



Universidad
de Chile

CESC
CENTRO DE ESTUDIOS EN
SEGURIDAD CIUDADANA
Universidad de Chile

Debates Penitenciarios N° 7



Revista electrónica N° 7
Área de Estudios Penitenciarios
Julio 2008
Director CESC: Hugo Frühling
Coordinadora Área: Olga Espinoza
Editor: Fernando Martínez
Investigadores: Carolina Viano - Carolina Villagra
Foto portada: Cristina Medrano (criSis).
Ex Cárcel de Carabanchel, Madrid, España

www.cesc.uchile.cl
Santa Lucía 240,
Santiago de Chile.
Teléfono (56-2) 9771528

Editorial

La séptima edición de *Debates Penitenciarios* presenta la continuidad del esfuerzo iniciado en 2006 por el Área de Estudios Penitenciarios del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), dirigido a fortalecer el intercambio académico y de experiencias con todas aquellas personas relacionadas con los temas penitenciarios. Por tal razón, uno de los criterios editoriales ha sido priorizar la publicación de trabajos que sean resultado de investigaciones de carácter empírico o que se refieran a políticas públicas que incidan o se encuentren relacionadas con el ámbito penitenciario.

Considerando que el CESC ha trabajado con especial interés el tema de la reintegración a la sociedad de quienes egresan de la cárcel, en este número el artículo central contiene una síntesis de las conclusiones y hallazgos identificados en la investigación efectuada en el marco del proyecto «*Fortalecimiento de Políticas de Reinserción Social bajo el Marco de Derechos Humanos en Chile y Región Andina*», ejecutado en 2007 con patrocinio de la Fundación Ford, cuya publicación se encuentra prevista para el segundo semestre del presente año.

El artículo se enfoca, incluso desde su nombre, en la identificación de elementos que deberían formar parte de una política pública que resuelva los desafíos de la reintegración post penitenciaria en Chile, desde una perspectiva de seguridad pública y respeto de los derechos de quienes *retornan* a sus comunidades luego de pasar por la experiencia carcelaria, con una especial preocupación por el diseño de acciones de intervención y acompañamiento que permitan avanzar en la prevención de la reincidencia delictiva.

De esta forma, el artículo recoge el resultado de la citada investigación en lo que se refiere a experiencias comparadas de políticas de reinserción social, particularmente Canadá, Estados Unidos e Inglaterra, de cuyo análisis se extraen los principales aspectos que han animado el debate doctrinario acerca de la relación entre reinserción y seguridad pública, así como la identificación de aquellos elementos que –desde una perspectiva empírica– han resultado eficaces en la reducción de la reincidencia delictiva, indicador prioritario –pero no exclusivo– para la evaluación de cualquier política post penitenciaria. A lo anterior se suma una serie de entrevistas presenciales efectuadas a expertas y expertos chilenos en temas penitenciarios y a ex reclusos, sobre la base de cuestionarios previamente diseñados al efecto y a la realización de mesas intersectoriales de discusión. Las primeras han permitido recabar el diagnóstico de los especialistas sobre la actual política de reintegración de personas que han tenido conflictos con el sistema penal, así como sus perspectivas de construcción de una política de Estado que regule la materia en forma integral; las segundas, en tanto, rescatan la experiencia de quienes han cumplido penas privativas de libertad, con énfasis en los obstáculos enfrentados al salir de la cárcel. Por su parte, las mesas se trabajo permitieron desarrollar un análisis del componente intersectorial entre instancias públicas del ámbito social y de justicia, a fin de conocer y proyectar su participación en el ámbito post penitenciario orientado a la reinserción de personas que egresan de la cárcel.

Por último, tal como en ediciones anteriores, en las secciones respectivas se presentan publicaciones, noticias y enlaces de interés.

Hacia una política postpenitenciaria en Chile: desafíos para la reintegración de quienes salen de la cárcel*

**Carolina Villagra Pincheira

Introducción

Con un sostenido crecimiento de la población privada de libertad, Chile tiene la segunda tasa más alta de encarcelamiento en Latinoamérica, con 240 personas recluidas por cada 100.000 habitantes¹.

La población penal se caracteriza por estar condenada principalmente por delitos contra la propiedad². Estudios nacionales³ indican que la gran mayoría de la población encarcelada tiene altos índices de deserción escolar, es joven –cerca de 70% es menor de 39 años–, ha tenido una historia de inestabilidad laboral, alrededor de 70% tiene al menos un hijo a quien debió dejar al cuidado de otros, aproximadamente 45% tiene un pariente que ha pasado por el sistema penal y se estima que más de 60% presentaría consumo problemático de sustancias adictivas⁴. Todos estos datos dan cuenta de las características de vulnerabilidad social de la población penal.

Respecto de la reincidencia, en Chile no existen datos oficiales actualizados al respecto. Las estimaciones varían dependiendo de criterios metodológicos como la definición operacional del término y el lapso temporal de corte para su medición, por lo que se desconoce la magnitud de un indicador de crucial importancia para la evaluación de la efectividad del sistema de justicia criminal.

En el ámbito Penitenciario, si bien la cobertura de los programas de rehabilitación y reinserción de Gendarmería de Chile ha aumentado, es aún insuficiente para atender las necesidades de las personas privadas de libertad en el país⁵, debiendo señalarse también que la asignación presupuestaria a estos programas ocupa un lugar marginal dentro del presupuesto de dicha institución⁶.

* El presente artículo presenta en forma sucinta, los resultados de la investigación homónima realizada durante el año 2007. Se han omitido las citas y referencias bibliográficas en la sección de conclusiones, las que están detalladas en la publicación que estará disponible próximamente.

** Psicóloga, Universidad de Chile; Master of Sciences in Criminology, University of Leicester, Reino Unido. cavillagra@uchile.cl

¹ International Centre for Prison Studies, septiembre de 2007, disponible en www.prisonstudies.org. Al momento de redacción de este artículo –abril de 2008–, la tasa de encarcelamiento había ascendido a 290 reclusos por cada 100.000 habitantes.

² Compendio Estadístico de Gendarmería, 2006.

³ UNICRIM (2007) La Reincidencia y la Actividad Delictiva en Chile, Presentación de Resultados del Estudio en Seminario «Reinserción: Tarea de Todos», del Patronato Local de Reos de Melipilla, octubre de 2007; y Cabezas, C. (2007) Caracterización Sociocriminológica de la Población Penal, Tesis para optar al Título de Sociólogo, Universidad Academia De Humanismo Cristiano.

⁴ Comunicación informal, Representante de CONACE en Mesa de Trabajo Intersectorial, realizada como parte de las actividades de la presente investigación, octubre 2007.

⁵ De acuerdo a estadísticas de Gendarmería de Chile, habían 48.855 personas privadas de libertad a mayo de 2008.

⁶ Estimaciones señalan que del total del presupuesto de Gendarmería de Chile, una cifra cercana al 2% se destinaría a actividades de rehabilitación y reinserción. Para aumento de actividades de reinserción, ver Cuenta Pública 2007 de Gendarmería de Chile, disponible en http://www.gendarmeria.cl/cuenta_publica/disCuenta2007.pdf [02-07-08].

Asimismo, la implementación de iniciativas de este tipo se ve dificultada por aspectos presupuestarios, de recursos humanos y por el contexto material de los recintos carcelarios. Las condiciones de privación de libertad tienen como características centrales la sobrepoblación, hacinamiento, deficiencias higiénicas y sanitarias, así como relaciones teñidas de violencia entre internos y gendarmes, problemas que obstaculizan enormemente las posibilidades de realizar intervenciones de calidad con los reclusos y reclusas⁷.

En lo que respecta al componente postpenitenciario, el Patronato Nacional de Reos –en tanto institución a cargo de apoyar la reinserción social de los egresados– cuenta con un presupuesto exiguo que le permite atender a un mínimo porcentaje de las personas que salen de la cárcel. Dentro de sus servicios post penitenciarios, el Patronato desarrolla el programa de reinserción «Hoy es Mi Tiempo», orientado al fortalecimiento laboral y apoyo psicosocial de los egresados. Si bien su cobertura se ha ido ampliando progresivamente y para el año 2008 se espera que atienda a 350 beneficiarios⁸, ésta es una cifra sumamente baja de participantes, frente al alto número de personas que requerirían de soporte post carcelario.

Complementan la limitada oferta pública en reinserción social⁹, un número reducido de organismos no gubernamentales que aportan, en la medida de sus posibilidades, al apoyo de determinados aspectos dentro de la amplia gama de necesidades de las personas egresadas del sistema Penitenciario¹⁰.

De acuerdo a datos de Gendarmería, el año 2007 hubo más de 30.000 egresos de recintos penitenciarios, entre éstos más de 17.000 adultos por cumplimiento de condena¹¹.

Considerando la limitada cobertura de los programas de reinserción, se puede sostener la hipótesis de que existiría un contingente numeroso de personas que salen anualmente de la cárcel, sin haber recibido adecuada intervención sobre aquellos aspectos que facilitaron su involucramiento en la actividad delictiva y sin mayores posibilidades de recibir acompañamiento o participar en programas públicos de reintegración, una vez de regreso al medio libre.

Se desconoce cuántos de ellos reinciden y cuáles son los principales desafíos que han de enfrentar para llevar una vida al margen de la actividad delictiva.

Ante este panorama, es necesario que Chile cuente con una política post penitenciaria capaz de orientar, supervisar y apoyar el proceso de retorno al medio libre de aquéllos que egresan de la cárcel, en términos tales que asegure su éxito para quien sale de la cárcel y para su familia, colaborando de este modo con la seguridad ciudadana.

Este fue el problema que dio inicio a la investigación que da el nombre a este artículo¹², cuyos principales resultados se presentan en este trabajo y que tuvo como

⁷ Universidad Diego Portales (2007) *Informe sobre Derechos Humanos en Chile 2007 (hechos 2006)*, Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales

⁸ Estrategia Nacional de Seguridad Pública, pág. 24, Gobierno de Chile.

⁹ Cabe destacar que con posterioridad al cierre de esta investigación, se han ido conociendo nuevas y diversas iniciativas públicas en materia de apoyo carcelario y post carcelario, lo que de alguna manera da cuenta de la efectiva necesidad de fortalecer este componente.

¹⁰ Martínez, F. (2006) *Volver a Confíar: Guía de Apoyo Post Penitenciario*, Colección «Materiales de Capacitación» N° 2, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Editorial Ril y Martínez, F. (2007) *Asistencia Post Penitenciaria en Chile. Diagnóstico de la Oferta Pública*, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Ril editores.

¹¹ El año 2007, 31.837 hombres y mujeres egresaron de las cárceles de todo Chile. De ellos, 8.193 egresaron por «traslado», 583 por «cambio en la calidad procesal», y 5.796 por «otros» motivos, Compendio Estadístico de Gendarmería de Chile, 2007.

¹² Investigación realizada entre los meses de mayo y diciembre de 2007, con el apoyo de la Fundación Ford, en el marco del proyecto «Fortalecimiento de Políticas de Reinserción Social bajo el Marco de



objetivo general realizar un análisis de la realidad post carcelaria chilena, con el fin de esbozar los lineamientos básicos para la discusión de una política pública en la materia.

Para ello se analizó evidencia internacional, así como experiencias concretas derivadas de la política penitenciaria de Canadá, Estados Unidos e Inglaterra. Junto con ello, se realizó un diagnóstico participativo elaborado a partir de entrevistas a 25 expertos, ejecutores de acciones penitenciarias y post penitenciarias, así como a 25 personas que cumplieron condenas privativas de libertad. Por último, se exploró el estado de la coordinación intersectorial entre servicios del ámbito social y de justicia, orientados a la atención de personas que egresan de la cárcel, a través de la discusión en mesas de trabajo que contaron con representantes de diversas instituciones.

A partir de lo anterior, es que se pudo dar respuesta a las siguientes preguntas del estudio, a saber:

- ¿Qué elementos han resultado eficaces en la reducción de reincidencia en la experiencia comparada?
- ¿Cuál es el diagnóstico que hacen, respecto de la política pública actual, expertos y ejecutores de acciones en materia penitenciaria y post penitenciaria?
- ¿Qué proyecciones realizan los expertos, respecto de la construcción de una política orientada a la reintegración de personas que han estado en conflicto con la ley?
- ¿Cómo ha sido la experiencia real de personas que han cumplido penas privativas de libertad y que han retornado a la sociedad?
- ¿Qué clase de obstáculos enfrentan las personas que hoy egresan de la cárcel y cómo éstos se traducen en desafíos para la construcción de una política post penitenciaria?
- ¿Cuál es el estado actual del componente intersectorial en las acciones dirigidas a la población penal y cuáles son sus proyecciones?

A continuación se presentan las principales conclusiones para cada una de estas preguntas, así como algunas sugerencias.

Respecto del debate sobre reinserción y seguridad pública en la experiencia comparada

- Si bien en la actualidad el término «reinserción» es utilizado ampliamente a nivel público, no fue sino hasta hace tres décadas que se comenzó a integrar formalmente a los objetivos de la política penal. La diversidad de sentidos que se ha dado al término en distintos lugares, la multiplicidad de prácticas que se han realizado bajo su nombre, así como la escasez de desarrollos teóricos y evaluaciones sistemáticas, hacen de la reinserción un concepto amplio y complejo que no se limita a la simple ausencia de conducta delictiva.
- Por su parte, la reincidencia delictiva¹³ –en tanto indicador mayoritariamente

Derechos Humanos en Chile y Región Andina» ejecutado por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

¹³ Doctrinariamente, la reincidencia puede ser de dos tipos: a) verdadera o propia, si al momento de producirse un nuevo delito la condena impuesta por el o los anteriores había sido cumplida, y b) ficta o impropia, en caso contrario. En el plano normativo, la revisión de distintos ordenamientos

utilizado para la evaluación de las estrategias de reinserción— ha demostrado ser un factor complejo, multicausal y multivariado. Es por ello que la mayoría de las estrategias de reducción de reincidencia han alcanzado logros moderados en su disminución y es en este escenario de complejidad en el que deben situarse las expectativas al momento de diseñar acciones orientadas en esa línea. En la medida que el diseño de estrategias de reinserción sea una labor planificada, estructurada y participativa, aumentan las probabilidades de éxito en la obtención de logros en el mediano y largo plazo.

- Es altamente recomendable problematizar el concepto de reincidencia, a la luz de los factores anteriormente mencionados. Al obedecer en parte a variables que exceden la actuación del sistema de justicia, su utilización como indicador exclusivo del éxito del sistema penal es una vía fallida. Se sugiere ampliar el número y la naturaleza de los criterios utilizados para la evaluación de logro de las estrategias de reintegración, a fin de considerar una serie de variables sociales e individuales que pueden haber incidido en el involucramiento delictivo de una persona.
- La evidencia establece una estrecha relación entre reinserción y seguridad pública, lo que de alguna manera se ha ido traduciendo en las políticas de seguridad de algunos países desarrollados, que consideran que los programas de reinserción son una herramienta efectiva para la reducción de reincidencia, el aumento de la seguridad pública y la disminución del gasto estatal en materia criminal.

Respecto de aquellos elementos que han resultado eficaces en la reducción de la reincidencia delictiva en la experiencia comparada. Aspectos primordiales en el diseño y ejecución de estrategias de reinserción.

1) Si bien la reincidencia es un criterio legal, es necesario ampliar el campo explicativo y avanzar hacia el entendimiento del fenómeno complejo que subyace a ella. Se hace necesario explorar en sus causas, factores protectores y de riesgo¹⁴, comprendiendo a su vez, el contexto sociocultural sobre el que se intervendrá.

- A nivel individual, factores estáticos como la edad, género e historia criminal han sido históricamente asociados con la reincidencia. En la actualidad, se tiene conocimiento que factores dinámicos tales como una socialización deficiente, las actitudes pro-criminales o antisociales, las débiles habilidades de resolución de problemas, la baja capacidad de autorregulación, la impulsividad, el mal manejo de la ira y las distorsiones cognitivas, presentan relación con la reincidencia delictiva. Lo interesante de identificar este tipo

jurídicos ha permitido identificar definiciones legales que van desde nuevo enjuiciamiento por su-puesta comisión de delito, hasta nueva condena de cárcel.

¹⁴ Por factores protectores, en la materia que interesa en el presente artículo, se entenderán todas aquellas características o variables a nivel individual y social que disminuyen las probabilidades de involucramiento en actividades delictivas. Los factores de riesgo, por su parte, son aquellas características o variables a nivel individual y social que aumentan las probabilidades de que una persona cometa actividades delictivas.



de factores es que permite abrir las posibilidades de intervención, en tanto se trata de elementos potencialmente modificables con el objeto de disminuir la propensión a la reincidencia.

- A nivel estructural, se ha observado que factores tales como la cesantía, la desescolarización o deserción escolar, la precariedad habitacional o el deficiente acceso a servicios de salud y bienestar, posicionan a los sujetos en una situación de vulnerabilidad social que puede facilitar su involucramiento delictivo. En esta línea, se constata a nivel internacional que la población penal está mayormente integrada por personas en situación de vulnerabilidad, marginación y exclusión social. De ahí la relevancia de considerar factores de tipo social.
- La reincidencia por su parte, es una variable dinámica que se presenta de forma disímil a través del tiempo, dependiendo del tipo de delito, las características personales del infractor y de condiciones sociales y económicas. Pese a ello, es posible identificar los seis meses inmediatamente posteriores al egreso carcelario, como el lapso de riesgo crítico, puesto que aproximadamente 25% de quienes salen de la cárcel, vuelven a ella dentro de este espacio temporal.

2) Incorporar la familia y la comunidad a las intervenciones reintegrativas.

- El encarcelamiento, así como el retorno a la sociedad, son hitos no sólo en la vida de quien estuvo recluso, sino también en la de su familia, de las víctimas de delitos y de los procesos comunitarios de la localidad a la que regresan.
- Desde una óptica rehabilitadora, tradicionalmente se ha priorizado la estrategia individual en el trabajo de reinserción. Si bien el ex recluso o reclusa es el principal eje de intervención, existe amplia evidencia de los beneficios de la incorporación de los hijos, la pareja, la familia u otras personas significativas al trabajo de reinserción, pudiendo llegar a ser gravitantes en la orientación que tome la trayectoria vital del ex recluso.
- Estimaciones nacionales e internacionales refieren que más de 60% de las personas privadas de libertad tiene, al menos, un hijo. La mayoría de estos niños viven en condiciones de vulnerabilidad que se agravan con el ingreso de uno de sus padres a la cárcel, lo que principalmente se traduce en trastornos emocionales, conductuales y deterioro escolar que puede llegar a la deserción. Se estima que un hijo de padres encarcelados tiene hasta cinco veces más probabilidades de ingresar a la cárcel que aquellos cuyos padres no han sido privados de libertad, lo que ocurriría como consecuencia del *impacto intergeneracional* de la cárcel.
- Por su parte, las víctimas de delitos son usualmente olvidadas en el diseño de estrategias de reinserción. Si bien hay experiencias en que para las víctimas ha sido provechoso tener información sobre el cumplimiento de la condena y la fecha en que su victimario saldrá de la cárcel, existen varios casos documentados en que la actuación de grupos de víctimas ha obstaculizado la implementación de estrategias de reinserción, llegando incluso a promover cambios legislativos orientados a la aplicación de medidas más punitivas, como ha ocurrido en casos de agresores de connotación social en Estados Unidos y Europa. Las víctimas, en tanto actores relevantes, así como las potenciales consecuencias que una estrategia de reinserción pueda tener sobre ellas, han de ser consideradas en la fase de diseño.
- Finalmente, el diseño de programas de reinserción debe evaluar las con-

diciones de una comunidad que pueden incidir en facilitar u obstaculizar la reintegración de un egresado. Diversa experiencia internacional ha documentado casos en que la comunidad puede ejercer un rol protector o, bien, actuar como factor de riesgo. De particular interés para la política de justicia criminal resultan aquellas comunidades con alta presencia delictiva e importante número de habitantes en conflicto con la ley. Si bien se trata de comunidades ya vulnerables, la constante ausencia de personas por nuevos ingresos a la cárcel, paralelamente al continuo retorno desde ésta a la comunidad, provoca que algunos territorios se vean particularmente afectados por el impacto del encarcelamiento masivo. Este fenómeno, conocido como «*reentry cycling*», se caracteriza por el debilitamiento del capital social de dicha comunidad, afectando negativamente su capacidad de organización, generación de redes y despliegue de mecanismos prosociales.

3) Fundamentar las líneas de acción de una estrategia de reinserción, sobre la base de la evidencia disponible.

- Toda acción orientada a la reintegración, ha de trabajar directamente sobre los factores críticos asociados a la reincidencia delictiva. En esta línea, se ha señalado por ejemplo, que los tratamientos de tipo cognitivo que apunten a necesidades criminógenas individuales, pueden mostrar buenos resultados en reducción de reincidencia.

En cuanto a los factores sociales, en la evidencia internacional existe consenso absoluto respecto de que la educación y el empleo son las necesidades más claramente exhibidas por la enorme mayoría de reclusos y son las variables que mayor correlación guardan con la reincidencia delictiva. Otros factores que influyen poderosamente en la reintegración son la situación de vivienda, el acceso a atención de salud física y mental, y el apoyo familiar.

- Respecto de la educación, existe amplio respaldo en cuanto a los efectos positivos que la participación en programas educacionales dentro de la cárcel tiene en la disminución de la reincidencia. La mayoría de los estudios en esta línea han llegado a similares conclusiones: a) quienes más se benefician de este tipo de programas son los infractores catalogados de alto riesgo, b) en promedio, los hombres que participan en programas educacionales presentan tasas de reincidencia anual hasta 20% más bajas que quienes no lo hacen, c) en el caso de las mujeres, la tasa de reincidencia de quienes participan en programas educacionales puede llegar a ser 30% menor que la de quienes se mantienen ajenas a este tipo de iniciativas, d) a mayor tiempo de involucramiento en un programa educacional, mayores efectos positivos en el alejamiento de la actividad delictiva, y e) en la medida que este tipo de programas se incorpore a una oferta programática mayor e integral, aumentan las probabilidades de influir positivamente en la disminución de la reincidencia.
- En lo que respecta a empleo, existe amplio acuerdo en consignarlo como el aspecto esencial para una adecuada reinserción post carcelaria, teniendo impacto



positivo a nivel emocional, individual, familiar, social y económico. La estabilidad laboral facilita la reinserción, reduce la reincidencia y colabora con la desistencia de la carrera criminal. Por su parte, la reincidencia se correlaciona fuertemente con la dificultad de los ex reclusos de obtener y mantener un trabajo. Es por ello que los programas de reinserción que enfatizan el componente de formación en habilidades fácilmente transferibles al ambiente laboral real, junto con la colocación laboral, tienen mayor éxito en la reducción de la reincidencia criminal.

- En lo que a vivienda concierne, las estrategias de reinserción que han incorporado el objetivo de mejoramiento de la situación habitacional de sus usuarios, han logrado buenos resultados en prevención de la reincidencia. Se sugiere informar a los reclusos que egresan, de las alternativas de albergues transitorios donde puedan vivir hasta encontrar un domicilio permanente, lo que puede lograrse mediante convenios entre servicios carcelarios y organismos públicos y privadas que trabajen en la materia.
- En cuanto a la situación de salud, la población penal es menos saludable que la población general y la prevalencia de enfermedades infecciosas, crónicas y de riesgo, es significativamente mayor en condiciones de encarcelamiento. Si no reciben tratamiento apropiado a estas dolencias mientras están en la cárcel, los reclusos pueden retornar a sus comunidades representando amenazas para la salud pública. Junto con las enfermedades infectocontagiosas, el consumo problemático de sustancias tiene una alta prevalencia al interior de las cárceles y los trastornos de salud mental están sobrerrepresentados en ella. De allí que la incorporación de la población reclusa a las políticas de salud pública sea un componente necesario para la intervención carcelaria. Se debe, a su vez, disponer de un sistema de seguimiento y continuidad de los cuidados en el medio libre.
- Estimaciones internacionales reportan sobre 50% de consumo problemático de drogas dentro de la cárcel, valores que pueden llegar a cifras alarmantes en determinados recintos. Existe amplia evidencia que señala que la reducción en el uso de drogas disminuye poderosamente la actividad criminal. Para que esto ocurra, los tratamientos antidroga dentro de la cárcel han de coordinarse con la fase post carcelaria, tanto para la continuidad del tratamiento como para el acompañamiento supervisado¹⁵.
- En materia de salud mental, la evidencia internacional indica que la esquizofrenia, psicosis, depresión mayor, trastorno bipolar y desorden por estrés post traumático, son los trastornos mentales de mayor prevalencia dentro de las cárceles, estando sobrerrepresentados en ellas si se les compara con población general. La falta de tratamiento psiquiátrico aumenta las posibilidades de la persona de delinquir.
- Los problemas de salud mental y de adicción a sustancias se ven mayormente representados en la población encarcelada, requiriendo tratamiento especializado. La población con este tipo de trastornos suele presentar comorbilidad¹⁶, lo que es un fuerte predictor de reincidencia.
- Como ya se ha mencionado, el apoyo familiar aparece como un factor gravitante en el proceso de reinserción de quien egresa de la cárcel. Incorporar a la familia en las estrategias de reinserción, puede cumplir las funciones de control informal y soporte al ex recluso.

¹⁵ Línea de acción que se está implementando a través del convenio CONACE-Gendarmería de Chile, para atender a población penal con consumo problemático de sustancias.

¹⁶ Por *comorbilidad* se entiende la existencia de dos o más enfermedades independientes en una misma persona. En este caso, se refiere a la existencia de un trastorno mental y un trastorno adictivo, en un mismo sujeto.

- Finalmente, en materia de derechos civiles, la evidencia recomienda a los hacedores de políticas sopesar el impacto negativo que las restricciones impuestas a través de una condena pueden tener sobre el proceso de reinserción de un ex recluso y, adicionalmente, sugiere actualizar aquellos mecanismos cuya aplicación no tenga una sólida justificación.

4) Incorporar la planificación como un componente transversal al proceso de diseño e implementación de estrategias de reinserción que permita, a) garantizar un sistema organizado de evaluación capaz de medir sus logros, gestión y desempeño; b) promover la colaboración multiagencial e intersectorial; y c) incluir aquellas buenas prácticas que puedan ser replicadas.

- La planificación permite articular elementos probadamente exitosos en el diseño de programas de reinserción, tales como la elaboración de un diagnóstico dinámico de las necesidades de cada persona tan pronto ésta ingrese a la cárcel y la oferta de tratamiento de carácter individualizado que continúe con un seguimiento y soporte a nivel comunitario, por un tiempo mínimo de seis meses.
- Una estrategia de reinserción puede ser entendida como un enfoque coordinado y estructurado para la planificación del egreso carcelario, que articule la colaboración de alianzas público-privadas, así como de agencias formales e informales, con el fin de vincular a ofensores y sus familias a proyectos comunitarios, programas anti-drogas, grupos de auto-ayuda, y servicios comunitarios que puedan incidir en la disminución de las probabilidades de reincidencia.
- Las estrategias de intervención exitosas han implementado iniciativas con un fuerte componente intersectorial, tanto a nivel central como a nivel local.
- Adicionalmente la incorporación de buenas prácticas ha demostrado ser una herramienta útil. Dentro de estas lecciones aprendidas, se destacan: los mejores resultados se asocian a programas concebidos en tres fases, ingreso a la cárcel, pre-egreso y salida al medio libre; apuntar a las necesidades criminógenas; priorizar los casos de mayor riesgo; conducir evaluaciones periódicas; intervenir en las redes sociales delictivas del sujeto; incluir un componente de prevención de recaídas en el consumo abusivo de sustancias; basar el diseño e implementación en modelos teóricos probados; intencionar la multimodalidad; y establecer recompensas e incentivos por participación y por desarrollo de conductas pro sociales.
- Por su parte, el análisis de las políticas penitenciarias de Canadá, Estados Unidos e Inglaterra, da cuenta de la incorporación en las políticas de justicia criminal de aquellos hallazgos que las investigaciones han consignado como efectivos en la reducción de reincidencia. A partir del análisis comparado, se presentan algunos elementos de interés:
 - ✓ Existe amplio acuerdo respecto de la necesidad de desarrollar políticas de justicia criminal orientadas a la reinserción. Esta necesidad se ve sustentada en la comprensión de que esta política debe ocuparse de: a) las consecuencias negativas de la sanción privativa de libertad, b) la necesidad de dar respuesta al creciente número de personas que egresan de la cárcel en la sociedad actual, c) la constatación de la disminución en el gasto estatal al redireccionar fondos a políticas de tipo social, y d) los beneficios que estos programas conllevan para la seguridad pública.
 - ✓ Las acciones desarrolladas luego del cumplimiento de la condena son vistas como la última fase de una política penitenciaria dirigida a aumentar la seguridad pública. En este sentido, el post penitenciarismo es la fase



donde se materializan los logros de la fase penitenciaria y es por ello que los países desarrollados han realizado fuertes inversiones en esta área.

- ✓ Debido a las características de vulnerabilidad social preponderantes en la población penal, las políticas penitenciarias analizadas reconocen la necesidad de articular las políticas públicas de justicia con aquellas de corte social, en pro de establecer metas intersectoriales de reintegración, así como de formar alianzas público-privadas entre el sistema de justicia y organizaciones de la sociedad civil, motivar el involucramiento comunitario y construir capacidades a nivel local.

Respecto del diagnóstico que hacen expertos en materia penitenciaria y postpenitenciaria, de la política chilena actual

El diagnóstico derivado de los discursos de expertos enfatiza la necesidad de una discusión en torno a la reincidencia y sus causas.

Se reconoce que la población penal chilena suele pertenecer a contextos marginales, tiene bajo nivel de escolarización, presenta altos índices de consumo problemático de sustancias adictivas y, al momento del egreso, carece de perspectivas laborales. Todos estos factores dificultan enormemente las posibilidades que una persona se mantenga alejada de la actividad delictiva. Un elemento que ha desafiado las estrategias penitenciarias y post penitenciarias en los últimos años es la expansión del narcotráfico, lo que ha complejizado el fenómeno delictivo y, por ende, las formas de tratamiento del mismo.

Los entrevistados expresan que –pese a la diversidad de iniciativas y acciones orientadas a la reintegración de personas en conflicto con la ley– no es posible afirmar que Chile cuente con una política post penitenciaria, en tanto:

- No existe solidez en las relaciones de continuidad entre el tratamiento Penitenciario y las acciones que han de desarrollarse con posterioridad al cumplimiento de condena.
- Si bien se valora una diversidad de iniciativas y buenas prácticas en la línea de la reinserción, no existe un conjunto estructurado de intervenciones, capaz de dar respuesta a las necesidades criminógenas reales de la mayoría de la población penal.
- Los programas actuales cuentan con insuficiente cobertura.
- No se trabaja con metodologías probadamente efectivas, ni existen sistemas de evaluación de impacto de los programas y mecanismos públicos de reinserción.

Respecto de las proyecciones que realizan los expertos en lo que respecta a la construcción de una política orientada a la reintegración de personas que han estado en conflicto con la ley penal

Si bien el diagnóstico de los entrevistados identifica diversas carencias en las actividades post penitenciarias que impiden establecer la existencia de una política pública en la materia, con la misma intensidad se afirma que la posibilidad de avan-

zar hacia la construcción de una política penitenciaria con un sólido componente post carcelario, es absolutamente factible en el escenario actual. Lo anterior, debido a que existiría voluntad política para su desarrollo, lo que se constata en la incorporación de la reinserción como objetivo de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública; asimismo, habría un grado de sensibilización de las personas e instituciones cuya labor guarda relación con la atención de poblaciones vulnerables; y, por último, el Estado chileno tendría la solidez económica para dotar de recursos al componente post Penitenciario, con miras al fortalecimiento del sustrato material y humano que trabaja en tareas de reinserción.

Se plantea que la construcción de esta política requiere abordar una serie de desafíos preliminares:

- Un primer desafío es mejorar las condiciones de cumplimiento de las condenas, en sus vertientes materiales y relacionales. Asimismo, se ha de incorporar un enfoque de respeto de derechos en la administración y práctica penitenciaria. Esto se conseguiría, en parte, a través del fortalecimiento de la institución penitenciaria en lo que respecta a formación de gendarmes y profesionales, y mediante el aumento de la calidad y cantidad de la oferta programática intramuros.
- Se observa que un importante desafío en torno al tratamiento del delito y la percepción de seguridad, estriba en la capacidad de crear espacios de discusión que hagan posible la construcción social de un concepto de seguridad ciudadana basado en información objetiva y actualizada. Este debate es imprescindible para dar legitimidad social a las acciones emprendidas en la línea de la reinserción. Se identifica a los medios de comunicación como un actor social con capacidad de influir sobre las percepciones de seguridad pública e incidir en las decisiones de las instituciones del sector justicia.
- Un aspecto relevante al momento de discutir las bases para el desarrollo de políticas públicas en reinserción, guarda relación con el rol que compete al Estado en el proceso de diseño, implementación y evaluación de estas políticas. Se reconoce en el Estado la responsabilidad de reducir las consecuencias negativas de la sanción penal y ampliar el foco de la política criminal estrictamente basada en la sanción, hacia uno que incluya aspectos de protección y asistencia social. También compete al Estado la construcción de una institucionalidad que coordine el conjunto de acciones y responsabilidades que juegan los diferentes actores institucionales en relación a la reinserción social, estableciendo a su vez un conjunto de incentivos para que otros actores puedan involucrarse en este tipo de políticas.
- En cuanto a la sociedad civil, se enfatiza la necesidad de aumentar la participación de entidades privadas y de la comunidad local en las estrategias de reinserción. Las primeras, en tanto constituyen una oferta laboral con la cual el Estado no tiene posibilidades de competir y la segunda, en la medida que puede generar las redes de soporte necesarias a nivel territorial, dado que cuenta con organizaciones capaces de gestionar protección social y ofrecer apoyo e información.
- En el desarrollo de un proyecto que convoque a los distintos grupos de la comunidad, las autoridades locales juegan un rol central, por cuanto pueden desempeñar un importante liderazgo social y político en las comunidades, generando y proporcionando oferta pública, así como canalizando las demandas sociales locales hacia niveles superiores de gobierno.



Respecto de la experiencia de personas que han cumplido penas privativas de libertad y de los obstáculos que enfrentaron al salir de la cárcel.

A partir de las entrevistas a ex reclusos, reclusos y algunos familiares, fue posible identificar una serie de dificultades –generales y específicas– que éstos señalaron haber vivido en el proceso de retorno a la sociedad, las cuales constituyen desafíos que ameritan ser abordados por una política pública sobre la materia:

- En general, la experiencia de quienes pasaron por la cárcel revela que para todos el encarcelamiento significó un quiebre de relevancia en su vida, involucrando una serie de pérdidas a nivel individual, familiar y económico. Por su parte, el proceso de reinserción se caracterizó por ser difícil, emocionalmente intenso, vivido con sentimientos de minusvalía y sensación de rechazo y hostilidad por parte de los demás. Destacan la falta de preparación para el egreso. Los entrevistados sugieren la creación de una instancia especializada que acompañe y oriente el regreso al medio libre y que se preste apoyos concretos como colocación laboral o apoyo psicológico, entre otros.
- El mayor obstáculo para retomar una vida en libertad fue conseguir un trabajo. Los entrevistados identifican dos elementos que incidieron en esta dificultad: a) el registro de antecedentes, en tanto fomenta el rechazo y la estigmatización de posibles empleadores, y b) la escasa conexión entre las capacitaciones ofrecidas dentro de la cárcel, con las necesidades del mercado laboral externo. Es por ello que sugieren que se identifique el factor laboral como elemento central de las estrategias orientadas a la reinserción, desarrollando capacitaciones de mayor cobertura y pertinencia mientras están en la cárcel, así como proponen la modificación del procedimiento de eliminación de antecedentes, especialmente en lo referido a su larga duración.
- En segundo lugar, los entrevistados refieren haber recibido trato discriminatorio por parte de vecinos, conocidos, e incluso por profesionales de servicios públicos que –en conocimiento de su calidad de ex reclusos– los estigmatizaron y actuaron, respecto de ellos, en forma negligente o despectiva. Este trato, señalan, se extendió a sus familias también. De allí la necesidad de sensibilizar a los funcionarios de las instituciones que tienen incidencia en el proceso de reinserción post carcelaria.
- Un tercer obstáculo destacado fue la precariedad en la situación de vivienda. La totalidad de entrevistados no tenía casa propia antes de entrar a la cárcel ni al momento de obtener la libertad, debiendo recurrir a familiares y conocidos para contar con alojamiento durante los primeros meses de libertad, lo que derivó en distintos caminos de reintegración. Para quienes tuvieron apoyo y contaron con información certera, acceder a una vivienda se hizo más fácil.
- Entre los soportes para sus procesos de reintegración, los entrevistados mencionaron por una parte, a su familia, y por otra, al Patronato de Reos. De éste último, se enfatizó la calidad humana de sus profesionales, la disponibilidad de capacitaciones y apoyo material, y la orientación en el proceso de eliminación de antecedentes. Los entrevistados visibilizan la necesidad de fortalecer los Patronatos Locales de Reos, a través de la entrega de mayores recursos económicos que permitan extender su cobertura y contar con mayor número de profesionales.

Respecto del estado actual del componente intersectorial en las acciones dirigidas a la población penal y sus proyecciones, a partir del diagnóstico de representantes sectorialistas

Las reflexiones hechas por los participantes de las mesas intersectoriales de discusión concluyen que las políticas sociales y la política penitenciaria han de confluir en ciertos puntos de trabajo, debido a que atienden población de similares características. De allí que el componente intersectorial sea fundamental en las acciones dirigidas a la población penal.

- Se diagnostica la necesidad de mejorar el diálogo intersectorial, a fin de evitar la duplicidad de funciones entre algunas instituciones y hacer un uso más eficiente de los recursos.
- Se afirma que la política penitenciaria debe estar asentada en una legislación que le de sustento y legitimidad, fijando criterios unívocos y una línea de trabajo coherente. Por esta razón urge dictar una Ley de Ejecución Penal que unifique las normas que regulan institutos de reinserción intra y post penitenciarios, así como promover la eliminación de todo tipo de obstáculos formales que limiten la reintegración de la persona.
- En cuanto a las instituciones que dan soporte al trabajo Penitenciario y post Penitenciario, los participantes diagnostican insuficiente diálogo y existencia de obstáculos administrativos para la adecuada gestión intersectorial a nivel central. Por ello es que apremia la creación de canales de información que faciliten el conocimiento interinstitucional y el trabajo mancomunado.
- Se requiere establecer alianzas y convenios de colaboración entre Gendarmería de Chile y aquellas instituciones que proveen programas sociales públicos, a fin de maximizar recursos humanos y materiales, entregar una atención integral a los usuarios, evitar la duplicación de esfuerzos y el desgaste de los servicios sociales y del sistema de justicia.

A modo de conclusión

A partir del análisis de la evidencia en materia de reinserción y seguridad pública, así como de la experiencia comparada y el diagnóstico derivado de los discursos de expertos, ejecutores, ex reclusos y representantes intersectoriales, es posible visualizar los principales desafíos para la construcción de una política penitenciaria que considere la reintegración de las personas que salen de las cárceles chilenas como parte de sus objetivos centrales.

Es posible afirmar que existe un escenario político y económico favorable para el fortalecimiento de las acciones post penitenciarias, con miras a pasar de la oferta de programas, a la implementación de una política pública integral en la materia.

Para ello, se hace prioritaria la incorporación y adaptación de los elementos que han resultado exitosos en otros contextos, así como de las lecciones acumuladas en la experiencia nacional.

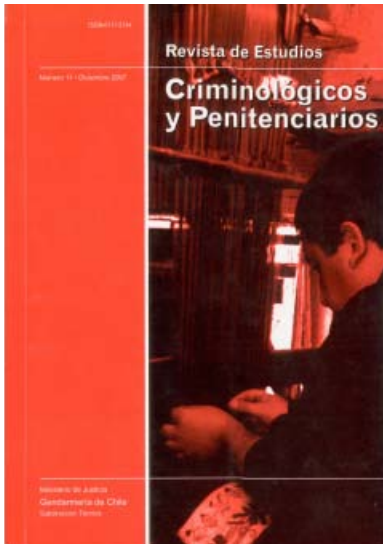
La reintegración de ex reclusos a una vida social alejada de la actividad delictiva es un objetivo que excede las responsabilidades del sistema de justicia criminal,



convirtiéndose en una tarea en que la colaboración intersectorial, el establecimiento de alianzas público-privadas, la participación de la sociedad civil y el involucramiento comunitario aparecen como elementos claves para el logro de dicho objetivo. El diseño de estrategias de reinserción ha de fomentar su implementación a nivel local, con miras a dar continuidad en la comunidad a los tratamientos iniciados durante la fase de ejecución de la condena, reduciendo la duplicidad de servicios, compartiendo costos y haciendo uso más eficiente de la inversión total de cada uno de éstos.

La construcción de una política post penitenciaria de esta naturaleza requiere una discusión capaz de posicionar la reinserción en el debate público, dando legitimidad social al hecho de que, para garantizar la seguridad pública, es fundamental el despliegue de estrategias que posibiliten a ex reclusos y reclusas instar por el pleno respeto de sus derechos.

Reseñas



Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios Nº 11. 158 págs. Ministerio de Justicia, Gendarmería de Chile, Unidad de Investigación Criminológica (UNICRIM). Santiago, 2007.

En la editorial de este número de la revista de UNICRIM, se realiza una esquemática presentación de la oferta programática que constituye la política de reinserción impulsada por Gendarmería de Chile, describiéndose en forma somera las acciones que se llevan a cabo en los distintos sistemas (cerrado, semiabierto, abierto y post Penitenciario) y enfatizando la importancia que se les asigna como una «eficiente forma de prevención del delito».

El cuerpo de la revista contiene seis artículos que abordan distintos temas: En *Antropología de la cárcel: Esbozo para una teoría de la adaptación carcelaria* el autor se refiere al proceso de «adaptación» que impone la cárcel, en tanto exige a los reclusos un alto nivel de sometimiento a la disciplina institucional y micro social. El artículo *Evaluación del riesgo de reincidencia para agresores sexuales* pasa revista a los principales procedimientos e instrumentos utilizados para evaluar el riesgo de reincidencia en delitos sexuales. Las autoras del trabajo *Sistema Abierto y Medidas alternativas a la prisión: una aproximación al Sistema Penitenciario Español* realizan un estudio comparado de carácter descriptivo, con el objeto de aportar a la evaluación y retroalimentación de la política penitenciaria aplicada en Chile, especialmente en lo que dice relación con el medio abierto. El estudio *Delitos sexuales y prevención terciaria* contiene un análisis que busca dimensionar el problema y caracterizar a los condenados, así como una revisión de estudios nacionales y extranjeros dirigida a identificar factores de riesgo y experiencias exitosas en el ámbito preventivo, en la perspectiva de extraer lecciones aplicables en Chile. En el artículo *Impacto de la Reforma Procesal Penal en la población carcelaria del país* los autores dan cuenta, a partir de un examen de datos empíricos, de los resultados generados por el funcionamiento del sistema acusatorio en la composición de la población penal y de otras demandas consecuentes, especialmente en materia infraestructura y alternativas a la privación de libertad. Por último, en el artículo *Caracterización Ambiental de Establecimientos Penales: Una Aproximación Multifactorial* se realiza un análisis de las condiciones de las cárceles de la Provincia de Buenos Aires, así como de la incidencia que éstos representan en los problemas de violencia y de salud que afectan a los reclusos y al personal Penitenciario.



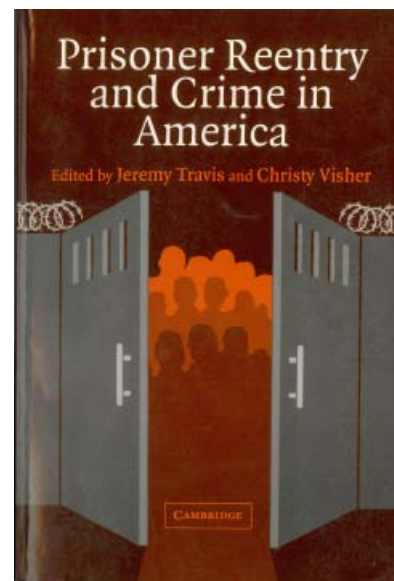


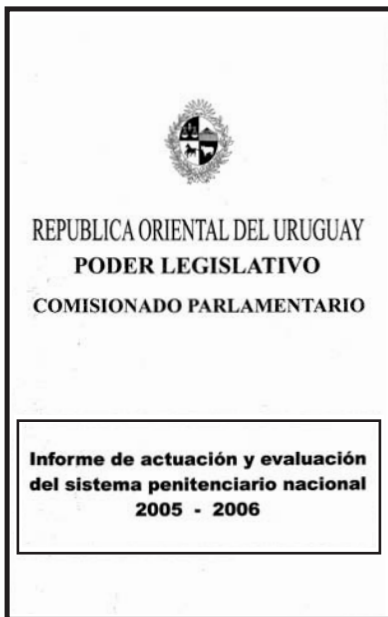
Prisoner Reentry and Crime in America. 264 págs. Jeremy Travis y Christy Visher, editores, Cambridge University Press, 2005, Nueva York, Estados Unidos.

Este libro pretende contribuir con la discusión en torno a la pregunta ¿Cuáles son las consecuencias que el sustantivo incremento de personas entrando y saliendo de las cárceles estadounidenses, cada año, tiene sobre la seguridad pública?

Para ello, explora la relación que existe entre tres fenómenos que, pese a sus particularidades, tienen importantes puntos de contacto.

En primer lugar, el gran número de personas que egresa de la cárcel; segundo, el comportamiento delictivo que éstas pueden presentar después de su liberación; y tercero, la percepción pública respecto de la seguridad ciudadana. Según los editores, estos fenómenos pueden resumirse mediante los conceptos de «reingreso» (entendido como el retorno a la sociedad), «reincidencia» y «seguridad pública», para cuya mejor definición identifican sus elementos distintivos. Así, por ejemplo, señalan que el «reingreso» no es una categoría jurídica, sino una inevitable consecuencia de la encarcelación, puesto que todos quienes han sido encarcelados –salvo quienes fallecen por causas naturales y los condenados a muerte– serán eventualmente liberados. Al tratar estos aspectos, se presta especial atención a los egresos de prisiones estatales. En cuanto a la reincidencia, fenómeno considerado como un indicador crítico del funcionamiento del sistema de justicia criminal, se define como la detención por un nuevo delito, destacando la ventaja que esta formulación representa, puesto que permite distinguirla de otras situaciones similares, como las condenas resultantes de detenciones por nuevos delitos, las encarcelaciones por nuevas condenas y las encarcelaciones por violación de la libertad condicional. La seguridad pública, por su parte, es vista como la medida final del impacto que producen la encarcelación –con el consecuente «reingreso»– y la reincidencia, entendiendo que este ésta implica un significado más amplio, por cuanto refiere de manera integral al funcionamiento de las comunidades y al sentimiento colectivo de bienestar, más allá de la suma de comportamientos individuales. En cuanto a fuentes de datos, se utilizó el análisis de reincidencia desarrollado por el *Bureau of Justice Statistics*, para una muestra de cohorte de reclusos liberados de 15 cárceles estatales estadounidenses en 1994, que establece comparaciones con un estudio de similares características para egresados del año 1983. A partir de este análisis –sin perjuicio de las diferencias metodológicas y de los profundos cambios observados en poco más de una década, en los sistemas de enjuiciamiento, encarcelación, liberación y supervisión de los egresados– el fenómeno del «reingreso» es observado desde una perspectiva de análisis de flujo, lo que permite atender a los grandes grupos de egresados que han cumplido sentencias de corta duración. Complementariamente a los datos emanados de fuentes oficiales, algunos capítulos del libro incluyen antecedentes recolectados en entrevistas a presos y egresados. Finalmente, puede señalarse que la esencia de este trabajo está enfocada a la comprensión, tanto empírica como conceptual, de los distintos aspectos que implica la relación entre las tasas de delincuencia, el gran crecimiento en las tasas de prisionización y el consecuente aumento en el número de egresados de las cárceles que retornan a sus comunidades de origen.





Informe de actuación y evaluación del sistema Penitenciario nacional 2005-2006. 242 págs. República Oriental del Uruguay, Poder Legislativo, Comisionado Parlamentario. Montevideo, 2006.

En este informe el Comisionado Parlamentario de Uruguay presenta a la Asamblea General de dicho país (Parlamento) un informe de actuación en el cual reseña sus actividades del período correspondiente y entrega su diagnóstico acerca de la situación penitenciaria, formulando recomendaciones al respecto.

El Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario de Uruguay es un ombudsman Penitenciario, creado en el año 2003 a través de la promulgación de la Ley 17.684. La labor de esta entidad es asesorar al Poder Legislativo en el control del cumplimiento de la normativa internacional, constitucional, legal y reglamentaria relacionada con las personas privadas de libertad por decisión judicial.

Asimismo, corresponde al Comisionado Parlamentario supervisar a los organismos encargados de la administración penitenciaria y de las actividades dirigidas a lograr la reinserción social de reclusos y liberados. El informe 2005-2006 contiene, en su primer capítulo, una descripción general del sistema Penitenciario que aborda diversos aspectos administrativos, normativos, sanitarios, reglamentarios, disciplinarios, educativos, laborales, etc., desde la perspectiva de los derechos que la legislación vigente reconoce a las personas privadas de libertad. En el segundo capítulo, el más extenso del informe, se realiza un análisis particular de la situación de los establecimientos penitenciarios, particularmente lo relacionado con el régimen interno, a partir de los estándares definidos por las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos. El capítulo tercero describe la situación del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, y de los Patronatos Departamentales, así como sus servicios de apoyo a la reinserción del liberado, promoción y protección de la familia de las personas privadas de libertad; también se refiere a las necesidades más urgentes de los Patronatos, tanto de infraestructura como de personal, y a su cometido en el marco de la Ley de Humanización y Modernización del Sistema Penitenciario que le encomendó el seguimiento de los beneficiarios del régimen excepcional de libertades provisionales y anticipadas establecido por dicha norma. En la parte final del informe el Comisionado Parlamentario formula 27 recomendaciones de carácter general relacionadas con los aspectos más preocupantes de la situación penitenciaria en Uruguay, entre ellas la creación de un Instituto Nacional de Rehabilitación encargado de todos los establecimientos carcelarios del país y del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados.



Establecimiento y Designación de Mecanismos Nacionales de Prevención. 132 págs. Asociación para la Prevención de la Tortura. Ginebra, 2007.

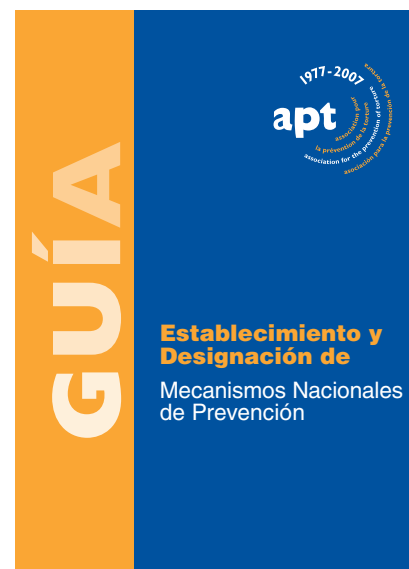
Las comisiones nacionales de derechos humanos y defensorías/defensores del pueblo como Mecanismos Nacionales de Prevención a la luz del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura. 26 págs. Asociación para la Prevención de la Tortura. Ginebra, 2008.

El primer documento es una guía destinada a orientar la instalación y, posteriormente, el funcionamiento eficaz de organismos nacionales de carácter público para la prevención de la tortura, a la luz de las disposiciones del Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de Naciones Unidas, instrumento que se encuentra en vigor desde mediados del año 2006.

Para efectos de la instalación del organismo de prevención, la guía sugiere diversos criterios que apuntan a transparentar dicho proceso ante la ciudadanía y hacerlo inclusivo, por ejemplo, estableciendo canales de participación dirigidos a los organismos no gubernamentales y brindando amplia información sobre sus avances. Asimismo, la guía se refiere a las facultades de los mecanismos de prevención para que puedan cumplir su mandato, establecido en el Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura, de visitar periódicamente los lugares en que se encuentren personas privadas de libertad, sin perjuicio de la posibilidad soberana de cada Estado de configurar un mandato más amplio. La guía se refiere también a los miembros del mecanismo nacional de prevención y particularmente a la necesidad de asegurar su independencia, a las facultades que podrán ejercer durante las visitas a recintos de detención o carcelarios, a sus relaciones con entidades de la sociedad civil y con organismos internacionales, así como al diseño institucional del mismo. Respecto de cada uno de los temas mencionados la APT formula recomendaciones para lustrar las decisiones de los Estados concernidos.

El segundo documento profundiza en el tipo de institución que se requiere para cumplir satisfactoriamente el rol de mecanismo nacional de protección.

Considerando que el Protocolo Facultativo deja abierta dos posibilidades a los Estados: Crear un nuevo organismo o encomendar a alguno de los ya existentes cumplir con esta responsabilidad, requiriéndose en cualquier caso la satisfacción de los estándares prescritos en el Protocolo Facultativo. Así, este documento compara las dificultades y eventuales beneficios de crear un mecanismo de protección al efecto, con aquellas que se presentarían en el caso de que la función sea encomendada a una comisión nacional de derechos humanos o a un defensor del pueblo, es decir, una institución que ya exista y que, en lo esencial, responda a las características de un ombudsman. Respecto de estas dificultades -relativas a mandato, recursos, lugares a visitar, acceso a la información, independencia, relaciones políticas, especialización profesional, credibilidad, entre otras- se analizan varias experiencias de distintos países.



Noticias

Estados Unidos aprueba ley de apoyo a la reinserción social

La denominada Ley de la Segunda Oportunidad (Second Chance Act), asignará importantes recursos para disminuir la población carcelaria y los costos penitenciarios, mediante la reducción de la tasa de reincidencia entre los egresados de prisión.

El proyecto permitiría la asignación de fondos federales para desarrollar programas de intervención en capacitación profesional, toxicomanía, estabilidad familiar y para estimular la contratación de ex prisioneros.

La Ley de la Segunda Oportunidad contiene elementos claves de la política gubernamental conocida como Iniciativa de Reinserción de los Presos, anunciada en el discurso sobre el Estado de la Unión del año 2004, el cual encomienda a la comunidad y a organizaciones religiosas de base proveer servicios de acompañamiento y transición. La ley ayudará también a conectar a los liberados con servicios de salud mental y de tratamiento contra las drogas, profundizar la capacitación laboral, facilitar la transición y el acceso a la vivienda, y servicios de gestión de casos.

Según la Oficina de Estadísticas del Departamento de Justicia de Estados Unidos (Bureau of Justice Statistics), 95% de todos los presos saldrá en libertad (aproximadamente 700.000 personas egresan de las prisiones estatales y federales cada año), pero se estima que la mitad de éstos volverá a prisión dentro de un lapso de tres años (y dos tercios volverán a tener conflictos con la ley en el futuro) por la comisión de un nuevo delito o por la violación de su condición de liberado, esperándose la reducción de estos porcentajes con la Ley de la Segunda Oportunidad.

Este ciclo de reincidencia no solo compromete la seguridad pública, sino que encarece los impuestos a los contribuyentes. Un informe de febrero de 2007 del Banco Fundación Caritativa (*The Pew Charitable Trusts*) estableció que si las políticas y prácticas locales, estatales y federal no cambian, se espera que los contribuyentes paguen cerca de US \$ 27.5 billones al sistema Penitenciario entre los años 2007 y 2011, si es que no se modifica el actual nivel de gasto.

Para lograr sus objetivos, la nueva ley contempla incrementos presupuestarios destinados a los servicios de reinserción (US\$ 360 millones en los ejercicios presupuestarios de los años 2009 y 2010), apoyo a los recién liberados para obtener documentación apropiada y ordena que la Agencia de Prisiones les proporcione dosis adecuadas de medicamentos después de su puesta en libertad.

Durante su tramitación en el Congreso, el proyecto concitó apoyo bipartidista, incluyendo republicanos conservadores como el senador Sam Brownback de Kansas, quien copatrocinó el proyecto en el Senado y dijo, al momento de su aprobación, que se trata de leyes «... que ayuden a combatir contra las altas tasas de reincidencia de presos en Estados Unidos» y agregó que «Todos –el ex infractor, la familia del ex infractor y la sociedad en general– sacan provecho de programas que equipan a los prisioneros de las herramientas adecuadas para reinsertarse con éxito en la vida fuera de los muros de la prisión. Espero que con esta legislación empecemos a presenciar resultados tangibles mientras gobiernos y organizaciones sin ánimo de lucro colaboran para ayudar a ex infractores». Otro ponente, el senador demócrata Patrick Leahy, manifestó que «Es vitalmente importante que hagamos todo lo posible para asegurar que, cuando la gente salga de la prisión, ingresen a nuestras comunidades en cuanto miembros productivos de la sociedad para que





podamos empezar a invertir los ciclos peligrosos de reincidencia y violencia», y añadió «Espero que la Ley de la segunda oportunidad nos ayude a empezar a romper ese ciclo». A su turno, el senador republicano Arlen Specter expresó que «La Ley de la segunda oportunidad permitirá la rehabilitación realista para los más de 650.000 presos que regresan a sus comunidades cada año», y coincidió en que «El enfoque del proyecto en la concienciación, la capacitación profesional y el tratamiento de la toxicomanía es esencial para disminuir la tasa de reincidencia de 66% por todos los Estados Unidos».

Fuentes [14-05-08]:

- *Reentry Policy Council, Justice Center, The Council of State Governments* http://www.reentrypolicy.org/government_affairs/second_chance_act
- *StoptheDrugWar.org* http://stopthedrugwar.org/es/cronica/527/senado_aprueba_ley_segunda_oportunidad

El garante de los derechos de la persona privada de libertad

A principios de marzo de 2008 tuvo lugar en Pisa el Congreso Internacional «La cárcel en Europa: entre la reinserción y la exclusión», en el que entre otros temas de interés en materia penitenciaria, se informó de un nuevo organismo en la institucionalidad penitenciaria de la ciudad de Pisa: El Garante de los Derechos de las Personas Privadas de Libertad.

El Congreso fue organizado por la asociación de Abogados Europeos Demócratas con el apoyo del Colegio de Abogados de Pisa, la Unión de Tribunales Penales Italianos y la Universidad de Pisa, bajo el patrocinio del Ayuntamiento de Pisa y del Ministerio de Justicia italiano.

La creación de instituciones como el Garante –en otros países Defensor Penitenciario– tiene base jurídica en dos resoluciones internacionales, una de Naciones Unidas y otra del Consejo de Europa, ambas dirigidas a estimular su instauración. En Italia el Garante es una figura originada en la Comuna de Roma en el año 2003, con características similares al Defensor Penitenciario. En dicho país existen Garantes en Roma, Florencia, Provincia de Milán, Turín, Bolonia, Región de Lacio y Sicilia, y recientemente Pisa, con adscripción no solo municipal, sino también provincial o regional, bajo dependencia del municipio o región respectivo. En general, su creación ha estado relacionada con la creciente participación de Regiones, Municipios y Provincias en la administración penitenciaria, especialmente en materias financieras.

De acuerdo a las normativas jurídicas locales que en Italia regulan la función del Garante, su tarea se concentra en la promoción de los derechos de los presos y, en su calidad de tercero equidistante, en la resolución de conflictos a través de la mediación, sin perjuicio de la denuncia ante autoridades jurisdiccionales.

El Garante monitorea las condiciones en que se encuentran los reclusos y presta particular atención a las violaciones de derechos humanos, pudiendo presentar denuncias ante organismos competentes o buscar salidas acordadas que, junto con aportar a la solución del problema, sancionen a los responsables individuales y a las instituciones concernidas.

El Garante es una persona dotada de autoridad moral, competencia profesional y prestigio que le permiten evaluar –mediante el ejercicio de poderes específicos, entre ellos el poder de inspección que se traduce en visitas a las instituciones

penitenciarias- los intereses en conflicto, con el propósito de buscar soluciones justas y consensuadas. Las informaciones obtenidas por el Garante son consignadas en una relación pública, incluyendo evaluaciones científicas de la calidad general del servicio Penitenciario.

Fuentes [15-06-08]:

- *iperbole*, la red cívica de Bolonia
<http://www.comune.bologna.it/bologna/garante-detenuiti/>
- Consejo Comunal de la Ciudad de Turín
<http://www.comune.torino.it/consiglio/servizi/garantedetenuti.shtml>
- Defensor Cívico de Florencia
<http://www.ristretti.it/areestudio/territorio/firenze/garante.htm>
<http://www.abogados.es/portalABOGADOS/blogs/lchasco/1204997832251.html>

Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas

Esta resolución, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA), a instancias de su relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad, tiene por objeto entregar una serie de orientaciones para lograr el respeto y garantía de los derechos y libertades fundamentales reconocidos por el sistema interamericano a las personas privadas de libertad.

En marzo de 2008, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA), preocupada por «la crítica situación de violencia, hacinamiento y la falta de condiciones dignas de vida en distintos lugares de privación de libertad en las Américas», aprobó la Resolución 1-08 denominada *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*. La citada Resolución forma parte de la labor normativa de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA, en cuyo marco de trabajo busca aportar a la preparación de una Declaración Interamericana sobre los Derechos y la Atención de las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención y Reclusión.

Destaca, entre los considerandos de la Resolución, la referencia a la finalidad de las penas privativas de libertad, en el sentido de que éstas «tendrán como finalidad esencial la reforma, la readaptación social y la rehabilitación personal de los condenados; la resocialización y reintegración familiar; así como la protección de las víctimas y de la sociedad».

En su parte normativa, el texto de la Resolución contiene una *Disposición General* que entrega una definición amplia de privación de libertad, aplicable a quienes se encuentren en recintos destinados al efecto por la comisión de hechos ilícitos y a quienes se encuentren en otros establecimientos por «razones humanitarias y de protección», tales como hospitales, instituciones para niños, niñas y adultos mayores, centros para migrantes, refugiados, etc. A continuación, el cuerpo de la Resolución señala veinticinco *Principios* susceptibles de agruparse en tres capítulos: El primero de carácter general, relativo a la dignidad de las personas, derecho de igualdad, respeto del debido proceso legal, etc.; el segundo enfocado a las condiciones de reclusión; y el tercero sobre sistemas de privación de libertad. La Resolución finaliza con un Principio sobre la forma en que ésta debe ser interpretada por los Estados Miembros de la OEA, estableciendo que en



toda circunstancia deberán aplicarse «las cláusulas más favorables a las personas privadas de libertad».

Fuentes [10-06-08]:

- <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/RESOLUCION%201-08%20ESP%20FINAL.pdf>
- <http://www.oas.org/consejo/sp/CAJP/ddhh.asp#detencion>

«Tribunales de drogas» en Chile

El objetivo del Tribunal de Drogas es derivar a tratamiento a los adictos que delinquen, bajo ciertas condiciones, a través de la suspensión condicional del procedimiento penal.

A partir de su creación, en Estados Unidos en 1989, los Tribunales de Drogas han tenido una interesante proliferación en diversos países del mundo, entre ellos Chile. De acuerdo a lo expresado en 1999 por el juez Jeffrey Tauber, Presidente de la International Association of Drug Treatment Courts (IADTC), «...Los tribunales de drogas integran los enfoques de la justicia penal y la rehabilitación para los delinquentes que usan drogas». De esta forma, los Tribunales de Drogas o «*Cortes de Tratamiento de Drogas*» buscan rehabilitar y reintegrar en la sociedad a jóvenes que cometen delitos menores para comprar drogas o que han actuado bajo sus efectos.

En Chile la primera experiencia de Tribunal de Drogas data de fines de 2004, como programa piloto en la ciudad de Valparaíso. La ejecución de esta iniciativa se realizó mediante la suscripción de un Protocolo de Entendimiento «para la derivación a tratamiento de adictos que delinquen, a través de la suspensión condicional del procedimiento (penal)», entre los organismos locales del sector Justicia (Juzgado de Garantía, Ministerio Público y Defensoría Penal Pública), la Fundación Paz Ciudadana –impulsora de la idea- y la Comisión Nacional de Control de Estupefacientes (CONACE Regional) del Ministerio del Interior.

Hasta ahora se han desarrollado programas piloto en las Fiscalías Regionales Metropolitanas Sur y Centro Norte, proyectándose el apoyo interinstitucional a nivel nacional. Según la CONACE, en 2008 se prevé extender la experiencia a las fiscalías de Iquique, Antofagasta y a las Fiscalías Regionales Metropolitanas Oriente y Occidente, sumando siete experiencias a nivel nacional. Noticias de prensa han señalado que, para estos efectos, se contemplaría un presupuesto de quinientos sesenta y cinco millones de pesos para el presente año, destinado a cupos de tratamiento.

En Chile, el enjuiciamiento mediante un Tribunal de Drogas se materializa a través de la suspensión condicional del procedimiento penal, para lo cual se deben cumplir ciertos requisitos procesales y algunos «criterios clínicos de elegibilidad». Los primeros, previstos en el Art. 237 del Código Procesal Penal, precisan que el imputado no haya sido condenado anteriormente por crimen o simple delito y que el delito no tenga asignada pena aflictiva, esto es, no superior a tres años de presidio. Los segundos, en tanto, se refieren a la existencia de informe médico que acredite consumo problemático o drogodependencia, que el imputado no presente comorbilidad psiquiátrica severa o aguda, que posea una red de apoyo funcional o rescatable y que haya cometido el delito para obtener droga o bajo sus efectos. Acreditado lo anterior, *el juez de garantía, constituido como Tribunal de Drogas,*

puede disponer un programa de tratamiento que debe cumplir el imputado por un plazo no inferior a uno ni superior a tres años, con el objeto de superar su adicción a las drogas, incluyendo –entre otras obligaciones– asistencia médica, psicológica o de otra índole (Art. 238 del Código Procesal Penal), control periódico de consumo y evaluación de avances mediante comparecencias regulares al tribunal. Cumplido el plazo y las condiciones impuestas por el Tribunal de Drogas, se considera extinguida la acción penal y debe dictarse sobreseimiento definitivo (Art. 240 Inc. 2º del Código Procesal Penal).

Fuentes:

- <http://www.cejamericas.org/doc/eventos/PazPerez-Chile-LoTribunalesdeTratamientoDrogasEficaces.pdf> [10-06-08]
- <http://diario.elmercurio.com/2008/05/06/nacional/nacional/noticias/4C270AE9-BB37-4265-92B2-47303E15E718.htm?id={4C270AE9-BB37-4265-92B2-47303E15E718}> [06-05-08]
- <http://diario.elmercurio.com/2008/05/12/nacional/nacional/noticias/4799B6CB-C952-4274-966D-E2DE723BAD95.htm?id={4799B6CB-C952-4274-966D-E2DE723BAD95}> [12-05-08]
- <http://www.conace.cl/inicio/noticias2.php?id=2378¬icias=1> [12-05-08]
- Tribunales de Droga: Experiencia internacional y posible aplicación en Chile. Paula Hurtado, Revista Paz Ciudadana.
- http://www.pazciudadana.cl/upload/areas_info_drogas/DROGAS_20080220140526.pdf [12-05-08]
- Programa Piloto «Protocolo de Drogas», Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), documento de trabajo sin fecha.

Enlaces

Portal Derecho Penitenciario del Colegio de Abogados de Pamplona

www.derechopenitenciario.com

El portal Derecho Penitenciario es un sitio realizado por el Colegio de Abogados de Pamplona con auspicio del Gobierno de Navarra, España, para el conocimiento y difusión de la normativa vigente (leyes, circulares e instrucciones y criterios de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria), sentencias y autos, y la doctrina más relevante en materia penitenciaria. El portal es una herramienta útil para paliar la inexistencia de repertorios jurisprudenciales específicamente abocados al Derecho Penitenciario y a la escasez de sentencias sobre esta materia en los repertorios generales; asimismo, constituye una inestimable contribución a la reducida bibliografía especializada en esta rama del derecho. En el portal se plasma una perspectiva de reintegración por sobre el afán punitivo que implica el extendido uso de la prisión, lo que se traduce en los objetivos del mismo, a saber:

- Contribuir a la visibilidad del fenómeno carcelario, difundiendo lo que ocurre en la cárcel.
- Aportar a la construcción de un instrumento científico -el portal- en que el usuario pueda encontrar toda la normativa, jurisprudencia, doctrina y noticias relacionadas con el derecho Penitenciario.
- Proponer alternativas de política criminal ante el planteamiento de que la prisión es la «solución» al delito y a los conflictos subyacentes.
- Servir de práctica forense en el actual marco normativo, permitiendo una mejor utilización de las posibilidades que brinda la legislación penal y penitenciaria vigente.

Willan Publishing

<http://www.willanpublishing.co.uk/>

Willan Publishing es una editorial independiente fundada en 1999 en el Reino Unido. Su especialidad son las publicaciones de derecho, justicia penal, criminología, policía y psicología forense. En su sitio web es posible encontrar completa información sobre libros que ya se encuentran disponibles y otros que aún están en proceso de edición. Asimismo, el sitio brinda abundante información sobre las exclusividades editoriales a su cargo y las posibilidades de adquisición por internet.

Servicio Penitenciario Bonaerense

<http://www.spb.gba.gov.ar/index.php>

El sitio del Servicio Penitenciario Bonaerense permite acceder a información oficial sobre esta institución encargada de la administración de los recintos carcelarios de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, incluyendo sus orígenes, misión institucional y normativa que rige su actuación. Como es habitual en las páginas web de carácter institucional, permite también difundir noticias y enlaces

relacionados con temas carcelarios. De la misma manera, el sitio contiene los ejemplares de la revista «Cambio», publicación trimestral gestada desde la Dirección de Comunicación y Relaciones Institucionales cuyo objetivo principal es reflejar en sus páginas las actividades y emprendimientos que se desarrollan en el Servicio Penitenciario Bonaerense. Una sección particularmente interesante es aquella destinada a informar sobre los diversos mecanismos –correo electrónico, correo postal, teléfono y personalmente– que tienen por objeto la recepción de denuncias sobre faltas funcionarias cometidas por miembros del Servicio, cuya recepción –de acuerdo a lo señalado en la página– garantiza la reserva de identidad del denunciante.

PAIP Proyectos, Actividades e Iniciativas Penitenciarias

<http://paip.blogspot.com/>

PAIP es un blog dirigido a informar y difundir temas relacionados con el derecho Penitenciario y la justicia penal juvenil, con fines fundamentalmente de divulgación de convocatorias a concursos públicos, doctrina, legislación, artículos de opinión, estudios, etc. Entre sus secciones destacan el Observatorio Penitenciario, el Observatorio de Justicia Penal Juvenil, los diccionarios especializados en derecho Penitenciario y las revistas sobre temas jurídicos.