

Presunción de culpabilidad

El uso excesivo de la prisión provisional a nivel mundial

HDIM.NGO/0236/14/ES

26 September 2014

resumen ejecutivo



RESUMEN Y RECOMENDACIONES

El uso arbitrario y excesivo de la prisión preventiva a nivel mundial es una de las mas graves formas de violación de los derechos humanos, que afecta a más de 14 millones de personas cada año. A pesar de que el derecho a ser considerado inocente hasta que se demuestre la culpabilidad está bien establecido, este derecho se vulnera sistemáticamente, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, y dichas violaciones pasan desapercibidas en la mayoría de los casos. Pocos derechos que en teoría gozan de una aceptación tan amplia se transgreden en la práctica de forma tan habitual. Es justo afirmar que el uso excesivo de la prisión preventiva que se produce a nivel mundial es una de las crisis de derechos humanos más ignoradas de nuestros tiempos.

En virtud de que la presunción de inocencia es universal, la detención de personas en espera de juicio también debería ser excepcional. Sin embargo, en muchos países a lo largo de todo el mundo se viola el principio según el cual la prisión preventiva debería emplearse con moderación, como último recurso. En cambio, se ha convertido en la opción por defecto de los sistemas de justicia penal.

Una de cada tres personas encarceladas no ha sido declarada culpable de ningún delito. En algunas regiones del mundo, el número de personas en prisión preventiva supera al de los prisioneros sentenciados. Al momento, 3.3 millones de personas se encuentran reclusas en prisión preventiva en todo el mundo, siendo ésta una estimación conservadora porque los datos oficiales ignoran a las decenas de miles de personas detenidas en dependencias policiales. La reducción del número de personas en prisión preventiva podría resolver el problema de sobrepoblación de los centros penitenciarios, limitar la transmisión de enfermedades, reducir la pobreza e incentivar el desarrollo.

A lo largo de un año cualquiera, aproximadamente 15 millones de personas son ingresadas a prisión preventiva. Algunas de las cuales son detenidas por pocos días o semanas, pero muchas de ellas permanecen en prisión durante meses e incluso años a la espera sentencia. Los países miembros del Consejo de Europa poseen algunos de los sistemas de justicia penal más desarrollados del mundo, sin embargo la duración media de la prisión preventiva en los mismos es de casi medio año. Sumando los días que los 3.3 millones de personas que actualmente se encuentran en prisión preventiva pasarán en centros penitenciarios da un estimado de 660 millones de días en prisión, un tremendo desperdicio de potencial humano que conlleva un coste considerable para los estados, los contribuyentes, las familias y las comunidades.

La mayoría de los detenidos en prisión preventiva son pobres y están marginados económica y políticamente. Las personas de escasos recursos y desprovistas de poder carecen del dinero necesario para contratar a un abogado, conseguir una fianza o pagar un soborno, todos ellos medios para lograr ser puesto en libertad en espera de juicio en muchos lugares. Estas personas

carecen también de conexiones sociales y de la influencia necesaria que facilitan la puesta en libertad en espera de juicio en muchos países.

Las minorías étnicas y religiosas, así como los extranjeros están significativamente sobrerrepresentados en los sistemas de prisión preventiva. Los Dalits - casta socialmente excluida - en el sur de Asia, los pueblos indígenas en Australia y Canadá, así como las minorías étnicas en Israel y en los Estados Unidos representan un porcentaje desproporcionadamente alto de la población en prisión preventiva. Los enfermos mentales y las personas con discapacidades mentales también corren un mayor riesgo de verse sometidos a prisión preventiva.

Muchos detenidos en prisión preventiva serán finalmente puestos en libertad sin juicio, o juzgados y absueltos. Muchos otros serán declarados culpables pero finalmente serán condenados por delitos con penas que no implican privación de libertad, o serán condenados por una duración menor a la que ya hayan cumplido. En Inglaterra y Gales, jurisdicción que utiliza la prisión provisional con relativa moderación, más de la mitad de todos los detenidos en prisión preventiva son finalmente absueltos o condenados a una pena no privativa de libertad. Entre los presos preventivos menores de edad, el porcentaje de los que son condenados a una pena no privativa de libertad o que son absueltos es incluso mayor. En Bolivia y Liberia, donde entre el 80 y el 90 por ciento de todos los presos se encuentran en prisión preventiva, pocos detenidos serán finalmente condenados por un delito que implique una pena privativa de libertad.

Hay situaciones en las que está justificada la prisión preventiva, por ejemplo cuando existen motivos fundados para pensar que, de ser puesto en libertad un detenido cometerá un delito, amenazará a un testigo o se fugará, éste debería ingresar en prisión a la espera de juicio. Pero estas condiciones no son aplicables a la mayor parte de los presos preventivos. La gran mayoría de estas personas no suponen ningún riesgo para la sociedad y pueden ser puestas en libertad sin peligro hasta su juicio. Dicho de otro modo, no deberían estar en prisión preventiva.

Es una cruel ironía que muchas jurisdicciones traten a los que esperan el juicio peor que a los condenados. Los presos preventivos a menudo son recluidos durante largos periodos de tiempo en celdas de la policía en instalaciones que no están diseñadas para una estancia de larga duración, en las que el hacinamiento y la dureza de las condiciones de encierro son especialmente penosas. Los sistemas penitenciarios tratan a las personas en prisión preventiva como detenidos temporales y secundarios, por lo que se les destinan menos recursos. En comparación con los condenados, los detenidos en prisión preventiva tienen un menor acceso a la comida, camas, atención sanitaria y ejercicio físico.

Mientras que los condenados son separados en centros penitenciarios de baja, media y alta seguridad, un preso preventivo acusado de robo simple será recluido en las mismas instalaciones que una persona sentenciada por delito grave. Igualmente las personas en prisión preventiva corren un mayor riesgo de no ser clasificadas en función de su edad y género. Muchas jurisdicciones recluyen a los menores de edad en prisión preventiva junto a los adultos,

especialmente en las celdas de las instalaciones policiales, y en algunos lugares las mujeres son recluidas junto a los hombres.

Especialmente en los países con pocos recursos, es probable que los detenidos en prisión preventiva acaben recluidos con los condenados. Esto los expone a una subcultura endurecida del crimen, donde la violencia, el abusos y las pandillas delictivas dominan la vida cotidiana. En tales lugares los presos preventivos son los que más sufren y a menudo se les niega mantas, camas, ropa, entre otras necesidades básicas.

Las condiciones especialmente precarias que enfrentan los presos preventivos tienen una función instrumental. En muchas jurisdicciones, la policía y el ministerio público o el fiscal usan la prisión preventiva como una oportunidad para obtener confesiones que conduzcan a una condena. En este sentido muchas autoridades toleran la existencia de condiciones deplorables de reclusión en prisión preventiva como una herramienta para inducir a las personas detenidas a autoincriminarse y así lograr ser condenadas a penas no privativas de libertad o bien ser transferidas a prisiones con mejores condiciones. En algunos lugares los presos preventivos son agredidos y torturados de forma sistemática para conseguir que confiesen los cargos que se les imputan. Es posible que el apoyo internacional para mejorar las capacidades de los cuerpos de seguridad esté incrementando las tasas globales de detención sin solucionar sus excesos.

Las condiciones infrahumanas, el mayor riesgo de tortura y abusos, y la incertidumbre sobre el resultado de sus futuros juicios son factores que contribuyen a la alta incidencia de problemas mentales de los presos preventivos. Según la Organización Mundial de la Salud, las tasas de suicidio entre las personas en prisión preventiva son tres veces mayores que las de los presos condenados.

No son únicamente los detenidos los que se ven perjudicados por el uso arbitrario y excesivo de la prisión preventiva—el daño se extiende a sus familias, sus comunidades y al estado. El uso excesivo de la prisión preventiva es una amenaza para la salud pública, alimenta la corrupción, debilita el estado de derecho y frena el desarrollo socioeconómico.

Las prisiones actúan como vías de transmisión de enfermedades contagiosas y agravan los problemas de salud preexistentes de los detenidos en prisión preventiva, así como de las personas con las que entran en contacto tras su puesta en libertad. Las enfermedades infecciosas, incluyendo el VIH/SIDA, hepatitis, y tuberculosis, son habituales en los centros de detención, no así los servicios de salud. Por este motivo un experto ha descrito la prisión preventiva como una «condena a muerte».

Además de propagar enfermedades, la prisión preventiva propaga también la corrupción; de hecho, el uso excesivo de la prisión preventiva y la corrupción forman parte de un círculo vicioso. La etapa previa al juicio recibe un menor escrutinio que las fases posteriores del procedimiento judicial penal, lo que otorga mayor margen de actuación a los agentes del sistema peor pagados y de menor rango. Al no estar limitados por la obligación de rendir de cuentas, la policía, el ministerio público o fiscal y los jueces pueden arrestar, detener y poner en

libertad a los individuos en función de su capacidad para pagar sobornos. Este abuso de poder destruye la credibilidad del sistema judicial y menoscaba el estado de derecho en general, lo que puede debilitar la gobernanza en su conjunto.

La prisión preventiva también compromete gravemente el desarrollo socioeconómico y es especialmente perjudicial para los pobres; no solo afecta de forma desproporcionada a los individuos y las familias que viven en situación de pobreza sino que su impacto económico es mayor en ellos. El detenido, por supuesto, no obtiene ingresos y puede perder su empleo. Su familia se enfrenta a dificultades económicas debido a la pérdida de ingresos añadiendo el nuevo gasto de visitar y mantener al detenido, costos médicos o sobornos. Sumado a esto el estado no solo carga con los costos directos (como la construcción de prisiones y los salarios de los guardias) de encarcelar a alguien que no ha sido sentenciado culpable, sino que también pierde las contribuciones económicas (tales como el pago de impuestos) que el detenido podría haber realizado si hubiera sido puesto en libertad a la espera de juicio.

Prácticamente todos los países del mundo podrían obtener beneficios materiales de la reducción de la población de presos preventivos. Los contribuyentes europeos gastan unos 18,000 millones de dólares anuales en encarcelar y gestionar a los detenidos en prisión preventiva en sus jurisdicciones. En los Estados Unidos, el coste medio anual de mantener a un menor en detención es superior a la matrícula anual de la Universidad de Harvard. Una reducción de la población en prisión provisional podría generar un ahorro significativo que los gobiernos podrían emplear en prevenir la delincuencia mediante inversiones en educación y servicios sociales, o si fuera necesario, en combatir la delincuencia de forma directa mediante la contratación de más agentes de policía o la mejora de su equipamiento.

Los costos sociales del uso excesivo de la prisión preventiva tienen incluso efectos en el futuro. La mayoría de entornos penitenciarios son criminógenos; es decir, las prisiones actúan como caldo de cultivo para la actividad delictiva. Las prisiones causan daños psicológicos a los reclusos, dificultándoles el llevar vidas normales y productivas y aumentando las probabilidades de que acaben dedicándose a la delincuencia. Haber estado recluido en una ocasión incrementa las posibilidades de que una persona sea recluida de nuevo. Los daños alcanzan a la siguiente generación: la detención de los progenitores está asociada a consecuencias negativas para los hijos, incluyendo un incremento de la propensión a la violencia y otros comportamientos antisociales, un incremento de la probabilidad de padecer ansiedad y depresión, descenso de los niveles de asistencia a la escuela y una mayor probabilidad de que ser encarcelados.

Los múltiples daños asociados con el uso excesivo de la prisión preventiva sugieren la necesidad urgente de una solución. Pero antes es necesario entender las causas del su uso arbitrario y excesivo. ¿Por qué hay tantas personas privadas de libertad cuando en teoría son inocentes? Claramente, la brecha entre los derechos (la presunción de inocencia) y la realidad (la detención masiva y arbitraria de personas que no han sido declaradas culpables) es considerable. Muchos estados tienen leyes poco precisas para regular la aplicación de la prisión preventiva, leyes que no protegen la presunción de inocencia. Otros tienen legislación poco acertada que directamente infringe este principio. Algunos países carecen de los recursos

necesarios para mantener un sistema de justicia penal justo y eficiente, mientras que en otros los sistemas son afectados por la corrupción o por el temor de ser blandos con la delincuencia.

Afortunadamente, las reformas positivas son posibles. Tanto Finlandia como Singapur, por ejemplo, han demostrado que las políticas proactivas y coherentes pueden limitar el uso innecesario de la prisión preventiva. En Nueva Zelanda y Sudáfrica, el uso de mecanismos alternativos de rehabilitación y resolución de conflictos basados en la acción comunitaria ha limitado el número de detenidos. En Malawi y Sierra Leona, unos de los países más pobres del mundo, las intervenciones de los asistentes legales han demostrado cómo se puede gestionar de forma eficiente la puesta en libertad de presos preventivos en lugares en donde hay pocos abogados. En Nigeria y el Reino Unido los abogados de oficio que trabajan en las dependencias policiales están logrando la puesta en libertad de detenidos en la espera del juicio. Australia y México obtienen resultados positivos con los Servicios de Previos al Juicio, que identifican a los detenidos que tienen una baja probabilidad de fugarse o cometer delitos violentos si son puestos en libertad a la espera de juicio. En Chile y Alemania, la promulgación de nuevas leyes ha incrementado la utilización de medidas alternativas a la prisión preventiva. En Liberia y la India, los «tribunales de campo», o tribunales con sede en las prisiones que procesan solicitudes de fianza, están teniendo éxito en acelerar la puesta en libertad de los procesados cuyo ingreso en prisión preventiva ha sido ordenado por juzgados de primera instancia colapsados por la excesiva carga de trabajo. Medidas como las mencionadas pueden extenderse a otras jurisdicciones y de este modo aliviar el problema del uso arbitrario y excesivo de la prisión preventiva en todo el mundo.

El uso excesivo de la prisión preventiva en todo el mundo es una violación de los derechos humanos ampliamente extendida, muy perjudicial y que sin embargo pasa mayormente desapercibida. Las siguientes recomendaciones pretenden ofrecer soluciones.

Recomendaciones

A las instituciones y organismos internacionales y regionales:

- Exhortar a los gobiernos nacionales a que apoyen y respeten los estándares y normas internacionales y regionales relativos al uso y las condiciones de la prisión preventiva, en particular concentrando su asistencia técnica y actividades de supervisión en la aplicación efectiva y duradera a nivel nacional de prácticas judiciales en la fase previa al juicio orientadas al respeto de los derechos de los detenidos.
- Documentar y difundir las buenas prácticas que reduzcan el uso arbitrario y excesivo de la prisión provisional. Dicho intercambio de conocimientos debería complementarse con la asistencia, supervisión y documentación específicas para cada país, de modo que el aprendizaje fortalezca tanto las acciones en marcha a nivel nacional dirigidas a la mejora de la administración de justicia en la fase previa al juicio como las intervenciones similares en otros lugares.
- Apoyar la elaboración de estadísticas fiables sobre las prácticas relativas al uso de la prisión preventiva en las jurisdicciones de todo el mundo. Se debería incluir información sobre el

riesgo de ser detenido en prisión preventiva, la excepcionalidad o frecuencia de su uso, el número de presos preventivos recluidos en celdas de la policía, la duración de la prisión preventiva, y si los procesados cumplen las condiciones de puesta en libertad en espera de juicio.

- Promover modelos de reforma de la justicia penal que presten la atención adecuada a la etapa previa al juicio en los procedimientos penales. Se debería incluir, como mínimo: la prevención de delitos y los programas alternativos para reducir el número de detenidos que ingresan en el sistema de justicia penal; mecanismos para proporcionar asistencia jurídica gratuita a los procesados de forma ágil tras su arresto; alternativas a la prisión preventiva reguladas por ley y dotadas de recursos adecuados; discrecionalidad completa para los jueces a la hora de poner en libertad a los procesados en espera de juicio, independientemente de los cargos que se les imputan; y un control judicial periódico de las resoluciones anteriores ordenando prisión provisional.
- Las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas deberían dar mandatos a sus operaciones de campo, autorizándolas de este modo a realizar—o apoyar los esfuerzos de los gobiernos para realizar—evaluaciones sobre la prisión provisional en los países en los que operan.
- La Comisión de Asuntos Sociales, Humanitarios y Culturales y la Comisión Jurídica de la Asamblea General de las Naciones Unidas deberían ordenar la realización de un informe y un debate temático sobre el uso excesivo de la prisión preventiva a nivel mundial y las acciones correctivas para remediar esta situación.
- La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos debería asegurarse de que los informes, opiniones y recomendaciones de los Procedimientos Especiales y Órganos de Tratados de la ONU relativos a la prisión preventiva y los problemas relacionados con ésta sean incorporados en el marco del procedimiento de Examen Periódico Universal de cada país.

A los donantes y las agencias de desarrollo:

- Incluir la reforma de la fase previa al juicio en la planificación de toda estrategia de reforma de la justicia penal apoyada mediante los fondos donados. Se debería incluir la financiación a la realización de evaluaciones que investiguen las causas subyacentes del uso excesivo y arbitrario de la prisión preventiva e identifiquen áreas de intervención para lograr la mejora de las prácticas habituales en materia de prisión preventiva.
- Invertir en reformar la prisión provisional de manera global y duradera. Las acciones a largo plazo que abordan simultáneamente los diversos desafíos que afectan a los sistemas judiciales relativos a la fase previa al juicio son las que tienen las mayores probabilidades de éxito. Dichas inversiones deberían incluir la supervisión y documentación de las acciones para mejorar el aprendizaje basado en las experiencias previas y promover un compromiso político y operacional a nivel nacional con la mejora de las prácticas judiciales en la etapa previa al juicio, planteado a largo plazo y de forma duradera.
- Utilizar el incremento del financiamiento y la ayuda al desarrollo para reformar la prisión preventiva mediante la vinculación de la mejora de las prácticas judiciales en la fase previa al juicio a la protección no solo de los derechos y el bienestar de los propios detenidos, sino

también de beneficios más amplios para la sociedad, como la reducción de la tortura y de la corrupción, la mejora de la salud pública y un mejor rendimiento del sistema de justicia penal.

A los gobiernos nacionales:

- Actualizar el marco normativo y las prácticas institucionales que regulan la prisión preventiva. Este objetivo puede incluir la derogación de leyes y prácticas que determinen que la prisión preventiva sea obligatoria para las personas acusadas de determinados delitos; el establecimiento de un servicio de asistencia jurídica gratuita y el hecho de proveerle fondos, así como de prestar dicho servicio con la mayor prontitud tras el arresto; el exigir al ministerio público o fiscal que cuando solicite la prisión preventiva demuestre ante el tribunal que es el último recurso; así como el establecimiento por ley de alternativas a la prisión preventiva.
- Invertir estratégicamente en la «primera línea», o fase previa al juicio, del procedimiento judicial penal para generar mejoras y reducir costos en todo el sistema. Asegurar que se dediquen suficientes recursos para evitar retrasos y detenciones prolongadas, como por ejemplo, apoyando los mecanismos que den aviso a los tribunales cuando los detenidos hayan permanecido recluidos durante períodos de tiempo excesivamente largos. Proporcionar apoyo a las alternativas prácticas a la prisión preventiva.
- Desarrollar una estrategia nacional de larga duración para limitar el uso de la prisión preventiva y definir ésta en la normatividad de forma clara como una medida excepcional. Dicha estrategia debería incluir la colaboración con todas las instituciones judiciales penales, incluyendo la judicatura y los profesionales del Derecho, así como las organizaciones de la sociedad civil.

A los profesionales de la justicia penal y los funcionarios:

- Desarrollar acciones coordinadas entre diversos organismos para revisar periódicamente las áreas de oportunidad del procedimiento judicial previo al juicio y los desafíos correspondientes. Dichas acciones deberían ser identificadas y llevadas a cabo de forma conjunta a nivel nacional, regional y local.
- Desarrollar la capacidad de recolección constante de datos sobre el rendimiento del sistema de justicia penal durante la fase previa al juicio, tanto para fines relativos a la operatividad diaria como para fines de planeamiento estratégico y evaluación.
- Colaborar con organizaciones de la sociedad civil para mejorar la prestación de servicios en la fase previa al juicio -tanto de forma directa a los presos preventivos- como a las instituciones judiciales penales, en aquellos supuestos en los que el estado no está en disposición de hacerlo o ha decidido no proporcionar dichos servicios.