

INTERNACIONAL

Estado actual de la prisión preventiva en América Latina y comparación con los países de Europa

Elías CARRANZA

1. En un análisis diagnóstico de los sistemas de justicia penal en cualquier país del mundo el sistema penitenciario es, sin lugar a dudas, el que presenta un cuadro de mayor gravedad, con problemas que tienen que ver con la vida, la seguridad, la salud de miles de personas, y con la violación sistemática de estos y otros derechos fundamentales, que son violados, paradójicamente, por el sistema de justicia creado, justamente, para tutelarlos.

Esto que decimos es ya moneda corriente en un continente en el que en forma continua nos enteramos, por los medios de comunicaciones de masa, de dramáticas explosiones de violencia penitenciaria con muertes de muchísimas personas. Al respecto, en una investigación patrocinada por ILANUD determinamos que las muertes por homicidio al interior de las prisiones ocurren en una relación 25 veces más alta que en la vida en libertad, y que el número de las muertes por suicidio es al menos 8 veces más alta. (Cabe constar que el estudio se hizo en el sistema penitenciario considerado en ese momento como el de menor violencia en la región, de lo que se desprende que las probabilidades promedio reales de muerte por homicidio o suicidio son bastante más altas que esto). Por esta y otras razones similares, el fenómeno penitenciario, y el tema en general de los efectos criminógenos de los sistemas de justicia penal, han dado lugar a toda una sección de la criminología y de la sociología criminal destinada a la materia.

2. Pero a su vez, dentro del tema penitenciario, el subtema de los «presos sin condena» es el más alarmante, por cuanto se trata de presos que no han sido formalmente condenados, pero que están cumpliendo, *materialmente*, una condena aunque un gran número de ellos será posteriormente declarado inocente (sobreseídos o absueltos).

El de los presos sin condena es el grupo de presos más numeroso en muchos países del mundo, y esto es así en la mayoría de los países de América Latina, como podremos ver en cuadros.

Los presos sin condena están teóricamente amparados por el Principio de Culpabilidad (*nulla poena sine culpa*), que significa que la pena sólo puede fundarse en la constatación de que puede reprocharse el hecho a su autor, y por la garantía procesal del Principio de Inocencia, que significa que el estado de inocencia perdura mientras no se declare la culpabilidad. Estas y otras garantías básicas del Derecho Penal están consagradas en instrumentos internacionales, entre los cuales cabe mencionar en nuestra región la Convención Interamericana de Derechos Humanos en su artículo 8¹, y están consagradas en todas las constituciones nacionales sin excepción, cuando establecen, todas con una redacción muy similar, que «nadie podrá ser condenado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho de la causa, ni sacado de sus jueces naturales...».

Sin embargo, no obstante todas estas garantías establecidas en los derechos nacionales e internacional, para los presos sin condena se han invertido las etapas del proceso: durante la etapa de instrucción —en la que debe prevalecer el principio de inocencia— son privados de libertad y materialmente condenados, y en la etapa del juicio (si es que éste se realiza), son puestos en libertad porque los jueces deben dar por cumplida la condena con el tiempo transcurrido en prisión, o porque les otorgan la libertad condicional también por el tiempo transcurrido, o porque se los sobresee o absuelve.

Doctrinariamente, se ha fundamentado que la prisión preventiva, cautelar o provisoria, no es una pena o una condena, sino una medida cautelar. Sin embargo, es evidente que, en lo material, es una pena, en el sentido de restricción de derechos y de infligir un dolor o castigo, y es por ello que las legislaciones establecen, en forma generalizada, que el tiempo transcurrido en prisión preventiva se computa como parte de la condena.

Veamos muy rápidamente, en un primer cuadro, el panorama de los presos sin condena en los países de América Latina.²

¹ «Toda persona inculpada de delitos tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad». Convención Americana sobre Derechos Humanos,

art. 8, inc. 2, primer párrafo.

² Estamos dedicados a la tarea de recoger la información de todos los países de la región. Ello no es fácil, y debe hacerse,

Cuadro I

Total de presos, presos sin condena, porcentajes y tasas por cien mil, en países de América Latina con sistema penal continental-europeo

País	Año	Total presos	Presos sin condena		
			f	%	× 100.000
Argentina (sólo prov. Buenos Aires)	1993	9.427	6.188	66	48
Brasil	1994	129.169	17.086	13	11
Colombia	1995	30.131	14.748	49	41
Costa Rica	1995	4.200	1.164	28	35
Chile	1993	21.311	12.675	59	92
Ecuador	1995	9.646	6.421	67	54
El Salvador	1993	5.576	4.270	77	76
Honduras	1995	8.554	7.741	90	130
Nicaragua	1995	3.470	1.502	43	33
Panamá	1995	6.108	4.842	79	182
Perú	1993	18.500	12.469	67	54
Uruguay	1995	3.192	2.728	85	86

Fuentes: Elaborado con información penitenciaria gentilmente provista por los ministerios a cargo de los sistemas penitenciarios de cada país, y datos de población de CELADE, Boletín Demográfico Año XX, núm. 40. *No se incluye los presos en dependencias policiales, cuya cifra suele ser alta: A sólo título de ejemplo, las autoridades penitenciarias de la provincia de Buenos Aires, al 31 de diciembre de 1993 estimaron que había 7.000 presos más en dependencias policiales; Nicaragua al 30 de junio de 1995 estimó 2.500.*

Como puede observarse en el cuadro I, salvo los casos excepcionales de Brasil y Costa Rica —cuyo análisis particular dejamos para más adelante— el resto de los países de los que obtuvimos información registran porcentajes de presos sin condena todos superiores al 40 por 100, y en algunos casos cercanos al 90. Es evidente que, por sobre el Principio de Inocencia, prima el que podríamos llamar «principio de presunción de culpabilidad» («ante la duda, marche preso»).

Al nivel de las Naciones Unidas, en los órganos que especialmente se ocupan de la criminalidad y la justicia penal, los presos sin condena han sido siempre una preocupación permanente. Ya en 1957, cuando la Asamblea General adoptó las «Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos»³, este importante instrumento internacional —que mantiene notable vigencia— dedicó un capítulo especial a establecer las especiales consideraciones que corresponden a este tipo de presos (Sección D, arts. 84-93). Y posteriormente, en numerosos otros instrumentos, se regresa reiteradamente sobre el tema, para alertar a los gobiernos y a los poderes judiciales de todo el mundo que el uso de la prisión preventiva debe ser, realmente, excepcional.

El tema ha venido siendo tratado sin interrupciones en todos los congresos quinquenales de Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, el último de ellos realizado en abril de 1995, en El Cairo.

La columna del extremo derecho del cuadro exhibe algo bien interesante, y grave. Se ven en ella las cifras de presos sin condena por cada cien mil habitantes en cada país. Si comparáramos estas cifras con las tasas penitenciarias de los países que re-

portan sus datos al Consejo de Europa, veríamos que muchas de estas cifras son iguales o más altas que aquellas; es decir, nuestras tasas de presos sin condena suelen ser iguales de altas, o más altas, que las tasas globales de condenados y sin condena de dichos países. Esto tuvimos oportunidad de comprobarlo en una investigación en 1981 hace casi quince años, y se verifica también en 1995.

Es evidente que estamos encerrando preventivamente en demasía, y que nuestros sistemas se orientan por el «principio de culpabilidad» y no por el de inocencia.

3. Podría ser útil observar el panorama en perspectiva, a lo largo de un mayor número de años.

En 1983, Mario Houed, Luis Paulino Mora, Raúl Zaffaroni y quien esto escribe publicamos un libro producto de la investigación antes citada, algunos de cuyos resultados vale recordar para efectos comparativos⁴.

Un hallazgo de aquella investigación fue verificar la importante incidencia del tipo de sistema penal en el fenómeno que estamos analizando. En aquél entonces, recogimos los datos de treinta países de América Latina y el Caribe, y resultó un gráfico muy interesante, como podrá verse (gráfico 1).

El gráfico es una escalera casi perfecta, donde hay dos grupos de países claramente definidos, once de sistema anglosajón, y dieciocho de sistema continental-europeo o romanogermánico. En la parte superior de la escalera están las Islas Caimán que registran 2,18 por 100 de presos sin condena; se va descendiendo la escalera, y al mismo tiempo aumentando el número de presos sin condena, hasta llegar a Guyana, que registra 37,44 por 100.

En este lugar del gráfico se produce una cesura,

por lo demás, con una metodología que asegure la compatibilidad de los datos. En los cuadros siguientes se presentan los de los países que hasta el momento se han podido reunir.

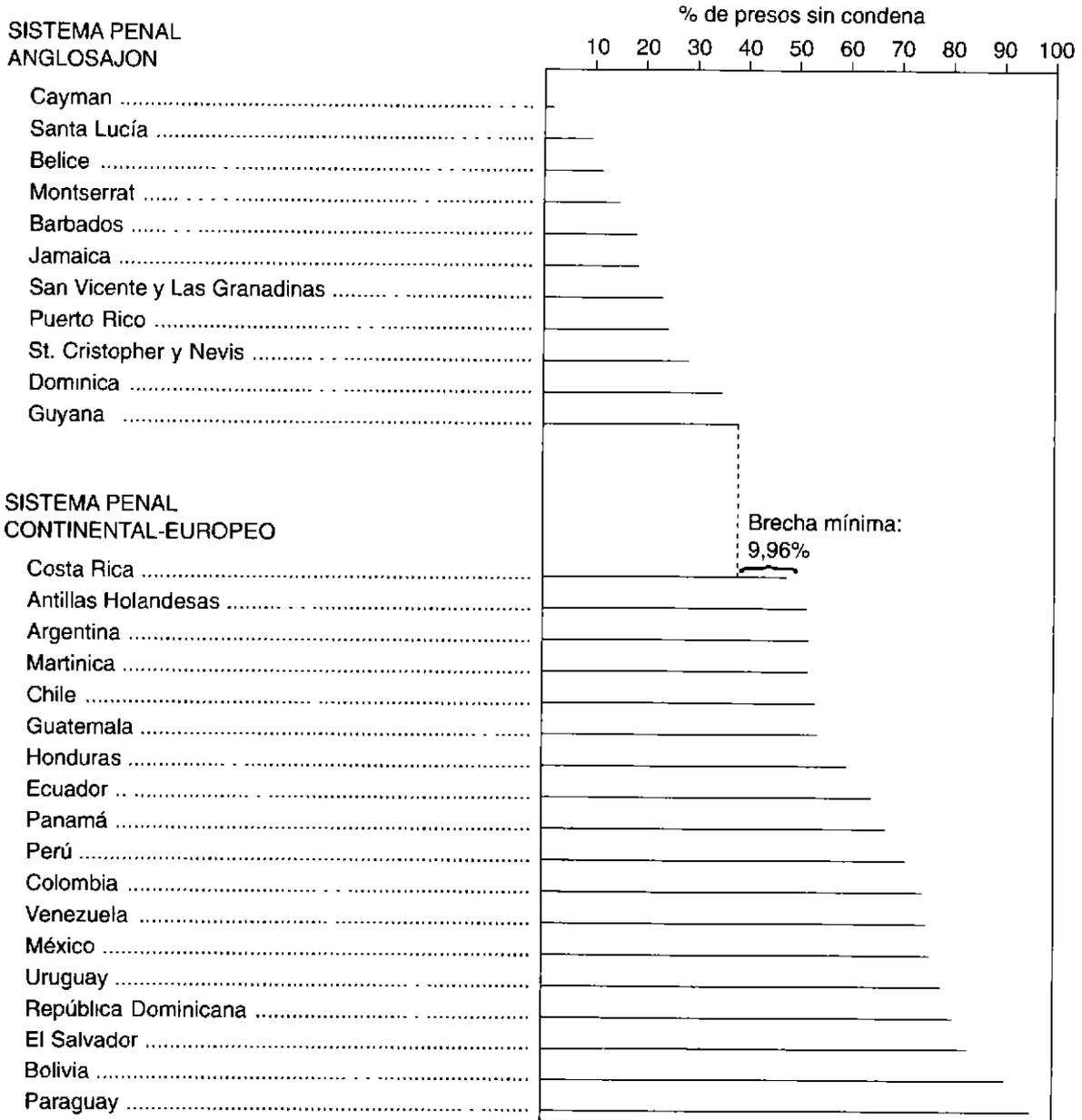
³ Las reglas fueron adoptadas originariamente en 1955 en Ginebra por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, y luego por el

Consejo Económico y Social ECOSOC en su resolución 663 CI XXIV de 31 de julio de 1957.

⁴ *El preso sin condena en América Latina y el Caribe: estudio comparativo, estadístico y legal de treinta países, y propuestas para reducir el fenómeno*, ILANUD, San José, 1983.

Gráfico 1

Países de América Latina y el Caribe con sistemas penales anglosajón y continental europeo. Brecha mínima entre la población privada de su libertad sin condena en uno y otro grupo de países. Año 1981.*



* Los datos de Perú, Argentina y México corresponden a los años 1978, 1980 y 1980 respectivamente. Los de Antillas Holandesas, Bolivia, Jamaica y República Dominicana a 1982.

una brecha de 9,96 por 100 —casi 10 por 100— de distancia entre ambos grupos, y continúa la escala comenzando con Costa Rica, que es el país con menor número de presos sin condena, pero que aún así —en ese año— registra 47,40 por 100, es decir, 10 por 100 más que el país del grupo anglosajón con mayor número de estos presos.

Continúa el gráfico descendiendo, y aumentando en número de presos sin condena, hasta llegar a Paraguay, con un porcentaje de 94,25 por 100.

Como antes dijimos, la importancia de lo que se ve en forma condensada en este cuadro consiste en poner de manifiesto la incidencia del tipo de sistema de justicia penal en el fenómeno que estamos

analizando. Un sistema de justicia penal escriturista y lento, sin intermediación y en el que en muchísimos casos ni el juez de instrucción ni el juez de sentencia conocen personalmente al imputado a lo largo de todo el proceso, con una etapa de instrucción inquisitiva y secreta delegada por ley o en los hechos casi por completo en la policía, producen un altísimo número de presos sin condena, además de múltiples otros fenómenos negativos vinculados.

Por su parte, un sistema de justicia penal de mayor transparencia; no escriturista sino de juicio oral y público; contradictorio, con un mayor equilibrio entre las partes del proceso, produce un menor número de presos sin condena. Este elogio lo decimos sin

que implique ocultar otras falencias del sistema, que habría que corregir; algunas de ellas no exclusivas de este o aquel sistema, sino propias de la naturaleza misma de la justicia penal.

Como en alguna medida vimos ya en el cuadro I, y podremos ver también más adelante, creemos que algunos avances que se han hecho en la región en dirección a reducir el número de presos sin condena, tienen que ver con procesos de reformas en curso que corrigen en nuestros sistemas de justicia penal algunas de las notas negativas que lo caracterizan, que antes hemos enumerado.

4. Ahora bien, decíamos al comienzo que el fenómeno del preso sin condena es un capítulo dentro del tema más amplio del uso de la prisión en América Latina, pena que, como es sabido, es la única y que se utiliza prácticamente sin alternativas para todo tipo de delitos: Cualquiera que sea la naturaleza del delito, las leyes penales responden siempre de la misma manera, con mayor o menor cantidad de prisión, pero siempre con esta única pena (a veces anadiéndole una accesoria).

Es cierto, podría decirse, que existe también la posibilidad de la condena de ejecución condicional; pero esta también es, en definitiva, una pena de prisión en suspenso; y que existe también la pena de multa, pero aplicable para hechos menores. Al respecto, Daniel González y Ana Isabel Garita publicaron una extensa investigación sobre la pena de multa en la región en la que, por contraste, se verifica en cada uno de los países lo que estamos diciendo sobre la pena de prisión⁵.

Sólo muy recientemente se están introduciendo penas y otras formas de respuesta distintas de la pri-

sión en algunos países, pero aún no pueden medirse sus resultados, y habrá que procurar evitar, por todos los medios, que ocurra también en nuestra región el llamado «efecto de ampliación de la red», que los criminólogos han verificado que ocurre en los países de América del Norte y de Europa que han introducido alternativas. El efecto consiste en que los jueces, al disponer de nuevas posibilidades de sanción a su alcance, en lugar de utilizarlas en sustitución de las penas de prisión que van a dictar, continúan dictando prisión en tales casos, y, además, en otros casos en los que posiblemente hubieran absuelto por no encontrar suficiente evidencia, condenan también, «por las dudas», a sanciones más benignas o no privativas de libertad. El resultado final es que no se reduce el número de presos, y en cambio hay un mayor número de condenados, a diversos tipos de penas; por ello es que los criminólogos han denominado a esto «efecto de ampliación de la red».

En línea con lo que venimos diciendo veamos, entonces, cual es el panorama global sobre el uso de la prisión en los países de América Latina a través del tiempo.

En el cuadro II hemos colocado los diez países de los que hemos logrado —hasta el agosto de 1995— recoger información actualizada y de quince años atrás.

En la columna de la derecha hemos colocado la variación en el tiempo. Salvo los casos de Colombia y Perú —que tienen una explicación derivada de una situación muy especial— llama la atención el generalizado salto en ascenso que se da en las tasas de presos por cien mil habitantes.

Cuadro II

Países de América Latina de sistema continental-europeo total presos y tasas por cien mil habitantes. Comparación en el tiempo circa 1981-1995

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Presos</i>	<i>Tasa × 100.000</i>	<i>% de aumento sobre tasas</i>
Colombia	1981	28.680	104	
	1995	30.131	83	
Costa Rica	1981	2.407	102	
	1995	4.200	124	22
Chile	1981	12.876	114	
	1993	21.311	154	35
Ecuador	1981	5.709	68	
	1995	9.646	81	19
El Salvador	1981	3.402	74	
	1995	6.740	113	53
México	1980	58.352	83	
	1995	92.623	95	12
Panamá	1981	2.339	117	
	1995	6.108	467	300%
Perú	1978	14.322	81	
	1993	18.500	81	0
R. Dominicana	1981	5.355	92	
	1995	12.663	160	68
Uruguay	1981	1.890	64	
	1995	3.192	100	56

Fuentes: Elaborado con información proporcionada por los ministerios a cargo de los sistemas penitenciarios de cada país, y con datos de población de CELADE, Boletín Demográfico núm. 46. No se incluye los presos en dependencias policiales, cuya cifra suele ser muy alta: Ver sobre esto la información al pie del cuadro I.

⁵ *La multa en los códigos penales latinoamericanos*, Daniel González y Ana Garita, Depalma, Buenos Aires, 1990.

Como antes dijimos, faltan otros países en el cuadro, de los que aún no hemos conseguido los datos. Pero la tendencia observada hasta el momento indica que lo más probable es que también en ellos se observe este salto en ascenso.

En este punto hay que hacer una aclaración de la mayor importancia sobre las tasas de presos que tenemos a la vista. Estas cifras representan los presos que en cada país han ingresado bajo la responsabilidad del sistema penitenciario. Pero en los hechos, el número total de presos es muchísimo más elevado —con oscilaciones entre países— y tendría que ser determinado con investigaciones de campo en cada caso. Existe por lo general una cifra muy alta de privados de libertad —a veces por períodos de tiempo larguísima, de años— alojados en dependencias policiales. Esto tiene diversas explicaciones, que van desde el hecho de que la policía es quien por su naturaleza interviene de primera mano generando la detención y pasa un período de tiempo hasta que el preso es puesto a disposición judicial y eventualmente transferido al sistema penitenciario, hasta el hecho de que, por hacinamiento y falta de espacio en las penitenciarías, se utilizan las instalaciones físicas policiales para esa función⁶.

El número de estos presos suele ser altísimo, y si se lo computara para obtener las tasas, las que nosotros hemos exhibido se elevarían, en algunos casos, al doble. A sólo título de ejemplo digamos que en la Provincia de Buenos Aires, Argentina, al 31 de diciembre de 1993 se estimó que había 7.000 presos en dependencias policiales, no computados en el sistema penitenciario; y que en Nicaragua, al 30 de junio de 1995 se estimó la cifra en 2.500.

Agreguemos un dato que específicamente interesa para el tema que estamos tratando: la casi totalidad de estos presos policiales no computados por el sistema penitenciario son presos sin condena, que permanecen allí hasta que se les dicta auto formal de prisión preventiva (lo que suele demorar muchos meses, y hasta años en algunos países), o condena de prisión (lo que, lógicamente, lleva aún más tiempo).

Hechas estas aclaraciones, regresemos a los datos de que disponemos y, aún sin incluir en la cuenta esta «cifra negra» de presos, preguntémosnos: ¿Será posible que en el lapso de estos últimos años las poblaciones de América Latina se hayan vuelto tanto más malas o delinquentes? (Vemos que en el término de catorce años Costa Rica ha aumentado en un 22 por 100 sus tasas de encarcelamiento, Chile en un 35 por 100, Ecuador en un 19 por 100, El Salvador en un 53 por 100, México en un 12 por 100, Panamá en un 300 por 100, República Dominicana en un 68 por 100 y Uruguay en un 56 por 100).

¿O será más bien que estos datos lo que indican es que la delincuencia, su aumento y disminución, son fenómenos sociales, que no responden sino en pequeña medida a la acción del sistema de justicia penal, el que por su naturaleza actúa siempre *ex post facto* con respecto al delito?

La pregunta tiene importancia en un momento en el que hay un aumento cierto de la criminalidad, y en el que, con frecuencia, se ataca severamente a la justicia penal por ineficaz e ineficiente, partiendo de la suposición de que puede controlar ese fenómeno social y de que es la única responsable de hacerlo.

Este ataque a la justicia penal, en su versión más clásica, viene unido a la afirmación de que los jueces son benévolos, burócratas o corruptos según el caso, y al reclamo para aumentar el número de presos y el número de años de las penas de prisión, aumentar los presos sin condena creando categorías de delitos inexcusables o de muy difícil excarcelación, y viene unido, por otro lado, al reclamo por aumentar el número de efectivos policiales.

Es necesario responder a estos interrogantes y tratar el tema del preso sin condena dentro de la integralidad del sistema de justicia penal, para poder apuntar a soluciones verdaderamente efectivas y evitar respuestas equivocadas que contribuyan a desequilibrar aún más el sistema y hacerlo menos eficaz.

Por lo pronto, coincidimos, parcialmente, con este tipo de críticas, en que la justicia penal, como todos los ámbitos del Estado —y porqué no incluir también a la empresa privada en el análisis— deben ser motivo de permanente superación y desburocratización en procura de una mayor eficiencia, y en que deben perseguirse también, implacablemente, los casos de corrupción que existieren.

Pero discrepamos cuando la crítica se formula en forma irresponsable, sin información básica sobre la realidad de la criminalidad y la justicia penal, y a veces hasta con graves datos erróneos. Esto debilita a los poderes judiciales en un momento en el que su accionar es muy importante no sólo para cumplir con su función frente a la criminalidad ordinaria, sino también para consolidar definitivamente a las democracias en la región.

Desde este punto de vista, esbozemos, entonces, una respuesta al ataque a la justicia penal en la parte en que lo consideramos injusto:

1) Si hubiera que evaluar (equivocadamente) a la justicia penal por el número de presos que produce —que es lo que en gran medida interesa a la llamada opinión pública, a un sector de los medios de comunicaciones de masa, y a un sector de la clase política— tendríamos que decir que el sistema se ha mostrado eficaz, ya que ha respondido al aumento en la criminalidad elevando notoriamente sus tasas de encarcelamiento.

Más aún, en muchos casos, si no se ha encerrado a más gente, ha sido porque el hacinamiento lo impide. Y no nos estamos refiriendo sólo al impedimento legal de hacinarse a las personas, establecido en los instrumentos internacionales ya citados, sino simplemente a la imposibilidad física de colocar más personas en un mismo lugar. Nos ha tocado medir personalmente, con una cinta métrica, el espacio existente por preso en algunas prisiones de la región, y hemos verificado situaciones de hacinamiento,

⁶ Desviando así importantes recursos materiales y personales de esta institución a funciones que no le son propias, y distra-

yéndolos, como consecuencia, de sus funciones naturales de prevención e investigación del delito.

to de hasta un metro diez centímetros por persona, con diez personas en el espacio previsto para una. (Esta es una de las razones concurrentes que explican en el caso de Brasil, por ejemplo, su bajísimo número de presos sin condena, pues la falta de espacio impide ejecutar las órdenes de detención, y, consecuentemente, van quedando alojados casi exclusivamente aquellos que han sido condenados).

En Europa y América del Norte, situaciones de hacinamiento muy inferiores a las que afrontamos en nuestra región han dado lugar a recursos judiciales en virtud de los cuales las autoridades se han visto obligadas a adoptar medidas para reducir el número de presos o aumentar la capacidad de alojamiento. En los Países Bajos se ha encontrado la solución interesante de diferir temporalmente el cumplimiento de las penas de prisión hasta tanto se genere el espacio necesario: a medida que se van generando espacios, los condenados que están en lista de espera, ingresan al sistema. Es una solución interesante porque, —aunque sin haber tenido ese propósito expreso— se logra el efecto de responder al delito no sólo con prisión, sino también con una medida educativa.

Seguramente no pasará mucho tiempo en los países de nuestra región sin que quienes sufren este tipo de prisión inhumana de hacinamiento comiencen a recurrir también a la justicia nacional e internacional. Pienso que esto será más probable ahora, que está estableciéndose la justicia constitucional en muchos países.

2) Respecto del reclamo para aumentar el subsector policial, habría que notar que el sistema de justicia penal debe mantener un adecuado equilibrio entre sus tres componentes de policía, jueces y penitenciaristas. Hay que lograr la relación adecuada

funcionario/número de habitantes para cada uno de los tres subsistemas.

Conviene señalar que los tres últimos censos de Naciones Unidas sobre justicia penal determinaron que la proporción de jueces por número de habitantes es mucho más alta en los países llamados desarrollados que en los países en vía de desarrollo, y que, por contraste, la proporción de policías por habitantes es más alta en los países en vía de desarrollo. Es decir, que el sistema de justicia penal en los países desarrollados es más judicial. En los nuestros es más policial.

Hay que esmerarse, entonces, en distribuir los recursos existentes inteligentemente, para lograr la relación de penitenciaristas, policías y jueces por número de habitantes adecuada, evitando desequilibrar los sistemas más de lo que ya lo están en la mayoría de los países; pues si sólo aumentáramos policías, en el mejor de los casos se podrían producir más detenciones, pero si no hay un poder judicial en condiciones de juzgar a los detenidos, habremos logrado sólo aumentar el número de presos sin condena.

5. Veamos ahora, en el cuadro I.1, cómo han evolucionado los presos sin condena a través del tiempo. (En el cuadro figuran todos los países de los que pudimos obtener los datos de *circa* 1981 y de quince años después (1995).

Detengámonos en la columna en la que se leen los porcentajes de presos sin condena sobre la población penitenciaria en cada país. Puede observarse que —a las fechas de la información del cuadro— se registran retrocesos en algunos países, que aumentaron sus porcentajes de presos sin condena. Así, es el caso de Chile, Ecuador, Panamá, República Dominicana y Uruguay.

Por contraste, hay otros países que lograron avan-

Cuadro I.1

Total de presos, presos sin condena, porcentajes y tasas por cien mil, en países de América Latina con sistema penal continental-europeo. Comparación en el tiempo: circa 1981-1995

País	Año	Total presos	Presos sin condena		
			f	%	× 100.000
Colombia	1981	28.680	21.107	74	77
	1995	30.131	14.748	49	41
Costa Rica	1981	2.407	1.141	47	48
	1995	4.200	1.164	28	35
Chile	1981	12.876	6.723	52	59
	1993	21.311	12.675	59	92
Ecuador	1981	5.709	3.658	64	44
	1995	9.646	6.421	67	54
El Salvador	1981	3.402	2.809	83	61
	1993	5.576	4.270	77	76
México	1980	58.352	43.316	74	61
	1995	92.623	45.592	49	46
Panamá	1981	2.339	1.556	67	78
	1995	6.108	4.842	79	182
Perú	1978	14.322	10.161	71	57
	1993	18.500	12.469	67	54
R. Dominicana	1981	5.355	4.278	80	70
	1995	12.663	11.423	90	144
Uruguay	1981	1.890	1.446	76	49
	1995	3.192	2.728	85	86

Fuentes: Elaborado con información penitenciaria gentilmente provista por los ministerios a cargo de los sistemas penitenciarios de cada país, y datos de población de CELADE, Boletín Demográfico Año XX, núm. 40.

ces. Es el caso de Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Perú. Sería interesante analizar las causas de tales progresos, y analizar también, con el aporte de los expertos de los diversos países, en qué medida estas experiencias positivas podrían ser transferidas.

En este punto sólo nos atreveremos a enunciar seguidamente, en desorden, una serie de causas de diversa naturaleza que tienen o podrían tener incidencia en reducir el número de presos sin condena en los países de la región. En algunos casos, nos consta que han incidido positivamente en reducir el número de estos presos; en otros, creemos que son instituciones o acciones potencialmente útiles para lograr este objetivo:

a) El advenimiento y consolidación de gobiernos democráticos.

b) La gran campaña que Naciones Unidas y diversas entidades gubernamentales y no gubernamentales llevaron a cabo durante los años ochenta y noventa, tendiente específicamente a reducir el número de estos presos y a promover alternativas a la prisión preventiva y a la prisión en general, con actividades de investigación, cambios en la legislación, capacitación, publicaciones y difusión por medio de seminarios.

c) El avance en algunos países en la sustitución del procedimiento escriturista e inquisitivo por la instauración y consolidación del juicio oral y público.

d) La instauración de la justicia constitucional en algunos países, y el consiguiente control que estos cuerpos hacen de las garantías penales y procesales.

e) La adopción de procedimientos o instituciones que no eran propias del sistema jurídico-penal existente, como por ejemplo el abandono o el uso menos rígido en algunos casos del principio de oficialidad de la acción penal, con introducción del principio de oportunidad. Esto, logrado por medio de cambios en la legislación, o realizado en la práctica por medio de instrucciones al Ministerio Público (caso de la provincia de Córdoba, Argentina), o por medio de la organización de labores al interior de dicho ministerio asignando los recursos para investigar y perseguir los delitos según prioridades (caso de Costa Rica).

f) Procesamiento sin privación de libertad.

g) Cambios en materia de excarcelación o libertad provisional, haciéndola más accesible a todos los sectores sociales; así la promoción, por ejemplo, de la excarcelación juratoria o sin garantía económica.

h) Algunas mecanismos no de índole jurisdiccional sino de supervisión o control del funcionamiento concreto de los tribunales de justicia. Así, por ejemplo, en el caso de Costa Rica, la Corte Suprema de Justicia creó una Comisión de Asuntos Penales que, por medio de la Oficina de Estadísticas del Departamento de Planificación, se dedicó a controlar el número de presos preventivos a disposición de los diversos tribunales, las fechas de vencimiento de tales prisiones preventivas y otras cosas por el estilo, y a dar recomendaciones en la materia. El resultado

fue sorprendente, y creemos que ésta es una de las razones importantes que explican el gran avance que el país ha hecho en materia de reducir su número de presos sin condena, y que es una de las soluciones concretas posibles de ser transferidas a otros países.

i) La creación de cuerpos de policía civil en países que sólo contaban con policías dependientes de las fuerzas armadas, así como la capacitación y formación de las policías en materia de derechos fundamentales. Creemos que este es otro punto de la mayor importancia, por cuanto la policía se encuentra en la primera línea de fuego y es, justamente, la encargada de producir las detenciones. Un procedimiento policial adecuado puede evitar privaciones de libertad innecesarias y costosas y burocráticos trámites de excarcelación. En este punto seguramente experiencias como la de El Salvador serán importantes para otros países.

j) Finalmente, la creación, en muchos países, de la institución de los Defensores del Pueblo, Comisionados de los Derechos Humanos o Defensores de los Habitantes.

Sería útil, en una tarea con expertos de los distintos países, —tanto de los que exhiben progresos como de los que exhiben aumento en el número de sus presos sin condena— identificar las causas que generan cada situación, para poder tener un mejor diagnóstico de conjunto, y para transmitir y aprovechar las diversas experiencias.

6. A esta altura de este trabajo sería interesante, para efectos comparativos, ver los porcentajes de presos sin condena de los países miembros del Consejo de Europa. El siguiente cuadro reproduce la información que aparece en el último Boletín de Información Penal del Consejo⁷ (figuran sólo los países que proporcionaron el dato).

Cuadro III

Porcentajes de presos a la espera de juicio en países del Consejo de Europa (al 1 de septiembre de 1992)

<i>País</i>	<i>Presos no juzgados</i>	<i>Porcentaje</i>
Bélgica	1.517	21,3
Dinamarca	652	19,1
Francia	19.082	38,7
Irlanda	141	6,5
Islandia	11	10,9
Italia	14.144	30,0
Luxemburgo	39	11,1
España	11.635	33,0
Inglaterra y Gales	8.207	17,7
Escocia	801	15,0
Irlanda del Norte	433	23,9

Fuente: Información al 1 de septiembre de 1992, gentilmente brindada por el European Institute for Crime Prevention and Control Affiliated with the United Nations HEUNI, obtenida del «Penological Information Bulletin» (Consejo de Europa) núm. 18, de diciembre de 1993, publicado en la primavera de 1995.

⁷ Boletín núm. 18, diciembre de 1993. Es el último boletín aparecido hasta agosto de 1995.

La lectura del cuadro corrobora la incidencia del tipo de sistema jurídico-penal en el número de presos sin condena. Sin embargo, la brecha entre ambos sistemas es mucho menos acentuada que la que se observa en el caso de América Latina y el Caribe. El país de sistema continental-europeo con mayor número de estos presos (entre los que figuran en el cuadro), Francia, ocuparía un lugar de discreto privilegio si lo ubicáramos en el contexto de los de nuestra región.

La lectura del cuadro precedente, y los casos de los países que en América Latina ya han producido avances, nos indican que la tarea de reducir los presos sin condena no es tan difícil, y que con una buena dosis de voluntad política podría avanzarse mucho más en esta materia de tanta importancia.

Existen obstáculos, derivados de limitaciones materiales, de un auge cierto en una serie de delitos, y de la consiguiente alarma social, que podrían conspirar para que hiciéramos aún más las cárceles de presos condenados y sin condena haciendo un uso irracional del sistema de justicia penal, contrario por cierto a los mismos principios filosóficos y jurídicos que lo sustentan.

Es por ello que el fenómeno de los presos sin condena no puede verse fuera de contexto, y que la respuesta que demos en esta materia tendrá que ser coherente con una política criminológica integral, eficaz para reducir la frecuencia del delito y sus niveles de violencia, pero sin multiplicar ésta con un uso excesivo o ilegítimo de la coerción y violencia estatales.