

GUESTIONES PENOLOGICAS

1ª PARTE

LOS CONGRESOS PENITENCIARIOS INTERNACIONALES

D. ANGEL E. GONZALEZ MILLAN

Profesor Asociado Interino de Derecho Penal I

La reforma carcelaria que tradicionalmente se simboliza en la persona y en la obra de John Howard (1726-1790), aunque podrían señalarse en varios países precursores e iniciadores anteriores o contemporáneos a él, fue a fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX un movimiento humanitario de carácter internacional. Sus finalidades paralelas eran las de mejorar el estado de las cárceles y la suerte de los reclusos y preparar las condiciones necesarias para organizar debidamente la ejecución de las penas privativas de libertad que, paulatinamente se iban introduciendo en la legislación penal de los diferentes países en reemplazo de las penas corporales y de la pena capital. Para alcanzar y consolidar esos propósitos se organizaron en algunos países sociedades privadas destinadas a difundir esos ideales humanitarios, no sólo en el interior de sus respectivas fronteras sino también en otros países. Luego, como una consecuencia natural de ese movimiento, y para intercambiar informes sobre el progreso de la reforma penitenciaria y discutir los medios más idóneos, las personas interesadas en esta cuestión por razones profesionales o filantrópicas, acordaron reunirse con cierta periodicidad. Tal fue el origen de los congresos penitenciarios internacionales. Comenzaron por ocuparse de cuestiones estrictamente penitenciarias y, a poco andar abarcaron un horizonte mucho más amplio: la prevención del delito y el tratamiento del delincuente.

■ ■ ■

Antes de ocuparnos de los congresos penitenciarios internacionales, debemos señalar que en algunos países las cuestiones penitenciarias ya habían merecido la atención de congresos científicos nacionales, los cuales no fueron convocados para ocuparse estricta y exclusivamente de esta materia. Así, por ejemplo, No-

velli señala que en Italia examinaron problemas carcelarios los congresos de Florencia (1841); Padua (1842) y Luca (1843)¹. En la sección de Medicina del Congreso de Florencia, Mittermaier, Roncivocchi y Petitti, presentaron trabajos sobre los efectos higiénicos del sistema celular².

Los congresos penitenciarios internacionales los podemos dividir en tres series que, con algunas interrupciones motivadas casi siempre por las vicisitudes de la política internacional y de las guerras mundiales, cubren holgadamente más de un siglo de la evolución de la política penal y penitenciaria del mundo occidental. Estas tres series son:

- 1º) Los congresos penitenciarios internacionales de organización privada (1846-1857).
- 2º) Los congresos penitenciarios auspiciados oficialmente por los Estados, la mayoría de los cuales fueron organizados por la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria (1872-1950).
- 3º) Los Congresos sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, organizados por las Naciones Unidas que son, históricamente, continuación de la serie de la CIPP (1955-....).

La primera serie de congresos se compone de tres reuniones que se celebraron en Frankfort-am-Main (1846), Bruselas (1847) y Frankfort-am-Main (1857), todos ellos durante el mes de septiembre. Ya en 1838, Ed. Decapetiaux, en ese tiempo Inspector General de las Prisiones y de los Establecimientos de Beneficencia de Bélgica y ardiente propulsor del sistema celular, había lanzado la idea de realizar esos congresos para preparar y acelerar la reforma penitenciaria en Europa³. Algunos autores, como Jiménez de Asúa⁴, niegan que los congresos de Frankfort (1846)

¹ GIOVANNI NOVELLI, *La autonomia del Diritto Penitenziario*, en "Rev. Pen. y Penitenciaria", *Ba. An.*, Tomo VIII, (1943), p. 440.

² *Actes du Congrès Penitenciaire International de Rome*, Tome Second, Deuxième Partie, Rome, 1867, p. 343. Otras referencias a esos tres congresos nacionales en págs. 283 y 344.

³ Decapetiaux pensaba que esos congresos "no se ocuparían solamente de la cuestión penitenciaria, sino también de todo lo que se relaciona con el mejoramiento físico, intelectual y moral de las naciones. He ahí ciertamente un campo vasto y un plan que debe merecer la atención de todos los hombres de bien. La ejecución de ese plan podría ser la señal y el origen de una vasta asociación a la cual se unirían todos aquellos en los que el espíritu de egoísmo, esa enfermedad de nuestro siglo, no haya sofocado todo germen de simpatía por los grandes intereses de la humanidad." Agregaba que esos congresos se reunirían alternativamente en las grandes ciudades de Francia, Alemania, Inglaterra, Suiza y Bélgica. (Cfr.: Ed. Decapetiaux, *Des progrès et de l'état actuel de la réforme pénitentiaire...*, Tomo III, Bruselas, 1858, p. 350).

⁴ LUIS JIMÉNEZ DE ASÚA, *Tratado de Derecho Penal*, Tomo II, primera edición, *Ba. An.*, 1950, p. 251 y 253, y *Congresos Nacionales e Internacionales de Ciencia Penal*, en "La Ley", del 27 de agosto de 1948.

y Bruselas (1847) merezcan la calificación de internacionales, mientras que otros como Molinario³ la sostienen. Así, respecto al de Frankfort (1846), Jiménez de Asúa dice que tuvo lugar "por espontánea iniciativa de las personas que se interesan por estos asuntos, y la mayor parte de los asistentes fueron alemanes". En cambio del congreso de Frankfort (1837), aunque no da los motivos de la distinción, expresa "que tuvo ya carácter internacional". El carácter internacional del congreso de Frankfort (1846) es evidente con sólo recordar: (a) La invitación fue firmada por 17 de los más calificados penitenciarios de la época, pertenecientes a Suiza, Inglaterra, Dinamarca, Bélgica, Francia, Países Bajos y Alemania. Asistieron, además, miembros de Rusia, Suecia, Noruega y Estados Unidos; (b) Dos de las seis sesiones del Congreso estuvieron destinadas a la presentación de exposiciones sobre la reforma penal y penitenciaria en los países representados; (c) La elección de Frankfort obedeció a conveniencias circunstanciales porque al mismo tiempo se realizaba allí una reunión de abogados, historiadores y filólogos de Alemania; (d) El Congreso de Bruselas (1847) fue realizado como continuación del de Frankfort y allí se resolvió la realización de otro, en 1848, en Suiza o Países Bajos, que los acontecimientos políticos europeos habrían de frustrar.

El Congreso Internacional de Frankfort (1846), luego de haber analizado, comparándolos, los regímenes penitenciarios de Auburn, Filadelfia, Ginebra y de Obermaier, prácticamente por unanimidad aprobó siete resoluciones sobre la forma de aplicar el régimen celular y una octava en la que expresaba que "la revisión de las leyes penales, la organización por ley de la inspección de las prisiones y de los comités de inspección, la institución del patronato de condenados liberados, deben ser considerados como el complemento indispensable de la reforma penitenciaria"⁴. Por su parte, el Congreso de Bruselas (1847), que tomó como punto de partida las resoluciones adoptadas el año anterior en Frankfort, aprobó tres resoluciones: la primera expresa que es necesario establecer casos especiales de educación correccional para los reclusos jóvenes —principio que aún espera aplicación en numerosos países—; la segunda establece las condiciones esen-

³ Alfonso J. Molinario, *Algunos aspectos del dualístico congreso penal y penitenciario internacional celebrado en La Haya entre el 12 y el 19 de agosto de 1850*, en "Anuario del Instituto de Derecho Penal y Criminología", n.º 3, Sa. An., 1931, p. 263.

⁴ Tanto las resoluciones de este congreso como las del realizado en Bruselas pueden verse en Carrotan, *Elementos de derecho penal*, París, 1855, pp. 437-441. Este autor incluye además el programa aprobado en Bruselas para el congreso que debió realizarse en 1848 en Suiza o Países Bajos. El frustrado congreso debía ocuparse: 1.º Organización del personal; 2.º Control, vigilancia y visitas; 3.º Régimen físico; 4.º Trabajo; 5.º Educación e instrucción; 6.º Régimen disciplinario (castigos y recompensas); 7.º Patronato; 8.º Colonias Agrícolas; y 9.º Influencia del sistema penitenciario sobre la legislación penal.

ciales para la construcción y administración de prisiones celulares, y la tercera y última se refiere a la importancia del personal penitenciario. El tercero y último congreso de esta serie, tras una interrupción de diez años, se realizó en Frankfurt (1857). Este congreso no se ocupó exclusivamente de cuestiones penitenciarias. Fue un Congreso de Caridad, Corrección y Filantropía, dividido en tres secciones: Beneficencia, Educación e Instrucción y Reforma Penal. Las tres extensas resoluciones adoptadas en esta ocasión versaron sobre: (1) Confinamiento celular: condiciones y limitaciones de su aplicación; (2) Libertad condicional; y (3) Instituciones especiales para el mejoramiento de los delincuentes juveniles, mendigos y vagabundos, niños viciosos, abandonados y moralmente descuidados.

La segunda serie de congresos penitenciarios internacionales, ya con auspicio oficial de los gobiernos, se inaugura con el realizado en Londres en 1872. En su organización tuvo un papel importantísimo Enoch C. Wines. En 1868 el conde Wladimir Sobolew, Director de la Prisión de Moscú, escribió a Wines, entonces Secretario de la Asociación de Prisiones de New York, proponiéndole la realización de un congreso internacional para discutir problemas penitenciarios. Wines recogió con entusiasmo la idea. Tras haberla presentado, sin resultados, a la *Prison Association of New York*, en 1869, la hizo triunfar en el congreso penitenciario nacional efectuado en Cincinnati en 1870¹. Comisionado por el Presidente Grant recorrió Europa en 1871 y logró interesar a los gobiernos. El resultado más importante y duradero de este congreso internacional fue la formación de una comisión internacional permanente que, poco después, tendría carácter oficial y se llamaría "Comisión Penitenciaria Internacional", hasta 1929, en que para señalar mejor el campo de sus actividades se llamó "Comisión Internacional Penal y Penitenciaria"². El artículo primero de su Reglamento Constitucional, elaborado en Estocolmo y revisado por última vez en Berna, establece que la comisión "tiene por misión estudiar las cuestiones relativas a la prevención del delito y al tratamiento del delincuente, a efectos de ilustrar a los gobiernos sobre las medidas a tomar para prevenir las infracciones a la ley penal y para desarrollar sus sistemas penitenciarios de la manera más progresiva y más adecuada, en vistas particularmente del tratamiento educativo y de la readaptación social de los criminales y delincuentes". La comisión se componía de delegados oficialmente designados.

¹ El Congreso de Cincinnati tiene extraordinaria influencia en el desarrollo de la penología americana y aun mundial. Elaboró una "Declaración de Principios". Esta 37 peticiones fueron revisadas y confirmadas en el 10º Congreso anual en la *American Correctional Association* (Octubre, 1930). A sugerencia de Wines, con el título de *La cuestión penal*, en 1871, se hizo de él: una edición en español que estaba destinada a hispanoamérica.

² La obra de la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria 1872-1942, en "Revista Penal y Penitenciaria", B. A., tomo VIII (1942), pp. 247-254.

nados por los gobiernos adheridos a ella. Nuestro país se incorporó a la CIPP en 1934. Fue su primer delegado oficial el Prof. Dr. José María Paz Anchorena. Una de las actividades fundamentales de la CIPP fue la de convocar y organizar los congresos penitenciarios internacionales que, a partir de 1930, se denominaron congresos penales y penitenciarios.

Doce fueron los congresos efectuados entre 1872 y 1950. Tuviron lugar en los lugares y en las fechas que se indican a continuación: I, Londres (1872); II, Estocolmo (1878); III, Roma (1885); IV, San Petersburgo (1890); V, París (1895); VI, Bruselas (1900); VII, Budapest (1905); VIII, Washington (1910); IX, Londres (1925); X, Praga (1930); XI, Berlín (1935), y XII, La Haya (1950). De cada congreso se editaron las actas, generalmente en varios volúmenes, que en sus 33.000 páginas encierran —en expresión de T. Sellin— y contienen una mina de informaciones preciosas sobre el movimiento de la reforma penal y penitenciaria desde 1872 a 1950⁹. Nuestro país participó con cierta regularidad en esta serie de congresos¹⁰.

Resulta imposible enumerar y comentar aquí las decenas de cuestiones tratadas y resumir el contenido de las resoluciones de esos doce congresos, que cubren un período de 80 años de elaboración doctrinaria y experiencias en el campo de la prevención del delito y el tratamiento del delincuente. Inclusive un mismo tema ha sido examinado en diferentes épocas y ello daría motivo a análisis críticos que no corresponde realizar ahora, sino al tratar temas concretos¹¹.

El XII y último Congreso Internacional Penal y Penitenciario, con el que se cierra esta serie, se efectuó en La Haya (1950). Allí se trataron estas cuestiones de palpitante actualidad¹²:

⁹ Para facilitar la consulta de las actas de todos los congresos, la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria, poco antes de su disolución (1951), editó un índice analítico y de nombres, que constituye una herramienta de trabajo de incalculable valor práctico.

¹⁰ La participación argentina en el período 1872-1930 fué estudiada por el Dr. José María Paz Anchorena, *Origen y desarrollo de los Congresos Penitenciarios Internacionales* ("Boletín del Patronato de Reclusos y Liberados", Bs. As., Año III, n.º 2, octubre de 1936, pp. 19-22) y abarcando todo el ciclo (1872-1950), por Arazoso J. Molinari (Op. cit., pp. 264-266).

¹¹ La abundante lista de cuestiones tratadas entre 1872 y 1935 puede verse en el trabajo de Paz Anchorena citado con anterioridad (pp. 9-19 y 31-36). Un buen resumen sobre los temas más importantes y actuales que se examinaron en los congresos, entre 1872 y 1940, puede consultarse en *La obra de la C. I. P. P. 1872-1942* ("Revista Penal y Penitenciaria", Bs. As., Tomo VII (1942), pp. 254-264). Allí se expresa que "Los problemas puramente penitenciarios fueron, primeramente, objeto principal de la discusión, pero una importancia ondulante tuvo pronto que reconocerse a los problemas, más amplios, del tratamiento de los delincuentes y de la indigencia culpables, y al desarrollo del derecho penal en sus fuentes; penetraron, así, los libros de la sociología y de la biología criminal" (p. 254).

¹² El texto completo de las cuestiones, sus comentarios preliminares y las resoluciones aprobadas pueden verse en B. Parravano, *El Congreso Internacional Penal y Penitenciario de La Haya, "Revista Penal y Penitenciaria", tomo XV (1950), pp. 22-40*.

Sección I

- 1) Examen del acusado previo al juicio, para ayudar al juez en la elección de la medida apropiada a las necesidades del individuo delincuente.
- 2) Utilización de la ciencia psiquiátrica en las prisiones, tanto para el tratamiento médico de ciertos delincuentes como para la clasificación de los penados y la individualización del régimen penitenciario.
- 3) Bases para la clasificación de los condenados en los establecimientos penitenciarios.

Sección II

- 1) Medida en que las instituciones abiertas están llamadas a reemplazar a la prisión clásica.
- 2) Tratamiento y liberación de los delincuentes habituales.
- 3) Organización del trabajo penitenciario para obtener, a la vez, un beneficio moralizador y un rendimiento económico y social útil.

Sección III

- 1) Reemplazo de las penas de prisión de breve duración (libertad a prueba, multa, trabajo a domicilio, etc.).
- 2) Reglamentación de la liberación condicional. Tratamiento especial para los reclusos próximos a egresar.
- 3) Casillero judicial. Creación, publicidad y organización. Rehabilitación del condenado.

Sección IV

- 1) Progresos obtenidos en el tratamiento de los adolescentes delincuentes (Reformatorios, instituciones Borstal, prisiones-escuela, etc.).
- 2) Protección de la infancia moral y materialmente abandonada. Tribunales de menores.
- 3) Extensión al tratamiento de los delincuentes adultos de experiencias realizadas con los delincuentes juveniles.

El 1° de octubre de 1951, la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria, alma mater de esta segunda serie de congresos internacionales, era oficialmente disuelta. Desapareció así la más antigua organización penitenciaria internacional consagrada a la reforma penitenciaria¹². Un convenio entre la CIPP y las Naciones Unidas, aprobada por resolución 415 (V) de su asamblea

¹² THOMAS SULLIVAN, *La disolución de la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria*, en "Revista Penal y Penitenciaria", Es. As., Tomo XVI (1951), pp. 59-62.

general, determina, entre otras cosas, que las Naciones Unidas deben continuar organizando, cada cinco años, los congresos penitenciarios internacionales. La desaparición de la CIPP como organismo intergubernamental obedeció a que el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas decidió que la prevención del delito y el tratamiento del delincuente debía ser uno de sus campos de interés y que la organización debía asumir la dirección internacional en esta materia. La duplicación de actividades tornó necesaria la disolución de la vieja institución nacida al amparo del primer congreso internacional (Londres, 1872).

Iniáase así la serie actual de congresos que las Naciones Unidas auspician cada cinco años. Los denomina "sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente", y son continuación histórica de los organizados por la CIPP.

El Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente efectúase en Ginebra (22 de agosto - 3 de setiembre de 1955). Participan de estos congresos miembros de tres categorías: (a) Delegados oficiales, especializados en los temas de sus programas, designados por sus respectivos países; (b) Representantes de organismos especializados interesados y de las organizaciones no gubernamentales que mantienen relaciones de trabajo con las Naciones Unidas; y (c) Personas que actúan a título personal, calificadas por sus conocimientos o experiencia en la materia.

El Congreso de Ginebra se ocupó de estos cinco temas¹⁴:

Sección I

Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos. Selección y formación profesional del personal penitenciario.

Sección II

Establecimientos penales y correccionales abiertos. Trabajo penitenciario.

Sección III

Prevención de la delincuencia de menores.

El segundo congreso de esta serie está anunciado para el 8-20 de agosto de 1960, en la ciudad de Londres. Tratará los temas siguientes:

¹⁴ Las Naciones Unidas no publican las actas, como lo hacía la CIPP. En su reemplazo se edita un informe que resume lo esencial del Congreso. Véase el documento de las Naciones Unidas: A/CONF.6/3, que contiene el Informe de la Secretaría sobre el congreso de Ginebra (Número de venta: 1956.IV.4). El texto de las resoluciones puede consultarse en la "Revista Penal y Penitenciaria", B. A., Tomo XX (1955/56/57), pp. 119-164.

- 1) Nuevos tipos de delincuencia de menores: Su origen, prevención y tratamiento.
- 2) Servicios especiales de policía para la prevención de la delincuencia de menores.
- 3) Prevención de los tipos de delincuencia que son consecuencia de los cambios sociales y del desarrollo económico en los países poco desarrollados.
- 4) Penas privativas de libertad de corta duración.
- 5) Tratamiento anterior a la liberación y asistencia postinstitucional; ayuda a las personas que están a cargo de los reclusos.
- 6) Integración del trabajo penitenciario con la economía nacional, inclusive en lo que respecta a la remuneración de los reclusos.

Entre el primer congreso penitenciario internacional (Frankfort, 1846), de organización privada, y el primer congreso auspiciado por las Naciones Unidas (Ginebra, 1955) queda encerrado un siglo de evolución penal y penitenciaria. Entre ambas fechas se inserta el brillante ciclo de la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria, en cuyas actas "se encuentra reunido un importante material, del cual, en el fondo, poco se ha aprovechado desde el punto de vista del derecho penal y penitenciario comparado y de la historia de la reforma penal desde fines del siglo XIX". Nos falta una investigación profunda y sistemática que permita evaluar correctamente la influencia que estos congresos han tenido en el desarrollo y evolución progresista de los regímenes penitenciarios y en las modificaciones introducidas, como consecuencia de ese movimiento, en la legislación de cada país. Esta es otra página en blanco de la historia penológica. Con todo, en términos generales, hay que reconocer que los congresos internacionales, tanto por sus debates, como por la difusión de los diversos regímenes penitenciarios nacionales, como por los contactos personales entre especialistas de las diversas regiones del mundo y por las posibilidades que crearon de conocer directamente los diversos tipos de establecimientos del país donde ellos se reúnen y de otros Estados limítrofes, han prestado y prestarán una contribución incalculable al progreso penal y penitenciario, tanto en el campo de las realizaciones penitenciarias, que en esta materia es lo que más importa, como en el plano de las especulaciones doctrinales. Compendio y al par fruto sazonado y semilla fecunda de los congresos correspondientes al período de la ex Comisión Internacional Penal y Penitenciaria es el *Conjunto de Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos*, que adoptó el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Ginebra, 1955). Sus 94 reglas son el resultado de un sostenido esfuerzo por establecer las bases humanas y técnicas mínimas para los sistemas penitenciarios de todos los países del mundo civilizado de nuestro tiempo.