



# 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal



Salvador (Brasil), 12 a 19 de abril de 2010

Distr. general  
28 de enero de 2010  
Español  
Original: inglés

Tema 5 del programa provisional\*

**Aplicación eficaz de las directrices de las**

**Naciones Unidas para la prevención del delito**

## **Seminario 2: Estudio de las mejores prácticas de las Naciones Unidas y de otras instituciones en cuanto al tratamiento de los reclusos en el Sistema de justicia penal\*\***

### **Documento de antecedentes**

#### *Resumen*

Si bien los detenidos y reclusos pierden la libertad de movimiento cuando están presos, conservan sus derechos de seres humanos y no deben ser tratados de manera inhumana o degradante, y mucho menos torturados. En el presente documento se describen las mejores prácticas en el tratamiento de reclusos en todo el mundo, centrandó la atención en la cuestión de la responsabilidad en materia penitenciaria a nivel gubernamental, la administración penitenciaria, las prácticas seguidas con respecto a determinados tipos de reclusos, y la supervisión e inspección de prisiones. Aun cuando el sistema penitenciario en todo el mundo enfrente numerosos problemas, como el hacinamiento, la falta de la infraestructura necesaria y la insuficiencia de personal, pueden encontrarse medios de mejorar las condiciones de los reclusos con miras a lograr su reforma y rehabilitación social, que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos define como objetivo esencial del tratamiento de los reclusos. El compromiso político, las innovaciones normativas y una asignación suficiente de recursos tienen importantes funciones que cumplir en el mejoramiento de los sistemas penitenciarios de todo el mundo.

\* A/CONF.213/1.

\*\* El Secretario General desea expresar su agradecimiento al Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, por colaborar en la organización del Seminario 2.



## Índice

|                                                                           | <i>Página</i> |
|---------------------------------------------------------------------------|---------------|
| I. Introducción .....                                                     | 3             |
| II. Responsabilidad respecto del régimen penitenciario .....              | 5             |
| III. Administración penitenciaria .....                                   | 7             |
| A. Registro, gestión de expedientes y clasificación de los reclusos ..... | 7             |
| B. Contratación y capacitación del personal .....                         | 8             |
| C. Condiciones físicas de la detención .....                              | 9             |
| D. Atención de la salud física y mental .....                             | 10            |
| E. Contacto con familiares y con el mundo exterior .....                  | 12            |
| F. Quejas .....                                                           | 13            |
| G. Cuestiones de disciplina .....                                         | 13            |
| H. Seguridad y uso de la fuerza .....                                     | 13            |
| I. Muerte en la prisión .....                                             | 14            |
| J. Actividades del régimen carcelario .....                               | 14            |
| IV. Grupos especiales de presos .....                                     | 16            |
| A. Detenidos en régimen de prisión preventiva .....                       | 16            |
| B. Grupos con necesidades específicas .....                               | 16            |
| V. Supervisión e inspección .....                                         | 20            |
| VI. Conclusiones y recomendaciones .....                                  | 20            |

## I. Introducción

1. La prisión<sup>1</sup> es una parte importante e integral del sistema de justicia penal en todos los países. Pese a la adopción de principios que alientan el desarrollo de medidas con base en la comunidad y enfoques restaurativos, la sanción punitiva sigue siendo la característica central de la mayoría de los países, y el encarcelamiento, el método más común de llevarla a la práctica. Cuando se usa correctamente, la privación de libertad desempeña un papel de importancia crítica en el mantenimiento del principio de legalidad al contribuir a asegurar que los delincuentes sean llevados ante la justicia y sufran una sanción por actos delictivos graves. En el mejor de los casos, la prisión puede ofrecer una experiencia humana y brindar a los reclusos la oportunidad de recibir asistencia para su rehabilitación, lo cual puede reducir el riesgo de reincidencia. En el peor de los casos, la prisión puede ser teatro de graves violaciones de los derechos humanos, incubadora de enfermedades o simple estación de paso de la cual los reclusos vuelven a la sociedad muy mal preparados para vivir sin conflictos con la ley.

2. Además de la Declaración Universal de Derechos Humanos (resolución 217 A (III) de la Asamblea General), la administración penitenciaria está sujeta a toda una serie de tratados, incluidos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (resolución 2200 A (XXI), anexo, de la Asamblea General) y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes<sup>2</sup>, así como a normas y reglas, tales como las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos<sup>3</sup>, el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión (resolución 43/173, anexo, de la Asamblea General), los Principios básicos para el tratamiento de los reclusos (resolución 45/111, anexo, de la Asamblea General), las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing) (resolución 40/33, anexo, de la Asamblea General), las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (resolución 45/113, anexo, de la Asamblea General), el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (resolución 34/169, anexo, de la Asamblea General) y los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley<sup>4</sup>.

3. También se han establecido normas a nivel regional, como las Normas penitenciarias europeas revisadas aprobadas por el Consejo de Europa (2006) y los Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de

<sup>1</sup> En el presente documento se entiende por prisión un establecimiento dependiente de la autoridad encargada de la administración penitenciaria en el cual se encierra a las personas que esperan juicio o que cumplen una sentencia. El término recluso se usa para describir a todos los miembros de la población carcelaria ya sea que se trate de detención previa al juicio o en cumplimiento de una pena.

<sup>2</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1465, núm. 24841.

<sup>3</sup> *Derechos Humanos: Recopilación de Instrumentos Internacionales*, Volumen I (Primera Parte): *Instrumentos Universales* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.02.XIV.4 (Vol. I, Parte I)), secc. J, No. 34.

<sup>4</sup> *Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990: informe preparado por la Secretaría* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.91.IV.2), cap. I, secc. B.2, anexo.

libertad en las Américas, aprobados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008). El Comité Permanente Latinoamericano de la Fundación Internacional Penal y Penitenciaria también ha hecho una propuesta para la revisión de las Reglas mínimas.

4. Estos instrumentos dejan bien sentado que aunque los reclusos pierdan el derecho a la libertad de movimiento, conservan sus demás derechos humanos mientras se encuentren privados de libertad. Las normas internacionales prohíben toda forma de tortura o de trato inhumano o degradante. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también deja bien sentado que el régimen penitenciario para los reclusos declarados culpables “consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados” (art. 10, párr. 3). El presente documento tiene por objeto describir distintos aspectos de las mejores prácticas de los sistemas penitenciarios de todo el mundo. No ha sido posible emprender un estudio exhaustivo de las prácticas seguidas, de manera que es imposible hacer un análisis completo. En el documento se ha centrado la atención en las esferas señaladas en la Guía para las Deliberaciones (A/CONF.213/PM.1) y en las reuniones preparatorias regionales celebradas en 2009. Los ejemplos de prácticas acertadas y promisorias deberían verse como simples ilustraciones. Los criterios básicos con que se han elegido esas prácticas son la medida en que protegen y promueven los derechos humanos de los reclusos y, en el caso de los reclusos que cumplen una pena, la medida en que contribuyen a la rehabilitación.

5. En muchos países, ricos y pobres, estas funciones se ven gravemente entorpecidas por altos niveles de hacinamiento, la falta de la infraestructura necesaria y un número insuficiente de funcionarios. El Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes ha comprobado, en las misiones de determinación de los hechos que ha realizado en muchos países de distintas regiones del mundo, “que la policía y las autoridades penitenciarias simplemente no se consideran responsables de suministrar a los detenidos los servicios más básicos necesarios para su supervivencia, y menos aún para llevar una existencia digna o disfrutar de lo que los instrumentos de derechos humanos denominan ‘un nivel de vida adecuado’” (A/64/215 y Corr.1, párr. 43). La situación en los países que salen de un conflicto es aún peor.

6. En muchos países del mundo, las prisiones se encuentran en estado de crisis y necesitan recibir una prioridad mucho más alta por parte de los Estados Miembros y la comunidad internacional. Es preciso movilizar recursos considerables si se quiere que las prisiones cumplan la función que les corresponde y satisfagan las normas internacionales. No se trata simplemente de crear nueva infraestructura física y contratar a más personal penitenciario. El uso de la privación de libertad debe considerarse parte del sistema de justicia penal en su conjunto, hecho señalado en varias de las reuniones regionales preparatorias. En el Seminario 5 se examinarán las estrategias y las mejores prácticas para evitar el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios<sup>5</sup>, cuestiones que se complementan de manera perfecta con las examinadas en el Seminario 2.

---

<sup>5</sup> En el presente documento la expresión establecimientos penitenciarios incluye todas las prisiones y los centros de detención previa al juicio, aun cuando estos últimos no cumplan una función penitenciaria.

7. El presente documento se centra en la práctica de la privación de libertad más que en el uso de la pena de prisión, si bien los dos temas están íntimamente relacionados. Lo importante es considerar qué es lo que deben hacer los responsables de la administración penitenciaria en los Estados Miembros y cuáles son las mejores prácticas en esta esfera.

## **II. Responsabilidad respecto del régimen penitenciario**

8. La responsabilidad penitenciaria y del sistema más amplio de justicia penal descansa, en los distintos países, en toda una serie de órganos gubernamentales. La mayoría de las prisiones y centros de detención o instituciones cerradas dependen de un ministerio central de justicia, un ministerio del interior o de un ministerio de seguridad pública o una combinación de ambos. En muchos países pueden existir centros de detención adicionales administrados por las fuerzas armadas (para castigar las infracciones a la disciplina militar); por el ministerio de salud (para los pacientes psiquiátricos o para todas las cuestiones de atención de la salud) y por departamentos de bienestar social y educación (por ejemplo, para los menores en conflicto con la ley).

9. La responsabilidad penitenciaria puede recaer en autoridades estatales, provinciales o locales, o ambas. Por ejemplo, en Filipinas, las cárceles locales dependen del Departamento del Interior y de las autoridades locales, en tanto que las instituciones penitenciarias nacionales dependen del Departamento de Justicia.

10. En años recientes se ha observado una tendencia a traspasar la responsabilidad penitenciaria a los ministerios de justicia. El ministerio de justicia es responsable del régimen penitenciario en todos los países del Consejo de Europa, salvo España. Este es también el caso en la mayoría de los países americanos, en buena parte de África y en algunos países de Asia. En el Oriente Medio, las prisiones suelen depender del ministerio del interior, si bien varios países de la región consideran actualmente la posibilidad de cambio. Algunos países de Europa oriental han puesto las prisiones bajo la jurisdicción del ministerio de justicia, en tanto que en otros el control lo mantiene el ministerio del interior.

11. El requisito de la existencia de un régimen penitenciario civil en contraposición al militar ocupa el centro del marco internacional de derechos humanos. Algunas normas internacionales también hacen hincapié en que los delitos deben tratarse como parte de la protección de las garantías procesales de un sistema de justicia civil; las prisiones deben ser administradas por autoridades civiles; los reclusos deben conservar todos los derechos que no hayan perdido por la privación de libertad y mientras se encuentren presos deberían ser preparados para reanudar la vida como ciudadanos libres; por último, las prisiones y la información correspondiente deberían estar abiertas a supervisión y vigilancia independientes, sujetas a un tipo u otro de escrutinio parlamentario, y deberían ser accesibles a grupos de la sociedad civil. Estos requisitos son imposibles de cumplir si las prisiones se encuentran bajo control militar y existe un grave riesgo de que se vean comprometidos o menoscabados si se encuentran bajo el control del mismo

ministerio responsable de la policía, la seguridad interna y otras funciones como el control de la inmigración<sup>6</sup>.

12. La mejor forma de emprender la reforma penitenciaria es como parte de la reforma más amplia del sistema de justicia penal, incluidas las cuestiones relacionadas con las actuaciones penales y el dictado y ejecución de la sentencia, en las que intervienen fiscales y jueces. Si se pone el régimen penitenciario bajo la autoridad del ministerio de justicia, es más probable que se produzcan importantes innovaciones que lleven a la consideración de la imposición de sanciones que no supongan la privación de libertad. El ministerio de justicia está en mejores condiciones, además, para asegurar que otros departamentos de gobierno competentes puedan contribuir a un programa de rehabilitación; también es posible que pueda trabajar para aumentar la confianza del público en la justicia penal y otras formas de justicia de manera que estén en armonía con sus valores fundamentales. También está en mejores condiciones de introducir el componente de derechos humanos en la administración penitenciaria, cosa que se consideró necesaria, por ejemplo, en la Reunión Preparatoria Regional de África. La Federación de Rusia y Tailandia constituyen dos ejemplos de traspaso con éxito de la responsabilidad<sup>7</sup>; en el Líbano y Mozambique se están persiguiendo los mismos objetivos.

13. Hay otros ministerios que todavía desempeñan importantes funciones. La reunión Preparatoria Regional de América Latina y el Caribe llegó a la conclusión de que las políticas sanitarias, educativas y sociales destinadas a los reclusos deberían ser elaboradas por los ministerios pertinentes y no únicamente por la administración penitenciaria. Además, la mejor forma de asegurar la separación de los delincuentes menores de edad consiste en atribuir la responsabilidad de los menores de 18 años al ministerio de bienestar social, educación o justicia, por conducto de un departamento especializado.

14. Si bien en la mayoría de los países la salud de los reclusos sigue siendo responsabilidad del ministerio encargado de la administración penitenciaria, la tendencia actual es a desplazar esta responsabilidad hacia el ministerio de salud, lo que arroja resultados positivos en lo que atañe a la atención de la salud en las prisiones y desde el punto de vista de la continuidad de la atención. Tal es el caso, por ejemplo, en Australia, Francia y, en fecha más reciente, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

15. Si bien el encarcelamiento es una función pública, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales (ONG) tienen una importante función que cumplir en la labor de mejoramiento del entorno penitenciario y de promoción de la reforma. Existen relativamente pocos ejemplos de ONG encargados de la administración de prisiones -sobre todo en Sudamérica y América Central- y estos pocos casos no han sido objeto de evaluación independiente. Las ONG suelen contribuir a las actividades y regímenes carcelarios, prestando ayuda a la reintegración de los reclusos cuando son puestos en libertad, sensibilizando a la

---

<sup>6</sup> Véase la Recomendación núm. Rec (2006) 2, regla 71, del Comité de Ministros del Consejo de Europa.

<sup>7</sup> “International experience in reform of penal management systems: a report by the International Centre for Prison Studies”, King’s College, Londres, 2008. Puede consultarse en [www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/downloads/International\\_Experience.pdf](http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/downloads/International_Experience.pdf).

opinión pública en cuanto a los derechos de los reclusos y haciendo campañas pro reforma.

16. En algunos países, el sector privado desempeña cierto papel en la administración penitenciaria. En algunos casos (Estados Unidos de América, Reino Unido, Sudáfrica) ello supone concertar contratos para el diseño, construcción, administración y financiación de los establecimientos penitenciarios. En otros, las empresas cumplen funciones específicas y prestan, por ejemplo, servicios de comedor y mantenimiento o desarrollan actividades de rehabilitación (Chile, Francia, Japón). Muchos países no consideran correcto que entidades con fines de lucro participen en la administración de establecimientos penitenciarios. Existe también la preocupación de que si las prisiones se convierten en oportunidades atractivas de inversión para las empresas ello pueda tener un efecto adverso en las políticas que determinan las penas.

17. Las prisiones de los frágiles Estados que salen de conflictos enfrentan problemas especiales. Puede suceder que la infraestructura física haya sido destruida y que el sistema de justicia penal no esté en condiciones de funcionar, lo cual deja a gran número de detenidos, incluidos excombatientes, en espera de juicios durante largos períodos. La reforma en dichos Estados debe tener en cuenta los requisitos más amplios de la justicia en situaciones posteriores a un conflicto, según se indica en el informe del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (S/2004/616) y en los Principios de Chicago relativos a la Administración de Justicia después de los Conflictos (2007).

### **III. Administración penitenciaria**

#### **A. Registro, gestión de expedientes y clasificación de los reclusos**

18. La más básica de las buenas prácticas en administración penitenciaria guarda relación con la necesidad de disponer de sistemas para reunir información sobre las personas detenidas y para utilizarla. Un sistema fiable de registro y gestión de expedientes, sea electrónico o manual, permite a las autoridades enterarse de quiénes están bajo su custodia y durante cuánto tiempo. Esa información puede utilizarse también como base para los procesos de clasificación de reclusos. Esto debería hacerse después de evaluar el riesgo que presenta cada recluso individual. La reunión de datos sobre los reclusos y los establecimientos penitenciarios y el desarrollo de sistemas de gestión de la información pueden permitir fundamentar mejor las políticas penales y ayudar a determinar si se observan las normas internacionales. El mantenimiento de registros exactos sobre los reclusos es de importancia crítica, asimismo, para evitar el hacinamiento y las violaciones de derechos. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) presta asistencia actualmente al Sudán en el establecimiento y empleo de un sistema para el registro preciso y fiable de la información relativa a los reclusos. El *Handbook on Prisoner File Management* (Manual sobre gestión de expedientes

penitenciarios)<sup>8</sup> de la UNODC contiene una guía práctica para establecer sistemas de registro eficaces.

## **B. Contratación y capacitación del personal**

19. Para que una prisión funcione bien es preciso que disponga de suficiente personal debidamente capacitado y bien remunerado. En algunas prisiones, el personal se mantiene en el perímetro durante la noche o incluso durante el día, pues la administración cotidiana está en manos de los propios reclusos. Si se encomiendan a los reclusos tareas de rehabilitación y bienestar, debe velarse por que no cumplan ninguna función en cuanto a gestión de la seguridad y la disciplina en la prisión<sup>9</sup>.

20. Si bien se reconocen en general las desventajas de que adolecen las prisiones “autónomas”, la administración penitenciaria debe incluir consultas y comunicaciones con los reclusos por conducto de consejos o comités de reclusos. En el Ecuador, gracias a esta práctica se han reducido los disturbios y desórdenes.

21. En muchos instrumentos regionales se indica explícitamente la importancia de una capacitación adecuada del personal. Así, por ejemplo, las Normas Penitenciarias Europeas estipulan que, antes de entrar en funciones, el personal penitenciario debe hacer un curso sobre sus tareas generales y específicas y está obligado a aprobar exámenes teóricos y prácticos. Durante toda su carrera, el personal debe mantener y perfeccionar sus conocimientos y su idoneidad profesional asistiendo a cursos de formación y perfeccionamiento en el servicio. Las reuniones preparatorias regionales de América Latina y el Caribe y de Asia y el Pacífico recomendaron que la capacitación se hiciera extensiva también a los miembros de la judicatura, fiscales y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

22. En la República Dominicana el antiguo sistema de administración policial y militar se está transformando en un nuevo modelo de servicios correccionales centrados en la rehabilitación y en la enseñanza de artes y oficios a los reclusos. Actualmente, 11 de las 38 prisiones existentes se han adaptado a este modelo, y otras cinco se adaptarán en 2010. Se ha establecido una escuela para el personal, en la cual se proporciona toda una serie de cursos de capacitación, desde formación básica hasta formación de personal directivo. El sistema ha contratado a nuevos funcionarios, con mejor remuneración y mayores responsabilidades. La corrupción se reprime mediante la destitución instantánea.

23. La formación de personal y la creación de capacidad son componentes clave de los programas de reforma penitenciaria de la UNODC en los países en desarrollo y en los que salen de conflictos como el Afganistán, el Líbano, los territorios palestinos ocupados y el Sudán meridional.

---

<sup>8</sup> Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.08.IV.3.

<sup>9</sup> Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos, regla 28 1).



## C. Condiciones físicas de la detención

24. Las normas internacionales estipulan que cada recluso debe tener suficiente espacio. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha recomendado, como mínimo, celdas con una superficie de no menos de 3,4 metros cuadrados por recluso y, dentro del perímetro de seguridad, una superficie 20 a 30 metros cuadrados por recluso. También se han regulado las tasas mínimas de renovación del aire y la intensidad de la luz<sup>10</sup>. Todo detenido o recluso debe tener su propia cama o colchón con ropa de cama limpia.

25. Las prisiones deben mantener separadas a las distintas categorías de detenidos. Los detenidos en prisión preventiva deben mantenerse separados de los reclusos condenados; las mujeres deben mantenerse separadas de los hombres y, si hay menores detenidos, deben mantenerse separados de los adultos. Si se mantiene a los detenidos o reclusos en dormitorios comunes o celdas compartidas, debería hacerse una evaluación de si son o no compatibles para vivir juntos. En el Reino Unido se elaboró un sistema de evaluación de riesgos para las celdas compartidas tras el asesinato de un recluso perteneciente a una minoría étnica a manos de un compañero de celda racista en el año 2000<sup>11</sup>.

26. Todos los días las prisiones deben servir suficiente comida, libre de cargo, a todos los detenidos y reclusos, a las horas normales. Los alimentos deben proporcionarse en cantidad suficiente, ser de buena calidad y suministrar 2.400 kcal. Las comidas también deben reunir los requisitos médicos, religiosos y culturales de los distintos detenidos y reclusos. Debe proporcionarse agua potable pura a todos los detenidos y reclusos siempre que la necesiten. El CICR recomienda 5 litros por día, más unos 10 litros para la higiene<sup>10</sup>.

27. Todos los detenidos y reclusos deben poder bañarse o ducharse con la frecuencia que sea necesaria para mantener su higiene personal. El centro de detención debe proporcionar jabón y toallas. Las instalaciones sanitarias deben ser suficientes y permitir a los detenidos y reclusos satisfacer sus necesidades fisiológicas en privado y de manera higiénica y decente.

28. Existen muchos ejemplos de prácticas adoptadas para cumplir estos requisitos. En Bangladesh, la cárcel central de Dhaka tiene una panadería que proporciona pan a los reclusos y vende sus productos a los visitantes y a la comunidad local. Las utilidades se vuelven a invertir en la prisión<sup>7</sup>. En Rwanda se introdujo la tecnología del biogás para convertir los desechos animales y humanos en combustible<sup>10</sup>. En muchos países africanos se han establecido colonias penales<sup>12</sup>.

29. En los establecimientos penitenciarios el mantenimiento de equipo no suele gozar de gran prioridad. En la Federación de Rusia se asignan esas tareas en los

<sup>10</sup> Pier Giorgio Nembrini, *Water, Sanitation, Hygiene and Habitat in Prisons* (Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 2005).

<sup>11</sup> *Report of the Zahid Mubarek Inquiry* (Londres, Her Majesty's Stationary Office, 2006). Se puede consultar en [www.zahidmubarekinquiry.org.uk/article3d65.html?c=374](http://www.zahidmubarekinquiry.org.uk/article3d65.html?c=374).

<sup>12</sup> Reforma Penal Internacional, "A model for good prison farm management in Africa", 2002. Puede consultarse en [www.penalreform.org/a-model-for-good-prison-farm-management-in-africa.html](http://www.penalreform.org/a-model-for-good-prison-farm-management-in-africa.html).

centros de prisión preventiva a pequeños equipos de reclusos que cumplen sus sentencias.

#### **D. Atención de la salud física y mental**

30. Cuando el Estado encarcela o detiene a alguien asume la responsabilidad de la atención de su salud. Toda la atención médica y terapéutica necesaria se debe proporcionar gratuitamente. La norma para la atención preventiva, curativa, reproductiva y paliativa debe ser por lo menos igual a la que rige en la comunidad exterior, independientemente del régimen de la privación de libertad. La guía de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre la higiene en los establecimientos penitenciarios proporciona valiosa información sobre la atención de la salud en las prisiones<sup>13</sup>.

31. El personal encargado de la atención de la salud debe observar los Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes de 1982 (resolución 37/194, anexo, de la Asamblea General). El personal encargado de la atención de la salud en las prisiones cumple la función de ofrecer sus cuidados y no debe tener participación alguna en medidas de seguridad y control.

32. Los detenidos deben ser sometidos a un reconocimiento médico cuando se inicia la detención y deben continuar los tratamientos comenzados antes del ingreso en el sistema penitenciario. Los detenidos y reclusos deben estar en condiciones de ver periódicamente a funcionarios médicos debidamente calificados. Las mujeres y niños deben estar en condiciones también de ver a especialistas en ginecología y pediatría. La Declaración conjunta OMS/UNODC de Kyiv sobre la salud de la reclusa proporciona orientación sobre los aspectos de la atención de la salud específica del sexo<sup>14</sup>. La administración penitenciaria debe proporcionar locales y equipo adecuados para la consulta y para los tratamientos de emergencia. Debe suministrar también medicamentos apropiados y en cantidad suficiente. Si se hace necesario el tratamiento fuera del establecimiento penitenciario o la internación en un hospital, los arreglos de custodia deben ser respetuosos y acordes con el problema de salud de que se trate.

33. Los detenidos y reclusos que necesitan atención médica son pacientes. Tienen derecho a privacidad tanto en la consulta con el personal médico como en su tratamiento. Si las consideraciones de seguridad son motivo de preocupación, las consultas pueden llevarse a cabo de manera que el funcionario penitenciario pueda ver al recluso pero no pueda oír lo dicho. Si se determina la existencia de una enfermedad, el detenido será informado de todas las posibilidades de tratamiento disponibles. Esto se aplica, en particular, al tratamiento de la drogodependencia.

---

<sup>13</sup> Lars Møller y colaboradores, eds., *Health in Prisons: A WHO Guide to the Essentials in Prison Health* (Copenhague, Organización Mundial de la Salud, Oficina Regional para Europa, 2007). Puede consultarse en [www.euro.who.int/prisons/meetings/20070917\\_4](http://www.euro.who.int/prisons/meetings/20070917_4).

<sup>14</sup> Organización Mundial de la Salud, Oficina Regional para Europa, y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Women's Health in Prison: Correcting Gender Inequity in Prison Health* (Copenhague, 2009). Puede consultarse en [www.euro.who.int/Document/E92347.pdf](http://www.euro.who.int/Document/E92347.pdf).

34. Los historiales médicos no forman parte de los expedientes penitenciarios generales sino que deben permanecer bajo control del detenido o recluso (en los casos en que la ley reconoce este derecho a los pacientes en general) o bien bajo el control del facultativo. En Bélgica el historial médico electrónico pertenece al recluso y lo sigue en toda su trayectoria, como, por ejemplo, cuando es trasladado a otra prisión.

35. Deben adoptarse medidas adecuadas para asegurarse de que la atención de la salud no sea interrumpida cuando una persona es detenida o ingresa en una prisión o cuando se la pone en libertad. Esta continuidad de la atención constituye uno de los principales factores que han de tenerse en cuenta en ciertos tipos de tratamiento, como los de la tuberculosis y la drogodependencia, o la terapia con medicamentos antirretrovirales. La situación en que mejor se alcanzan estos objetivos es aquella en que los responsables de la atención de la salud en el régimen penitenciario son los servicios comunitarios de atención de la salud o cuando las ONG participan en la prestación de servicios de atención a la salud tanto dentro como fuera de la prisión.

36. Se necesitan estrategias amplias para reducir el riesgo de que los reclusos contraigan tuberculosis, el VIH/SIDA o hepatitis. Las buenas prácticas aconsejan fomentar la educación y compartir la información entre pares. En Moldova la participación de pares en la ejecución de planes para prevenir el VIH y reducir sus estragos, incluidos los programas de provisión de jeringas y agujas hipodérmicas, puede citarse como ejemplo de las mejores prácticas.

37. Un ejemplo de estrategia amplia sobre el VIH/SIDA lo ofrece Indonesia, donde el Ministerio de Justicia decidió promover la prevención del VIH y las actividades de atención para los reclusos a fin de prevenir la propagación del VIH en las cárceles y de ahí a la comunidad general. En 2005 se inició la Estrategia Nacional Indonesia para prevenir el VIH y prestar servicios de atención y apoyo a los reclusos, primera estrategia nacional de ese tipo en Asia. Gracias a este plan se ha podido impartir educación y suministrar preservativos, metadona y medicamentos antirretrovirales a los reclusos. En la República Islámica del Irán, las autoridades han llevado a cabo un amplio programa de prevención del VIH. Han introducido también el tratamiento con metadona, lo cual ha tenido por resultado una apreciable reducción del consumo de drogas inyectables, lo cual constituye un factor decisivo en la prevención del VIH, y ha llevado a una disminución de más del 90% de las autolesiones y las riñas<sup>15</sup>. De modo similar, desde 2005 la UNODC viene prestando apoyo a las actividades de prevención del VIH en las prisiones del Asia meridional. Los instrumentos creados por la UNODC, la OMS y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) proporcionan una guía para que los países puedan ejecutar programas nacionales eficaces sobre el VIH en las prisiones y hagan labor de promoción y capaciten a los interesados en el problema del VIH en los establecimientos penitenciarios<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> "HIV and AIDS in places of detention", 2008; puede consultarse en [www.unodc.org/documents/hiv-aids/HIV-toolkit-Dec08.pdf](http://www.unodc.org/documents/hiv-aids/HIV-toolkit-Dec08.pdf).

<sup>16</sup> Prevención, atención, tratamiento y apoyo en el medio carcelario – Marco de acción para una respuesta nacional eficaz, 2006; puede consultarse en [http://www.unodc.org/pdf/HIV-AIDS\\_prisons\\_es.pdf](http://www.unodc.org/pdf/HIV-AIDS_prisons_es.pdf).

38. Las prisiones también deben ofrecer condiciones de vida sanas para los detenidos, los reclusos y el personal. El facultativo del establecimiento penitenciario debe inspeccionar los locales periódicamente para asegurarse de que sean higiénicos. El facultativo deberá comunicar al director del centro cualquier motivo de preocupación que tenga. Existe un riesgo especial de que se propaguen las enfermedades en el medio carcelario y en la comunidad más amplia si las condiciones higiénicas son deficientes o si los presos viven en el hacinamiento.

39. Las normas internacionales exigen que el personal vigile el efecto de la privación de libertad sobre la salud mental de los detenidos y reclusos. Las personas con problemas de salud mental están excesivamente representadas en muchos sistemas penitenciarios; en algunos países, las cárceles se usan incluso para alojar a personas que padecen enfermedades mentales y no han cometido ningún delito. Entre las prácticas eficaces cabe mencionar la de incluir la integración de las estrategias para promover la salud mental en la estrategia general de gestión penitenciaria; la creación de un entorno penitenciario positivo, y un enfoque integrado de la atención de la salud mental que no se limite exclusivamente a la medicación, si es que se administran medicamentos; la sensibilización al suicidio y su prevención (por ejemplo, con respecto a los presos en situación de riesgo en Australia); y el tratamiento especializado (por ejemplo, la terapia contra la encefalitis equina en México). En el Reino Unido hay equipos multidisciplinarios que procuran ofrecer a los reclusos el mismo tipo de atención y tratamiento especializados que recibirían en la comunidad. El *Handbook on Prisoners with Special Needs* (Manual sobre los reclusos con necesidades especiales) de la UNODC<sup>17</sup> proporciona orientación sobre estas cuestiones.

## **E. Contacto con familiares y con el mundo exterior**

40. Si bien es cierto que los detenidos y reclusos pierden el derecho a la libertad de movimiento y de asociación, no pierden el derecho a comunicarse y a mantener contacto con el mundo exterior. En particular, tienen derecho a mantenerse en contacto con sus familiares y con sus representantes legales. Los familiares que viven en el mundo exterior también tienen derecho a comunicarse con el detenido o recluso. La administración penitenciaria debe velar por que se mantenga el contacto entre un detenido o recluso y su familia y que se autoricen las visitas, por tratarse de un derecho y no de un privilegio. Estas visitas deberían tener lugar en condiciones lo más naturales que sea posible, especialmente si entre los visitantes hay niños.

41. En algunas partes del mundo son comunes las visitas de familiares y las visitas íntimas, uno de cuyos efectos parece ser la reducción de la tensión en las cárceles. En las Islas Marías, en México, se permite a los presos quedarse con sus familias. Recientemente se han introducido en el Pakistán las visitas conyugales para reclusos casados. En la Federación de Rusia la ley estipula el número de visitas de larga y corta duración a que tienen derecho los presos, en tanto que en la Jamahiriya Árabe Libia los presos tienen derecho a un máximo de ocho días de vacaciones por año.

---

<sup>17</sup> Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.09.IV.4.

## **F. Quejas**

42. Los detenidos y reclusos que consideren que se han violado sus derechos están autorizados a presentar una queja. Debe proporcionarse clara información a los detenidos y reclusos, cuando ingresan en el establecimiento, sobre el procedimiento que han de seguir para presentar una queja. Los detenidos y reclusos deben tener oportunidad -sin temor a represalias- de presentar peticiones y quejas al director del centro de detención o a su representante, o a un órgano externo como el ministerio público o el defensor del pueblo. Todas las peticiones y quejas deben ser tramitadas con la mayor celeridad posible e investigadas cuando así proceda. En China el Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos 2009-2010 contiene medidas para

Intensificar la supervisión en tiempo real llevada a cabo por la procuraduría del pueblo en cuanto al cumplimiento de la ley en centros penitenciarios y de detención. Cada celda tiene un buzón de quejas y todo detenido puede solicitar turno para entrevistar al representante de la procuraduría asignado a la prisión o centro de detención a fin de presentar una queja.

## **G. Cuestiones de disciplina**

43. Las faltas de disciplina que constituyen infracciones de las reglas penitenciarias deben ser tratadas de conformidad con un conjunto de procedimientos publicados. El sistema no debe permitir los castigos extraoficiales. La prohibición contra la tortura y los tratos inhumanos y degradantes también se aplica a la población carcelaria.

## **H. Seguridad y uso de la fuerza**

44. La principal finalidad de la privación de libertad es proteger a la sociedad de personas que podrían presentar un grave riesgo a la seguridad pública. También es importante proteger a otros detenidos, reclusos y funcionarios penitenciarios, y es preciso adoptar medidas para prevenir la violencia, incluida la de carácter sexual, dentro del establecimiento. El nivel de seguridad para cada detenido o recluso debe basarse en una evaluación individual de riesgo.

45. Las medidas excesivas de seguridad y control pueden, en el peor de los casos, crear un sentido de injusticia y aumentar el riesgo de un quebrantamiento del control y un estallido de violencia o de conducta abusiva. Es importante examinar periódicamente el estado de los presos condenados en cuanto a la seguridad, como parte del proceso de preparación para el regreso a la comunidad. En el caso de los detenidos en prisión preventiva, la evaluación de los riesgos debe incluir también cualquier posible peligro para los testigos. Debe evitarse la pena de aislamiento como medida preventiva de seguridad.

46. El uso de la fuerza debe ser un último recurso para controlar a detenidos o reclusos cuando hay un quebrantamiento del orden. Para proteger a detenidos y reclusos de los malos tratos, debe existir un conjunto claro de procedimientos que definan las circunstancias en que puede recurrirse a la fuerza. Las armas de fuego solo podrán usarse cuando exista una amenaza clara e inmediata a la vida y de

conformidad con los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. No debe emplearse a detenidos ni reclusos en tareas de mantenimiento de la disciplina.

47. Los sistemas bien pensados para trasladar a los presos de un punto de la prisión a otro, así como el contacto directo entre los funcionarios y los presos, son tan importantes para mantener la seguridad y el control como las cercas y cámaras.

## **I. Muerte en la prisión**

48. Los presos que están próximos a la muerte por causas naturales deberían poder pasar los últimos días de vida con sus familiares siempre que sea posible. Para ello deben existir sistemas de puesta en libertad por razones humanitarias.

49. Cuando muere un preso, deben llevarse a cabo investigaciones independientes y transparentes con participación de la familia. Estas investigaciones enseñan lecciones que pueden ayudar a prevenir futuros incidentes y a establecer posibles sanciones disciplinarias contra los funcionarios penitenciarios.

## **J. Actividades del régimen carcelario**

### **Trabajo**

50. El trabajo productivo remunerado constituye un componente importante de la vida carcelaria, al proporcionar a los presos la oportunidad de mantenerse activos y generar recursos financieros. El trabajo no debe ser excesivamente oneroso ni exigirse a expensas de los derechos y el bienestar de los presos, y no debe usarse nunca como castigo. En muchos países, la participación en actividades laborales puede llevar a una puesta en libertad anticipada. Así, por ejemplo, en el sistema que ha dado en llamarse “dos por uno” de varios países de Sudamérica, los presos pueden acortar la duración de su encarcelamiento en un día por cada dos días que trabajan. Las buenas prácticas sugieren que, dentro de ciertos límites, los presos deberían estar en condiciones de elegir el tipo de empleo; la organización del trabajo debería parecerse a la de una labor similar en la comunidad, y los intereses de los presos no deberían estar supeditados a la obtención de utilidades.

51. La prisión industrial de Esperanza, en el Paraguay, permite a sus 300 presos que aprendan un oficio, trabajen ocho horas por día y reciban una remuneración por su trabajo. En una prisión de Mar del Plata, en la Argentina, los presos pueden trabajar en una fábrica de elaboración de pescado con la posibilidad de seguir trabajando allí después de la puesta en libertad.

### **Actividades educativas, vocacionales y culturales**

52. El Relator Especial sobre el derecho a la educación informó recientemente que se consideraba que el aprendizaje en prisión por medio de programas educativos tenía repercusión en la reincidencia, la reintegración y más concretamente en las oportunidades de empleo tras la excarcelación<sup>18</sup>. Las prisiones deberían tratar de

---

<sup>18</sup> Véase A/HRC/11/8.

ofrecer a todos los reclusos programas educativos para satisfacer sus necesidades individuales.

53. La Escuela del Centro Penitenciario de Kaki Bukit, en Singapur, reúne varias categorías distintas de presos, tanto de instituciones penales como de instituciones de tratamiento de la drogodependencia, en un establecimiento centralizado, donde asisten a clases de estudios académicos y de artes y oficios.

54. Además de enseñanza, las prisiones deberían ofrecer toda una gama de cursos de formación profesional, actividades culturales y deportivas. La prisión Querétaro, en México, emplea a dos coordinadores culturales que ofrecen distintas actividades a los presos y a sus familiares cuando los visitan.

55. La enseñanza de artes y oficios a los presos es un componente de los programas de reforma carcelaria de la UNODC en países de todo el mundo. En el Afganistán, por ejemplo, las ONG locales han ejecutado una serie de programas educativos y de formación profesional para reclusas en Kabul y tres provincias, como parte de un programa para mejorar la reintegración social de las reclusas después de la puesta en libertad.

#### **Tratamiento y preparación para la puesta en libertad**

56. La eficaz reintegración de los presos en la comunidad después de la puesta en libertad es de importancia crítica. Los diversos modelos incluyen establecimientos y albergues de transición y otras formas de alojamiento especial donde los presos pueden aprender a vivir de manera independiente. La República Bolivariana de Venezuela está en vías de establecer 25 centros comunitarios de tratamiento donde los presos que ya han cumplido la mitad de sus condenas pueden pasar la otra mitad. Los presos que, según se estima, reúnen las condiciones necesarias, pueden pasar la noche, el fin de semana y los días festivos en el centro, pero durante el día van a trabajar. Los centros ofrecen a los residentes la oportunidad de hacer cursos de estudios y capacitación y de participar en actividades culturales y deportivas. Todavía no se dispone de evaluaciones concretas, pero la iniciativa parece prometedora como método para atenuar los aspectos más negativos del encarcelamiento y mejorar la reintegración y la prevención de la reincidencia.

57. En el Canadá se han organizado círculos de apoyo y de rendición de cuentas para los delincuentes sexuales puestos en libertad y se ha empezado a aplicar el concepto “LifeLine”, por el cual ex presidiarios ayudan a la reintegración de presos que han cumplido largas penas. En países de Europa oriental suele haber funcionarios de resocialización que ayudan a los reclusos a reintegrarse en la comunidad. En algunos países, la reconciliación con las víctimas, las comunidades e incluso la propia familia del delincuente son particularmente importantes, especialmente en los casos graves.

58. En muchos países, la hostilidad del público y de los medios de difusión hacia los presos actúa como barrera a la reintegración. En Singapur la iniciativa anual de la Cinta Amarilla constituye una tentativa de superar estas barreras mediante una campaña encaminada a dar a los ex penados una segunda oportunidad en la sociedad. En los Estados Unidos la *Second Chance Act* (Ley de segunda oportunidad) autoriza el pago de subsidios federales a organismos gubernamentales y a organizaciones comunitarias y confesionales para que presten servicios sociales, de atención de la salud y de otro tipo que puedan contribuir a evitar la reincidencia.

y las violaciones de la libertad condicional (*probation*) y la libertad vigilada (*parole*).

## **IV. Grupos especiales de presos**

### **A. Detenidos en régimen de prisión preventiva**

59. En muchos países, la mayoría de los presos no han sido todavía condenados o sometidos a juicio. Los detenidos en prisión preventiva representan más de las tres cuartas partes de todos los presos en algunos países, incluidos Liberia (97%), Malí (89%), Haití (84%), Andorra (77%), el Níger (76%) y Bolivia (Estado Plurinacional de) (75%). Las tasas elevadas son particularmente comunes en los países que salen de conflictos.

60. La reducción de la proporción de detenidos en régimen de prisión preventiva depende, en gran medida, de la mejora del funcionamiento del proceso de justicia penal.

61. Sin embargo, los propios establecimientos penitenciarios pueden contribuir a reducir la detención previa al juicio. Por ejemplo, pueden velar por que los períodos de detención preventiva sean lo más cortos posible vigilando los plazos para las diligencias previas al juicio. Las prisiones deben mantener información exacta sobre los presos y no deben admitir el ingreso de ningún detenido sin orden válida de juez. También pueden participar en iniciativas interinstitucionales para aligerar el volumen de casos atrasados. En la India y Malawi las propias cárceles instalan tribunales donde los jueces celebran audiencias dentro del recinto penitenciario.

62. Los presos en régimen de prisión preventiva no están detenidos en castigo y hay varias normas internacionales que protegen su condición especial. Los detenidos que no han sido condenados deben ser tratados siempre como si fueran inocentes, aunque en la práctica, en muchos países, los presos en régimen de prisión preventiva sufren las peores condiciones y no disfrutan de los mismos derechos ni tienen acceso a los mismos servicios que los reclusos condenados.

63. Si se tienen en cuenta los largos períodos que pasan encarcelados muchos detenidos en régimen de prisión preventiva, es importante velar por que, al igual que los presos condenados, tengan oportunidad de participar en todas las actividades carcelarias. Por ejemplo, los detenidos que esperan juicio y los que no han sido condenados todavía deberían tener oportunidad de trabajar o estudiar si así lo desean y pasar suficiente tiempo fuera de sus celdas.

### **B. Grupos con necesidades específicas**

64. La mayoría de detenidos y reclusos son hombres adultos. Otros grupos de presos tienen distintas necesidades y exigen atención especial, por ejemplo, las mujeres, los niños, los jóvenes, los presos de edad avanzada, los presidiarios con necesidades de atención de la salud mental, los presos con discapacidades, las personas de nacionalidad extranjera o perteneciente a grupos culturales extranjeros y los presos condenados a muerte. El *Handbook on Prisoners with Special Needs*



(Manual sobre los presos con necesidades especiales) de la UNODC contiene orientaciones y recomendaciones para el tratamiento de algunos de estos grupos.

### Mujeres

65. En la mayoría de los países la proporción de mujeres encarceladas oscila entre el 2% y el 9%. Las mujeres constituyen un grupo en situación sumamente desventajosa y suelen ser víctimas de malos tratos y violencia, aparte de que sus necesidades suelen ser muy distintas de las de los hombres. El proyecto de normas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para mujeres delincuentes se elaboró a fines de 2009<sup>19</sup> después de una reunión de un grupo de expertos intergubernamentales organizada por la UNODC y acogida por Tailandia. Todas las reuniones preparatorias regionales acogieron con beneplácito esta iniciativa.

66. Las mujeres deben ser supervisadas por funcionarias mujeres. Las presas deben mantenerse siempre separadas de los presos, si bien ha habido algunas innovaciones como las de la cárcel de alta seguridad de Ringe (Dinamarca) donde hombres y mujeres viven juntos en unidades de hasta 10 personas, compartiendo una cocina y un baño comunes.

67. Las detenidas y reclusas que son madres deben tener amplia oportunidad de mantener contacto con sus hijos. Debe prestarse especial atención a las necesidades de las mujeres con hijos pequeños. Siempre ha de tenerse en cuenta el interés superior de los hijos cuando se adoptan decisiones que los afectan. Existen marcadas diferencias en las políticas relativas al límite de edad más allá del cual los hijos no pueden quedarse en la prisión con la madre. En general, es preciso insistir en la disponibilidad de pequeñas unidades de vivienda que se aproximen lo más posible a la vida en el exterior. Entre los ejemplos de buenas prácticas cabe mencionar la prisión de Boronia, en Australia occidental, donde hay jardines y casas bien mantenidas que semejan un paisaje suburbano, así como la prisión de Frondenberg, en Alemania, donde 16 madres viven con sus hijos de edad de hasta 6 años en apartamentos autónomos.

68. En algunos países, se están haciendo esfuerzos especiales para permitir a las madres con hijos que no cumplan penas de prisión. En la Federación de Rusia, las penas pueden suspenderse hasta que el hijo cumpla 14 años. En un caso reciente, el tribunal constitucional de Sudáfrica resolvió que, al dictarse sentencia, debe tenerse en cuenta el efecto sobre los hijos.

69. Las detenidas y reclusas también tienen necesidades específicas de atención de la salud. La Declaración conjunta de Kyiv OMS/UNODC sobre la salud de la mujer encarcelada y el informe normativo de la UNODC/ONUSIDA sobre las mujeres y el

---

<sup>19</sup> Redactado en cumplimiento de la resolución 18/1 de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. El proyecto de normas será presentado por el Gobierno de Tailandia a la Asamblea General, para su aprobación definitiva, en su 65º período de sesiones, por conducto del 12º Congreso de Prevención del Delito y Justicia Penal y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su 19º período de sesiones.

VIH en el entorno carcelario<sup>20</sup> proporcionan orientación a los países sobre cómo atender las necesidades de salud de detenidas y reclusas.

70. El *Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment* (Manual sobre las mujeres y el encarcelamiento, para uso de los directores de establecimientos penitenciarios y de los encargados de la formulación de políticas)<sup>21</sup> (2008) de la UNODC proporciona mayor orientación y otros ejemplos de buenas prácticas para que las autoridades penitenciarias se aseguren de que las mujeres y sus hijos reciben el tratamiento apropiado en las prisiones, al mismo tiempo que se alienta a recurrir a alternativas del encarcelamiento para ciertas categorías de mujeres.

### **Niños y jóvenes**

71. Existen normas especiales y de derecho internacional para el tratamiento de los menores en conflicto con la ley. Las más importantes son la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>22</sup>, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores y las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad. Según estas normas debe recurrirse a la detención como último recurso y aplicarse durante el plazo más corto posible. Además, el Consejo de Europa publicó recientemente las Reglas europeas para menores sujetos a sanciones o medidas<sup>23</sup>. El Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes llegó a la conclusión recientemente de que para muchos niños privados de su libertad, las normas anteriores y la protección y las condiciones que preveían no guardaban relación alguna con la realidad<sup>24</sup>.

72. Los niños y jóvenes son vulnerables al abuso por parte de detenidos y reclusos mayores, así como por parte del personal. Este problema fue puesto de relieve en el informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños (A/61/299). Si resulta inevitable detener a menores, deben mantenerse siempre separados de los adultos. Si se encierra a niñas en prisiones para mujeres, debe mantenerse una separación efectiva y debe velarse por la igualdad de derechos. El personal que trabaja con niños debe recibir formación adecuada.

73. Los niños tienen necesidades especiales de bienestar, educación y salud. Las actividades y servicios a su disposición en el régimen carcelario deben satisfacer esas necesidades especiales. Los niños deben estar en condiciones de realizar actividades que les ayuden a proseguir su desarrollo. Las autoridades responsables de menores detenidos deben establecer y mantener enlace con las autoridades responsables de la educación, el bienestar y la salud de los niños en la comunidad exterior, y debe permitirse a los niños el contacto con sus padres y otros familiares.

74. La escuela de formación vocacional de Sirindhorn, en Tailandia, practica el enfoque correcto. Tratando de proporcionar a los delincuentes un régimen con

---

<sup>20</sup> Puede consultarse en [http://www.unodc.org/documents/hiv-aids/UNODC\\_UNAIDS\\_2008\\_Women\\_and\\_HIV\\_in\\_prison\\_settings-SP.pdf](http://www.unodc.org/documents/hiv-aids/UNODC_UNAIDS_2008_Women_and_HIV_in_prison_settings-SP.pdf).

<sup>21</sup> Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.08.IV.4.

<sup>22</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1577, núm. 27531.

<sup>23</sup> Recomendación CM/Rec(2008)11.

<sup>24</sup> A/64/215 y Corr.1, párr. 69.

centro en el niño, se describe a sí misma como “un sustituto transitorio del hogar para un niño que ha cometido un error”.

75. Algunos países consideran que los menores alcanzan la madurez cumplidos los 18 años. En el Brasil, como parte del Programa Nacional de Seguridad Pública y Ciudadanía, se están construyendo penitenciarías especiales para adultos jóvenes, de 18 a 24 años, a fin de mitigar el hacinamiento y evitar una aceleración de la carrera delictiva de los jóvenes. Otros países han hecho extensivos los programas especiales para los menores en conflicto con la ley a los jóvenes de hasta 21 años o, en algunos casos, mayores. En Finlandia se considera que los delincuentes de hasta 29 años son delincuentes jóvenes.

#### **Presos extranjeros y pertenecientes a grupos minoritarios**

76. En algunos países hay un gran número de presos extranjeros, en particular como resultado del aumento de la delincuencia transnacional. Las prisiones deben permitir a los nacionales extranjeros comunicarse con representantes de su propio gobierno, como, por ejemplo, los representantes consulares. Debería alentarse a los Estados Miembros a concertar acuerdos de traslado de presos utilizando el tratado modelo de las Naciones Unidas, que exige el consentimiento del preso. Debe hacerse todo lo posible por permitir que estos presos mantengan contacto con sus familiares. El sistema carcelario federal de la Argentina ha establecido un programa de asistencia para las presas de habla inglesa.

77. En algunos países los grupos minoritarios están excesivamente representados entre los presidiarios. En el Canadá, el régimen penitenciario ha establecido un “sanatorio” donde las mujeres aborígenes pueden cumplir toda o parte de su pena.

#### **Otros grupos**

78. Las autoridades responsables de los establecimientos penitenciarios deben prestar especial atención, asimismo, a las necesidades de los miembros de otros grupos especiales, sobre todo los ancianos, los enfermos, los que padecen enfermedades mentales o los toxicómanos, así como las lesbianas, los homosexuales, los bisexuales o las personas transgénero.

79. Los presidiarios condenados a cadena perpetua u otras penas prolongadas también necesitan atención especial. La buena práctica aconseja la adopción de un sistema progresivo en el cual los niveles de seguridad sean objeto de evaluación periódica y los presidiarios que realizan progresos puedan ser transferidos a regímenes menos restrictivos, lo cual tiende a producir los mejores resultados. Los establecimientos abiertos y las prisiones de reasentamiento son las que tienen mayores probabilidades de preparar mejor para la puesta en libertad a los penados que cumplen largas condenas.

80. Los reclusos condenados a muerte están sujetos a estrictas limitaciones en muchos países de todo el mundo y pasan años enteros en condiciones inaceptables, lo cual tiene serias repercusiones en su bienestar mental. Si bien es cierto que las Naciones Unidas han pedido la abolición de la pena de muerte, también han exhortado a los Estados Miembros que mantienen la pena capital a que velen por el tratamiento humano de los condenados a muerte.

## **V. Supervisión e inspección**

81. En virtud del derecho internacional, las prisiones y otros centros de detención deberían ser visitados periódicamente por personas calificadas y de gran experiencia que no trabajen para las autoridades penitenciarias. Este tipo de inspección independiente fue considerado de suma importancia por las reuniones preparatorias regionales, especialmente la del Asia occidental, que convino en que las inspecciones periódicas podían garantizar la seguridad de los presidiarios y el cumplimiento de las normas internacionales.

82. Todos los detenidos y reclusos tienen derecho a comunicarse libremente y en privado con estos visitantes oficiales. Las entrevistas pueden desarrollarse a la vista de los funcionarios penitenciarios pero no en condiciones que puedan oír lo dicho. En algunos países los representantes de la comunidad local y de organizaciones internacionales tales como el CICR, están autorizados a visitar los centros de detención a fin de supervisar las condiciones de detención y el trato que reciben detenidos y reclusos.

83. Los modelos de buenas prácticas incluyen una inspección penitenciaria independiente (Australia occidental), juntas de inspección locales independientes (Inglaterra y Gales) y una oficina de jueces de inspección (Sudáfrica). En los países de tradición de derecho romano algunas funciones de inspección corren por cuenta de los fiscales, los defensores del pueblo y los jueces de ejecución de la pena: en la Argentina la procuración penitenciaria es responsable de la inspección del sistema penitenciario federal.

84. El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (resolución 57/199, anexo, de la Asamblea General) estipula que las inspecciones serán independientes y tendrán acceso a todos los puntos de una prisión y a todo tipo de información y que podrán celebrarse entrevistas privadas. El Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes ha declarado que se necesita un enfoque proactivo, vigilando el respeto de los derechos humanos afectados por la detención aun cuando no se haya recibido ninguna queja.

85. El Protocolo Facultativo, que ya en octubre de 2009 habían ratificado 50 países, exige que los Estados Miembros establezcan mecanismos nacionales de prevención, que hasta ahora incluyen una amplia gama de arreglos, incluidos varios órganos existentes como una oficina del defensor del pueblo o una comisión de derechos humanos que trabajan en colaboración con la sociedad civil. La inspección interna de los establecimientos penitenciarios no satisface los requisitos de una supervisión independiente eficaz.

## **VI. Conclusiones y recomendaciones**

86. El Congreso quizá desee reiterar y subrayar la importancia central de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, puesto que representan buenos principios y prácticas en el tratamiento de los reclusos y la gestión de las instituciones.

87. El Congreso quizá desee acoger con beneplácito las iniciativas emprendidas para complementar las Reglas mínimas y, en particular, elaborar normas complementarias específicas para el tratamiento de las mujeres detenidas o sometidas a medidas privativas y no privativas de la libertad, según manda la resolución 18/1 de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. El Congreso quizá también desee hacer suyo y aprobar el proyecto de conjunto de normas complementarias convenidas por una reunión del grupo de expertos intergubernamentales de composición abierta presentado al Congreso.

88. El Congreso quizá también desee considerar si se necesitan otras normas complementarias con respecto a otros grupos vulnerables de la población carcelaria, como los niños y jóvenes, los presos de edad o las personas con problemas de salud, incluidas las personas con discapacidades físicas o mentales y las drogodependientes.

89. El Congreso quizá desee alentar a los Estados Miembros a reafirmar su compromiso de satisfacer los requisitos de las normas internacionales con respecto al tratamiento de los presidiarios, en particular las Reglas mínimas, y a considerar con carácter urgente cómo cumplirlas. Este examen debería incluir las medidas necesarias para reducir el hacinamiento, que representa el mayor obstáculo para la observancia de las normas internacionales. De proceder, también deberían hacerse exámenes de las leyes, políticas, prácticas y asignaciones presupuestarias relativas al régimen penitenciario.

90. Teniendo en cuenta el deplorable estado de las prisiones en los Estados Miembros que salen de un conflicto y la importancia crítica de establecer tribunales penales operacionales dentro del sistema de justicia civil para los fines de la consolidación de la paz y el restablecimiento del estado de derecho, el Congreso quizá desee considerar la posibilidad de dar una prioridad mucho mayor al fortalecimiento o la reconstrucción de los regímenes penitenciarios en los entornos posteriores a los conflictos para ajustarlos a los requisitos de las normas internacionales, así como a la aportación de suficientes recursos por los donantes para lograr este objetivo.

91. El Congreso quizá desee alentar a los Estados Miembros a formular las políticas y establecer las infraestructuras institucionales necesarias para asegurarse de que en las prisiones se usen con moderación y funcionen debidamente. No deben usarse, a falta de una red de bienestar social apropiada, para detener a personas que necesitan asistencia, protección, tratamiento o supervisión y que no han sido acusadas ni condenadas de ninguna violación de las leyes penales (por ejemplo, las personas con enfermedades mentales, las mujeres expuestas a la violencia o los niños de la calle).

92. El Congreso quizá desee alentar a los Estados Miembros a que examinen la forma en que están organizados los regímenes penitenciarios dentro de sus estructuras gubernamentales, así como las funciones de los diversos departamentos, teniendo en cuenta que los regímenes penitenciarios eficaces que satisfacen las normas internacionales son responsabilidad del Estado en su conjunto, en tanto que los ministerios de justicia, el interior, finanzas, salud, educación y bienestar social deben desempeñar papeles especiales. Los Estados Miembros donde las prisiones son responsabilidad del ministerio del interior o de seguridad deberían considerar la posibilidad de traspasar las responsabilidades al ministerio de justicia.

93. El Congreso quizá desee alentar a los Estados Miembros a integrar la atención de la salud de la población carcelaria en las estructuras sanitarias más amplias de la comunidad y a asignar la responsabilidad de la gestión y prestación de los servicios de atención de la salud en los establecimientos penitenciarios a los mismos ministerios, departamentos y organismos que prestan servicios sanitarios a la población general. Cuando ello no resulte viable a corto plazo, deberían adoptarse medidas para mejorar apreciablemente la cooperación y colaboración entre los servicios de atención de la salud de las penitenciarías y los servicios de atención de la salud de la comunidad.

94. El Congreso quizá desee alentar a los Estados Miembros a velar por que las prisiones estén dirigidas de manera profesional y cuenten con suficiente personal calificado y debidamente capacitado, y se eviten las situaciones en que los propios presidiarios participan en la gestión de la seguridad y la disciplina de la prisión.

95. El Congreso quizá desee alentar a los Estados Miembros a que preparen sistemas de gestión de datos penitenciarios para reunir información sobre el número y características de presidiarios y prisiones a fin de poder adoptar políticas con conocimiento de causa, mejorar la gestión de distintas prisiones y el sistema de justicia penal en general y seguir de cerca la observancia de las normas internacionales.

96. El Congreso quizá desee alentar a los Estados Miembros a que adopten procedimientos y mecanismos para asegurarse de que todas las personas privadas de libertad hayan sido detenidas legalmente y tengan acceso al asesoramiento y la asistencia jurídicos necesarios. Los reclusos deberían tener a su disposición mecanismos adecuados para expresar sus quejas y disponer de medios de contacto con el mundo exterior.

97. El Congreso quizá desee alentar a los Estados Miembros a que comprometan los recursos necesarios para establecer un sistema penitenciario acorde con las Reglas mínimas, recurriendo a fuentes nacionales y, de proceder, fuentes internacionales, y a que movilicen las energías de la sociedad civil, las comunidades locales y los departamentos y autoridades gubernamentales competentes a nivel local y nacional.

98. El Congreso quizá desee alentar a los Estados Miembros a que ratifiquen el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura si todavía no lo han hecho y a que den prioridad al establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, inspección externa independiente y supervisión y vigilancia.

99. Además, el Congreso quizá desee considerar lo siguiente:

a) Las Naciones Unidas deberían emprender actividades para sensibilizar a la opinión pública sobre las prisiones (por ejemplo, designando todos los años un “día del penado”) para ayudar a los Estados y a las organizaciones de la sociedad civil a señalar a la atención del público las normas internacionales que rigen la función y administración de las cárceles y los derechos y las necesidades de los reclusos;

b) Los institutos que integran la red del Programa de las Naciones Unidas en materia de Prevención del Delito y Justicia Penal deberían, en colaboración con la UNODC, crear capacidad para establecer una base de datos sobre prácticas acertadas en la esfera del tratamiento de los delincuentes y la gestión de las

prisiones, aprovechando los materiales existentes preparados por la UNODC desde la celebración del 11º Congreso;

c) Debería alentarse a la UNODC a que siga prestando asistencia técnica para la reforma penitenciaria a los Estados Miembros que así lo soliciten, incluso en la forma de manuales y capacitación, en tanto que los Estados Miembros deberían proporcionar a la UNODC los recursos necesarios para cumplir esa tarea.

---