el principio, la capacidad del proyecto para implementar un programa eficaz de supervisión de liberaciones bajo fianza se vio acotada por la legislación, que no incluía tal supervisión como medida de seguridad para las personas en espera de juicio. A causa lo anterior se decidió que en vez de supervisión de libertad provisional bajo fianza, se intentaría funcionar a partir de una medida cautelar prevista en la ley: la supervisión policial. Tal medida fue establecida para restringir la libertad de movimiento de un acusado. En particular, no se le permite, sin autorización de la policía, el fiscal o un tribunal, abandonar la zona de residencia permanente o temporal, ni frecuentar sitios y establecimientos específicos, y debe presentarse a la policía periódicamente. Sin embargo, la ley limita las condiciones de supervisión policial y para los tribunales es imposible decidir la supervisión de libertad provisional bajo fianza como si se tratara de supervisión policial.²⁴ El proyecto respondió a esta laguna legislativa suscribiendo una serie de acuerdos de cooperación con la policía, los fiscales y los tribunales en Liepaja, para establecer apoyo formal para el Centro de Liepaja y sus actividades.

Los acusados bajo supervisión policial debían cumplir ciertas normas para permanecer en libertad en espera del juicio. Informalmente, el centro de Liepaja estableció sus propias normas para los usuarios; por

ejemplo, todo aquel que se consideró sometido a supervisión de libertad provisional bajo fianza debió comprometerse a participar en actividades regulares del centro y no consumir drogas mientras permaneciera en el mismo. La debilidad de este enfoque informal residía en que la policía y los tribunales no tienen poder para sancionar a los acusados que incumplan las normas del centro. La policía sólo puede reaccionar en los casos donde el acusado infrinja las condiciones de libertad provisional bajo supervisión policial impuestos por el tribunal. En términos prácticos, el personal del centro podía ejercer cierta influencia para que los acusados cumplan con sus normas. A menudo los jueces solicitaban al centro informes previos a la sentencia, en representación de sus clientes condenados por los tribunales; puesto que los informes positivos pueden influir en los tribunales para que impongan sentencias menos severas, los usuarios del centro, o al menos aquellos que pensaban que podían ser condenados, tenían un incentivo para cooperar con el personal.

Durante su primer año, el centro de Liepaja tuvo dificultades para establecerse como servicio de supervisión de liberaciones bajo fianza. Inicialmente, el personal formuló numerosos informes previos a sentencias y supervisó a los condenados, funcionando como un servicio de libertad condicional.

Por razones estratégicas, el proyecto decidió que realizara dichas funciones, a petición de la policía, la fiscalía y los tribunales; de ese modo podría establecerse una buena relación con los actores de la justicia penal local, y dar al centro una imagen profesional y digna de confianza. Fue hasta la apertura de la oficina del Servicio de Libertad Condicional del Estado en Liepaja, a finales de 2005, que el centro pudo concentrarse en la supervisión de liberaciones bajo fianza.

El segundo centro piloto fue abierto en mayo de 2005, en la ciudad de Rezekne, que en ese momento tenía la tasa de delitos más alta del país y donde el 54 por ciento de los jóvenes arrestados permanecían presos en espera de juicio.

Falta de permanencia

A finales de 2006, el centro de Liepaja cerró sus puertas, y el de Rezekne haría lo mismo en septiembre de 2007. La principal razón es la incapacidad del proyecto para asegurar el financiamiento de aquellos a largo plazo. Desde el inicio sólo financió al centro de Liepaja, mientras que el de Rezekne recibía ayuda financiera y en especie de la municipalidad, aunque muy modesta.

Diversos motivos explican, por otra parte, el que los centros piloto no perduraran ni condujeran al desarrollo de nuevos centros de supervisión de liberaciones bajo fianza en otras partes de Letonia.

En su etapa inicial el proyecto se beneficiaba de los contactos de alto nivel que PROVIDUS había cultivado en el sistema de justicia penal. Esta organización gozaba de gran credibilidad en el sector gubernamental y se le había invitado a participar en grupos de trabajo oficiales, entre los cuales se cuenta uno para establecer un servicio de libertad condicional de alcance nacional. Cuando se creó el centro de Liepaja, el proyecto se aventuró a recibir el apoyo del Ministerio de Justicia, y en especial de su ministro, para reformar el Código de Procedimiento Penal e incorporar formalmente la supervisión de libertad provisional bajo fianza como una alternativa a la prisión preventiva. Dicha enmienda, a su vez, habría impuesto sobre el nuevo Servicio de Libertad Condicional del país la responsabilidad de proveer servicios de supervisión de liberaciones bajo fianza. En ese momento, el Servicio de Libertad Condicional mostró interés en proporcionar tales servicios mediante su propio personal y oficinas en ciertos lugares, y al mismo tiempo financiar y contratar organizaciones de la sociedad civil para brindar supervisión de liberaciones bajo fianza en otras localidades (sobre la base del modelo del centro de Liepaja, administrado por una organización no gubernamental).

A principios de 2004 se derrumbó la coalición gobernante del país y

el proyecto no pudo establecer con el nuevo ministro de Justicia la buena relación que había tenido con su predecesor. Éste fue un serio contratiempo para el proyecto cuando el nuevo Código de Procedimiento Penal de Letonia, que entró en vigor en octubre de 2005, no incluyó la supervisión de libertad bajo fianza como alternativa a la prisión preventiva, debido precisamente a la falta de apoyo del Ministerio de Justicia.

La amenaza de que el lento avance de la reforma al régimen de prisión preventiva podría retrasar su ingreso a la Unión Europea perdió sentido una vez que Letonia se unió a aquella, en mayo de 2004. Además, entre el 2003 y 2006 la cantidad de detenidos en prisión preventiva disminuyó drásticamente, de 158 a 77 por cada 100,000 habitantes, (consultar Gráfica 3, arriba). La causa de esto último es atribuida a la apertura de las nuevas instalaciones de los tribunales y a un aumento en el número de jueces en la ciudad de Riga (donde vive un tercio de los letones) en 2003. Casi al mismo tiempo, las modificaciones del Código de Procedimiento Penal abreviaron la fase de investigación previa al juicio en ciertas circunstancias e impusieron límites legales a la duración máxima de la detención. Aunado a ello, una mayor atención a los programas de formación judicial en los años previos al ingreso de Letonia a la UE permitió una mayor

conciencia de los jueces acerca de los estándares europeos referentes a la prisión preventiva.

Oportunidades a futuro

Desalienta que el primer centro piloto de supervisión bajo fianza del proyecto en Liepaja cerrara sus puertas luego de tres años, y el de Rezekne a sólo dos años de funcionamiento. Y a pesar de ello, el proyecto tuvo éxito en ubicar el concepto de supervisión de libertad bajo fianza en la agenda de los planificadores de políticas letones.

A finales de 2006 el Servicio de Libertad Condicional del Estado hizo un comentario positivo sobre el impacto de los centros piloto en un informe al Ministerio de Justicia; hizo notar que los servicios de supervisión de libertad bajo fianza proporcionan una atención eficaz y personalizada a las personas con problemas de observancia de las normas legales, transformando la conducta de jóvenes acusados y alentándolos a llevar una vida respetuosa de la ley.²⁵

En un documento de estratégico que abarcaba el periodo 2007- 2009, el Ministerio de Justicia se comprometió a redactar un plan de implementación para un servicio de supervisión de libertad bajo fianza nacional que entraría en vigor en 2009. PROVIDUS, dicho ministerio y el Servicio de Libertad Condicional del Estado desarrollan una propuesta de

proyecto para solicitar ayuda financiera internacional.²⁶

PROVIDUS, además, hace las veces de grupo de trabajo en el Ministerio de Justicia encargado de plantear propuestas de enmienda al Código de Procedimiento Penal. Es probable que estas propuestas (las cuales buscarán que la supervisión de libertad bajo fianza sea una alternativa a la prisión preventiva) cuen-

El proyecto tuvo éxito en ubicar el concepto de supervisión de libertad bajo fianza en la agenda de los planificadores de políticas letones.

ten con el apoyo tanto del propio ministerio como del Servicio de Libertad Condicional. Pero se ignora cuándo entrará en vigor la reforma correspondiente. Las tareas de supervisión de liberaciones bajo fianza a nivel nacional requerirán de importantes recursos financieros y la ampliación del Servicio de Libertad Condicional como posible agencia responsable de la implementación eficaz de los servicios de supervisión. Mientras se escribía el presente ensayo parecía poco probable que lo anterior se concretara antes de 2009 o 2010.²⁷

Conclusión

Justice Initiative enfrenta al menos tres importantes desafíos en su misión por una reforma a escala mundial en favor de la prisión preventiva respetuosa de los derechos. En primer lugar, la justicia penal sigue siendo un fenómeno local y diverso, a pesar de la presión por homogenizarla como parte de los procesos de globalización. En segundo, nuestro conocimiento del carácter de las prácticas de prisión preventiva es limitado y la información necesaria para comprender a distancia los problemas locales no puede conseguirse fácilmente. En tercer lugar, la gama de soluciones propuestas para muchos de los problemas que plantea la prisión preventiva es reducida, a menudo altamente local y casi siempre costosa. Aparte, la historia de trasplantes legales específicos, en la forma de préstamo o adopción de pactos jurídicos internacionales, está llena de casos de profundas incompatibilidades. No está claro que los recursos utilizados para resolver problemas en un país puedan transferirse fácilmente a otros.

Para mitigar estos desafíos, Justice Initiative ha adoptado los principios de diversidad, colaboración y réplica de sus programas. Promover mejores decisiones respecto de la detención preventiva en el mundo exige un enfoque ecléctico, con respuestas ágiles para diferentes entornos y expectativas cambiantes. Crear el entorno propicio para detonar un cambio duradero en el ámbito de la prisión preventiva requiere de nuevos tipos de colaboración entre los gobiernos y las ONG. La cooperación con los donantes nos permite fortalecer los esfuerzos actuales para mejorar la justicia y beneficiarnos del conocimiento y la experiencia locales. En algunos casos, es posible que recomendemos adaptar proyectos existentes para probar su capacidad de aplicación en otras partes del mundo, o bien buscar que nuestros proyectos generen aprendizaje que otros aplicarán en situaciones análogas y, por lo tanto, que sirvan como catalizadores de procesos de transformación en el escenario de una reforma a la prisión preventiva respetuosa de los derechos humanos.

Notes

1. Los autores son miembros o ex miembros del Programa Reforma al Sistema Nacional de Justicia Penal de Open Society Justice Initiative.
2. *World Prison Brief Online*, Centro Internacional de Estudios Penitenciarios en: www.prisonstudies.org (17 de enero de 2007).
3. La reforma a la seguridad pública y al sistema de justicia penal propuesta por la administración de Fox era ambiciosa; implicaba revisar numerosas disposiciones constitucionales, promulgar seis nuevas leyes y modificar otras ocho.

4. Guillermo Zepeda Lecuona, *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*, Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación para el Desarrollo, Ciudad de México, 2004, p. 220.

5. ACTUALIZACIÓN - Desde la publicación de este tomo en Inglés varios cambios ocurrieron en el Proyecto Justice Initiative-Renace. Entre estos se encuentra el enfoque estatal, que ha cambiado de Chihuahua a Morelos, la aprobación de la reforma constitucional federal, que requiere que todos los estados conviertan su sistema penal inquisitorio a un sistema acusatorio, (ver nota # 7) y la adición del Instituto para la Seguridad y Democracia (INSyDE) como colaborador en el Proyecto Justice Initiative-Renace, el cual ahora se titula: Proyecto de Presunción de Inocencia.

6. Los servicios de evaluación y supervisión de la libertad provisional bajo fianza se conocen como “servicios con antelación al juicio” (PTS, por sus siglas en inglés), en los Estados Unidos, donde han existido por más tiempo. En Estados Unidos, generalmente en la etapa de *evaluación*, los antecedentes de un imputado, incluida la información de sus antecedentes penales, los obtiene y verifica una parte imparcial. Se evalúan los riesgos de que el imputado se fugue, interfiera con la administración de la justicia o cometa un delito grave mientras espera juicio. Sobre la base de esta evaluación se hace una recomendación al juez que presida la audiencia relativa a la fianza, acerca de si debería liberarse al imputado antes del juicio y, de ser así, bajo qué condiciones. Este mecanismo proporciona a los jueces la información necesaria para tomar decisiones instruidas. La función de *supervisión*, a su vez, proporciona una variedad de opciones para los imputados, a quienes de otra forma un juez no concedería la libertad provisional antes del juicio; por ejemplo, los PTS pueden proporcionar exámenes de detección de drogas a aquellos imputados a los cuales el juez ha ordenado ingresar a tratamiento de rehabilitación, y visitas o llamadas telefónicas a los imputados en reclusión domiciliaria.

7. ACTUALIZACIÓN—La reforma federal se aprobó después de publicado este escrito en Inglés. El 30 de abril 19 de las 31 legislaturas estatales de México aprobaron la iniciativa federal. La misma debe de implementarse en 8 años a partir de la publicación de la ley aprobada. Las reformas constitucionales aprobadas requieren que sea el procurador (fiscal) quien pida la prisión preventiva y la justifique cuando otras alternativas no privativas a la libertad no basten para garantizar la presencia del acusado en el proceso, salvaguardar la integridad de la investigación, y proteger a la víctima, a los testigos o a la comunidad. Sin embargo la misma provisión añade un grupo de ofensas, y categorías de ofensas, que, aun solo en la etapa de alegato, conllevan prisión preventiva mandataria sin excepciones. Estas ofensas son: crimen organizado, homicidio culposo, violación, raptó, crímenes cometidos a través de violencia como utilizando explosivos y armas, y ofensas clasificadas como “grave” por leyes secundarias contra la seguridad nacional, el narcotráfico y el “libre desarrollo de la personalidad”.

8. La propuesta para la reforma a nivel federal se presentó al Congreso a finales de 2006, a través de la Red Nacional a Favor de Juicios Orales y Debido Proceso Legal.

9. Según el sistema anterior a 2001, un fiscal tomaba la decisión de detener a alguien sin contar con el escrutinio judicial moderno o de algún grupo independiente.

10. El Consejo de Europa (del que Ucrania es miembro desde 1995) recomienda que al decidir si detener o no a una persona, un tribunal debe considerar: i) la gravedad del presunto delito; ii) la solidez de la evidencia de que el imputado cometió el delito; iii) la pena que se incurriría luego de la condena; iv) el carácter y los lazos personales y comunitarios del imputado, y v) la conducta de éste. Consultar: Recomendación de Consejo de Europa N°. R (80) 11 del Comité de Ministros a los Estados miembros en relación con la custodia pendiente de juicio (27 de junio de 1980), <https://wcm.coe.int/ViewDoc.jsp?id=679045&Lang=en>

11. *Estadística penal anual del Consejo de Europa: Encuesta de 2002*, preparada por Marcelo F. Aebi, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2003.

12. *Report to the Ukrainian Government on the visit to Ukraine Carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 24 November to 6 December 2002*, CPT/Inf (2004) 35, Consejo de Europa, Estrasburgo, diciembre de 2004.

13. Ucrania, que logró su independencia política de Rusia en 1991, es el segundo país más grande y el sexto más poblado de Europa (en 2006 su población era de 46,7 millones).

14. La IRF, miembro de la red de Fundaciones Soros, es una organización independiente, no lucrativa, y una de las más grandes de Ucrania, donde desde 1990 ha financiado y ayudado a implementar reformas legales y proyectos para fortalecer el Estado de derecho.

15. Centro de Estudios Judiciales, Evaluación de efectividad de la implementación del proyecto “Disminución de la prisión preventiva en Ucrania: Control y creación de habilidades judiciales” (2006).

16. Durante 2002 y 2003 la tasa de delitos registrados aumentó de 939 a 1,168 casos por cada 100,000 habitantes, aunque en 2004 y 2005 disminuyó, respectivamente, a 1,100 y 1,035.

17. Afiliada al Consejo de Europa, la Comisión de Venecia para la Democracia por el Derecho examinó un borrador de la Constitución ucraniana. *Consulte* Opinion on the Draft Constitution of Ukraine [texto aprobado por la Comisión Constitucional del 11 de marzo de 1996 (CDL (96) 15), disponible en: [www.venice.coe.int/docs/1996/CDL\(1996\)020-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL(1996)020-e.asp)].

18. Incluyendo la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, y la Iniciativa Legal de Europa Central y Oriental del Colegio de Abogados Estadounidenses.

19. Los de la Federación Rusa no estaban disponibles. Consultar Marcelo F. Aebi, *Council of Europe Annual Penal Statistics, Survey 2003*, SPACE I, Consejo de Europa, Estrasburgo, 17 de mayo de 2004, p. 23.

20. *Putting People First. Challenges and Opportunities for Cooperation between Latvia and the United Nations*, Evaluación Conjunta de País, de Naciones Unidas, junio de 2000 (se desconoce lugar de publicación), p. 26.

21. *Report to the Latvian Government on the visit to Latvia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 24 January to 3 February 1999*, CPT/Inf (2001) 27, Consejo de Europa, Estrasburgo, 22 de noviembre de 2001, pp. 36 y 46.

22. Recomendación N°. R (80) 11 del Comité de Ministros del Consejo de Europa. Consultar: *Report to the Latvian Government on the visit to Latvia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 24 January to 3 February 1999*, CPT/Inf (2001) 27, Consejo de Europa, Estrasburgo, 22 de noviembre de 2001, p. 42.

23. *Human Rights in Latvia in 2001*, Centro de Derechos Humanos y Estudios Étnicos de Letonia, Riga, marzo de 2002, p. 7, en: www.humanrights.org.lv/upload_file/LCESC%20atskaite%202001%20ANG.pdf, (1 de febrero de 2007).

24. En lo concerniente a la supervisión policial, la ley sólo permite cuatro condiciones: asistencia obligatoria a la escuela, arresto domiciliario, prohibición de ir a ciertos lugares y presentarse regularmente en una comisaría policial. Consultar Artículo 75, Código de Procedimiento Penal de Letonia de 1961, y sus enmiendas.

25. Comunicación personal, Inese Avota, coordinadora del proyecto Supervisión bajo fianza y alternativas a la custodia, Centro de Políticas Públicas PROVIDUS, 27 de enero de 2007.

26. Se busca financiamiento a través del Mecanismo de financiamiento noruego, que pone a disposición 1,17 mil millones de euros a diez nuevos estados del Área Económica Europea, incluida Letonia, para ser aplicados en una amplia gama de sectores prioritarios.

27. Comunicación personal, Inese Avota, coordinadora del proyecto Supervisión bajo fianza y alternativas a la custodia, Centro de Políticas Públicas PROVIDUS, 27 de enero de 2007.

La correlación entre política, datos y detención: Reflexiones sobre esfuerzos reformistas

Robert O. Varenik¹ comenta los esfuerzos de reforma en el tema de la detención preventiva y las lecciones que se extraen de ellos.

Dentro del ya complejo terreno de la política judicial penal, los asuntos relativos a la detención y las penas son especialmente delicados. El caso de la detención *preventiva*—previa a una sentencia condenatoria—se complica aún más porque la población afectada² es, a menudo, no sólo pobre, sino cambiante, compleja, y difícil de documentar y aun describir.

En consecuencia, las estadísticas casi nunca son precisas, no obstante que en muchos países la población de reclusos en detención preventiva es significativamente mayor al resto de la población penitenciaria. Es difícil incluso medir el impacto de los esfuerzos de reforma o las causas de un resultado específico de dichos esfuerzos. No sorprende, pues, que muchas sociedades hayan dejado de tomar en serio el mandato del derecho internacional según el cual la detención de acusados (presuntamente inocentes) debe ser la excepción en vez de la regla.

A pesar de las dificultades implícitas, existe un número creciente de intentos a nivel mundial por fijar políticas de detención previa al juicio, entre los que destacan los esfuerzos legislativos de Chile y Rusia; la creación de una nueva entidad administrativa en Sudáfrica; la reestructuración administrativa de distintos procesos administrativos en dependencias en Estados Unidos; y los esfuerzos ciudadanos en la inspección de centros de detención en India y Malawi, y de representación legal en Nigeria. Pero, ¿consiguen estas iniciativas remontar las dificultades en el ámbito político, así como la falta de información estadística? ¿Aportan indicios confiables para evaluar apropiadamente los problemas (y soluciones)?

Con todo este contexto, el presente ensayo propone que los reformadores se enfoquen en aclarar los retos que desean alcanzar y los resultados que lleguen a obtener, así como en la manera como fundamentan sus argumentos, lo cual les permitirá considerar un mayor rango de variables políticas. Los éxitos y fracasos—si así se quieren

ver—de estas iniciativas diversas en sus contextos y contenidos llevan a tal conclusión.

Vistas a través de la lente que nos aporta nuestra muy general visión política y unos datos escasos, las experiencias pueden agruparse según unas pocas narrativas esenciales que resaltan las dificultades en el manejo tanto de la política como de las mediciones en el ámbito de la reforma a la detención preventiva.

En un primer grupo, que incluye a Chile, Rusia y Sudáfrica, la política de reforma decayó conduciendo a un movimiento opuesto que acarrió la derogación de las leyes, o, en el caso de Sudáfrica, el abandono administrativo gradual del proyecto piloto y las prácticas que éste inculcaba. En un segundo grupo, que forman Malawi e India, el apoyo político parece ser significativo y sostenido, pero los mismos reformadores expresan dudas sobre como interpretar los resultados de estas reformas y la relación de las mismas a los resultados. En Nigeria y Estados Unidos, que integran el tercer grupo, los legisladores pudieron generar resultados valiosos para los funcionarios interesados y contaron con la capacidad técnica para demostrar el carácter apropiado de su enfoque y del cálculo del impacto, de modo que, según parece, las reformas proseguirán.

Con frecuencia los andamiajes políticos y técnicos del éxito se

entrelazan profundamente. Una fórmula sucinta de reforma exitosa requiere que se proporcione “información, opciones e incentivos”³ a quienes toman y ejecutan las decisiones. Vale decir que los funcionarios públicos necesitan más que una serie de ideas innovadoras; requieren, además, nuevos conocimientos que los ayuden a tomar buenas decisiones y un conjunto

Es difícil incluso medir el impacto de los esfuerzos de reforma o las causas de un resultado específico de dichos esfuerzos.

de razones políticas que los impulsen a la acción. La experiencia habitual en la materia parece sugerir que, en lo referente a las políticas reformistas, los incentivos son clave para constituir un buen punto de partida.

Como señala Olga Schwartz, un código de procedimientos penales reformista se mantuvo congelado por mucho tiempo en la Duma de Rusia, hasta que un aliado inesperado, el presidente entrante Vladimir Putin, le dio impulso, en lo que fue (como puede colegirse tras una visión retrospectiva) un gesto temprano de una larga campaña encaminada a limitar la influencia

del Poder Judicial y el *establishment* legal. Otras elites políticas apoyaron estas reformas, aunque por razones distintas, que incluían un anhelo de mayor aproximación a Occidente y la necesidad de responder a las presiones del Consejo de Europa y los activistas por los derechos humanos de Rusia en el ámbito penal. La mayoría de los funcionarios ejecutores, especialmente los fiscales, se opuso a las reformas por

La prueba decisiva de una reforma no resulta ser lo que puede lograr, sino lo que es capaz de mantener.

razones tanto institucionales como ideológicas. Sabedores de que las oportunidades abiertas por esta inverosímil coalición eran evanescentes, un reducido grupo de líderes reformistas en posiciones clave aprovechó astutamente para limitar la influencia de los fiscales y otros opositores sobre el grupo de trabajo legislativo, y asegurar así la rápida aprobación de un código revisado.

Aun así, las experiencias de Rusia y Chile permiten suponer que la identificación y hasta la neutralización temporal de opositores a reformas pueden no bastar. Los opositores resurgieron, revigorizados, sin demora. En Rusia, las elecciones posteriores redujeron las fuerzas de los legisladores reformistas,

mientras una Presidencia indiferente dirigió un grupo de trabajo reconstituido que menoscabó importantes aspectos de la reforma sólo un año después de su aprobación. Los reformadores clave se habían concentrado en obtener una victoria al presentarse la oportunidad, acortando así el periodo de debate y excluyendo a los opositores, en vez de atraerlos o negociar con ellos un compromiso duradero. En vista de que no pudieron persuadir a los adversarios hacia su posición o presentarles razones para que desistiesen—por lo menos—de oposición, éstos se mantuvieron firmes, aguardaron su hora y tuvieron la siguiente, si bien no la última, palabra acerca de la reforma.⁴

Al parecer los contrarreformistas fueron ayudados por algunos de los “beneficiarios” de la nueva legislación. Los jueces, quienes nunca estuvieron realmente preparados para ejercer su nueva autoridad ni aplicar las nuevas normas, tras una breve luna de miel (con los reformistas), revirtieron a sus costumbres, secundando automáticamente las peticiones de los fiscales quienes tenían el poder exclusivo de decidir sobre detención preventiva o libertad provisional bajo el procedimiento anterior.

Dado lo inevitable de los cambios políticos, la prueba decisiva de una reforma no resulta ser lo que puede lograr, sino lo que es capaz de mantener. La adversidad, sea en forma de un desastre de relaciones

públicas surgido de una situación mal manejada o de bruscos ladeos en la balanza política, tiene que anticiparse.

En Chile, cuando los opositores a la reforma vieron crecer su influencia sobre el proceso legislativo, los defensores de aquella, si bien ejercían una vehemente resistencia a la abolición de la prisión preventiva, fueron incapaces de responder al discurso demagógico de que con ello aumentaría la impunidad. A pesar de su férrea oposición a los contrarreformadores, aun los más ardientes defensores del cambio carecían de cifras para refutarlos, porque ninguna de las entidades del sistema midió el impacto de la reforma sobre las detenciones, fugas y reincidencias. Algunos académicos que la habían impulsado al principio se unieron a las filas del movimiento contrarreformista, con el argumento de que debían hacerse concesiones parciales para evitar que se desmontara completamente el proyecto original.

Como sostienen Verónica Venegas y Luis Vial, el uso del consenso como recurso político para la toma de decisiones puede haber ocultado hondas diferencias y dejado con la guardia baja a ciertos jugadores incluso en Chile, donde históricamente habían ocurrido cismas ideológicos entre los bandos políticos. La derecha permaneció alerta para atacar en el momento oportuno y lo hizo. Los veteranos de las

campañas rusa y chilena contra la prisión previa al juicio bien podrían recomendar que, al igual que en la política electoral, la hora de comenzar a prepararse para la próxima tanda es justo después de la victoria inicial.

Más allá del ámbito legislativo, el delicado juego de cortejo a partidos durante el proceso de reforma también es crucial. En Estados Unidos, al trabajar estrechamente con instituciones dedicadas a la administración de justicia juvenil, la Iniciativa por Alternativas a la Detención Juvenil identificó numerosas fuentes de retraso e ineficiencia que favorecieron la creciente sobrepoblación penitenciaria. Lecciones aprendidas de la experiencia—por ejemplo, nunca suponer que una dependencia sabe lo que está haciendo la otra—impulsaron al proyecto de reforma a asumir el rol de intermediario y transmisor de información de una manera que lo hizo, igual que al proceso de reforma, valioso para los funcionarios; luego éstos funcionarios se beneficiaron de una serie de soluciones de bajo costo basadas en cambios administrativos en vez de legales.

La Iniciativa Commonwealth de Derechos Humanos, en India, descubrió que los representantes de dependencias tradicionalmente reacias a la intervención de organizaciones no gubernamentales, reaccionaron positivamente a sus críticas sobre los centros de detención

tras una serie de visitas a éstos. El dialogo, alentado por nuevo información, puede ser sorprendentemente fructífero.

En Malawi, necesidades de las fuerzas policiales produjeron una inesperada alianza que inhibió potenciales conflictos. Los reformistas no habían logrado la cooperación policial hasta que su proyecto no gubernamental Servicio Asesor de Asistentes Legales (PAS) se extendió hacia la detención juvenil,

Hay que tratar de aislar y observar los diferentes componentes, para ubicar las áreas problemáticas entre los muchos mecanismos interconectados.

reconocida por la policía como un área problemática. Ofreciéndose a asistir a la policía y a los padres de jóvenes arrestados, el PAS ayudó a desarrollar un mecanismo para desviar a jóvenes acusados del sistema judicial penal en casos apropiados. En correspondencia, a los asistentes legales se les permitió supervisar las entrevistas policiales a los detenidos. El PAS mejoró aún más su posición al reclutar oficiales para entrenar a los asistentes legales en técnicas de entrevistas de investigación y procedimientos de custodia,

lo cual con el tiempo mejoró el trabajo de supervisión de los asistentes legales y reforzó los estándares policiales. La policía contribuyó también con el diseño del código de conducta de los asistentes legales para la supervisión de comisarías.

El PAS se vio forzado a tomar difíciles decisiones para prevenir otra intriga política. En lugar de arriesgarse a un mayor alineamiento con la Colegio de Abogados de Malawi, a la cual percibió correctamente como un actor receloso de las incursiones en el que se consideraba su territorio tradicional, se abstuvo de atender solicitudes de la Judicatura para que enviaran asistentes legales a los tribunales de menor rango, defendiendo de esa forma la posición de que la representación legal ante un juez es un asunto que atañe exclusivamente al Colegio de Abogados local.

Aunque imperativos políticos pueden frustrar la consecución de una política basada en evidencias, el empirismo juega un papel en la toma de decisiones y la preservación de avances políticos. La implementación de políticas de liberación y detención preventiva es una tarea altamente cuantitativa, que se presta a la recopilación y análisis de datos, y ofrece oportunidades para aportar resultados que harán de la reforma un mejor acuerdo para los actores políticos. Según D. Alan Henry, una vez “armado de información” su equipo está listo para comenzar

la politiquería en favor del cambio. El principal aliado de Justice Initiative en su esfuerzo por implementar nuevas normas de liberación previa al juicio en Chihuahua (México) resultó ser el procurador general del estado, quien declaró que si bien abogar por ese tipo de liberación no correspondía con el llamado natural de su despacho, reconocía que los datos producidos por el proyecto aportaban sólidos argumentos a favor de reformas en la materia, por lo cual éste debía ser apoyado.⁵

Dadas las sutiles complejidades de los sistemas de justicia penal, simplemente se repite lo obvio cuando se dice que la reforma debe resultar de un diagnóstico cuidadoso. La búsqueda de la fuente del problema debe asemejarse a la actitud de un mecánico debajo del capó de un automóvil: tratar de aislar y observar los diferentes componentes, para ubicar las áreas problemáticas entre los muchos mecanismos interconectados. Las reformas que surgen plenamente consolidadas, al igual que Minerva salida del cerebro de Júpiter, sin gestación ni investigación rigurosa, pueden ser relevantes y útiles, pero cuando la razón para escoger una modalidad específica de intervención es débil, los resultados pueden ser modestos y el mecanismo de impacto difícil de percibir.

Ni la mayor diligencia vacuna contra sorpresas. Volviendo al caso

de Malawi, la investigación en las prisiones previa al proyecto del PAS reveló una extendida, prolongada e ilegal detención de reclusos que carecían de los conocimientos legales o de representación para cambiar su situación. Sin embargo, la falta de información confiable hizo difícil que pudiera entenderse que lo anterior tenía sus raíces en el proceso penal. Al crearse, en mayo de 2000, el proyecto incluyó diversos recintos penitenciarios. Sólo después de dos años operando descubrió que el problema se hallaba en decisiones tomadas en fases más tempranas del proceso. En 2005 los reformadores se enfrentaron a resultados ambivalentes y difíciles de interpretar: escasa reducción (alrededor del 4 por ciento) en el número de detenidos preventivamente en un periodo de seis años e incremento masivo (74 por ciento) de la población carcelaria.⁶ Al indicar que no podían asegurar si el incremento de la población penitenciaria total se relacionaba con la disminución de la prisión preventiva, reconocieron implícitamente otra duda crucial: se ignora cómo se relacionan la intervención del proyecto y aquella reducción de la cifra de detenidos ante del juicio.

En India, el programa de visitas independientes que realiza la Iniciativa Commonwealth de Derechos Humanos a prisiones de varios estados constituye claramente un modo de intervención

útil en varios aspectos: moviliza a la sociedad civil, crea un precedente fundamental para la supervisión externa y, sin duda, ayuda a individuos que de otra manera carecerían de un defensor. Aún así, para posteriores reformadores que tratan de hacer frente a la prisión preventiva, la verdadera medida de su relevancia probablemente no será la reducción del número de reclusos en detención preventiva (incluso si

El esbozo de un plan de ataque sin una idea clara de los resultados esperados es admitir que no se sabe lo suficiente acerca del objetivo como para determinar exactamente hacia dónde dirigirse.

ésta fuera significativa), sino el grado en el que la Iniciativa Commonwealth de Derechos Humanos consiga que las diversas partes interesadas revisen la maraña de procedimientos e instituciones. Sin duda, este proyecto superó la meta de “aportar claridad en el oscuro ámbito de la administración penitenciaria mediante modos permitidos de intervención comunitaria”, al descubrir, como lo hizo su símil en Malawi, la naturaleza interrelacionada y mutuamente determinada

de los fenómenos de justicia penal. Haciéndose eco del informe de Clifford Msiska en Malawi, R.K. Saxena expresa escepticismo respecto de medidas unidimensionales, pues, al igual que Msiska, sabe que el “precio de una reducción” de reclusos en detención preventiva puede ser el incremento en el número total de convictos y la celeridad para condenarlos. Al observar esta complejidad, Saxena plantea una interrogante invaluable: “¿[Cuál] podría ser un indicador confiable de la reforma en el ámbito de la detención preventiva?”.

En busca de respuestas podríamos recurrir a Malcolm Sparrow, un reputado experto en materia de innovaciones gubernamentales (ex detective con el rango de inspector jefe en Gran Bretaña), quien nos hace un recordatorio aparentemente obvio, pero esencial: definir los indicadores *antes* de decidir el modo de intervención.⁷ El esbozo de un plan de ataque sin una idea clara de los resultados esperados es admitir que no se sabe lo suficiente acerca del objetivo como para determinar exactamente hacia dónde dirigirse.

La incertidumbre de los dos autores de India y Malawi citados no es privativa de ellos y su escepticismo sobre los resultados es sano. Desafortunadamente, en lo que se refiere a la naturaleza del éxito y al modo de medirlo, la detención preventiva se halla todavía en tinieblas. Además, ésta tiene diversas

expresiones problemáticas: entre otras cosas, es excesiva (por demasiado frecuente y/o demasiado prolongado), discriminatoria en su aplicación, presenta fallas en el proceso de toma de decisiones para determinar la detención o la liberación y carece de condiciones materiales adecuadas. Pero, ¿cómo definir cuantitativamente estos problemas? ¿Cuánto es demasiado en el caso de una medida legal? ¿Con qué compararla?

Aun cuando algunos expertos en políticas públicas han comenzado a articular mejores métodos de medición, la mayoría de los legisladores, investigadores y grupos de trabajo en materia de derechos humanos tiene pocas alternativas comparables con un indicador común, que es el porcentaje de personas en prisión preventiva con respecto del total de la población penitenciaria,⁸ el cual puede desorientar, justo por las razones que nuestros reformadores sospechaban: ese porcentaje proporciona sólo una visión parcial de un panorama polifacético. En México, por ejemplo, desde 1995 el porcentaje de reclusos en detención preventiva respecto del total de presidiarios bajó de 50 a 42 por ciento. Esto, a pesar del incremento del 75 por ciento, documentado por Benjamin Naimark-Rowse y sus colegas,⁹ en el número de personas detenidas en espera de juicio, en virtud de que en el mismo periodo la población

penitenciaria se duplicó.¹⁰ Si no se contextualiza esta información, el uso de tal indicador ayuda a ocultar que durante décadas el esquema legislativo mexicano ha sido inflexible y endurecido reiteradamente por temores en materia de seguridad pública, lo cual, a su vez, ha determinado quizá que la liberación preventiva sea una opción inelegible en dos tercios de los delitos procesados.

¿Cuál sería una medida exitosa en el ámbito de la reforma a la detención preventiva (o un modelo de atención al problema)? ¿A qué indicadores se recurriría y a qué camino conducirían (si se supone que no nos limitamos a datos que los gobiernos comúnmente registran y están disponibles)? Para empezar, las cifras de personas detenidas (antes o después de la condena) podrían compararse con el tamaño de la población (y expresarse en términos per cápita), en vez de comparar dos grupos de detenidos entre sí. Para identificar el posible resultado de la actividad gubernamental, que pudiera hacer aumentar o disminuir el número de detenidos, independientemente de cómo se tomen las decisiones sobre liberación o detención, esas cifras podrían compararse con el número de arrestos. Así, la tasa de detención de sospechosos podría expresarse, por ejemplo, como dos reclusos en detención preventiva por cada cinco arrestos. (Debe tenerse cuidado de controlar otros factores, como las

altas tasas de delincuencia juvenil o de bandas, las cuales, al igual que el crimen organizado en general, tienden a registrar mayores tasas de detención preventiva.) El lapso promedio de la detención preventiva podría ser otro indicador útil; el rastreo de lapsos promedio a disposición judicial (lo que toma resolver cada causa en primera instancia) nos diría si una aceleración significativa del proceso judicial está implicada y es una posible causa de la reducción en el número de reclusos en detención preventiva.

Las tasas de condena y un análisis cualitativo del proceso, que incluye desde el arresto, la formulación de cargos y “la audiencia acusatoria” (o sus equivalentes), hasta el veredicto, también podría arrojar luz en cuanto a si otros cambios en la manera en que los jueces conducen las causas pudieran explicar la aparente disminución numérica de reclusos en detención preventiva en comparación con el grupo de sentenciados.

Por supuesto, a medida que se desarrolla el proceso, el análisis de la diligencia y la equidad mostrada por jueces, fiscales y abogados defensores aportaría información adicional invaluable acerca de si los jueces están cambiando realmente la manera de tomar decisiones sobre liberación previa al juicio, aunque la elevada cantidad de “incidentes” relevantes que quisiéramos evaluar pudieran imponer ciertas exigencias

extraordinarias en esta especie de metodología. En suma, la evidencia estadística suficiente (en principio) de un cambio beneficioso sin un “costo” correspondiente podría lucir así: los jueces ordenan detención preventiva en menor proporción,¹¹ mientras otros indicadores se mantienen estables. Volviendo a la recomendación del profesor Sparrow, cuando se cuenta con diversos indicadores y se identifican las líneas del curso a seguir, puede procederse a considerar modos específicos de intervención.

Por supuesto, todo esto podría llevar a los reformadores a conclusiones inquietantes: que el enfoque más factible y fructífero es algo que no puede anticiparse o no forma parte de su repertorio, o que hay muchos más frentes críticos a esta campaña de los considerados. Confrontar este panorama puede plantear a ciertos actores un profundo desafío en varios niveles. Como en el proverbio del hombre que dispone sólo de un martillo, las organizaciones (particularmente, según algunos, aquellas dominadas por abogados) tienden a ver la mayoría de los problemas como clavos aparentemente hechos a la medida de las herramientas que tienen a la mano. Se impone admitir que los problemas se derivan de fuentes diversas e inesperadas, y que se tiene la obligación de considerar múltiples estrategias. Si los recursos son limitados y la agenda de

reforma no es políticamente popular entre la corriente dominante, los grupos a favor de la reforma pueden hallarse presionados para reclutar nuevo personal o socios en condiciones de cubrir las lagunas de capacidad.

Por intimidatorio que resulte el desafío de adaptar las respuestas a los síntomas cuidadosamente medidos, ninguna de las actividades descritas es obsoleta. Una representación legal más efectiva en la etapa previa al juicio podría contribuir a ordenar los hechos de una manera que haga de la liberación una práctica común; los abogados defensores podrían valerse de visitantes entrenados para las entrevistas a detenidos en sus celdas, con el objetivo de obtener datos favorables sobre los hechos. Cambios legislativos apropiados podrían, si se ejecutan fielmente, atacar de forma directa una pronunciada tendencia a practicar detenciones. Desde esta perspectiva, las intervenciones emprendidas en los países mencionados podrían convertirse en investigaciones, como fase inicial de un esfuerzo mejor informado y posiblemente más amplio hacia un cambio medible y sostenible.

Revisar de manera paralela otras experiencias, no sólo por las herramientas usadas, sino para adquirir una perspectiva más amplia de la dinámica de la reforma, es una práctica inhabitual. Ninguna de las experiencias estudiadas aludió a

esfuerzos en otros países, aunque no está claro lo que esto significa. La Justice Initiative percibe un vacío en la literatura e intenta cubrirlo en este volumen. ¿Sería difícil forjar enlaces entre reformadores de distintas naciones debido a la diversidad de las experiencias? En otras palabras: ¿pueden estos recuentos de sistemas diversos servir como fuente relevante de ideas o estímulo útil que motive a los gobiernos autóctonos? ¿Sería fructífero promover la búsqueda de contrapartes y asesoría en el exterior?

De hecho, la gama de experiencias discutidas aquí con frecuencia nos previene a repensar nuestra tendencia a dividir la creación de políticas del ejercicio de la política. Las oportunidades que se pierden de medir (y luego difundir) el impacto de una política son síntoma del fracaso para identificar los aspectos políticos que pudieran influir en grupos con la finalidad de ganar su respaldo. Sin duda, entre más cerca se observan las experiencias específicas, se hace más evidente que la línea que tratamos de trazar establece una amplia interconexión y no una división. Lo que los legisladores sudafricanos pudieron haber visto como un problema técnico—la incompatibilidad de su nuevo software para el sistema de servicios previos al juicio con los sistemas emergentes que empezaban a aplicar el Departamento de Justicia y los tribunales—mostró igualmente,

como sugiere Louise Ehlers en su ensayo, una oportunidad desperdiciada para entender y valorar las motivaciones de los grupos que acababan de invertir inmensas sumas de dinero y un tiempo precioso en el manejo de sus sistemas de información; estos grupos podrían haber sido una audiencia receptiva a nueva información si se le

La sugerencia para activistas y reformadores es poner a las actividades políticas al servicio de la formulación de políticas, y viceversa.

hubiera transmitido de una forma que mejorara, en lugar de competir con ellos, sus esfuerzos recientes.

Tal vez entonces nuestras lecciones, habiendo resistido los intentos por categorizarlas, no sean tan numerosas. Por el contrario, nuestras ideas reduccionistas podrían transmitirse bien, puesto que incorporan naturalmente el contexto local en virtud de su referencia a la política. Reducida a su mínima expresión, la sugerencia para activistas y reformadores es poner a las actividades políticas al servicio de la formulación de políticas, y viceversa. Los datos (por ejemplo, los

elevados u ocultos costos de la detención preventiva, la incidencia de enfermedad y la violencia que afecta a los detenidos que todavía son inocentes ante los ojos de la ley) y el análisis (por ejemplo, las vastas disparidades en decisiones previas al juicio, relacionadas con factores ilegítimos como la raza o la pobreza) pueden solidificar las justificaciones para la reforma o contrarrestar la plataforma opositora. Promover una política de eficiencia económica puede no sólo reconfigurar el debate fuera de los polos tradicionales (la lucha del “duro” contra el “blando”) en materia delictiva, sino estimular un mayor escrutinio del verdadero impacto de las políticas que no tienen fundamento empírico. Atender tanto a la política como al proceso de elaboración de una iniciativa, además del reconocimiento de esta interdependencia, al menos asegura la posición correcta para el éxito, en tanto garantiza que los legisladores estarán orientados hacia los problemas y oportunidades potenciales más importantes.

¿Cómo responderían nuestros reformadores a esta sugerencia? Una respuesta sería que es demasiado peligroso actuar en una arena política caracterizada mucho más por el discurso demagógico que por los detalles. La definición de éxito de un tecnócrata puede ser sublime en su complejidad de matices, pero precisamente por esa razón—su falta

de simplificación—es ridículamente trivial como objetivo político. Los reformadores del código ruso que condujeron tareas de introducción a las entidades ejecutoras, sólo porque sus opositores se aprovecharon de la información resultante para atacar la reforma, podrían decir que su oportunidad política fue demasiado valiosa y frágil como para exponerla a un verdadero diálogo.¹² Dichas son objeciones justas y no podrán refutarse hasta que alguien encabece un enfoque basado en información empírica que inspire a otros a seguir y validar el camino hacia adelante.

¿Esto es factible? ¿Hay asuntos de ejecución que con el impulso político ayuden a introducir y sostener la reforma? El desafío reside en ser capaces de expandir el espectro de asuntos “ganadores”. Sólo en el caso de Estados Unidos se mencionan los costos del encarcelamiento, lo que es una potencial carta de triunfo. Para muchos, esta observación no es sorprendente: en países con altos costos de trabajo y quizá reglas más estrictas en materia de sobrepoblación penitenciaria, ordenar la custodia preventiva de los acusados es mucho más costoso que prácticamente cualquier otro modo de asegurar que el imputado sea enjuiciado sin que hulla o vuelva a delinquir. Aunque algunos gobiernos han hecho del gasto en prisiones una especie de inversión, en un burdo esquema de desarrollo económico local, aquellos con

economías estancadas o debilitadas debieran abocarse a un examen de cómo la sobrepoblación carcelaria priva a la colectividad de recursos (aunque otra tarea titánica es asegurar que los ahorros en verdad se empleen en fines útiles). Promotores de la reforma se han dedicado a exponer las maneras en las que ciertos funcionarios han tratado de ocultar los costos de la construcción de prisiones mediante “financiamiento privatizado” y los riesgos financieros para los gobiernos (y los contribuyentes) que se han comprometido en caso de incumplimiento de esas deudas.¹³

En muchos países el costo marginal de un detenido más es insignificante, pues los costos del trabajo son bajos, los gastos en alimentos y otros artículos para los reclusos son escasos, y el problema de la sobrepoblación penitenciaria no impulsa, a la construcción de nuevas prisiones. Sin embargo, aun en países con costos fijos menores, los cálculos de costos indirectos—pérdida de empleo, mayor riesgo de exposición a enfermedades y violencia, y otros gastos de las familias para mantener al pariente detenido—pueden considerarse significativos. Si lo miramos en detalle, como sugiere Martin Schönteich, la propagación de enfermedades infecciosas tales como la tuberculosis y el SIDA entre los reclusos y por ellos a la población en general una vez en libertad,¹⁴ el impacto en las familias, empresa,

el sistema de atención de salud, y las arcas públicas podría enano otras preocupaciones acerca de encarcelamiento y suavizar la resistencia a la reforma

En México (con un costo estimado per cápita de un quinto del costo en los Estados Unidos)¹⁵, los ahorros públicos reales que se calculan como resultado de un modesto proyecto de supervisión de liberación bajo fianza han demostrado ser un poderoso incentivo para que el gobierno del estado mexicano invierta en una propuesta de la Justice Initiative, encaminada a un esfuerzo por disminuir niveles históricamente altos de detención preventiva.

La ordenación de la experiencia comparada, una rica fuente de datos, tiene valor tanto político como técnico. La merecida reputación de Estados Unidos como país “adicto a la encarcelación” pudiera realzar el efecto de los ejemplos de modalidades alternativas que se consideran aquí. En vista de que las iniciativas exitosas son atractivas en todas partes, los políticos típicamente se interesarán en identificar las ventajas que no se detectaron previamente y que podrían haber impulsado a otros a acoger estas nuevas experiencias.

En algunos casos un enfoque de toma y da de la política pudiera proporcionar una alternativa a “ganar” el debate sobre las políticas públicas. De los ejemplos estudia-

dos, los más exitosos incorporaron de alguna manera este elemento. Destacamos arriba el *quid pro quo* del PAS con la policía de Malawi, institución al frente de un importante segmento de la población a la que se dirigía el proyecto, y la exposición de D. Alan Henry acerca de la búsqueda de incentivos que se pudieran ofrecer a las entidades ejecutoras a fin de obtener su participación. De hecho, un factor común importante en las cinco iniciativas mejor sustentadas fue un arreglo con los grupos que tienen cierto grado de control operacional en la materia. Hasta los organizadores del proyecto en Nigeria, quienes contaban con sólido apoyo en los altos niveles del gobierno, se apresuraron en buscar la cooperación formal de la policía y obtener acuerdos con ellos a nivel distrital.¹⁶ Por el contrario, las historias de esfuerzos legislativos en Chile y Rusia sugieren que los acuerdos entre las distintas facciones fueron tenues o ilusorios y se desvanecieron rápidamente. Los principales promotores de la reforma rusa no fueron capaces de encontrar maneras de evitar cambios clave mediante el compromiso y les tocó, consecuentemente, presenciar la abolición de las reformas lo que, según Olga Schwartz, dio una señal crucial de que la legislatura estaba otra vez a favor de la fiscalía, y provocó así un nuevo aumento importante del número de detenciones. (Irónicamente,

algunos de los reformistas más respetados de Chile, al carecer de datos para rebatir los argumentos de las facciones contrarias, tomaron una actitud de toma y da y se sacrificaron así las partes de la reforma relativas a la detención preventiva, a fin de salvaguardar el cúmulo de la reestructuración del sistema procesal penal chileno). El proyecto de servicios previos al juicio de Sudáfrica, producto del ministro de justicia en muchas facetas, fracasó porque nunca se incorporó debidamente a las partes ejecutoras y se percibía que la innovación esencial del proyecto (la nueva información acerca de las causas y los acusados) nunca se transmitió a ellos de una manera efectiva.

Hay, por supuesto, que hacer advertencias. Incluso una serie de estadísticas que parezcan sumamente relevantes es susceptible de diversas interpretaciones. Además, la respuesta pública a los datos puede ser inesperada. En 2002, una encuesta de actitudes públicas acerca del alto costo de la encarcelación en el Reino Unido suscitó reclamos de cortes de los “lujos” en las prisiones que supuestamente causaban la elevación de los gastos.¹⁷ Finalmente, los matrimonios políticos de conveniencia pueden hacerse, sin previo aviso, inconvenientes para una o ambas partes, como ocurrió con el divorcio de Putin y el movimiento reformista de 2002.

Los promotores de reformas pueden ayudar a contrarrestar influencias negativas mediante el uso de diversos mensajes de una manera oportuna. Estudios de casos acerca de éxitos específicos con opciones alternativas a la detención pueden convertirse en poderosos vehículos para la educación del público, particularmente útiles en aquellos casos en que lamentables incidentes generan temores acerca de los peligros de la liberalización del tratamiento. El éxito en política, como lo recuerdan los operadores partidistas, radica en la creación de los mensajes apropiados para audiencias cambiantes. El hecho de contar con buena información, mejor, al menos, que la poseída por los opositores de la reforma, debe constituirse en una ventaja clara para obtener claridad y coherencia del enjambre de intereses y controversias que entran en juego en esta área.

Las ambigüedades que se mencionan aquí y se destacan a lo largo de este volumen sugieren que queda todavía mucho por intentar y aprender y que los esfuerzos futuros deben revestirse de un rigor y una sofisticación que estén al nivel de la complejidad y la sensibilidad de la tarea. Si bien la relación del impulso de la reforma con la política, definida como el conjunto de procesos y cálculos que determinan las decisiones de promover o ejecutar cambios por las partes interesadas, está inevitablemente caracterizada por tensio-

nes, no se puede pretender que sea indebidamente distante tampoco. La buena información es un instrumento crucial para la mediación, pues resuelva estas tensiones

en cuanto permite que los promotores obtengan apoyo político, definan modalidades apropiadas de intervención y establezcan medidas efectivas y precisas de los efectos.

Notes

1. Robert O. Varenik es director ejecutivo interino de Open Society Justice Initiative.
2. Los reclusos en detención preventiva generalmente forman un subgrupo de la población penitenciaria, que a su vez incluye a detenidos en espera de juicio; los que ya fueron condenados, pero están detenidos por una violación de los términos de su liberación provisional; los trasladados de otras prisiones a las cuales no han sido asignados de forma permanente, y quienes cumplen sentencias relativamente breves por delitos menores. Cuando se considera la naturaleza siempre cambiante de la población, debido a las estadías relativamente cortas (en comparación con las permanencias posteriores a la condena), se hace más claro por qué la extrema dificultad para aislar a la población de reclusos en detención preventiva aunque sea sólo para propósitos de medición.
3. Esta formulación proviene de Christopher Stone, de la Escuela de Gobierno Kennedy.
4. Otra versión, positiva, de los eventos relativos a las reformas en Rusia evita referirse al movimiento contrario a la reforma que siguió. Al alabar las tácticas de los reformadores destinadas a logros parciales mientras las circunstancias lo permitían, un autor indica que una posición más ponderada y menos oportunista nada habría logrado antes de que la corriente de opinión se volviere contra la reforma. Matthew Spence, "The Complexity of Success in Russia" ["La complejidad del éxito en Rusia] en Carothers, ed., *Promoting the Rule of Law Abroad* [*Promoviendo el Estado de Derecho en el Extranjero*] (2006). Está claro, sin embargo, que después de un descenso inicial significativo en el número de detenciones preventivas, las cifras aumentaron dramáticamente después de 2002. Las estadísticas del Federal Enforcement Service [Servicio Federal de Ejecución] indican que las cifras de detención fueron más altas en 2005 que antes de la reforma, aunque datos judiciales exhiben que sus niveles son todavía más bajos que los anteriores a la reforma. Ver Olga Schwartz, "Ebb Tide: The Russian Reforms of 2001 and Their Reversal" ["Retrosceso de la Marea: Las Reformas Rusas del 2001 y su Revocación"], Open Society Justice Initiative, 2007.
5. ACTUALIZACIÓN - Luego de la publicación de este tomo, el trabajo de implementación en Chihuahua pausó, y no se ha retomado.
6. El informe del proyecto aporta estadísticas que incluyen sólo el área de captación del proyecto.
7. Observaciones en el seminario "Measuring Impact in Human Rights: Models for a Path Forward" ["Medición del Impacto en los Derechos Humanos: Modelos para una Ruta de Avance"], preparado por el Carr Center for Human Rights, 7 de julio de 2006, Cambridge, Massachusetts.
8. Ver, por ejemplo, L. Bhansali y C. Biebesheimer, "Criminal Justice Reform in Latin America" ["Reforma de la Justicia Penal en América Latina"] en Carothers, *op. cit.*, p. 313-15. En un informe de resultados en América Latina, quizás el laboratorio más grande del mundo en materia de reformas judiciales penales, los autores utilizan cifras de USAID, gobiernos nacionales y entidades respaldadas por la ONU y la OEA dedicadas al estudio y la compilación de datos en el área judicial penal; en materia de detención preventiva, ese es el único indicador citado. La orientación técnica dada por la USAID a su personal de campo sugiere que aun esa informa-

ción estadística representa un lujo, porque fuera de América Latina muchos países en vías de desarrollo no registran muchos datos acerca de los detenidos. US Agency for International Development, “Handbook of Human Rights and Governance Program Indicators” [“Manual de los Derechos Humanos y el Programa de Indicadores de Gobernabilidad”] (1998), disponible en: www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacc390.pdf.

9. Ver Benjamín Naimark-Rowse, et. al., “Studies in Reform: Pretrial Detention Projects in Mexico, Ukraine and Latvia” [“Estudios Sobre la Reforma: Iniciativas de Prisión Preventiva en México, Ucrania y Letonia”], Open Society Justice Initiative, 2007.

10. De hecho, como porcentaje de la población en general, el número de reclusos en detención preventiva aumentó de 49 a 85 por cada 100,000 habitantes en la década posterior a 1995.

11. En otras palabras, un número menor de nuevos reclusos en detención preventiva por arresto.

12. Al otro extremo del espectro, Venegas y Vial hablan del excepcional nivel de consenso en torno a la reforma de la detención preventiva cuando se consideraron las reformas iniciales en Chile. Ese consenso determinó que no hubiese prácticamente debate sobre el asunto, y así los reformistas no estuvieron preparados para enfrentar la factura de lo después vieron como una “inestable” coalición a favor de la reforma. La consecuente ausencia de datos cruciales sobre la detención preventiva que permitieran calibrar el impacto reformista dejó a sus promotores en una posición débil para contrarrestar el daño de la creciente demagogia partidista acerca de la “promoción de la impunidad delictiva” supuestamente provocada por el nuevo sistema. Para los reformistas chilenos un estudio más sistemático de los aspectos técnicos de la política podría haber sido una mejor actitud política.

13. Kevin Pranis, *Doing Borrowed Time: The High Cost of Back-door Prison Finance* (2006), cita expertos en bonos que advierten que “[una] ola de construcción privada de cárceles, concebida para impulsar el desarrollo económico en la región rural del sudoeste, presenta un riesgo creciente para los tenedores de los bonos y los condados que respaldan los proyectos”.

14. Ver Martin Schönteich, “The Scale and Consequences of Pretrial Detention around the World” [“La Magnitud y Consecuencias de la Prisión Preventiva Alrededor del Mundo”], Open Society Justice Initiative, 2007.

15. Un reciente estudio comisionado por la Justice Initiative hizo un cálculo preliminar de la totalidad de los costos directos e indirectos marginales por día en un estado en cerca de 50 dólares por prisionero, o cerca de tres a cuatro veces lo que los funcionarios del estado habían estimado previamente.

16. Eventos subsiguientes probaron la utilidad de esta táctica. A pesar de un alto nivel de rotación de personal en las dependencias aliadas al proyecto, las reformas han sobrevivido y prosperado.

17. “What do the public really feel about non-custodial penalties?” (London: Esmée Fairbairn Foundation, Noviembre 2002), www.rethinking.org.uk/PDFs/Briefing%203%20-%20Attitudes%20to%20custodial%20sentences.pdf.

Justice Initiatives

La Open Society Justice Initiative, un programa operacional del Instituto Open Society, promueve reformas a los sistemas de justicia basadas en la protección de los derechos humanos, y contribuye a la creación de infraestructura jurídica para sociedades abiertas alrededor del mundo. La Justice Initiative combina litigio, asesoría en cuestiones jurídicas, asistencia técnica y diseminación de conocimientos que aseguran avances en las siguientes áreas prioritarias: anticorrupción, igualdad y ciudadanía, libertad de información y expresión, justicia internacional y justicia penal nacional. Sus oficinas están en Abuja, Bruselas, Budapest, Londres, Nueva York y Washington, D.C.

Junta Directiva

La Justice Initiative se gobierna por una junta de directores compuesta por los siguientes miembros: Aryeh Neier (Presidente), Chaloka Beyani, Maja Daruwala, Anthony Lester QC, Jenny S. Martinez, Juan E. Méndez, Diane Orentlicher, Wiktor Osiatyński, Herman Schwartz, Christopher E. Stone, Abdul Tejan-Cole, Hon. Patricia McGowan Wald.

Personal

El personal incluye James A. Goldston, director ejecutivo; Robert O. Varenik, director de programas; Zaza Namoradze, director de la oficina de Budapest; Kelly Askin, alto oficial legal, justicia internacional; David Berry, alto oficial, comunicaciones; Sandra Coliver, alto oficial legal, libertad de información y expresión; Katy Mainelli, directora de administración; Chidi Odinkalu, alto oficial legal, África; Martin Schonteich, alto oficial legal, justicia penal nacional; Rupert Skilbeck, director de litigio; y Denise Tomasini-Joshi, oficial legal asociado, justicia penal nacional.

Contactos

Abuja

Plot 1266/No.32
Amazon Street
Maitama, Abuja, Nigeria
Teléfono: +234 9 413-3771
Fax: +234 9 413-3772

Budapest

Oktober 6. u. 12
H-1051 Budapest, Hungary
Teléfono: +36 1 327-3100
Fax: +36 1 327-3103

Bruselas

Rue d'Idalie 9-13
B-1050 Brussels, Belgium
Teléfono: +32 2 505-4646
Fax: +32 2 502-4646

Londres

Cambridge House
100 Cambridge Grove
Hammersmith London
W6 0LE United Kingdom
Teléfono: +44 207 031-0200
Fax: +44 207 031-0201

Nueva York

400 West 59th Street
New York, NY 10019, USA
Teléfono: +1 212 548-0157
Fax: +1 212 548-4662

Washington DC

1120 19th Street, N.W.,
8th Floor.
Washington, DC 20036 USA
Teléfono: +1 202 721-5600
Fax: +1 202 530-0128

Correo electrónico: info@justiceinitiative.org
www.justiceinitiative.org

Editor: Marco Lara Klahr, Coordinador de Proyecto de Violencia y Medios del Instituto para la Seguridad y Democracia (INSyDE), y Coordinador de Investigaciones Especiales en el periódico El Universal

Diseño: Andiron Studio

Imprenta:



OPEN SOCIETY INSTITUTE

Copyright © 2008 Open Society Institute. Todos los derechos reservados."