

Nota orientativa 7

Traspaso de las prisiones al control civil: la desmilitarización

Resumen

- A menudo, uno de los legados del totalitarismo es un sistema penitenciario controlado por los militares o la policía, y considerado como parte del aparato de seguridad del Estado.
- Uno de los principios fundamentales de los instrumentos internacionales sobre los derechos humanos es que las prisiones deben ser instituciones civiles, administradas de modo que apunten a la rehabilitación, y en las que los reclusos sean considerados ciudadanos en lugar de enemigos.
- A menudo, la reforma penitenciaria debe comenzar por transformar las prisiones en instituciones civiles administradas por el poder civil y pertenecientes a una esfera del gobierno distinta de la que controla a la policía.
- La administración de la detención preventiva no debe quedar en manos de la policía a fin de asegurar que no sea utilizada como parte de los procesos de investigación llevados a cabo por esta fuerza.
- Quitar a los militares o la policía el control administrativo de las prisiones puede resultar controvertido, ya que el personal penitenciario, por ejemplo, puede perder beneficios y sentirse relegado a un estatus inferior.
- La transferencia del control es sólo el primer paso hacia un sistema penitenciario completamente bajo el control civil y administrado de acuerdo con los principios consagrados por los derechos humanos.
- También se necesitarán modificaciones en la legislación, cambios de actitud, un programa de formación y una reestructuración profunda del personal penitenciario.

“ Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

— *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, Artículo 10*

Notas orientativas sobre reforma penitenciaria

Esta nota orientativa es la séptima de una serie concebida para brindar ayuda práctica a quienes desarrollan e implementan proyectos de reforma penitenciaria. Todas las notas orientativas:

- están estructuradas en base al marco internacional de derechos humanos;
- pueden aplicarse a diversos entornos culturales y políticos;
- proponen soluciones probablemente sostenibles en una variedad de situaciones socio-económicas y no requieren un aumento significativo de los recursos;
- toman en cuenta las realidades de la administración penitenciaria.

Estos documentos orientativos sobre la manera de llevar a cabo proyectos de reforma penitenciaria han sido elaborados con el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido.

KING'S
College
LONDON

Centro Internacional para Estudios Penitenciarios

Las prisiones como parte de la autoridad civil

Una de las reformas penitenciarias más básicas radica en transferir la responsabilidad de la administración y gestión de las prisiones del control de los militares y la policía al de las autoridades civiles. En los regímenes totalitarios, los delitos con frecuencia están asociados con la disensión (o definidos como disensión), y el mismo aparato encargado de reprimir la disensión es el encargado de los delitos no políticos. Cuando dichos regímenes totalitarios llegan a su fin y los presos políticos son liberados, por lo general la expectativa es que la policía y los militares sigan haciéndose cargo de los delincuentes recluidos y los detenidos en prisión preventiva porque es lo que siempre han hecho y se carece de otro tipo de estructura. Por lo tanto, reformar el sistema penitenciario es un elemento clave de la transición hacia la democracia.

“ El sistema penitenciario fue militarizado en la década de 1950, cuando los guardias adoptaron rangos y uniformes similares a los de los militares y comenzaron a usar a los convictos para llevar a cabo trabajos para el desarrollo del país en áreas tales como la construcción de caminos, puertos y minería... El régimen penitenciario fue también ampliamente utilizado a partir de la década de 1960 para detener a personas sin someterlas a juicio y a quienes eran acusados de delitos relacionados con la oposición al apartheid. Bajo el régimen del apartheid, el principal objetivo de las prisiones fue mantener a los reclusos fuera de la comunidad”.

Amanda Dissel y Stephen Ellis, *Reform and Stasis: Transformation in South African Prisons*, 2002¹

El requisito de tener un sistema penitenciario bajo el control civil es un elemento clave dentro del marco internacional de los derechos humanos. Esto implica que:

- los delitos deben abordarse como parte de las garantías del debido proceso contenidas dentro del sistema de justicia civil;
- como parte de ese sistema, las prisiones debe ser administradas por el poder civil;
- el sistema penitenciario debe apuntar a rehabilitar a los reclusos;
- los detenidos deben conservar todos aquellos derechos que no pierdan necesariamente a causa de su encarcelamiento y, mientras permanezcan en prisión, deben ser preparados para reintegrarse como ciudadanos libres;
- las prisiones y la información sobre las mismas no deben ser un secreto de Estado, sino que deben estar abiertas a una supervisión y vigilancia independientes, encontrarse sujetas a algún tipo de escrutinio parlamentario y ser de libre acceso para los grupos de la sociedad civil.

A fin de cumplir con estos requisitos, resulta inapropiado que las prisiones permanezcan bajo el control militar. La misión de los militares es proteger a la sociedad de los enemigos externos y, quizá, brindar asistencia ante emergencias internas, pero los reclusos no son enemigos del Estado.

Es probable que al otorgarle la administración y el control de las prisiones al mismo ministerio a cargo de la policía, la seguridad interna y el control de la inmigración, entre otras funciones, se ponga en riesgo y se comprometa la naturaleza necesariamente civil y la cultura de derechos humanos que deben caracterizar a un sistema penitenciario civil.

“ Las funciones de enjuiciamiento penal y detención de sospechosos actualmente están a cargo de una misma institución —el Ministerio del Interior— el cual sin lugar a dudas está más interesado en detectar las actividades delictivas que en asegurar el respeto de la totalidad de las salvaguardias jurídicas correspondientes. Y ésta es, en mi opinión, la razón por la cual lo más importante al momento de decidir qué ministerio debe administrar los centros de detención preventiva es definir cuál es nuestra prioridad: ¿la detección de la actividad criminal o los derechos y libertades de los ciudadanos?”.

Pyotr Posmakov, Presidente de la Comisión Penitenciaria del Ministerio de Justicia, Kazajistán, 2003²

Separación de la función militar y policial de la administración penitenciaria

Resulta particularmente importante que exista una clara diferencia entre el organismo responsable de la policía y el encargado de la administración de las prisiones. La policía generalmente se encarga de investigar los delitos y de arrestar a los delincuentes. Una vez que una persona ha sido detenida o arrestada, deberá comparecer tan pronto como sea posible ante la autoridad judicial y, si procede, ser puesta en prisión preventiva bajo custodia del servicio penitenciario.

La policía y las autoridades a cargo de la investigación de los delitos no deben utilizar la prisión preventiva como una herramienta del proceso de investigación ni como un medio para forzar a los reclusos a confesar los delitos que se les imputan. Este argumento no debe ser utilizado por el Ministerio del Interior para justificar la retención del control de los centros de detención preventiva.

“ Recientemente, un ministro adjunto a cargo de las prisiones en un país de Europa Oriental manifestó que la función primordial de su servicio penitenciario era ‘resolver delitos’. Un buen ejemplo de esta actitud son las funciones asumidas por el ‘personal de operaciones’ (‘operativnic’) que trabaja dentro de las prisiones. Forman parte integral del proceso de investigación de la policía. Su función consiste en trabajar con el personal policial a cargo de la investigación y ayudarlos a preparar el caso contra quienes han sido detenidos en prisión preventiva. Ésta debe ser una función de la policía y no del personal penitenciario”.

Informe sobre misiones del ICPS, 2000

Otra ventaja de esta transferencia es el hecho de que, en algunos países, la policía es en realidad una unidad militar con los rangos típicos del ejército y una organización militar, a la que el gobierno puede recurrir para que actúe como una fuerza militar interna cuando lo considere necesario. Esto no se condice fácilmente con el requisito de que los miembros del personal penitenciario tengan la condición de empleados públicos. También hace que resulte difícil tener personal penitenciario con formación profesional.

Cuando el sistema penitenciario forma parte de la estructura policial, ser designado para trabajar en una prisión puede ser visto como un método de castigo o como medida disciplinaria informal. Con frecuencia, los policías designados para trabajar en las prisiones no resultaron aptos para desarrollar otro tipo de labor policial. Además, las prisiones administradas por los militares o las milicias internas suelen designar a conscriptos como personal penitenciario. Estos jóvenes conscriptos poco entienden del complicado mundo penitenciario y harán cualquier cosa para tener una vida tranquila. Otra consecuencia de este tipo de medidas es que la mayor parte del personal durará en sus funciones cortos períodos.

La implementación de sistemas penitenciarios civiles

“ En toda sociedad democrática, el trabajo en las prisiones es un servicio público. Las prisiones son lugares que, como las escuelas y hospitales, deben ser dirigidos por las autoridades civiles con el objeto de contribuir al bienestar público. Las autoridades penitenciarias deben responder de algún modo a un parlamento electo y el público debe ser informado acerca de la situación y los objetivos de las prisiones. Los ministros y altos cargos gubernamentales deben manifestar con toda claridad que consideran altamente valioso al personal penitenciario por la tarea que realiza y debe recordarse con frecuencia a la opinión pública que el trabajo penitenciario es un importante servicio público”.

Andrew Coyle, *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos*, 2002³

Algunos países que adoptaron la vida democrática recientemente han comenzado a implementar sistemas penitenciarios bajo el control civil y la forma en que se lo hace depende de sus tradiciones políticas, cultura y niveles socio-económicos. Por ejemplo, probablemente el proceso sea completamente diferente entre Europa Oriental y América Latina o el Caribe.

“ **Regla 46 (3) de las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos:**

Para lograr dichos fines será necesario que los miembros del personal trabajen exclusivamente como funcionarios penitenciarios profesionales, tener la condición de empleados públicos y por tanto la seguridad de que la estabilidad en su empleo dependerá únicamente de su buena conducta, de la eficacia de su trabajo y de su aptitud física.

Regla 54 (2) de las Reglas penitenciarias europeas:

Los miembros del personal trabajarán exclusivamente como funcionarios penitenciarios profesionales, tendrán la condición de empleados públicos y por tanto la seguridad de que la estabilidad en su empleo dependerá únicamente de su buena conducta, de la eficacia de su trabajo y de su aptitud física y mental y de un adecuado nivel de educación.

Código Europeo de Ética de la Policía, Recomendación (2001) 10,

Comité de Ministros del Consejo de Europa:

Debe establecerse una clara distinción entre el papel de la policía y del sistema judicial, de la fiscalía y del sistema penitenciario”.

La experiencia de los países del bloque ex-soviético

La desmilitarización ha sido uno de los elementos clave del proceso de reforma judicial que comenzó en la década de 1990 en los países del bloque ex-soviético. Uno de los requisitos impuestos por el Consejo de Europa a los estados que deseaban unirse a dicho organismo fue que la administración del sistema penitenciario debía ser traspasada del Ministerio del Interior a algún otro organismo más apropiado, por lo general el Ministerio de Justicia⁴. Este proceso se ha completado en la mayoría de los países que se incorporaron al Consejo de Europa desde comienzos de la década de 1990.

En muchos países, hubo inicialmente una férrea oposición de parte de ciertos intereses personales. En algunos, el Ministerio del Interior se opuso a la pérdida de una porción tan amplia de su imperio. Los fiscales, entre otros, temían que las tareas de investigar el delito y asegurar la aplicación de condenas se tornaran mucho más complicadas. En muchos países, el Ministerio de Justicia era anteriormente una dependencia menor, relativamente con poco poder y, por lo tanto, se temía que sus presupuestos e influencia se vieran reducidos.

En Rusia, el traspaso del Ministerio del Interior al Ministerio de Justicia tuvo lugar en 1998 y fue visto como un ejemplo a seguir en la región, porque se llevó a cabo dentro de un programa mucho más amplio de reforma de la justicia penal en lugar de ser tan sólo un cambio aislado.

En Kazajistán, la administración de las prisiones y de las colonias de reclusos convictos pasó a manos del Ministerio de Justicia en enero de 2002, pero la administración de los centros de prisión preventiva se mantuvo bajo la jurisdicción del Ministerio del Interior. Finalmente tras una actividad política muy intensa, se tomó la decisión de transferir los centros de prisión preventiva a la égida del Ministerio de Justicia a finales del año 2003.

En Ucrania, el gobierno encontró un punto intermedio al crear un nuevo Departamento Ejecutivo Penal, que dependía directamente de la Oficina Presidencial y estaba separado del Ministerio del Interior y del Ministerio de Justicia.

El traspaso fuera del control del Ministerio del Interior, la policía o las fuerzas militares

Por lo general, el proceso real de transferir la responsabilidad de un ministerio a otro puede ser logrado, al menos en teoría, bastante fácilmente, siempre que se sancione una nueva legislación. Existirá un objetivo organizativo claramente definido. El proceso administrativo de traspasar la responsabilidad puede ser relativamente sencillo en lo que respecta al personal, la administración y las finanzas. Las mismas personas continuarán trabajando en las prisiones y en la administración nacional. La única diferencia radicará en que dependerán del Ministerio de Justicia en lugar del Ministerio del Interior.

A veces se cree que este traspaso basta por sí mismo para lograr un proceso de desmilitarización. No es así: se trata solamente del primer paso de un proceso hacia la creación de un sistema penitenciario bajo el control civil.

La desmilitarización incompleta

A menos que se lleve a cabo una reforma radical, es probable que un sistema que ha sido nominalmente traspasado a la autoridad civil aún conserve la mayor parte de sus rasgos militares, por ejemplo:

- El personal penitenciario conservará grados militares y las condiciones de empleo del personal militar. Y, lo más importante, conservarán una ética y una actitud militares hacia su trabajo y el tratamiento de los reclusos.
- Algunos sistemas penitenciarios aún tendrán unidades especiales estrechamente ligadas a la policía, que pueden ser convocadas a fin de que asuman tareas militares en épocas de disturbios civiles o ante otras emergencias.
- El personal penitenciario con cargo directivo tendrá poco control sobre su presupuesto o los recursos del personal.
- La formación del personal aún incluirá una importante cantidad de ejercicios tradicionalmente militares, ejercicios de marcha, adiestramiento y entrenamiento en el uso de una variedad de armas que nunca serán utilizadas en la esfera de la administración penitenciaria.
- La formación del personal en temas tales como los derechos humanos y la rehabilitación de los reclusos se agregará al currículo ya existente en lugar de reemplazar las materias que ya no resultan adecuadas.

Reacción del personal al traspaso de un modelo militar a uno civil

Existe una serie de elementos complejos en este proceso. Para numerosos miembros del personal penitenciario, el cambio probablemente genere sentimientos encontrados y ansiedad. Su principal preocupación será que este cambio traerá aparejado un cambio cultural mayúsculo y que tendrá efectos adversos directos sobre la vida de muchos de los empleados y sus familias. Estarán preocupados por muchos temas, entre los cuales podemos citar los siguientes.

Estatus

En casi todas las sociedades, el personal penitenciario tiene un estatus profesional relativamente bajo. En algunos países, la asociación cercana con la policía o los militares ayuda a compensar este bajo estatus. Gran parte del personal cree que el traspaso a una organización civil disminuirá su estatus y, por esa razón, se muestra reticente al cambio. Por ende, cualquier estructura que reemplace la ya existente debe asegurar que los miembros del personal penitenciario gozarán, cuando menos, del mismo estatus en la comunidad que anteriormente y, de ser posible, mejor.

Convertirse en empleados públicos

La alternativa a una estructura militar es una de tipo civil. Entre el personal penitenciario cundirá el temor de pasar de un rol casi militar, visto como un motivo de orgullo profesional, a uno en el que serán poco más que empleados administrativos que trabajarán en una burocracia y estarán sujetos a las limitaciones del empleo público.

Pérdida de beneficios

En muchos países, los militares y sus familiares inmediatos tienen derecho a gozar de una amplia gama de beneficios, mientras que los empleados públicos civiles no. La pérdida de dichos beneficios tendrá un efecto realmente negativo sobre el nivel y la calidad de vida del personal penitenciario y su familia.

Implementación de un modelo civil

Si queremos que el traspaso del servicio penitenciario a un modelo civil tenga éxito, será necesario transmitir con claridad a todos los que estén involucrados, en todos los niveles, ciertos mensajes. La estructura de un servicio penitenciario profesional y moderno, que es el resultado deseado de la desmilitarización, es diferente de una estructura militar. No obstante, será importante darle al personal seguridad de que esto no significa que tendrán que pasar a formar parte de una burocracia administrativa como empleados públicos. Las prisiones deben ser lugares donde exista una disciplina clara y firme, así como líneas de autoridad bien definidas. Un servicio penitenciario controlado por civiles seguirá siendo una organización disciplinada. Podrán llegar a subsistir estructuras tales como los grados y tal vez se decida que el personal continúe usando algún tipo de uniforme. Sin embargo, tendrá puntos de referencia distintos, ya que estará íntimamente ligado al proceso judicial y al resto de la sociedad civil.

Deberán considerarse los siguientes factores.

Condiciones de empleo

En algunos países, los miembros de las fuerzas militares gozan de ciertos privilegios. Por ejemplo, ellos y sus familiares directos tal vez tengan derecho a alojamiento gratuito, viajes dentro del país sin costo alguno, cuidados médicos gratis y alojamiento también gratuito durante las vacaciones. Quizá también reciban comidas gratis cuando están de servicio y gocen de planes de jubilación particularmente favorables tras períodos de empleo relativamente breves. En un sistema penitenciario militar, el personal puede tener derecho a algunos o a todos de estos privilegios, que en total a veces llegan a ser más importantes que sus salarios.

Estas condiciones de empleo deben ser tenidas en cuenta en el caso de un traspaso a un sistema penitenciario controlado por autoridades civiles. No es suficiente considerar estas condiciones de empleo simplemente como privilegios que pueden ser eliminados sin costo alguno. El salario y las condiciones de empleo deben ser considerados como un paquete legítimo. Cualquier cambio debe involucrar una renegociación de ese paquete a fin de asegurar que las expectativas legítimas del personal queden satisfechas. Esto puede requerir fondos adicionales. La redefinición del trabajo penitenciario como un servicio esencial, que debe ser equiparado al de la policía o el de los bomberos, es una de las formas de resolver este problema.

Modalidades de trabajo diario

El sistema militar de turnos puede requerir que el personal trabaje continuamente durante varios días y que luego tenga varios días libres. Una de estas modalidades puede establecer que el personal debe trabajar continuamente durante 24 horas y que luego tendrá tres días libres. Este patrón permite que el personal compense sus bajos ingresos con otros empleos de tiempo parcial. En un sistema penitenciario profesional dichas modalidades de trabajo resultan inaceptables, pero cambiarlas probablemente requerirá una negociación delicada.

Finanzas

A veces existe la concepción errónea de que un cambio de una estructura militar a una civil traerá aparejada una reducción del gasto total. Es improbable que esto ocurra por una serie de razones. Una es que quizá deba incrementarse el presupuesto total destinado a los salarios debido a los motivos descritos anteriormente. En una estructura militar se le puede ordenar a un miembro del personal que trabaje tantas horas como sea necesario sin pagarle horas extraordinarias más allá del salario básico. Por ende, en estructuras militares gran parte del personal penitenciario trabaja largos turnos y horarios impredecibles. En una estructura civil normalmente será necesario pagarle al personal horas extraordinarias cuando su trabajo exceda la semana laboral estándar. Quizá sea necesario contratar nuevo personal para asegurar que el personal existente no trabaje turnos excesivamente largos.

En algunos países, las tropas bajo la jurisdicción del Ministerio del Interior, la policía o algún otro organismo son responsables de la seguridad del perímetro exterior de las prisiones. Tal vez existan razones históricas para ello, pero uno de los motivos actuales puede ser que las autoridades penitenciarias no puedan solventar los costos de emplear su propio personal para desempeñar esta tarea. Como estas tropas están generalmente formadas por conscriptos que están haciendo el servicio militar nacional obligatorio, no suele existir la posibilidad de transferir fondos entre distintos ministerios para costear esta tarea.

También debe tenerse en cuenta que en muchos países el Ministerio del Interior y la policía en general disponen de fondos considerables y cuentan con más recursos que el Ministerio de Justicia. Es muy posible que cuando la responsabilidad de la administración penitenciaria quede fuera de la jurisdicción del Ministerio del Interior, éste aún retenga parte del presupuesto.

Cómo efectuar el traspaso a una estructura civil

Modificar la legislación

Es muy probable que la creación de una nueva estructura de organización y personal para un servicio penitenciario profesional requiera ciertos cambios en la legislación, especialmente si las leyes o reglamentaciones vigentes fueron sancionadas para una organización militar.

Preparación cuidadosa

Transformar un sistema penitenciario militar en uno civil implica un cambio organizativo complejo, una planificación cuidadosa y un análisis de todos los asuntos involucrados. Las conferencias regionales o internacionales, los seminarios y las visitas de estudio pueden incrementar el conocimiento sobre estos asuntos, pero tal vez no basten por sí mismos para lograr el cambio de actitud radical necesario. El verdadero cambio de actitud debe provenir del interior de la organización.

“ En la República Dominicana, un estado que abrazó la democracia en 1978, las prisiones estaban bajo en control de la policía o de los militares. Se implementó un proyecto para facilitar el traspaso a las autoridades civiles. Se nombraron dos “agentes para el cambio”: un profesor universitario y un director superior del servicio penitenciario. Con recursos mínimos crearon un centro de formación penitenciaria en diciembre de 2003 a fin de capacitar al personal penitenciario civil. Los primeros 403 que recibieron la formación fueron asignados a una nueva ala de la prisión para dar inicio al proceso de transformación civil. Se planearon otras cuatro prisiones bajo el control civil. Otras actividades dentro del proceso fueron la primera reunión colectiva de todos los voluntarios que trabajaban en las prisiones para asegurar su cooperación con el nuevo sistema y reuniones en las facultades de Derecho de dos de las principales universidades a fin de interesar a los docentes y estudiantes en el trabajo dentro de las prisiones civiles como voluntarios, docentes y otras funciones”.

Informe del ICPS, 2004

La experiencia indica que puede resultar necesario brindar asesoramiento internacional a fin de lograr el cambio necesario y ayudar al país a que se produzca el traspaso de una estructura tradicionalmente militar a otra capaz de administrar un servicio penitenciario moderno. Dichos conocimientos pueden ser encontrados en el creciente número de países que ya han atravesado este proceso. Tal vez dicho apoyo sea necesario a largo plazo y tenga las siguientes características:

- un ejercicio de recopilación de información que describa los logros de diferentes países con un legado histórico similar y cómo otras jurisdicciones han abordado los diversos problemas que uno enfrentó;
- apoyo para desarrollar un nuevo modelo de trabajo y para facilitar el cambio del modelo actual;
- la evaluación de los proyectos que les han ofrecido a otros países modelos de buenas prácticas para lograr una estructura adecuada y un proceso de cambio.

En la actualidad se dispone de mucha información basada en la experiencia de los países que ya han completado el proceso de traspaso de una estructura militar a una del tipo civil. Las lecciones aprendidas indican que entre los elementos clave de cualquier plan de cambio se encuentran los siguientes:

- la definición de una estructura central para la nueva organización;
- una jerarquía acordada para los directivos y el personal del sistema penitenciario tanto en el ámbito nacional como local;
- cambios cuidadosamente negociados en lo relativo a los acuerdos salariales;
- la garantía de que no se deteriorarán las condiciones de empleo;
- sistemas profesionales para apoyar al personal;
- sistemas para que el personal pueda expresar sus opiniones a través de organismos representativos.

Referencias

- 1 Amanda Dissel y Stephen Ellis, *Reform and Stasis: Transformation in South African Prisons*, trabajo publicado por primera vez en *Ambitions réformatrices et inertie du social dans les prison sud-africaines*, Critique Internationale, No. 16, julio de 2002.
- 2 Carta abierta al coronel general K. Suleimenov, Ministro del Interior, Kazajistán, septiembre de 2002.
- 3 Andrew Coyle, *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos: Manual para el personal penitenciario*, Centro Internacional para Estudios Penitenciarios, Londres, 2002, pág. 13.
- 4 Yuri Ivanovich Kalinin, *The Russian Penal System: Past, Present and Future*, Centro Internacional para Estudios Penitenciarios, Londres, 2002.