

Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito
y Tratamiento del Delincuente
(Kyoto, Japón, 17 a 26 de agosto de 1970)

**LAS REGLAS MINIMAS UNIFORMES PARA EL TRATAMIENTO DE LOS RECLUSOS
Y LAS ULTIMAS INNOVACIONES EN EL CAMPO CORRECCIONAL**

Documento de trabajo preparado por la Secretaría



NACIONES UNIDAS
Nueva York, 1970

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This ensures transparency and allows for easy auditing of the accounts.

In the second section, the author details the various methods used to collect and analyze data. This includes both primary and secondary research techniques. The goal is to identify trends and patterns that can inform future decision-making.

The third part of the report focuses on the implementation of the proposed strategies. It outlines the steps taken to roll out the new initiatives and the challenges encountered during the process. The author notes that while there were some initial setbacks, the overall progress has been positive.

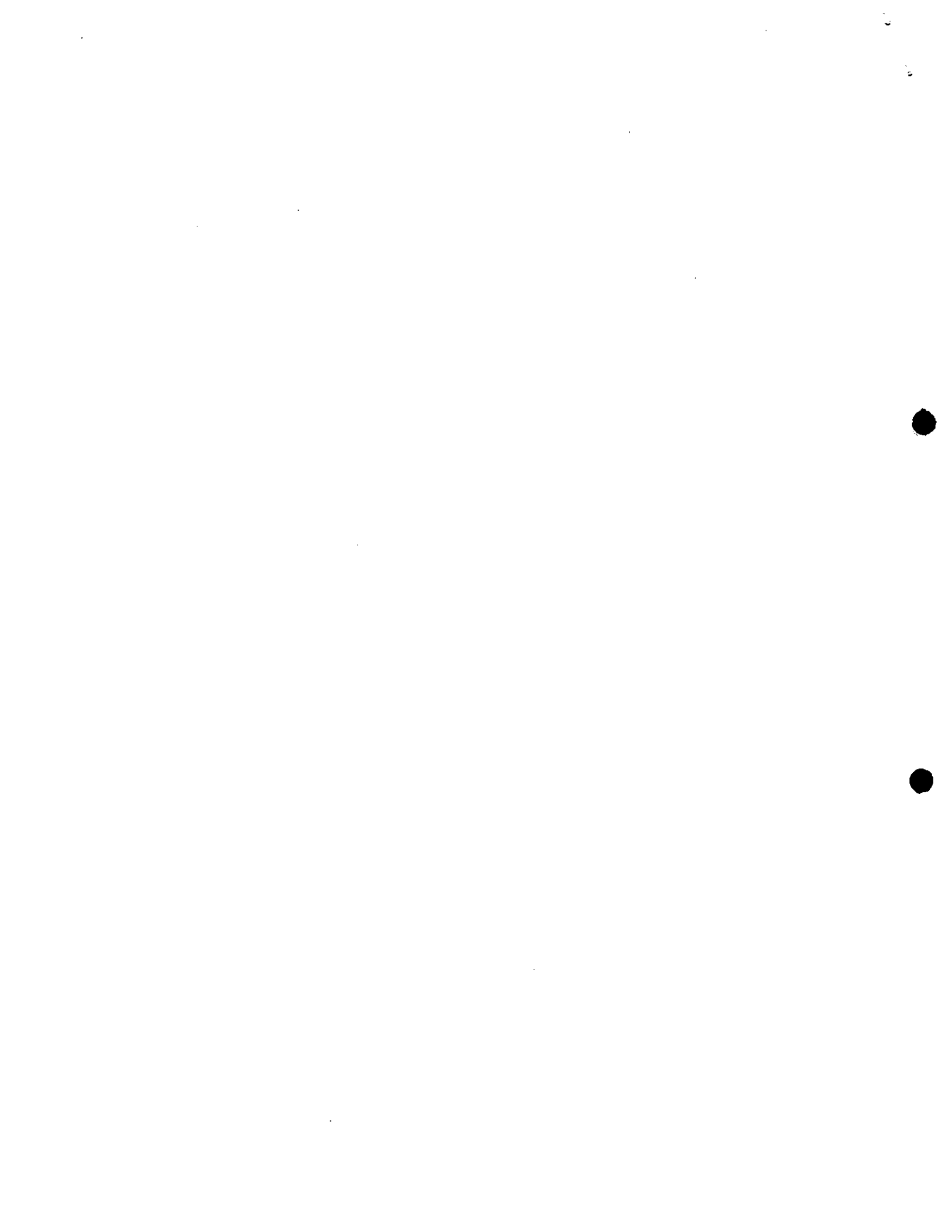
Finally, the document concludes with a summary of the key findings and recommendations. It stresses the need for continuous monitoring and evaluation to ensure that the implemented changes are having the desired impact on the organization's performance.



The following table provides a detailed breakdown of the data collected during the study. It shows the distribution of responses across different categories and highlights the most significant findings.

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 7	i
<u>Capítulos</u>		
I. APLICACION	8 - 12	3
II. ADELANTOS EN LA PRACTICA CORRECCIONAL	13 - 27	4
III. LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS PRINCIPIOS CORRECCIONALES	28 - 39	11
A. El equilibrio entre los derechos y el tratamiento correccional	28 - 33	11
B. Los derechos en las nuevas circunstancias	34 - 35	12
C. Autoridad y divisibilidad de las Reglas	36 - 39	13
IV. CONDICION JURIDICA DE LAS REGLAS	40 - 53	15
A. Reglas y convenciones	44 - 50	16
B. El efecto de la condición de las Reglas sobre su aceptación por los Estados	51 - 53	18
V. PERTINENCIA DE LAS REGLAS	54 - 58	21
VI. ALCANCE Y AMPLITUD DE LAS REGLAS	59 - 74	23
A. Extensión, pertinencia y derechos	65 - 69	25
B. Problemas que plantea la extensión de las Reglas	70 - 74	26
VII. MODIFICACION DE LAS REGLAS	75 - 104	28
VIII. PERSPECTIVAS DE LAS REGLAS	105 - 130	36
A. Bases de la aplicación de las Reglas	108 - 119	36
B. Educación, publicidad e información	120 - 125	40
C. Asistencia técnica	126 - 127	42
D. Cuestiones pendientes	128 - 130	42
ANEXO	1 - 56	45



INTRODUCCION

1. En la larga campaña de los reformadores penales en pro de un enfoque más lúcido y humanitario del problema de los delincuentes recluidos en establecimientos, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos señalan un avance importante. En la gran variedad de condiciones, valores, costumbres, tradiciones y niveles de vida existentes en todo el mundo, se intenta por medio de estas reglas proteger la dignidad humana, eliminar la crueldad, la negligencia y la degradación, y en general, reducir a un mínimo el efecto de la segregación de la comunidad, cualquiera sea el delito cometido.

2. Las Reglas en su forma actual tienen casi medio siglo de historia, aunque la preocupación humanitaria por los reclusos se remonta a dos siglos o más. Quizá la primera propuesta concreta formulada en un órgano internacional que consideraba algunos "derechos mínimos" de todos los privados de su libertad por decisión judicial" es la que se hizo en la reunión de la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria (CITP) celebrada en Berna el 1.º de julio de 1926 1/. Es significativo que esta propuesta, formulada por un administrador de prisiones y apoyada por otros a cargo de penitenciarías, haya sido bien acogida por la Comisión. Posteriormente, se presentó un conjunto de 55 reglas al siguiente Congreso de la CIPP, celebrado en Praga en 1930. Tras nuevos estudios, se redactó en 1933, un primer proyecto internacional que hizo suyo la Sociedad de las Naciones el año siguiente 2/.

3. Berna fue de nuevo la sede de la primera reunión de la CIPP efectuada después de la segunda guerra mundial. Se solicitó en esta reunión, celebrada en 1949, que se procediera a una revisión de las Reglas a fin de actualizarlas. Distintos subcomités trabajaron varios años y prepararon un texto revisado, que se envió a las Naciones Unidas y se distribuyó a los Estados Miembros y a los organismos especializados en 1951. La culminación de estos esfuerzos fue la aprobación de un nuevo conjunto de 94 reglas por el primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955. El Consejo Económico y Social, en su resolución 663 C (XXIV) de 31 de julio de 1957, aprobó las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos e invitó a los Gobiernos a que consideraran con ánimo favorable su adopción y aplicación.

4. Tres razones militan para considerar actualmente la cuestión de revisar las Reglas y su aplicación. La primera, y la más evidente, es el transcurso de un período similar al que medió entre la primera formulación de las Reglas en 1933 y la consideración de una revisión en 1949. En segundo lugar, la resolución del

1/ P. Cornil, "Normas internacionales para el tratamiento de los delincuentes", Revista Internacional de Política Criminal, No. 26 (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.70.IV.1).

2/ Ibid. Véase también la resolución de la Sociedad de las Naciones de 26 de septiembre de 1934. Sociedad de las Naciones, Official Journal, Suplemento Especial No. 123 VI 4.

Consejo antes citada incluye una recomendación tendiente a que se informe al Secretario General de las Naciones Unidas cada cinco años sobre los progresos alcanzados por los Gobiernos en la aplicación de las Reglas. En tercer lugar, se estima en general que ha habido en los últimos quince años progresos en la esfera correccional que deben reflejarse en las Reglas.

5. En diciembre de 1965, el Comité Asesor de Expertos en Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Naciones Unidas) propuso que este tema se incluyera en el programa del segundo período de sesiones del Grupo Consultivo de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado del 6 al 16 de agosto de 1968 y, en diciembre de 1966, el Comité Asesor recomendó también que la Secretaría realizara una investigación sobre la aplicación de las Reglas Mínimas.

6. Posteriormente, el tema titulado "Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos a la luz de los acontecimientos recientes en la esfera correccional", se adoptó como tema de debate para el Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. En consecuencia, éste fue un tema en el programa común de las tres Reuniones Preparatorias de Expertos convocadas por las Naciones Unidas en 1969 en Africa, Asia y América Latina en preparación del Congreso 3/.

7. El propósito de este documento de trabajo es presentar los puntos más destacados de estos distintos estudios y análisis de las Reglas, y señalar los problemas que se plantean a fin de facilitar la labor del Congreso de 1970 sobre el tema pertinente del programa. Cabe recordar que el propósito de estas Reglas era "estimular el esfuerzo constante por vencer las dificultades prácticas que se oponen a su aplicación". De este esfuerzo se ocupará este tema del programa del Congreso.

3/ Los informes de estas Reuniones han sido publicados como documentos de las Naciones Unidas en las siguientes series: región de Africa (Addis Abeba) A/CONF.43/RM.1; Asia (Bangkok), A/CONF.43/RM.2; América Latina y el Caribe, (Buenos Aires) A/CONF.43/RM.3. Algunos expertos participantes presentaron informes preparatorios a estas reuniones. Las Naciones Unidas, con la cooperación de la Liga de Estados Arabes, convocaron también una reunión regional para los Estados árabes en Kuwait, en abril de 1970, en la que éste fue también un tema del programa. El informe sobre esta reunión no se había publicado en el momento de aparecer el presente documento de trabajo.

I. APLICACION

8. El 6 de noviembre de 1967 el Secretario General de las Naciones Unidas dirigió una nota verbal a todos los Estados Miembros de la Organización solicitándoles información sobre la aplicación de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Se pedía información sobre tres aspectos principales de la aplicación: el grado en que las Reglas Mínimas se habían incorporado en la legislación nacional; una reseña de la aplicación de las reglas y los progresos realizados; y las dificultades encontradas. Cuarenta y cuatro países respondieron a esta encuesta y la Secretaría ordenó un análisis especial de la información recibida.

9. Un resumen de los resultados obtenidos figura como anexo a este documento. En síntesis, las Reglas no se habían incorporado formalmente en las leyes nacionales, aunque habían influido, o era probable que hubiesen influido, en la reglamentación y la práctica de la mitad de los países que presentaron informes. Cinco países estaban ya en un nivel superior a las Reglas en su legislación y su práctica. La aplicación había dependido del grado en que las Reglas se ajustaban a la práctica existente, del número de expertos y especialistas necesarios y de los recursos disponibles. Sin embargo, aproximadamente un 60% de los países que respondieron declararon que aplicaban hasta cierto punto las Reglas.

10. Las dificultades dimanaban de la carencia de fondos, de la falta de personal capacitado o especializado, de las instalaciones inadecuadas, de la dificultad de asegurar normas uniformes en todo un país (especialmente en los sistemas federales), de la rigidez jurídica o administrativa, o de la inercia. En forma aun más general, los obstáculos geográficos y el alto nivel de desempleo en los países en desarrollo dificultaban la plena aplicación de las Reglas.

11. Se advertirá que estos obstáculos se superponen. Los problemas geográficos militan en contra de la unidad. El hecho de que las Reglas no estén incorporadas en las leyes o reglamentos locales podría relacionarse con problemas administrativos que dificultan la adopción de medidas locales. La falta de fondos significa menos especialistas o personal especializado y esto, a su vez, perpetúa los demás problemas, pues puede necesitarse personal para mostrar cómo utilizar óptimamente los fondos disponibles a fin de acatar las Reglas.

12. Por otra parte, los problemas señalados en esta investigación eran previsibles. Muchos de ellos se reflejaron en el documento de trabajo sobre la materia preparado para la reunión del Grupo Consultivo de las Naciones Unidas celebrada en Ginebra en 1968 (ST/SOA/SD/CG.2/WP.3, págs. 7 a 12). La aplicación depende fundamentalmente de la aceptación de la filosofía en que se basan las reglas y en los medios para aplicarlas. Estos dos aspectos están, a su vez, relacionados, pues cuando las Reglas se aceptan plenamente suele ser muy posible aplicarlas a pesar de la escasez de fondos o de alojamiento adecuados. La existencia de por lo menos, un personal mínimo apto y capacitado para entender y aplicar las Reglas es indispensable. Sin embargo, esto presupone otra vez aceptar los principios básicos que se ven afectados por los problemas no resueltos en la filosofía penal.

II. ADELANTOS EN LA PRACTICA CORRECCIONAL

13. Las novedades en la evolución de los métodos y procedimientos correccionales en los años transcurridos desde la adopción de las Reglas reflejan diferencias de grado más bien que de especie. Pero sea que los principios relativos al tratamiento hayan cambiado o no, sin duda su práctica ha sido profundamente afectada por los adelantos en medicina, ciencias del comportamiento y tecnología y, especialmente, por el mayor grado de instrucción, tanto de los reclusos como de los encargados de su cuidado y rehabilitación. Por otra parte, los cambios en las condiciones y preocupaciones del mundo desde 1955 han influido en la actitud del público hacia los reclusos y en los enfoques de la práctica correccional en general. Cabe señalar especialmente que, con el mayor reconocimiento y publicidad de los derechos civiles y humanos, se ha destacado la significación de un principio básico tal como el de la regla 6 (relativa a la discriminación) y se ha subrayado su vigencia universal.

Mayor uso de otros métodos

14. De todas las sanciones jurídicas, la prisión es la que se identifica más fácilmente con el castigo. Para los encargados de administrar la ley es una necesidad desafortunada que se asocia todavía con consecuencias negativas para el recluso y la sociedad. Así, pues, en los últimos quince años las formas no institucionales de tratamiento han sido propugnadas y utilizadas cada vez más, con el propósito de minimizar la desorganización de la vida individual y familiar que entraña generalmente la prisión 4/. Esto no se plantea en las Reglas simplemente porque éstas se redactaron para reclusos y no para personas con penas de multa, en libertad condicional, con condenas suspendidas o sometidas a algún otro tratamiento. Ellas no se ocupaban de cuestiones de filosofía penal ni de la necesidad de poner mayor cuidado en la condena de los delincuentes. Al mismo tiempo, es difícil leer las Reglas sin deducir que la utilización de establecimientos de reclusión, en alguna medida, constituye una necesidad desafortunada, cuyos peligros podrían evitarse de la mejor manera no enviando a las personas a la cárcel 5/. El movimiento tendiente

4/ Por ejemplo, el Cuarto Congreso Penitenciario Latinoamericano, celebrado en Buenos Aires del 14 al 20 de mayo de 1967, recomendó la adopción de medidas tendientes a permitir que las familias de los reclusos vivieran con ellos en establecimientos especiales, y de otras varias medidas correccionales que entrañaban distintos grados de privación de la libertad, destacando que la sentencia de prisión debía aplicarse solamente como último recurso y, aún entonces, teniendo siempre muy presente la reintegración del recluso a la sociedad. Revista de Ciencias Penales (Santiago, Chile) vol. 2, No. 2, mayo a agosto de 1967, págs. 225 a 234 y Revista Internacional de Política Criminal, No. 25 (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.68. IV.7), págs. 18 a 121.

5/ Véanse las reglas 8 c), 17 3), 21 1), 37, 39, 61, 64, 71, 72, 76, 77, 78, 79, 81, 82 y 85. Véase también la declaración en favor de los establecimientos abiertos formulada por el Primer Congreso de las Naciones Unidas, que aprobó las Reglas.

a mantener al mayor número posible de delincuentes fuera de los establecimientos correccionales había ya adquirido importancia cuando se redactaron las Reglas. Las reglas reconocen esto en su espíritu, si no en el texto.

Combinación y ampliación de tratamientos correccionales

15. Lo más importante con respecto al alcance y la aplicación de las Reglas es el hecho de que las distintas medidas para mantener al delincuente dentro de la comunidad han esfumado la línea de demarcación entre el tratamiento institucional y el no institucional. Las medidas intermedias tales como los permisos para trabajar, fuera de los establecimientos, las residencias intermedias y los albergues, la prisión durante los fines de semana u otros tipos de prisión de carácter parcial, junto con diferentes clases de establecimientos abiertos, incluso establecimientos no vigilados, y de facilidades especiales tales como licencias de salida, vacaciones, visitas conyugales, instituciones especiales para psicópatas, alcohólicos, y toxicómanos, se han unido para desarrollar un conjunto continuo de tratamientos. Entre la prisión y la libertad completa, las medidas modernas de tratamiento van concatenándose de tal modo que la prisión puede significar desde una celda solitaria estricta hasta condiciones casi imposibles de distinguir (fuera del estatuto jurídico) de aquéllas en que viven otros ciudadanos.

16. Por otra parte, la prisión misma se ha convertido en algo más que un lugar de custodia. El énfasis en una gama de oportunidades de trabajo, de educación y la utilización del recreo y ejercicio, de actividades en grupo o, en forma más general, el uso de la institución como una comunidad terapéutica, han convertido a la prisión en muchos países en un microcosmos del mundo exterior y en un vehículo destinado a cambiar el enfoque del delincuente con respecto a sí mismo, a los demás y a sus circunstancias materiales. La extensión de su trabajo fuera de los muros del establecimiento por medio de campamentos abiertos, libertad condicional, residencias intermedias y otras instituciones similares, ha desarrollado nuevos significados para los viejos conceptos de la prisión.

Métodos individuales y colectivos

17. Cuando se aprobaron las Reglas se daba importancia fundamental, sin duda alguna, al tratamiento individual. En el sentido de asegurar medios para adaptar el tratamiento a las necesidades de cada delincuente, esto es aún un objetivo principal de la moderna filosofía penal. Pero, por otra parte, ha aumentado continuamente el empleo de métodos de grupo en el tratamiento de los delincuentes. Puede considerarse que esto se previó en las referencias a los grupos que figuran en la regla 63 1); pero en el momento en que se redactó esta regla, no existía nada similar al desarrollo actual de la dinámica de grupos, el asesoramiento de grupos, los grupos de enfrentamiento, los grupos de formación y las demás extensiones de las técnicas interpersonales. Es posible que se conocieran estos procedimientos, pero no se habían ensayado en forma muy amplia ni aplicado en tal variedad de circunstancias. Para el recluso con problemas especiales de personalidad o emocionales se han desarrollado tipos más especializados de grupos terapéuticos o de terapia ambiental para penetrar más hondamente en las capas más profundas del pensamiento y de la motivación.

Difusión y distribución profesional

18. En este proceso general encaminado a llegar al recluso, modificando las condiciones en provecho de éste y educando a los guardianes, se han ampliado y reinterpretado a veces las funciones profesionales establecidas. Las tareas de tratamiento, que hubieran podido considerarse estrictamente de la competencia de un especialista, se han subdividido y difundido en forma más amplia, o vuelto a definir en algunas esferas a fin de atraer a todos los tipos de guardianes y demás funcionarios de la prisión hacia la tarea correccional y terapéutica. En otras palabras, hay un movimiento claro de abandono de la exclusividad profesional en un intento de extender el trabajo profesional y hacer que toda la población de la prisión (esto es los reclusos y el personal) participen en la creación de una comunidad terapéutica. De conformidad con esto, se ha ampliado la capacitación del personal a fin de prepararlo para una gama de diferentes tareas y convertirlos, de hecho, en trabajadores múltiples. Así, pues, la antigua división entre guardianes y personal terapéutico ha desaparecido en diversos países, dando a todos los funcionarios una participación en la lucha por lograr los objetivos de rehabilitación.

La utilización de ex delincuentes en la rehabilitación

19. Un cambio muy reciente, pero que puede tener un futuro significativo, es la utilización de ex delincuentes o de reclusos en el tratamiento de otros reclusos o para ayudar a otros ex delincuentes. Esto puede llevarse a cabo en el establecimiento, en otros lugares a fin de evitar hacer uso de la prisión, en el trabajo con las personas en libertad vigilada, o en distintos tipos de libertad condicional. Se han organizado comités de reclusos en establecimientos y otras formas de autogobierno interno; los reclusos han participado activamente y se han interesado en la vida del establecimiento. Se ha observado en algunos países que esa participación es valiosa para la reeducación de los reclusos y uno de los medios más eficaces de preservar un sentido de los valores y de la dignidad humanas ^{6/}. En uno o dos países, los ex reclusos, ayudados por otras personas, han formado asociaciones destinadas en parte a ayudar a otras personas en circunstancias similares, pero también a establecer una base de poder a fin de influir en las autoridades y trabajar para beneficio de delincuentes y ex delincuentes. Algunas veces estas organizaciones cooperan activamente con las administraciones penitenciarias y los servicios de asistencia postinstitucional; pero ocasionalmente consideran que estos funcionarios representan actitudes de otra época acerca de la prisión y procuran entonces desligarse de las autoridades gubernamentales o de otras instituciones con intereses creados en materia de reforma penitenciaria. En forma similar, los administradores acogen con beneplácito o desautorizan esos grupos, según piensen que éstos participen genuinamente en los trabajos de reforma o tratan de utilizar esta nueva actitud para fines políticos.

20. La Regla 28 i) prohíbe que los reclusos desempeñen en los servicios del establecimiento "un empleo que permita ejercitar una facultad disciplinaria", pero probablemente no previó la utilización de ex delincuentes o de coreclusos como consejeros

^{6/} En el reglamento carcelario de Polonia (de 7 de febrero de 1966) se previó el autogobierno de los reclusos como un medio de estimular la socialización y promover el trabajo educacional, cultural y social y la ayuda propia material.

de grupo, como dirigentes de interacción orientada, etc., donde pueden servir para establecer contacto con los reclusos y lograr que haya mayor identificación y comprensión en una sesión de tratamiento o en el programa permanente de asistencia a los reclusos. El empleo de la publicidad es otra característica de los avances de los reclusos hacia la autoayuda y la búsqueda de la identidad. Aunque los ex reclusos y los ex delincuentes han evitado generalmente la publicidad en el pasado y se han protegido contra ella, hay actualmente formas sobre todo en los países desarrollados, por medio de las cuales un recluso puede buscar la publicidad, beneficiarse de su notoriedad o apelar al público contra actuaciones oficiales. No es fácil determinar cómo pueden o deben aplicarse aquí las Reglas, pero ésta es una nueva tendencia que debe tenerse en cuenta.

Nuevos medios de coerción interna

21. El empleo de la coerción, de que se ocupan las Reglas 33 y 34, ha cambiado considerablemente desde 1955. Existen actualmente drogas y medicinas tanto para el tratamiento como para asegurar la disciplina, que eliminan la necesidad de medios de coerción física más directos. Los avances recientes en la psicofarmacología ofrecen posibilidades significativas tanto para asegurar la observancia de los reglamentos de la prisión como para promover un tratamiento que conduzca a una rehabilitación más efectiva. Por otra parte, estos nuevos medicamentos y sus efectos sobre la personalidad y la intimidad del pensamiento, así como las circunstancias en que deben o pueden utilizarse, plantean nuevas cuestiones en lo que respecta a los derechos humanos y al alcance de las objeciones razonables del recluso al tratamiento a que se le somete. Esto cobra más fuerza si se tienen en cuenta también las consecuencias de los dispositivos quirúrgicos y electrónicos utilizados para reducir los efectos antisociales de ciertos desórdenes mentales o emocionales asociados con la delincuencia. El valor potencial de estos medicamentos y técnicas para ayudar a los individuos a readaptarse a la sociedad es enorme. Sin embargo, el problema (que nunca estuvo realmente ausente de los viejos métodos) subsiste y, en gran medida, se agudiza, pues cabe aún preguntarse si es correcto tratar de influir en el comportamiento del recluso, o de cambiarlo, en contra de su voluntad o sin su consentimiento explícito. Actualmente esto es más factible que nunca, y la cuestión de la corrección dista de ser académica.

22. Las Reglas actuales pueden interpretarse de modo que se acepten las nuevas formas de tratamiento médico o psicológico. Por ejemplo, la Regla 33 c) declaraba que un "medio" podía utilizarse solamente por razones médicas, pero esta exigencia quizá no sea suficiente, pues la cuestión va mucho más allá de lo médico y se ampliaría mucho el significado si se interpretara que la expresión "medio" incluye los tranquilizantes y otras drogas psicotrópicas. Existe una laguna entre la "coerción", según se la trata en las Reglas, y los tratamientos quirúrgicos, farmacológicos o psicológicos de que nos ocupamos aquí, y la interpretación sólo puede llenar esta laguna muy superficialmente ^{1/}.

Participación en la comunidad

23. Otra tendencia que merece tomarse en cuenta es la relativa a proporcionar servicios fuera y no dentro de la prisión, incluso para aquellos delincuentes que

^{1/} Para otras consideraciones que surgen en este sentido, véase "Los derechos humanos y los adelantos científicos y tecnológicos" (E/CN.4/1028/Add.2), pág. 28.

deben ser mantenidos en establecimientos cerrados. Los servicios religiosos, las clases de instrucción, los tratamientos médicos y dentales se proporcionan todos ocasionalmente fuera de la prisión, a fin de aumentar los contactos con la comunidad y reducir el sentimiento de segregación; los permisos para trabajar fuera del establecimiento pueden desempeñar en gran parte la misma función. Quizá esto parezca contrario a las Reglas, que especifican que estos servicios deben prestarse en la prisión y desaconsejan la creación de establecimientos más pequeños, donde no puedan proporcionarse eficientemente tales servicios. En realidad, la preocupación de los que redactaron las Reglas era probablemente la de asegurar el suministro de un nivel mínimo de servicios de este tipo para cada persona en la prisión. El espíritu de las Reglas se expresa siempre que estos servicios se proporcionen al recluso, ya sea dentro o fuera del establecimiento e indudablemente, ello puede reconocerse igualmente en el caso en que una prisión no tenga dentro de ella estos servicios especiales, pues al traer a personas de fuera a la prisión para proporcionarlos se pone de nuevo al recluso en contacto con personas que no pertenecen a la comunidad cerrada.

La indemnización como parte del tratamiento

24. Desde la adopción de las Reglas, se ha venido reconociendo más en muchos países desarrollados el principio de indemnizar a las víctimas del delito. En muchas de las regiones en desarrollo, tales como Africa y Asia, la indemnización de este tipo es una antigua tradición en la justicia consuetudinaria y una opción flexible que se aplica en lugar de otros tipos de penas, incluso la prisión 8/. En la medida en que se utiliza para evitar la prisión, concierne a este trabajo sólo en forma muy incidental. En cuanto significa que cabe esperar que los reclusos trabajen para indemnizar a sus víctimas, el concepto es profundamente significativo, no sólo para el tratamiento de los delincuentes enviados a la prisión, sino también para las condiciones de su tratamiento y el programa de rehabilitación. La idea de destinar las ganancias de un recluso a otros propósitos está también ganando terreno. Se considera, por otra parte, que éste debe trabajar para mantenerse como lo haría fuera de la prisión. En algunos sistemas se deducen los gastos de mantenimiento del recluso de su remuneración razonable 9/.

Análisis de sistemas, preparación de presupuestos según programas y cuantificación

25. En los últimos años, la mayoría de los servicios gubernamentales de las zonas desarrolladas del mundo han sido afectados por la tendencia hacia la sistematización de las asignaciones de recursos y del proceso de adopción de decisiones. Análisis de sistemas, cálculos de costos-beneficios y preparación de presupuestos según programas son expresiones que se utilizan cada vez más, y se procura aplicarlas a la prisión al igual que a otras medidas de defensa social. Aunque debe evitarse confundir los términos o utilizarlos para fines a los que nunca se destinaron, es posible que los estudios de predicción, el cálculo de tasas de reincidencia para distintos tipos de delincuentes o diferentes modalidades de tratamiento, los estudios

8/ Véase Alan Milner (ed.) African Penal Systems (London, Routledge and Kegan Paul, 1969).

9/ La Clínica Van Hoeven, de Utrecht, ofrece alojamiento, comida y tratamiento psicoanalítico a psicópatas que los pagan con sus propios ingresos.

complementarios de costos y beneficios de la formación o los enfoques de estudios de mano de obra en la defensa social están conduciendo todos hacia un planteamiento más sistemático. Uno de los objetivos expresos del Special Committee on Correctional Standards establecido por la United States President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice en 1965 consistía en seleccionar de las normas correccionales ya publicadas por órganos autorizados, las susceptibles de medirse 10/. Se ha realizado al menos un esfuerzo importante por efectuar un análisis de sistemas de un servicio correccional 11/. El posible uso, así como las limitaciones, de estos métodos y el valor conexo de las computadoras han sido objeto de varios estudios recientes 12/.

26. Evidentemente, los aspectos cualitativos de la labor correccional son tan esenciales para la evaluación y la programación que hacen que la tarea de cuantificar y medir sean mucho más difíciles que en otros tipos de servicios. Los expertos en la esfera de la corrección no están aún en forma alguna convencidos, por eso, de que el enfoque de sistemas tenga el valor que algunas personas le otorgan. Cabe pensar que el análisis de costo-beneficio, por ejemplo, puede ser más útil para exponer los supuestos en que se basan las medidas penales actuales que para evaluar los méritos respectivos de otras orientaciones para la utilización de recursos en esta esfera 13/. Deben aclararse los objetivos antes de que sea posible formular un

10/ United States President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, Task Force Report: Corrections. (Washington, D.C. 1967), pág. 203. El esfuerzo descrito en el anexo a este documento por cuantificar el acatamiento de las Reglas constituye en sí un intento de medir datos correccionales.

11/ Space - General Corporation: A Study of Prevention and Control of Crime and Delinquency. Final report, PCCD-7. Preparado por el Youth and Adult Corrections Agency del Estado de California, El Monte, California, 1965.

12/ Véase, por ejemplo, Hanland Hill, "Information systems for decision-making and programme evaluation in the prevention and control of crime", Revista Internacional de Política Criminal, No. 28 (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 70.IV.9); Leslie T. Wilkins and Thomas Gitchoff, "Trends and projections in social control systems", Annals of American Academy of Political and Social Science (Filadelfia, Pensilvania), enero de 1969, págs. 125 a 136; United States President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, Task Force Report: Science and Technology (Washington, D.C. 1967); A. Blumstein, A National Program of Research, Development, Test and Evaluation on Law Enforcement and Criminal Justice (U.S. Department of Justice, Law Enforcement Administration, 1968).

13/ Véase, por ejemplo, Stuart Adams, "Is correction ready for cost-benefit analysis? Versión revisada del documento presentado en el 98.º Congreso de Correccionales (San Francisco, California, agosto de 1968).

concepto de evaluación. Sin embargo, el mayor problema en la labor correccional es justamente este tipo de aclaración de los objetivos. El conflicto entre disuación y reforma, por ejemplo, está lejos de haberse resuelto 14/, aunque se están haciendo esfuerzos continuos en este sentido 15/. Se ven cambios en el énfasis de una a otra en varios países, y su mezcla, en cualquier caso dado, es siempre difícil de equilibrar o terminar. Aunque las Reglas evidentemente favorecen a la reforma, no niegan otros objetivos ni contienen una declaración inequívoca de su propia filosofía básica, quizá porque esto sigue sin decidirse entre o dentro de las naciones.

Efectos del cambio

27. En general, entonces, los sistemas de prisiones del mundo se han visto rodeados y penetrados por los cambios ocurridos en las sociedades a que sirven. Se han adaptado a algunas de estas presiones o influencias; han soportado otras, o las han resistido activamente. En algunos países, los administradores penitenciarios y su red de establecimientos se han alejado de la práctica tradicional, a veces incluso más allá de las Reglas. Sin embargo, en la mayoría de los casos no ha habido transformaciones reales destacadas. Estos países se han beneficiado más bien de los últimos quince años de investigación, ensayo y experimentación en el tratamiento y la rehabilitación de delincuentes, y de la realización de esfuerzos en profundidad más grandes tendientes a ayudar a grupos con problemas especiales. Es posible que esto no haya modificado todavía la estructura del sistema penitenciario de una nación ni afectado ésta igualmente en todas partes; pero, en general, ha dado como resultado un deseo de responder más positivamente a las ideas creativas y a deplorar las características negativas del trabajo de la prisión que, por varias razones, quizá sean aún difíciles de cambiar.

14/ Para un análisis de algunas de las contradicciones inherentes que existen en los objetivos del tratamiento correccional, véase, Adam Kurkowski, "Niketore problemy teoretyczne polityki penitencjarne" /Algunos problemas teóricos de política penal/ Przeglad Penitencjarny (Varsovia), Vol. 6, No. 1 (17), 1968, págs. 28 a 46.

15/ Véase, por ejemplo, G.O.W. Mueller, "Punishment, corrections and the law", en H.S. Perlman y T.B. Allington, eds., The Tasks of Penology (Imprenta de la Universidad de Nebraska, Lincoln, Nebraska, 1969), págs. 47 a 87; e Institute for the Study of Crime and Delinquency, Design for Change: A Programme for Correctional Management (Sacramento, California, 1968), págs. 218 y siguientes.

III. LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS PRINCIPIOS CORRECCIONALES

A. El equilibrio entre los derechos y el tratamiento correccional

28. "Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos tienen un doble propósito: proteger los derechos humanos fundamentales de los individuos privados de libertad y favorecer un tratamiento basado en principios progresistas de prácticas correccionales" (ST/SOA/91, párr. 90). Sería conveniente que las Reglas se prestaran a una división clara entre las que se ocupan de la protección de derechos y las que se ocupan de los principios correccionales o del tratamiento; pero los dos temas son sumamente difíciles de separar.

29. Al formular esta declaración, el Grupo Consultivo procedió a demostrar que el equilibrio entre los derechos humanos y el tratamiento correccional era delicado y necesitaba mayor estudio. No existe ningún método de tratamiento que no afecte a la cuestión de los derechos humanos. Por ejemplo, las Reglas 8 y 67 tratan de cuestiones similares: la separación de categorías y la clasificación e individualización del tratamiento. Cabe preguntar entonces si un recluso tiene derecho a insistir en que se le incluya en grupos formados con propósitos correccionales o que se le excluya de los mismos, o si está sometido a la decisión de las autoridades sobre la clase de agrupación más eficazmente promoverá su rehabilitación. Esto constituye una parte del problema más amplio de saber si un recluso tiene derecho a objetar el tipo de tratamiento que se considera mejor o más reformativo para él o, quizá, a abstenerse de trabajar, negarse a comer o apelar contra las consecuencias de su encarcelamiento y clasificación. El problema se extiende incluso a la cuestión de saber si el recluso debe estar en libertad de rechazar las molestias de las pruebas de rutina y los exámenes médicos ordinarios 16/.

30. A la inversa, el reconocimiento o ejercicio de los derechos básicos de una persona es muy importante para el éxito de su programa de formación o rehabilitación. Este programa depende de su cooperación y participación activas, así como de su deseo de cooperar o de obedecer las orientaciones. Si se le trata inhumanamente, se quebranta su espíritu o se le niegan las oportunidades que necesita para forjar su personalidad, es menos probable que se beneficie de su experiencia en la prisión y la sociedad puede crear así otro reincidente.

31. Puede haber algún conflicto si las Reglas se interpretan de manera demasiado rígida o no se mantiene el equilibrio de intereses. Así, pues, la Regla 9 protege el derecho de un recluso a la intimidad y a una compañía seleccionada, mientras

16/ Cabe señalar que en algunos países los reclusos han sido utilizados para fines de investigación médica con su asentimiento. Otros países prohíben esta práctica. Para algunas de las cuestiones que se plantean a ese respecto, véanse "Los derechos humanos y los adelantos científicos y tecnológicos" (E/CN.4/1028/Add.2) pág. 6.

que la Regla 66 obliga a las autoridades a recurrir a las fuerzas de la religión, la instrucción, la orientación y la formación profesionales, y a los métodos de asistencia social individual, etc., con miras a ayudarlo. Entre estos extremos figura el derecho del recluso a decidir por sí mismo y la cuestión de hasta qué punto éste puede haber sido derogado por su condena. Por último, las investigaciones personales, las pruebas psicológicas y la documentación cuidadosa que suelen considerarse importantes para una clasificación efectiva, cabe enfocarla también de dos maneras. Pueden considerarse como una invasión de la intimidad a la que el individuo ha de estar en situación de oponerse; y que deben restringirse por una norma, o pueden considerarse como una parte necesaria de la investigación futura y un elemento preliminar esencial para la mejora del tratamiento, que debe alentarse y promoverse por medio de una norma según la cual los servicios penitenciarios adoptarían esas medidas como rutina.

32. Desde el punto de vista de la jurisprudencia, el problema consiste en saber cómo deslindar los derechos humanos básicos de los meros intereses protegidos y distinguir ambos de las concesiones administrativas. Se ha prestado escasa atención todavía a la prioridad y relación en la prisión de estas diferentes reivindicaciones y expectativas. De todos modos, los conceptos de derechos principales y privilegios secundarios suelen estar en un proceso de cambio, de suerte que un privilegio de una etapa anterior puede reconocerse como un derecho que cabe respetar.

33. Por último, cualquiera que sea el valor de las Reglas como directrices del tratamiento, algunos han sostenido que fundamentalmente su razón de ser y justificación es la protección de los derechos e intereses de quienes, a pesar de las opciones modernas, han de permanecer en prisión. Es posible poner en duda la naturaleza absoluta de esta afirmación, pero no es probable que nadie pretenda negar la primacía de los derechos humanos en las Reglas.

B. Los derechos en las nuevas circunstancias

34. La tendencia ostensible hacia el tratamiento abierto, no institucional, que se ha manifestado después de la redacción inicial de las Reglas es también importante en este sentido. Las condiciones más variadas alteran el énfasis que es preciso dar a una norma protectora. En algunas de las condiciones modernas y abiertas de tratamiento, el derecho a oponerse a los métodos utilizados puede ser más importante que el derecho al trabajo o a la educación, que generalmente se reconoce y no se niega. De ahí que sea importante definir y aclarar los derechos, privilegios u obligaciones de los reclusos no sólo en relación con las formas cada vez más diversas de tratamiento que se incluyen ahora dentro del concepto de prisión, sino también en relación con los resultados de las investigaciones, pruebas y análisis a que se somete con frecuencia los delincuentes a fin de determinar su selección para un tratamiento u otro. La distinción que se haga aquí entre el estatuto jurídico y las circunstancias físicas resultará importante. ¿Qué derechos pierde una persona cuando es condenada o declarada "delincuente"? ¿Durante cuánto tiempo pierde esos derechos y en qué medida los recupera por medio de la buena conducta cuando obtiene su libertad condicional? Por último, la medida en que convendría que las autoridades previeran investigaciones imparciales o incluso asesoramiento letrado a los reclusos para substanciar sus reclamaciones

bien puede ser pertinente dado que una declaración de derechos básicos es ineficaz sin un procedimiento encaminado a asegurar la aplicación del derecho.

35. Quizá sea necesario aclarar cuidadosamente el grado en que una sentencia de prisión afecta los derechos humanos fundamentales (o es afectada por ellos). En muchos países, el efecto de una condena y una sentencia sobre los derechos humanos fundamentales está definido por ley, incluso cuando está establecido legalmente, la interpretación o las consecuencias pueden no ser explícitas. Para empezar, se ha sugerido que las Reglas deben fortalecerse por medio de una disposición en el preámbulo de las mismas en que se establezca claramente que se ajustan a la Declaración de Derechos Humanos. Es importante, sin embargo, complementar una declaración general de esta naturaleza con estudios cuidadosos que formulen directrices acerca de los efectos precisos de la prisión sobre las prerrogativas fundamentales de una persona. Estos no pueden ser parte de un documento tal como las Reglas Mínimas, pero deben estar a disposición de todos los que puedan tener que aplicar o someterse a la aplicación de las Reglas.

C. Autoridad y divisibilidad de las Reglas

36. Las Reglas Mínimas son, en efecto, el primer intento internacional de establecer los límites de la pérdida que debe esperarse sufra un delincuente detenido en prisión. Procuran, como ya se ha visto, proteger no sólo sus derechos sino también su dignidad, decoro y capacidad para recuperar su posición y prestigio en la sociedad oportunamente. Tienden también a promover un tratamiento más progresista y a estar al día. Hay entonces un equilibrio implícito entre la inmutabilidad esencial y la adaptabilidad intrínseca de las Reglas. Ha de existir una constancia de principio en lo íntimo de la naturaleza cambiante de los métodos de tratamiento y las condiciones en las cuales éstos deben aplicarse.

37. Este problema de un equilibrio entre la esencia básica, inmutable, de las Reglas y las secciones variables o más flexibles del documento podría acometerse más eficazmente si las Reglas se dividieran estructuralmente en dos categorías: fundamentales y no fundamentales. Los efectos interpenetrados de los derechos del recluso en su tratamiento y los de su tratamiento en sus derechos harán esto difícil, pero de ningún modo imposible; significa simplemente que esa división requeriría largas deliberaciones y una oportunidad de intercambiar opiniones entre todos los interesados, administrativa, profesional o incluso técnicamente en la formulación, interpretación, o aplicación de las Reglas. La tarea podría facilitarse, según algunas propuestas, estableciendo una tercera categoría integrada por las anotaciones, comentarios y directrices relativos a las Reglas para beneficio de quienes necesitan trabajar con ellas. Estas no serían "Reglas" sino más bien orientaciones en cuanto al sentido y aplicación de las Reglas.

38. No cabe duda de que habrá siempre alguna diferencia de opinión con respecto a donde deberían empezar y terminar las categorías de cualquier división de las Reglas. Es muy complicado separar en un caso dado los derechos o intereses individuales de las necesidades sociales o la protección pública, y es improbable que resulte posible hacerlo sin que surjan discrepancias.

39. El Grupo Consultivo, al examinar este problema en Ginebra en 1968 tropezó de nuevo con la misma dificultad. Al tratar la cuestión de saber si "convenía o no dividir las Reglas Mínimas en dos partes, de las cuales la primera contendría las garantías de los derechos humanos incorporadas en una convención, y la segunda

los principios que establecerían las normas básicas para la readaptación social de los reclusos", el Grupo no llegó a ninguna conclusión firme y reservó la cuestión para estudiarla mejor en el Congreso (ST/SOA/91, párr. 123). Parece evidente que se necesitarán prolongados estudios de grupos de trabajo autorizados para intentar tal división, incluso un período en el que los resultados de sus estudios puedan ser criticados y comentados por expertos en la materia, para lograr los cambios estructurales que en general se consideran actualmente convenientes.

IV. CONDICION JURIDICA DE LAS REGLAS

40. La aceptación por las Naciones Unidas y la aprobación por parte del Consejo Económico y Social, aunque importantes, no son todavía suficientes para investir a las Reglas Mínimas de la fuerza del derecho internacional 17/. Sin embargo, el hecho de su aceptación y aprobación sirve para prestar a las Reglas una significación internacional muy superior a la de que gozan las prácticas y normas internacionales que no han sido así aprobadas. La solicitud de informes periódicos formulada por el Secretario General, por otra parte, da a las Reglas una situación oficial de que gozan muy pocas cuestiones bajo la jurisdicción de las Naciones Unidas. Por medio de los informes periódicos, el Secretario General desea mantenerse informado acerca de los progresos logrados en la aplicación, a fin de estar en condiciones de informar al mundo de la situación de las prácticas correccionales avanzadas y de la extensión de las condiciones mínimas acordadas por los Estados Miembros. Se ha reconocido ampliamente 18/ que el ejercicio de esa facultad de información por el Secretario General equivale, en sí, a un incentivo poderoso para que las naciones compitan por mejorar las condiciones de las personas protegidas por las Reglas.

41. Ha habido siempre un sector de opinión que aboga por elevar las Reglas a un nivel de autoridad superior. Como directrices, las Reglas dependen para su efectividad de su adopción por las leyes locales, esto es nacionales o internas. Esta incorporación de los principios puede considerarse ya sea como que la ley interna adopta y da autoridad oficial a preceptos que de otra manera no son obligatorios y no tienen más que una mitigada validez o justificación ética, o como que la ley interna reconoce normas de autoridad moral e internacional más alta que tienen un efecto obligatorio.

17/ "Reservations to the Convention on Genocide (Dissent)", International Court of Justice Report. vol. 49, 1951, pág. 52, citado en Krzysztof Skubiszewski, "The General Assembly of the United Nations and its power to influence national action", American Society of International Law, 58th Proceedings, Washington, D.C., 1964, págs. 153 a 162.

18/ Paul W. Gormley, "The use of public opinion and reporting devices to achieve world law: adoption of ILO practices by the United Nations", Albany Law Review, vol. 32, 1968, págs. 273 a 302, 288 y sigtes. Para una opinión conexas interesante, véase Eli V. Debevoise, "Lessons from organizations like the International Commission of Jurists in focusing public opinion", American Society of International Law, 58th Proceedings (Washington, D.C., 1964); Gabriella R. Lande, "The changing effectiveness of General Assembly resolutions", American Society of International Law, 58th Proceedings, 1964, págs. 162 a 173. H. Saba, "The quasi-legislative activities of specialized agencies", 111 Recueil des Cours (París, 1964 i), pág. 604; James Marshall, Swords and Symbols (Londres, Oxford University Press, 1969), pág. 220; J. Fawcett, "The global implementation of human rights: recent experience and proposals"; declaración pronunciada en el Seminario Internacional sobre la Convención Europea de Derechos Humanos, celebrada en Viena (18 a 20 de octubre de 1965), citado en Gormley, op. cit., pág. 290; Treaty Establishing the European Coal and Steel Community, European Yearbook, vol. 1, 1955, pág. 353, artículos 86 y 92.

42. La reunión regional africana declaró categóricamente que algunas de las Reglas debían elevarse por encima de las leyes internas. Por tanto, de conformidad con esta reunión, existía la voluntad de aceptar las reglas como preceptos internacionalmente obligatorios que la ley interna debía reconocer y aplicar (A/CONF.43/RM.1, pág. 16, párr. 38).

43. Las propuestas consideradas en las Reglas han hallado, en realidad, aceptación considerable en distintas partes del mundo y esto significa una aceptación mucho más que de principio solamente, aunque no se hayan solicitado siempre declaraciones de adhesión o de tipo jurídico formal. Por lo tanto, si bien las reglas pueden necesitar alguna modificación o adaptación a las circunstancias cambiantes, no se ponen esencialmente en duda como una guía para el tratamiento de los reclusos o como una protección de sus derechos básicos. Sin embargo, como se ha declarado, admitido o descubierto con frecuencia, su aplicación es desigual, y hay casos en que las Reglas se aplican en realidad pero las medidas de que disponen los reclusos para afirmar sus derechos son aún limitadas en la práctica.

A. Reglas y convenciones

44. Se ha planteado con frecuencia el hecho de que las Reglas no tienen la condición jurídica de una convención internacional, y esto preocupa a algunas organizaciones y algunos países que preferirían que las mismas tuvieran una condición jurídica más formal y mayor significación internacional. El Grupo Consultivo opinó que cabría estudiar la conveniencia y la posibilidad de incorporar algunas de las Reglas en una convención (ST/SOA/91, párr. 123). Otras fuentes han expresado también la importancia de otorgar fuerza jurídica a la vez que moral a las directrices.

45. En los últimos dos decenios, se han concertado en la práctica más de veinte convenciones internacionales en diferentes esferas de los derechos humanos dentro de la comunidad de las naciones 19/. En el plano nacional puede mencionarse el

19/ Entre éstas figuran la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación); la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza; el Convenio sobre igualdad de remuneración; la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio; la Convención sobre la esclavitud; la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud; el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso; el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena; la Convención sobre la nacionalidad de una mujer casada; la Convención para reducir los casos de apatridia; la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas; la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; la Convención sobre el derecho internacional de rectificación; el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación; el Convenio sobre el Derecho de sindicación y de negociación colectiva; el Convenio sobre la política de empleo; la Convención sobre los derechos políticos de la mujer; la Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios. Además, existen pactos de derechos económicos, sociales y culturales y de derechos civiles y políticos; véase Derechos Humanos: recopilación de instrumentos internacionales de las Naciones Unidas (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.68.XIV.6).

ejemplo notable de la Convención Europea de Salvaguardia de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales, que hizo posible por primera vez que una persona, cualquiera que fuera su nacionalidad, emplazara ante un órgano judicial internacional a un Estado soberano por un quebrantamiento del derecho internacional, y obtuviera un remedio contra dicho quebrantamiento. Esta Convención dio existencia legal a un Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ante el cual podían plantearse cuestiones relativas a la interpretación y aplicación de la Convención en caso de que el Estado acusado hubiera manifestado ya su aceptación de la jurisdicción del tribunal 20/. Un Estado se ha retirado últimamente de un órgano regional a causa de la presión ejercida como resultado de denuncias de desconocimiento de los derechos humanos.

46. También en el plano regional, las actividades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han conducido a un proyecto de Convención Interamericana sobre Protección de Derechos Humanos 21/, y otros órganos intergubernamentales han empezado a considerar favorablemente la posibilidad de aprobar en forma legislativa o de poner en vigor las cartas internacionales más amplias como la Declaración de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

47. Es importante señalar aquí, dejando de lado las Reglas, que la Declaración de Derechos Humanos se aplica a todos, esto es, a los reclusos así como a las personas que no han sido condenadas. El derecho a la vida, a la libertad, a la educación, al trabajo y a una proporción de tiempo libre no resulta totalmente derogados (y ni siquiera deben necesariamente resultar parcialmente derogados) por la comisión de un delito. Lógicamente, no debería ser entonces necesario determinar estos derechos básicos en forma separada para beneficio de un grupo de personas.

48. Sin embargo, éste no es el cuadro completo. Cabe recordar que no todas las naciones se han adherido a la Declaración Universal, que ésta también tropieza con problemas de aplicación y, por último, que la condena seguida del encarcelamiento es un caso especial que implica una pérdida legal de la libertad personal. El recluso puede no sólo estar en peligro de perder el reconocimiento de sus derechos básicos, sino que puede también estar en peligro de perder la posibilidad de protestar en forma efectiva. Por eso se arguye con frecuencia que resulta especialmente necesaria una convención destinada a proteger los derechos en el caso de los reclusos, y que si las Reglas se convierten en una Convención no habrá dificultad en ajustarlas a su propósito especial. Esta convención o convenciones podría, en efecto, contar con protocolos optativos que se ocuparían de métodos adicionales de aplicación y puesta en vigor, tal como ocurre en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 22/.

20/ Para un análisis de algunos acontecimientos en este respecto, véase también A Luini del Russo, "The international law of human rights: a pragmatic appraisal", William and Mary Law Review (Williamsburg, Virginia), vol. 9, 1968, págs. 749 a 769.

21/ Véase D. Sandifer, "Human rights in the inter-American system", Howard Law Journal, (Washington D.C.), vol. 11, 1965, págs. 521 y 522 y A. Thomas y A.J. Thomas, Jr., "The Inter-American Commission on Human Rights", South West Law Journal (Dallas, Texas), vol. 20, 1966, págs. 282 a 309.

22/ Resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General de 16 de diciembre de 1966. (Documentos Oficiales de la Asamblea General: vigésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 16 (A/6316, págs. 65 y 66)). Véase también John Carey, "Implementing human rights convention: the Soviet view", Kentucky Law Journal (Lexington, Ky), vol. 53, 1964, pág. 130.

49. El número creciente de convenciones internacionales aprobadas en los últimos años ha traído consigo una preocupación creciente por su aceptación y aplicación a escala nacional. No todos los países están dispuestos a someterse a los procedimientos legislativos nacionales ni siquiera cuando, en principio, no se oponen a los términos de la convención. Muchas de las convenciones establecidas sobre derechos humanos no han sido aún aceptadas por algunos de los Estados que ayudaron a redactarlas. Por otra parte, se ha señalado en reuniones recientes de las Naciones Unidas que no todos los gobiernos que habían ratificado una determinada convención la aplicaban necesariamente en su totalidad, y que se violaban obligaciones contraídas 23/. Es posible que en algunas partes del mundo las Reglas funcionen ya tan eficazmente como algunos tipos de convenciones. Si son ampliamente aceptadas, el problema real no es tanto el prestigio o la autoridad de la transformación en una convención, sino el efecto que tendría esto en la vida práctica. De ahí que una opinión afirme que las Reglas en su forma actual pueden aplicarse en cualquier país sin que sea necesaria ninguna formalidad, mientras que la aceptación formal de una convención es a veces técnicamente difícil a causa de la necesidad de pasar por las vías formales de legislación, y la resistencia es así mayor. El argumento opuesto es que para que las Reglas se conviertan en una convención se requiere una mayor actividad gubernamental para iniciar el proceso y el Gobierno debe tomar una posición acerca de su aprobación. Así, pues, la presión que obliga a ajustarse a las normas internacionales es mayor.

50. Es evidente que las Reglas tienen ya considerable fuerza moral y están empezando a adquirir una autoridad internacional aún mayor, especialmente a medida que se convierten en objeto de informes al Secretario General, en el foco de distintos estudios y en ocasión de que los resultados y conclusiones de investigaciones y estudios se presenten a un congreso internacional, como ocurre ahora. Convertir a las Reglas en una convención o en una serie de convenciones reforzaría sin duda aun más su posición internacional 24/. Esto tendría el valor de transformar un conjunto de obligaciones morales en una serie de obligaciones contractuales voluntariamente aceptadas. Quizá podría conducir en su día a la adopción de sanciones internacionales en caso de inobservancia. Es difícil eludir la conclusión de que ese cambio serviría para destacar la importancia de las Reglas y para señalarlas vigorosamente a la atención de los administradores y funcionarios gubernamentales, que quizá no llegaran de otra manera a conocer su existencia, y de que podría así aumentarse la presión tendientes a su aceptación y aplicación.

B. El efecto de la condición de las Reglas sobre su aceptación por los Estados

51. El problema de la condición de las Reglas dimana en realidad de la necesidad de promover su conocimiento y aplicación en la forma más efectiva posible. Obviamente, las Reglas pueden inspirar y han inspirado mejores reglamentos penitenciarios, y han mejorado también la práctica penitenciaria pero, en última instancia, las Reglas se aplican efectivamente, como se ha indicado ya, cuando están incorporadas en una ley nacional o interna 25/. Cabe esperar que este proceso se haga más amplio

23/ Véase el informe del "Seminario sobre problemas especiales relacionados con los derechos humanos en los países en desarrollo, Nicosia, Chipre, 26 de junio a 9 de julio de 1969" (ST/TAO/HR.36).

24/ E. Schwelb, Human Rights and the International Community (Chicago, Quadrangle Books, 1964).

25/ Nótese que el término "internas" se usa tanto para las leyes locales como para las nacionales, de conformidad con la terminología jurídica internacional.

gracias al apoyo creciente que están recibiendo las Reglas en los planos internacional, regional y local. El problema básico que no ha sido resuelto aún es el de saber si el hecho de que las Reglas se conviertan en una convención y se basen así más formalmente en el derecho internacional fomentará o desalentará el proceso de su recepción en el derecho nacional. Una dificultad que se plantea al tratar de lograr ahora solución por medio de una convención formal es el hecho de que éste es un paso del que no será fácil volver atrás. Sin duda existe mucha impaciencia en los círculos profesionales, académicos y administrativos ante la lentitud del proceso por medio del cual las Reglas se hacen efectivas en el plano local. La aceptación de la rectitud moral de un conjunto de principios resulta a veces burlada por su desprecio completo, o casi completo, en la práctica. La fuerza de la exigencia de que las Reglas figuren en una convención deriva en gran parte de esta impaciencia ante las limitaciones que se observan en la práctica. Se dice que una convención, aunque no resulte más efectiva que las Reglas actualmente, es por lo menos el próximo paso lógico hacia normas internacionales que serán obligatorias y exigibles.

52. Otro aspecto del mismo problema es la aplicación por tribunales nacionales de los preceptos de derecho internacional positivo 26/. La aplicación por tribunales internos de convenciones internacionales de derechos humanos, ya sea con respecto a reclusos o a personas no condenadas, no parecería plantear ningún problema insuperable, pero se trata de un procedimiento muy delicado que será necesario establecer en el seno de la familia de naciones. Por cierto se fortalecería el movimiento tendiente a la adopción y aplicación locales si las normas internacionales se consagraran formalmente en leyes y reglamentos internos. También es probable que la transformación de las Reglas en una convención y la mayor significación de las mismas en el derecho internacional que se obtendría así fomenten este proceso. Por otra parte, si las Reglas se reconocen ya como normas internacionales, y si, como parece, la mayor parte de las naciones están haciendo esfuerzos de buena fe por mantenerse a la altura de las normas preconizadas por las Reglas, quizá no sea necesario convertirlas en una convención para lograr un reconocimiento judicial interno efectivo, aunque informal. Hay una esfera bien definida del derecho que se ha establecido por interpretación judicial, y cuyo alcance en un determinado país depende sobre todo de los precedentes pero también del concepto de cada abogado con respecto a las normas. Por ejemplo, es difícil estimar el grado en que el interés y la preocupación por los derechos humanos en los veinte últimos años han influido en las condiciones imperantes dentro de los distintos países por medio de la interpretación judicial 27/.

26/ Algunos países opinaron, durante debates realizados en órganos de las Naciones Unidas acerca de la aplicación de distintos pactos de derechos humanos, que las medidas de aplicación debían fundarse en la obligación de los Estados de adoptar medidas internacionales legislativas, administrativas, sociales y de otro tipo apropiadas para el mantenimiento y la protección de los derechos humanos. (A/5411/Add.1).

27/ La historia de los derechos civiles en los Estados Unidos puede citarse como una interpretación de una constitución existente afectada, aunque sea en forma muy remota, por el debate internacional sobre la discriminación y los derechos humanos.

53. Así, pues, queda mucho por decir en favor de ambos puntos de vista. Según parece, una convención podría resultar beneficiosa o perjudicial pero la mayoría de la opinión hasta el momento parece pronunciarse en favor del fortalecimiento de la condición internacional de las Reglas. Sin duda la cuestión podrá resolverse sólo por medio de una decisión de política importante. Este tema ha sido incluido en el programa del Congreso, entre otras cosas, para considerar la conveniencia de tomar medidas conducentes a esa decisión.

V. PERTINENCIA DE LAS REGLAS

54. Con la importancia que hoy se da a los cambios económicos, sociales y tecnológicos y con el progreso de las actitudes de la opinión pública ante los delinquentes y su tratamiento, en toda nueva consideración de las Reglas Mínimas habría quizá que empezar por determinar hasta qué punto un documento redactado a comienzos del decenio de 1950 se aplica realmente a las condiciones que reinan en el mundo casi veinte años después. Además, la composición de las propias Naciones Unidas ha aumentado con el ingreso de muchos y nuevos Estados independientes que tienen una amplia variedad de costumbres, culturas y tradiciones. Es innegable que las Reglas se redactaron pensando en gran parte en las condiciones existentes en América, Australasia y Europa, aunque en ellas se dio cabida a las diferencias geográficas, económicas, sociales y jurídicas. Por consiguiente, ¿en qué medida esas normas son pertinentes a las condiciones existentes en Africa, América Latina y Asia?

55. Por las respuestas enviadas a la encuesta del Secretario General podrá observarse que fueron muy pocos los casos en que las diferencias de cultura se interfirieron realmente en la aplicación de las Reglas. Los problemas de la aplicación se debieron principalmente a la falta de recursos, a la escasez de personal capacitado o a las dificultades geográficas. Es cierto que la cuestión del alojamiento de los reclusos en celdas individuales o colectivas o de los tipos de ropas de vestir y de cama proporcionados fue resuelta en un contexto cultural determinado, pero ahora parece como si incluso las naciones industrializadas desarrolladas estuvieran reconsiderando las ventajas de la celda individual en todos los casos, en tanto que los países en desarrollo y más pobres se considerarían afortunados si pudieran experimentar ambos tipos de celdas, en caso de permitírseles sus recursos. Por tanto, parece razonable suponer que las consideraciones culturales no son tal vez el obstáculo a la aceptación y aplicación universal de las Reglas que se ha supuesto a veces.

56. Este punto de vista ha quedado confirmado ahora por las reuniones regionales celebradas en 1969 y 1970 en Africa, América Latina, Asia y el Oriente Medio, en las que se discutió abiertamente este tema. Así, la reunión de la Región latinoamericana convino en que en las Reglas "se enunciaban principios y normas morales que eran válidas en cualquier parte". (A/CONF.43/RM.3, pág. 19, párr. 70). En la reunión de la Región asiática se opinó unánimemente que las Reglas Mínimas eran pertinentes y no requerían cambios importantes para hacerlas más pertinentes a los variados sistemas de valores y a las diferentes culturas de Asia. (A/CONF.43/RM.2, pág. 23, párr. 64). En la reunión celebrada en Africa hubo acuerdo general en que las Reglas tal como estaban redactadas eran directamente pertinentes a las condiciones en Africa. Los ejemplos de dificultades y complicaciones en aplicar las Reglas no eran ejemplos específicamente africanos, sino que se podían encontrar en otras partes del mundo. (A/CONF.43/RM.1, pág. 15, párr. 37).

57. En consecuencia, aunque parezca bastante extraño, la preocupación por la pertinencia de las Reglas fue algo que surgió de la actitud autocrítica de los representantes de los países que habían participado en la redacción de las Reglas, más que de las distintas culturas a quienes se había pedido que consideraran la adopción de las reglas sin haber tenido la oportunidad de intervenir en su redacción. Se puede afirmar que los expertos de todas las regiones del mundo no han considerado

que estas Reglas necesitan una reorientación fundamental para tener en cuenta más efectivamente las diferencias culturales.

58. Pero esto no significa que se deba excluir esa posibilidad completamente. Las reuniones antes mencionadas no fueron reuniones científicas ni necesariamente representativas de millones de personas con puntos de vista y orientaciones diferentes, y lo mismo puede decirse del estudio de la aplicación de las Reglas. Debería siempre tenerse presente la posibilidad de que la pertinencia de las reglas puede ser una cuestión o llegar a convertirse en tal. Lo que implican el estudio y las reuniones regionales es que a todos los efectos prácticos inmediatos puede dejarse a un lado la cuestión de la pertinencia. En toda revisión o modificación de las reglas se puede excluir la engorrosa cuestión de la aplicabilidad cultural, a menos que se quiera introducir cambios importantes en las Reglas tal como están redactadas.

VI. ALCANCE Y AMPLITUD DE LAS REGLAS

59. El Grupo Consultivo recomendó que el Secretario General considerara si las Reglas debían ampliarse para abarcar medidas correccionales distintas de la prisión y "si sería conveniente elaborar unas reglas especiales para categorías adicionales de reclusos no comprendidas en la parte especial de las Reglas". (ST/SOA/91, párr. 124).

60. En la reunión de la Región africana, celebrada en Addis Abeba en noviembre de 1969, se consideró que era posible apoyar la extensión de las Reglas a las personas en detención preventiva de cualquier tipo, y la reunión de la Región asiática llegó en gran parte a la misma conclusión. Pero en la reunión celebrada en Buenos Aires se expresó el punto de vista de que ampliar las Reglas a categorías de reclusos distintas de las categorías para quienes aquéllas se habían establecido podría perfectamente debilitar su valor moral. Por tanto, los expertos de la Región Latinoamericana y del Caribe formularon cuidadosamente la conclusión siguiente: "Se consideró conveniente examinar la posibilidad de extender las Reglas a otras categorías de reclusos no comprendidos en el artículo 4 l) y, en particular, a los presos políticos" 28/.

61. También se ha señalado que los sistemas modernos de tratamiento penal se están fundiendo e integrando cada vez más en una serie de grados diferentes de vigilancia y coerción legal, de modo que la definición de lo que es un recluso se diluye más. El recluso ya no es la persona a quien hay que encerrar necesariamente entre los muros de la prisión o someter a coerción física. La persona a quien se autoriza a salir de la prisión para residir en su hogar sigue siendo legalmente un recluso aunque puede no estar sujeta a prácticamente ninguna de las condiciones físicas o sociales de una prisión previstas en las Reglas Mínimas. De hecho algunos presos que viven en residencias intermedias o a quienes se concede permisos para trabajar fuera de los establecimientos pueden gozar de tales contactos con otras personas y de tal libertad que difícilmente cabe decir que necesitan muchas de las disposiciones detalladas de las Reglas Mínimas - bastantes de las cuales se redactaron para asegurar la participación de la comunidad en el cuidado y tratamiento de los reclusos. En los países donde se emplea deliberadamente a los presos para promover el desarrollo nacional haciéndoles participar en grandes proyectos industriales o agrícolas, está claro que se ha introducido un espíritu creador que ciertamente sería conforme con las Reglas, aunque esa amplia identificación nacional de los presos con las necesidades del desarrollo difícilmente podía preverse cuando se redactaron las Reglas.

62. Por tanto, está claro que el alcance de las Reglas en su forma actual depende muchísimo de la definición de lo que es un recluso. Como las circunstancias han hecho más vagas las diferencias que separan al preso de otros tipos de delincuentes, tal vez haya que prestar atención a las Reglas. De una parte, el hecho de que el preso haya aumentado progresivamente su contacto con la comunidad y llegado a participar más en actividades sociales para fomentar su rehabilitación se podría interpretar en el sentido de que el preso necesita menos protección de las Reglas que la que ha tenido hasta ahora y que por tanto tal como están redactadas hay que

28/ ACONF.43/RM.3, pág. 19, párr. 71; este problema también se estudió en la reunión del Grupo Consultivo celebrada en Ginebra en 1968.

extenderlas a los que las necesitan menos. Por otra parte, se opina que los presos en libertad condicional o que trabajan en la comunidad requieren quizá un trato especial 29/.

63. Hay categorías de reclusos que no estaban comprendidos específicamente en la parte especial de las Reglas o que no estaban mencionados expresamente en ellas; a veces se sugiere que en los tiempos modernos hay grupos de personas detenidas, o sujetas a alguna forma de coerción, que deberían estar comprendidas específicamente en las Reglas simplemente porque es improbable que técnicamente se les pueda considerar "reclusos". Por tanto, parece que en el examen del alcance de las Reglas intervienen muchas consideraciones que están relacionadas entre sí y que se superponen. Obviamente, la parte general de las Reglas se aplica a todas las categorías de reclusos, y en el texto también se mencionan específicamente los "acusados". Extender las Reglas a todas las personas detenidas significaría ampliar el término "reclusos" para que abarcara todas las personas sujetas a cualquier tipo de coerción o, volviendo a redactar las Reglas, para que abarcara todas las personas sujetas a cualquier tipo de coerción 30/, independientemente de si son o no reclusos técnicamente.

64. Aunque considerar "reclusos" a todas las personas sujetas a cualquier tipo de coerción pueda parecer jurídicamente erróneo o una extensión injustificada del término, la descripción que antes se hizo de los distintos tratamientos permite deducir que en muchos aspectos es posible ya aplicar el término "reclusos" a personas que no están sujetas prácticamente a ninguna coerción, aparte de su reclusión legal. Están recluidas legalmente, pero de hecho son totalmente libres. Por otra parte, hay personas detenidas por razones civiles o sanitarias que pueden necesitar la protección de las Reglas tanto como los "reclusos".

29/ El Cuarto Congreso Penitenciario Latinoamericano (Buenos Aires, 14 a 20 de mayo de 1967) recomendó que los poderes públicos, las asociaciones obreras y las empresas privadas destinaran cierto porcentaje de empleos a los presos liberados.

30/ No debe pasarse por alto que abarcar "todas las personas sujetas a cualquier tipo de coerción" podría entrañar la inclusión de los pacientes mentales certificados, de las personas detenidas involuntariamente en hospitales para protección de la sociedad o de las personas obligadas a someterse a ciertas restricciones sanitarias. Tampoco se resuelve este problema limitando el concepto a todas las personas sujetas a coerción en virtud de procedimientos legales o judiciales, pues hay situaciones en que el procedimiento judicial se utiliza como un seguro; por ejemplo, poner a ancianos en un régimen de asistencia especial cuando son incapaces de cuidarse por sí mismos, o asignar niños y jóvenes, por la misma razón, al cuidado de parientes idóneos o de padres adoptivos.

A. Extensión, pertinencia y derechos

65. Mencionar todos los diferentes tipos o grupos de personas que pueden estar sujetas a coerción - o sea, las personas detenidas pero no juzgadas, las juzgadas pero todavía no condenadas, las condenadas pero todavía no sentenciadas, y las sentenciadas pero en distintos tipos de libertad condicional o con sanciones suspendidas - probablemente haría difícil que tal como están redactadas las Reglas fueran pertinentes en todos los casos. Esto es cierto aunque se descarte su aplicación a la situación de las personas detenidas involuntariamente por razones sanitarias.

66. Por tanto, la cuestión de la extensión de las Reglas se relaciona en general con el problema de que si deben dividirse en dos categorías: las de aplicación general a todos los que puedan estar sujetos a cualquier tipo de detención o coerción, por técnicas que sean, y las que tiene importancia solamente para las personas recluidas en una celda o dentro de los límites de establecimientos penales.

67. Un enfoque posible sería utilizar las Reglas en su forma actual pero modificarlas de modo que haya una parte general aplicable a todas las personas bajo coerción y otras partes más particulares aplicables a formas especiales de detención y a categorías especiales de tratamiento. Esto podría significar simplemente cambiar el título de las Reglas y el énfasis, y quizá no habría que efectuar ninguna enmienda amplia en el texto. De hecho, en apoyo de este enfoque se aduce a menudo que las Reglas fueron el resultado de largas horas de trabajo de subcomités altamente competentes que estudiaron con detalle cada palabra y cada coma. Por tanto, hay que obrar con cuidado antes de introducir los cambios. Estos subcomités tenían plena conciencia de la necesidad de redactar reglas que se pudieran interpretar localmente y utilizar en circunstancias diferentes, de modo que las distintas adaptaciones por razones culturales o contemporáneas que ahora se consideran necesarias se pudieran efectuar perfectamente dentro de la estructura flexible del presente documento, aunque fuera necesario, mediante un cambio de título, introducir algunas adiciones y reestructurar las Reglas para tener en cuenta algunos de los cambios ocurridos desde que se redactaron tales como los distintos significados que ahora se atribuyen al término "reclusos" y las categorías especiales de personas detenidas o encarceladas.

68. El punto de vista opuesto sostiene que esta adaptación mínima de las Reglas es totalmente inadecuada. Se vive en tiempos nuevos, con actitudes y prioridades nuevas, de modo que el documento necesita una revisión seria y substancial. Se conviene en que, con los cambios ya descritos en este documento, hay muchas personas sujetas a detención o coerción a quienes se podría privar de la protección de una serie de reglas si éstas siguieran redactadas con tanta rigidez. Este enfoque es partidario de que se haga un nuevo examen de toda la estructura penal y de todo el sistema de la justicia penal, con la intención de reformar y redactar las Reglas Mínimas de forma tal que se aumente y propague su efecto sobre mayor número de personas y de situaciones. Dicho examen trataría de abarcar todas las personas que pueden necesitar la protección de las Reglas y asegurar que se incluyen disposiciones especiales para los grupos especiales identificables. A veces el argumento se lleva tan lejos que incluso se sugiere que estas Reglas u otras análogas se extiendan a las personas en libertad vigilada con condenas suspendidas y a las personas en libertad bajo fianza o con caución personal, o sea a los delincuentes o a las personas acusadas en general y no tan solo al grupo

relativamente pequeño de personas denominadas reclusos. Esto significaría dictar reglas equivalentes para los menores que no son técnicamente delincuentes pero que están "bajo cuidado o protección" o en reformatorios especiales.

69. Esta generalización de las Reglas tendría la ventaja de reconocer la amplitud actual de la labor de rehabilitación de los delincuentes y de poner de relieve las necesidades especiales de algunos delincuentes que ahora se podrían ver privados de la protección concedida a una persona formalmente condenada. De esta manera se podría alentar a muchos países a establecer un mecanismo correccional más dinámico que en última instancia debe tratar de ser un sistema coherente de opciones que comprendan desde medidas sin supervisión tales como multas o condenas suspendidas, mediante la ampliación de los programas basados en la comunidad, hasta el encarcelamiento total. Por último, un nuevo cuerpo más pertinente y amplio de reglas podría fomentar una mayor flexibilidad en la práctica judicial y penal al patrocinar, al menos por deducción, todos los tipos substitutivos de la simple detención, medida que en muchas regiones es la que se aplica ante todo; también podría ayudar a promover un clima de opinión en el que la reforma penitenciaria y la rehabilitación llegaran a tener más valor.

B. Problemas que plantea la extensión de las Reglas

70. Desde luego podría haber inconvenientes. Este enfoque más general y amplio sería quizá demasiado ambicioso y podría perfectamente complicar aun más los problemas que ahora plantean unas Reglas que, por muy ampliamente aceptadas que estén, todavía no se aplican efectivamente en muchas partes del mundo. El cambio podría llegar demasiado pronto si unas Reglas que sólo datan de una generación no tuvieran tiempo de ser asimiladas como principios y normas. El cambio ahora, o sea, antes de que los países se hayan acostumbrado a la idea de tener normas mundiales para los presos, podría resultar contraproducente. En vez de transmitir la idea de que las Reglas se consideraran unos preceptos básicos, un cambio demasiado anticipado podría dar la idea de inestabilidad y crear un sentimiento de incertidumbre acerca de las expectativas para el futuro.

71. Especificar nuevas categorías de personas detenidas podría limitar particularmente la aplicación de las Reglas, ya que una selección de este tipo suele significar la inclusión de una amplia gama de grupos de personas de edades diferentes para quienes resulta difícil dar normas comunes, o de personas que crean problemas y a quienes hay que detener por razones sanitarias (en su propio interés o para protección de la sociedad), o de los grupos políticamente difíciles. Esta extensión de las Reglas a categorías socialmente complejas o políticamente susceptibles podría demorar la plena adopción de las Reglas sin impedir realmente que se eluda su cumplimiento, pues para los que desean evadir estas u otras reglas no vinculantes no es difícil crear nuevas categorías de personas sujetas a coerción que sin embargo no tendrían derecho técnicamente a que se les prestara atención o protección.

72. Extender simplemente las Reglas actuales a todas las personas detenidas o sujetas a cualquier tipo de coerción - sin la reformulación y las enmiendas necesarias - podría hacer inaplicables amplias partes del presente documento y crear dudas respecto de la validez de las Reglas incluso en los casos que se quiso claramente que regularan. Por tanto, si se decidiera reestructurar las Reglas en esta escala, debería hacerse de modo tal que las reglas básicas aplicables a todas las personas detenidas quedaran separadas de las relativas a las personas

que son reclusos técnicamente o que están sujetas a distintos tipos de coerción legalmente autorizados u oficialmente tolerados.

73. El problema es difícil desde el punto de vista jurídico, social y político. Al mismo tiempo, es un problema que habrá que afrontar tarde o temprano, y quizá valga la pena estudiar la forma de elaborar reglas que permitieran eliminar la mayoría de las dificultades que se han expuesto en este documento.

74. Posiblemente habrá una preocupación análoga por los derechos civiles y los intereses de las personas que no han estado en contacto con la policía y los tribunales. Algunos países ya han señalado que los servicios de educación y de protección sanitaria en las cárceles pueden superar a los proporcionados a las personas en libertad, y una nación ha sugerido que la alimentación y las condiciones de vida en sus prisiones son en general mejores que las de las personas en libertad de nivel equivalente del país. Esto también podría decirse respecto de los derechos e intereses protegidos. Aunque es cierta la tesis de que las personas privadas de libertad son mucho más vulnerables y necesitan que se preste especial atención a sus derechos porque están expuestas a riesgos especiales, obviamente es pertinente e importante que todo cambio que rebase el apoyo popular podría entorpecer el reconocimiento y la aplicación de las reglas que la opinión pública considerara excesivas.

VII. MODIFICACION DE LAS REGLAS

75. En las secciones anteriores se ha presentado de diversas formas la cuestión más general de la posible modificación de las Reglas para hacer frente a las distintas circunstancias, antiguas y nuevas, que han surgido o que han adquirido más importancia desde que se redactó el proyecto original.

76. El único trabajo importante de este tipo publicado hasta ahora ha sido el de la Comisión Penitenciaria del Benelux, que efectuó una revisión de las Reglas entre octubre de 1959 y septiembre de 1964. La Comisión estimó que "sólo eran necesarias algunas leves enmiendas a las Reglas originales" 31/. Se incorporaron nuevas modalidades en relación con la disciplina, la atención moral y religiosa, las relaciones públicas, las licencias, el trabajo en la cárcel y el régimen de los presos en detención preventiva. Al someter a consideración este tema en el presente trabajo, se reconoce que no es posible abordarlo adecuadamente si no se hace un estudio detallado. En el anexo al presente documento se intenta algo parecido.

77. Sin embargo, de las Reglas se desprenden algunos principios generales que indican los cauces que podrían seguirse para la revisión. Además, hay ciertas reglas que muestran las dificultades que entraña tratar de abarcar demasiado cuando se formulan principios de este tipo.

78. Los esfuerzos recientes por establecer series más completas de principios para el tratamiento correccional han tratado de formular desde un principio las normas generalmente aplicables a los distintos tipos de tratamiento correccional, seguidas de principios específicos para diferentes categorías de reclusos, por ejemplo, la libertad vigilada, la libertad condicional, la asistencia postpenitenciaria, y los establecimientos para delincuentes adultos y menores 32/. Esto ha llevado al deseo de reorganizar las Reglas Mínimas y de hacerlas más lógicas.

31/ Comisión Penitenciaria del Benelux, "Revisión de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos", Revista Internacional de Política Criminal, No. 25 (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.68.IV.7), págs. 103 a 105. Merece señalarse que el Subcomité No. VIII del Comité Europeo para los Problemas de la Delincuencia está trabajando en una revisión de las Reglas.

32/ Véase, por ejemplo, Clarence Schrag, "The correctional system: problems and prospects", Annals of the American Academy of Political and Social Sciences, (Filadelfia, Pa.) vol. 381, enero de 1969, págs. 19 y 20. Véanse también Cuarto Congreso Penitenciario Latinoamericano, op. cit., pág. 234, y United States President's Commission on Law Enforcement and the Administration of Justice, Task Force Report; Corrections (Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1967), págs. 205 a 212.

Las metas

79. Varios expertos en esta materia han señalado que uno de los graves defectos de las Reglas es que en ellas no hay una enunciación amplia, formativa y terminante de la política correccional. Las Reglas no están precedidas de una afirmación inequívoca, por ejemplo, de la reforma del delincuente como método ideal de corrección por oposición a la disuasión, a la protección de la sociedad, etc. De hecho, las condiciones que fijan las Reglas para el uso de medios de coerción, formas de detención, etc., parecen significar que implícitamente se reconoce, si es que no se aprueba, el procedimiento de la disuasión. Gracias a estos principios orientadores se pueden atenuar mucho las viejas formas de represión en la cárcel y reducir al mínimo la simple detención sin restricción alguna. Pero en su forma actual las Reglas no prohíben expresamente esas formas de represión.

80. Aunque las críticas tienen cierto fundamento, no llegan a explicar suficientemente la incertidumbre y la confusión generales, e incluso el conflicto abierto de ideas, que a veces siguen caracterizando el tratamiento de los delincuentes. Es posible que ningún país tenga una actitud inequívoca ante el delincuente y los métodos de tratarle, y algunos todavía recurren a procedimientos más viejos para desalentar la conducta delictiva. Ocasionalmente, todavía se efectúan ejecuciones.

81. A los que redactaron las Reglas les hubiera sido difícil ignorar la situación mundial. Indudablemente la preferencia por los métodos disuasorios estaba mucho más extendida cuando ellos se reunieron que hoy día. El hecho de que un documento tan abierto y constructivo tuviera aceptación es un homenaje a su labor. Pero el problema fundamental de formular objetivos claros sigue pendiente. ¿Ha llegado el momento de tratar de resolver este problema a escala mundial con una formulación inequívoca de política?

La evolución del tratamiento

82. Aparte de este problema de filosofía básica, la característica más general de las Reglas que hay que modificar es que en ellas sólo se han podido enunciar en forma rudimentaria los principios generales y evolutivos del tratamiento institucional y no institucional, que ha sido expuesto y descrito en varias secciones anteriores como un conjunto o una serie de medidas que están relacionadas entre sí y que dependen unas de otras. Está claro que el examen de las modificaciones de las reglas quizá debiera consistir en abordar específicamente el significado real del término "recluso" discutido más arriba y en prever situaciones y categorías que el texto actual de las Reglas no prevé o no regula adecuadamente.

83. Por ejemplo, la regla 4 establece que la primera parte de las Reglas se aplica a todas las categorías de reclusos, criminales o civiles, en prisión preventiva o condenados, incluso a los que sean objeto de una medida de seguridad o de una medida de reeducación ordenada por el juez. Difieren los puntos de vista sobre si esta regla puede abarcar o no todas las situaciones actuales. De todos modos, es dudoso que la primera parte, con su énfasis en la educación, la higiene personal, las ropas y la cama, la alimentación, los ejercicios físicos y los deportes, la disciplina y las sanciones y los medios de coerción, tenga realmente alguna pertinencia para la situación de los reclusos que trabajan (y quizás viven) fuera de establecimientos.

84. Además, la importancia de algunas Reglas puede cambiar a medida que varían los tipos de personas internadas en instituciones. A medida que aumenta el número de delincuentes tratados con distintos métodos de cuidado y orientación en la comunidad, la prisión puede llegar a convertirse cada vez más en el procedimiento final aplicable a los individuos con quienes han fallado todos los demás métodos y que no pueden ser tratados de ninguna otra manera. De este modo, el carácter de la población penal puede transformarse. Lo que antes era una excepción a la situación normal puede convertirse en algo normal. Las instituciones albergarán solamente a los reincidentes menos tratables o a las personas consideradas peligrosas para la sociedad e imposibles de reformar por procedimientos más liberales. Por tanto, el problema sería en qué medida las Reglas, con su acusada insistencia en los métodos de reforma en instituciones abiertas, podrían aplicarse a los individuos con problemas muy especiales que tal vez fuera estrictamente necesario encarcelar en beneficio de la comunidad.

85. Si llegara a demostrarse que el encarcelamiento no es adecuado para los delincuentes criminales y que su tratamiento debiera efectuarse en instituciones médicas o educacionales o en colonias de trabajo para penados, entonces los futuros reclusos podrían ser solamente los que no son delincuentes criminales en cualquiera de los sentidos ordinarios del término y que están comprendidos en las categorías "especiales" establecidas en las Reglas - quizá solamente los individuos cuya libertad se considera un peligro político.

Cambios de significado

86. Los cambios en la interpretación de la terminología con el transcurso del tiempo plantean otro problema. ¿Qué quiere decir exactamente sanción "cruel", "inhumana" o "degradante"? Es indudable que los que redactaron las Reglas en 1955 pensaban principalmente en el castigo físico, pero hoy día se podría aplicar el mismo calificativo a las condenas indeterminadas, a la castración (incluso con consentimiento) y al afeitado de la cabeza. Tal vez fuera necesario que en las Reglas se pusiera más énfasis en la importancia de evitar las medidas disciplina-rias que humillan a los reclusos. Ya en dos países, Dinamarca y el Japón, se han dado pasos para prohibir que se recurra a reducir la ración alimenticia como castigo, y la revisión de la Comisión Penitenciaria del Benelux prohíbe los castigos colectivos 33/.

87. Probablemente debe ampliarse la interpretación de la regla sobre asistencia médica en caso de enfermedad a fin de incorporar las recientes innovaciones de la medicina física y psiquiátrica o de asegurar que queden incluidas en toda referencia general a la asistencia médica. Asimismo, el término "trabajo" quizá deba interpretarse estrictamente como "empleo constructivo", en tanto que las reglas actuales relativas a los visitantes de prisiones podrían interpretarse (o revisarse si fuere necesario) de modo que incluyeran la publicación de los informes hechos por esos visitantes - en especial si son oficiales, por ejemplo magistrados o jueces.

88. Ahora cabría afirmar que sería adecuado que en las disposiciones relativas a las familias de los presos se incluyera la prestación de ayuda financiera suficiente cuando sea necesario y haya los recursos para hacerlo.

33/ Comisión Penitenciaria del Benelux, op. cit., pág. 103.

89. Se ha sugerido ya que las Reglas se podrían modificar a fin de tener en cuenta la mayor importancia que se da hoy día al tratamiento de grupos, así como la necesidad de actuar con flexibilidad en la separación de los reclusos (por grupos de edad, por sexos y por antecedentes penales) y en las condiciones en que se puede mantener a los reclusos para facilitar su rehabilitación. El párrafo 1 de la regla 63 prescribe la individualización del tratamiento y el sistema flexible de clasificación en grupos de los reclusos. Pero los grupos a que se refería esta disposición eran grupos de reclusos clasificados según sus necesidades de rehabilitación, sobre la base de su edad, su sexo, su carácter y sus antecedentes penales. Sin embargo, esto no se adapta a la razón de ser del tratamiento de grupos, que podría reunir a reclusos de antecedentes, sexos, caracteres y edades diferentes. Por tanto, quizá sea necesario que en cualquier versión nueva de las Reglas se reconozcan específicamente técnicas tales como el asesoramiento de grupos, la terapia de grupos y otros métodos que utilizan principios de la dinámica de grupos, pues estas técnicas no sólo permiten esperar resultados especialmente ventajosos del trabajo de rehabilitación, sino que además ayudan a obviar algunas de las insuficiencias de material y personal de las prisiones y, por tanto, a promover la futura aplicación de otras reglas. Esto también permitiría repartir más las responsabilidades con los reclusos y fomentar la creación de consejos asesores por los mismos reclusos.

Rehabilitación de ex delincuentes

90. Más concretamente, habrá que tomar posición sobre el problema de fomentar o no el uso de ex delincuentes (incluidos los ex reclusos) en la rehabilitación de personas que han sido condenadas, y la participación de reclusos en ayudar a mantener la disciplina en la prisión en virtud de formas de autogobierno. Habrá que experimentar más ambos métodos, pero tarde o temprano será necesario dar normas que orienten a las personas que están encargadas de tomar las decisiones y que se encuentran expuestas a las influencias políticas. Hasta ahora, el gran problema ha sido cómo superar la separación del preso de su papel natural en la sociedad. Un problema que se puede plantear en el futuro es cómo evitar que se explote ese papel donde tal cosa pueda llevar a que se utilice a presos liberados para que sirvan de sostén de la política de poder de ciertos grupos no interesados necesariamente en mejorar la situación de los reclusos.

91. Por otra parte, el preso liberado tiene problemas especiales que tal vez la sociedad no ha afrontado abiertamente. Por ejemplo, las dificultades que tiene en encontrar trabajo pueden constituir por deducción una pérdida del derecho a la igualdad de trato. ¿Deben las Reglas proteger a éste y a otros delincuentes contra la "discriminación"? ¿O acaso se acepta que el delincuente renuncia al derecho a la igualdad de trato cuando comete un delito? Se ha sugerido que excluir a las personas con antecedentes penales de la administración pública o de otros empleos estatales es privarles de un derecho común 34/.

34/ En la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas es ilegal rehusar a cualquier persona el derecho a trabajar por razón de su origen social, por haber padecido condenas anteriores o porque sus padres o parientes hayan sido condenados. Véase R.G. Aslanyan, "Medidas para garantizar igualdad de derechos y oportunidades a los ciudadanos soviéticos", Revista Internacional del Trabajo, vol. 80, No. 6 (Ginebra), diciembre de 1969, pág. 628.

92. ¿En qué medida una regla que protegiera al recluso contra esa y otras privaciones de derechos como consecuencia de la condena equivaldría a restringir la libertad del empleador a decidir a quién quiere contratar? ¿Deberían por tanto las reglas otorgar al ex recluso un subsidio o una prestación de seguridad social lo mismo que a una persona incapacitada hasta el momento en que pueda encontrar empleo? ¿Los limitados recursos de los países pobres excluirían tal posibilidad en un futuro previsible? ¿Se cometerían abusos demasiado fuertes para poder controlarlos? ¿O tienen acaso los países en desarrollo instituciones propias de ayuda y asistencia postpenitenciaria a los presos más eficaces que la concesión de subsidios? Estas son solamente algunas de las cuestiones que se plantean cuando se estudian las reglas aplicables a los presos fuera de la prisión.

Consideraciones profesionales

93. Para la modificación de las Reglas también habría que tener en cuenta los acontecimientos interprofesionales y subprofesionales ocurridos en el trabajo correccional. Se podría mencionar la necesidad de que todas las personas que trabajan dentro de la prisión participen en las distintas tareas de fomentar la rehabilitación personal del recluso. También en este caso habría que considerar las necesidades especiales de los países en desarrollo, ya que clasificar los tipos de personal penitenciario con demasiada rigidez podría entorpecer su utilización en ese sentido. Además, la profesionalización de los servicios en los países en desarrollo raras veces ha alcanzado el nivel en el que las instituciones están plenamente dotadas del personal calificado ya previsto en las Reglas actuales; por el contrario, las tareas hay que compartirlas con personal auxiliar o con otras personas capaces de encargarse de algunos de los problemas al nivel subprofesional.

94. En algunos medios se han criticado las Reglas porque no especifican los tipos de formación que servirían para mejorar el trabajo de los guardianes, los trabajadores encargados de la rehabilitación, los especialistas y los voluntarios. Sin embargo, en las Reglas se mencionó la necesidad de la formación en el empleo, y también se especificó que la prisión debería tener una estructura jerárquica con posibilidades de ascenso 35/. Aunque la necesidad de capacitación es universal y se podría expresar con más detalle en las Reglas, también es probable que hacer hincapié en las posibilidades de carrera en forma que pudiera parecer que se les da especial importancia podría reducir la efectividad de las Reglas.

35/ Quizá pueda recordarse que las Reglas, tal como fueron aprobadas y formuladas originalmente, iban seguidas de recomendaciones relativas al régimen, la selección y la formación de los funcionarios de prisiones, que se podrían difundir como tales en el futuro.

Investigaciones

95. Se ha sugerido que, en vista de la necesidad de saber más acerca de los delincuentes antes de tomar decisiones de política general o de asignar enormes cantidades de recursos a mantener la ley y el orden o a la represión del delito o la reforma de los presos, las Reglas deberían incluir una disposición relativa a las investigaciones y a la compilación de estadísticas, por rudimentaria que deba ser.

96. Evidentemente las investigaciones son importantísimas no sólo para formular la política de tratamiento, sino también para exponer algunos de los mitos en que estuvieron basados frecuentemente los sistemas penales represivos antiguos. Toda regla que imponga este tipo de actividad a los gobiernos debería especificar en cierto grado los tipos de investigaciones que serían más útiles para aumentar los conocimientos y perfeccionar la política; con la escasez de recursos que hay en tantas partes del mundo, sería engañoso implicar que las investigaciones tienen su justificación propia, por muy remota o indirectamente que pudieran estar relacionadas con las condiciones o los problemas inmediatos o previsibles. Las Reglas deberían contribuir a promover las técnicas de compilación y análisis de datos que se necesitan con más urgencia y la elaboración de los tipos más prometedores de modelos de experimentación y mejora. Las ideas sobre las modalidades de investigación más provechosas pueden diferir de un período a otro, de modo que parecería deseable prever un procedimiento de revisión de la posible regla relativa a las investigaciones.

97. En particular, el equipo que se encargó de estudiar las respuestas a la encuesta del Secretario General llegó al convencimiento de que se podría utilizar en forma más científica el procedimiento de encuestas de las Naciones Unidas. Se podrían utilizar cuestionarios bien concebidos para obtener los datos necesarios para una mejor comprensión de la situación mundial. El equipo puso de relieve la existencia del "programa de acción" de las Naciones Unidas adoptado en 1953, que requería la elaboración de informes periódicos sobre derechos humanos, así como su efectividad y popularidad con el transcurso de los años. El equipo consideró que la realización de investigaciones muy eficaces debería formar parte de la administración internacional de las Reglas, que debieran utilizarse métodos científicos en el procedimiento de encuesta y que se debiera crear un órgano encargado de analizar las respuestas.

Medios de coerción y derechos

98. En relación con los medios de coerción, se observará que es necesario modificar las Reglas a fin de tener en cuenta los nuevos métodos terapéuticos que ahora se utilizan. Se puede considerar que el uso de los medicamentos y las técnicas quirúrgicas modernos e incluso la aplicación del tratamiento psicológico intenso invaden la vida privada y los derechos a la integridad personal reconocidos, aunque sólo sea por deducción, en la Declaración Universal de Derechos Humanos. La importancia del derecho del delincuente a la vida privada fue destacada por lo menos en una respuesta a la encuesta del Secretario General sobre la aplicación de las Reglas. La actitud de la opinión pública ante las concesiones y los derechos otorgados al recluso puede haber cambiado, como lo daba a entender la sugerencia de la Comisión Penitenciaria del Benelux relativa al derecho del preso a realizar ejercicios físicos 36/.

36/ Comisión Penitenciaria del Benelux, op. cit., pág. 103.

99. Los presos son particularmente vulnerables a tales violaciones de sus prerrogativas personales, y quizá haya que establecer un equilibrio entre sus necesidades tal como las entiende la sociedad y tal como las entienden ellos mismos. Al mismo tiempo, los conocimientos nuevos y su aplicación en estas distintas esferas cambian con tanta rapidez que las reglas que se elaboren tendrían que ser suficientemente generales para poderlas interpretar en sentido amplio. Además, quizá habría que equilibrar los derechos con ciertas restricciones para asegurar que el recluso, a cambio de una mayor protección de sus prerrogativas fundamentales, hará el esfuerzo necesario por satisfacer las condiciones fijadas por la sociedad para sus ciudadanos no condenados.

Organización de las Reglas

100. En general es necesario reorganizar las Reglas a fin de eliminar la superposición que existe en ellas y separar los principios de los detalles 37/. El equipo que efectuó el estudio de las respuestas enviadas al Secretario General consideró que se podrían reorganizar las Reglas para facilitar la información sobre la aplicación de las Reglas. Se admitió que la información sería más fácil si se evitaran la duplicación y la superposición agrupando, por ejemplo, las disposiciones que hacen referencia a los servicios médicos (reglas 22 a 26; regla 52; regla 62), a la separación de los reclusos pertenecientes a categorías diversas (regla 8; regla 67) o a los propósitos de las penas de prisión (reglas 58 y 65). Se podría establecer una relación lógica entre las distintas reglas. El equipo sugirió además que las Reglas se podrían agrupar de modo que indicaran las distintas etapas por las que pasa el recluso desde la detención hasta la liberación, a la vez que se haría hincapié en sus relaciones mutuas con el personal correccional. La estructura de las Reglas depende, desde luego, del propósito para el que se redactaron y de la función orientadora que se les asignó. No puede haber duda alguna de que es necesaria una reestructuración, y una de las consideraciones que cabe tener en cuenta en toda reorganización de las Reglas es la necesidad de facilitar la información y la investigación.

Significado de los términos

101. Finalmente, hoy día la redacción de las Reglas se consideraría a veces arcaica, por ejemplo, la del inciso a) de la regla 67: "por ... su mala disposición ...". Hay que modificar esta terminología, y de hecho las propuestas de la Comisión Penitenciaria del Benelux se ocupan de ello 38/.

La rehabilitación y el desarrollo nacional

102. En las presentes Reglas parecen expresarse reservas a ciertos tipos de trabajos y servicios extrainstitucionales para los reclusos que participan en actividades de desarrollo, por ejemplo, el párrafo 1 de la regla 72 y la regla 73. Probablemente

37/ Es interesante señalar que cuando la Comisión Penitenciaria del Benelux estudió la revisión de las Reglas no se ocupó de la cuestión de la reorganización ni prestó manifiestamente atención a la importancia de facilitar la información sobre su aplicación.

38/ Comisión Penitenciaria del Benelux, pág. 104.

no fue esta la intención de los redactores, y sin duda alguna el trabajo fuera de la prisión podría incorporarse perfectamente en el programa de rehabilitación, que es la base de las Reglas tal como están redactadas. Por otra parte, es obvio que hay que esclarecer este problema en función de los acontecimientos modernos, y en las Reglas habrá que expresar de una vez para siempre el apoyo a la serie de trabajos y actividades no institucionales que son ahora parte normal de un sistema penitenciario progresista.

103. En vista del énfasis moderno en el delito como característica del desarrollo y en la necesidad de tener en cuenta los factores criminógenos en toda planificación, quizá fuera importante reconocer en la parte general de las Reglas la utilidad de incorporar, siempre que sea posible, el trabajo de los reclusos a los esfuerzos de desarrollo nacional. Esto se hace ya en muchos países, y parece probable que en el futuro en el tratamiento del delito se hará hincapié en redefinirlo en función de algunas de las consecuencias de las inversiones económicas y sociales sobre el comportamiento. En estas condiciones, utilizar la prisión con fines creativos es parte importante de la labor de rehabilitar y restablecer al recluso como miembro productivo de la sociedad, además de ser instrumento de progreso y de cambio en un país.

104. Por tanto, sería conveniente que las Reglas fueran producto del reconocimiento esencial de dos cosas: a) que la vida y el trabajo en la prisión no se hacen más eficaces separándolos del cauce de la actividad y el desarrollo nacionales, y b) que debieran darse toda clase de estímulos al recluso para que participe en planear y aplicar su propio tratamiento y rehabilitación. Es de suponer que en esto se incluiría la declaración clara de objetivos que se analizó más arriba, si fuera posible obtener el acuerdo pleno sobre ellos. Si pudiera hacerse todo esto, entonces las Reglas serían de los primeros instrumentos en proporcionar al mundo una filosofía preclara, imaginativa y constructiva sobre la prevención del delito y el tratamiento correccional.

VIII. PERSPECTIVAS DE LAS REGLAS

105. A la vista del análisis de la situación actual hecho en este documento de trabajo, se puede afirmar que las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos ya se han implantado como normas de orientación universal. Los países las han aceptado, estén o no en condiciones de aplicar plenamente todas sus disposiciones. Este fue uno de los objetivos principales de las Reglas, que según sus propios términos era "establecer ... los principios y las reglas de una buena organización penitenciaria y de la práctica relativa al tratamiento de los reclusos".

106. Por tanto, la cuestión fundamental que sigue planteándose no es si las Reglas son adecuadas y aceptables o si sus ideales y normas pueden elevarse, sino de qué manera pueden llegar a ser más una descripción de reglas prácticas que una declaración de ideales. Si se considera que en su forma actual las Reglas establecen un nivel demasiado alto, debe recordarse que este nivel ha sido rebasado en algunos aspectos por varios países, y que aunque las Reglas están por encima de los niveles que muchos países pueden alcanzar, fijan efectivamente metas que, según se desprende de todos los debates celebrados hasta ahora, parecen considerarse en general realistas cualesquiera que sean el país y su situación económica y social. Tal como están escritas, las Reglas parecen proporcionar por tanto un nivel justo que se considera alcanzable o susceptible de ser alcanzado por la mayoría de los países del mundo, y en esta medida las Reglas cumplen un objetivo importante.

107. Al pasar a la cuestión de qué manera pueden llegar a convertirse no en una declaración de ideales o de normas mínimas básicas, sino en una descripción de procedimientos y prácticas universales, debe observarse que cuando se haya alcanzado esta meta, es decir, cuando todos los países apliquen sus preceptos, entonces habrá que revisar las Reglas a fin de dar nuevas metas para el futuro. Pues en un sentido muy esencial debe procurarse siempre que las Reglas sean algo más que una enunciación de hechos o normas actuales; por su misma naturaleza, deberían representar siempre un intento de superar el obstáculo o la serie de obstáculos siguientes. Cumplen mejor su propósito cuando se limitan a enunciar metas nuevas, que deben fijarse al más alto nivel posible e inspirar esfuerzos nuevos.

A. Bases de la aplicación de las Reglas

108. La aplicación de las Reglas actuales o la capacidad de un país para aplicarlas dependen de muchos factores que incluyen no sólo la aceptación inicial de los principios en que se basan las Reglas, sino también la voluntad de interpretarlas correctamente, y a veces con habilidad, en los casos en que de lo contrario los servicios o los recursos locales pudieran impedir la observancia. La prioridad de aplicación de las distintas Reglas dependerá de las necesidades básicas y más hondamente sentidas de los diferentes países y de las circunstancias sociales y económicas prevalecientes. También dependerán del marco legislativo, judicial y administrativo, que proporciona las bases inmediatas en cuyo contexto deberán aplicarse las Reglas.

109. Cuando la estructura de la justicia penal no logra adaptarse al ritmo de cambio de las necesidades y a las condiciones nuevas y por tanto perpetúa la vigencia de leyes anticuadas y la dependencia de sistemas judiciales y administrativos inflexibles, cabe esperar que impedirá la aplicación no sólo de las Reglas, sino también de cualesquiera modificaciones que pudieran introducirse. Quizá el problema no consista siempre en cómo hacer para que las Reglas sean más aplicables a una situación dada, sino más bien en cómo modificar las instituciones y las prácticas de la justicia penal de manera tal que permita incorporar más directamente al tratamiento de los reclusos los principios enunciados en las Reglas. Cabe esperar cambios y mejoras considerables en este sentido como consecuencia de las presiones articuladas que ya se ejercen en varios países para reducir el foso que separa al derecho penal de los conceptos cambiantes de comportamiento desviado o para adaptar a la tradición local una ley importada de otros países.

110. En las regiones donde existe una diversidad de medidas correccionales y se practica un enfoque judicial más flexible, la tendencia que ahora se discierne a tratar ciertos tipos de comportamiento como un problema médico o social más que jurídico tendrá probablemente un profundo efecto retroactivo sobre las Reglas al proporcionar ideas que se espera que éstas incorporen. Por lo tanto, las regiones muy empeñadas en este esfuerzo por reorientar y adaptar sus sistemas a un mundo en rápido cambio pronto se sentirán más inclinadas que nunca a pensar en términos de reglas mucho más progresistas que las que ahora existen. Otras regiones del mundo, más impulsadas por la necesidad de preservar los valores y las tradiciones más hondos de una cultura más antigua, tal vez deseen asegurar que los cambios modernos no alejen demasiado la legislación de los ideales y valores establecidos; es muy posible que el texto actual de las Reglas sea plenamente aceptable para estas regiones, pero podrían llegar a resultar menos atrayentes si se deja que evolucionen al margen de los valores dominantes establecidos.

111. Por tanto, es posible observar respecto de las Reglas un problema análogo al que ahora existe respecto de la justicia penal. Así como ésta tiene que ser adaptable para que pueda incorporar los cambios y a la vez no evolucionar al margen de los sentimientos fundamentales de la sociedad total, así también todo examen de las futuras Reglas deberá tener en cuenta que el "progresismo" de algunas partes del mundo no siempre puede ser aceptable en otras partes del mismo y que la diferencia de perspectivas y metas filosóficas será siempre un factor que complicará la formulación de normas nuevas para el tratamiento de los delincuentes.

112. Otra preocupación para el próximo decenio, y para decenios sucesivos, será la importancia de asegurar no sólo que se acelere el desarrollo económico y social en todos los países, sino también que sus beneficios se distribuyan equitativamente. Es de esperar que continúe el interés creciente por el medio humano y la calidad de la vida. El sistema correccional de todo país mejorará en la medida en que se lo incluya en la perspectiva más amplia de la planificación y se lo ponga en relación más directa con el desarrollo nacional. Después de todo, muchos de los problemas a que atiende la justicia penal y que hicieron necesario redactar las Reglas derivan de los recursos que invierte un país y de las consecuencias de estas inversiones para su crecimiento económico y su progreso nacional. Son estas inversiones, por ejemplo, las que aumentan la población, fomentan el crecimiento urbano y amplían la movilidad social. La necesidad de prisiones y, por tanto, de redactar las Reglas surgió quizá porque la planificación y el desarrollo eran insuficientes o faltos de perspectiva. De la misma manera, la

observancia y el perfeccionamiento de las presentes Reglas pueden estar relacionadas más estrechamente de lo que a veces se reconoce con una planificación y un crecimiento nacional satisfactorios. Si en el proceso de planificación económica y social se prestara atención a la prevención del delito, tal vez fuera ésta la mejor manera de impedir el hacinamiento de las prisiones o de asegurar las oportunidades de empleo necesarias para la rehabilitación. Esta será frecuentemente la mejor forma de aplicar las Reglas. La necesidad también puede ser inventiva. Si las prisiones están atestadas, quizá haya también que considerar la manera de reducir el número de presos recurriendo a la interpretación de las leyes o a la modificación de las disposiciones legales. Esto es especialmente cierto en los países en desarrollo con recursos limitados, donde tal vez valiera la pena preguntarse si realmente necesitan prisiones tales como las que existen hoy día y explorar las posibilidades de utilizar el trabajo de los reclusos en una serie de formas que simultáneamente promovieran su propia rehabilitación y beneficiaran al país, sin tener que recurrir necesariamente al tratamiento entre los muros de la prisión.

113. Los países en desarrollo están en una situación especialmente ventajosa porque todavía no han establecido sistemas demasiado rígidos de tratamiento de los delincuentes. Son ricos en costumbres y tradiciones de los que se podrían derivar procedimientos relativamente originales y ciertamente medios más eficaces de resolver los problemas de defensa social que les acosan. La indemnización fue una vieja costumbre en la mayoría de los países en desarrollo, en tanto que durante mucho tiempo desempeñó un papel relativamente insignificante en las sanciones penales aplicadas por las naciones ricas y más adelantadas económicamente. Pero últimamente estas naciones han vuelto a la indemnización como parte importante de sus sistemas penales. Por tanto, los países en desarrollo tienen la oportunidad de aprovechar y desarrollar con mucha eficacia una institución que ya es local, se entiende bien y es muy eficaz.

114. Una situación paradójica que se produce - y que no puede pasarse por alto - es que hay pruebas de que pese a que carecen de recursos, la mayoría de los países en desarrollo todavía dedica cuantiosas sumas a construir costosos establecimientos que ofrecen el máximo de seguridad, y esto ocurre en un momento en que los países con más recursos intentan romper los límites de un sistema penitenciario rígido de este tipo.

115. Se ha demostrado que la eficacia de otras medidas de tratamiento tales como la libertad vigilada, la indemnización o la suspensión de la condena no es inferior a la de muchos tipos de encarcelamiento. En fecha más reciente se han hecho intentos interesantes por instituir sistemas indirectos de tratar algunos tipos de comportamientos que están prohibidos legalmente, pero que la aplicación de la ley no reprime eficazmente. Alcohólicos o toxicómanos sin hogar han sido "localizados" por la policía o por asistentes sociales, o por voluntarios que trabajan con la policía, y se les han ofrecido servicios clínicos o de otro tipo 39/.

39/ Véase, por ejemplo, el Manhattan Bowery Project iniciado recientemente por el Consejo Coordinador de la Justicia Penal de la Ciudad de Nueva York y el Vera Institute of Justice. En la República Federal de Alemania se intenta utilizar el arbitraje como alternativa a los procedimientos penales. Sin embargo, debe señalarse que hubo actividades de este tipo desde que las primeras organizaciones misioneras establecieron las diferentes formas de libertad vigilada.

Aunque estas opciones no sean adecuadas para todos los delincuentes y de hecho tal vez no satisfagan siempre todos los requisitos de la justicia en un caso determinado, en general es evidente que se podrían utilizar con mayor amplitud y economía para mitigar el régimen penitenciario de personas cuyo tratamiento y rehabilitación no pueden menos de perjudicarse por una larga separación de la comunidad.

116. Las distintas medidas aplicadas a los reclusos en prisión preventiva tales como la liberación con caución personal, la fianza, la aceptación de la obligación de comparecer y otros métodos conexos han estimulado por sí mismas la tendencia a utilizar medidas diferentes de la prisión y a instituir sistemas avanzados de tratamiento con el apoyo de la comunidad. El cumplimiento de condenas durante el fin de semana o la vinculación del tratamiento institucional con la supervisión externa han surgido todos ellos como procedimientos destinados a evitar al recluso los peores efectos de la reclusión cuando resulta ser una forma de tratamiento que el recluso no necesita. En algunos casos esta tendencia ha tenido repercusiones en el ámbito legislativo y provocado cambios en la legislación, la práctica, el procedimiento o la interpretación a fin de incorporar las nuevas medidas.

117. Esta búsqueda de soluciones más viables de los problemas del encarcelamiento y la tentativa de evitar al mayor número posible de personas la experiencia de la vida penitenciaria abren también la puerta a soluciones más viables de los problemas que todavía plantea la población penal residual después de haber explorado todos los demás procedimientos. También permite prestar más cuidados a los individuos que hay que encerrar entre los muros de la prisión y promueve la individualización del tratamiento, a la vez que hace posible experimentar mayor número de técnicas de tratamiento de grupos. Con esto se reconoce el derecho básico del recluso al trabajo, al que se da sentido procurando que contribuya al crecimiento nacional, además de ser un proceso de rehabilitación. Esto permite integrar al recluso en el cauce de la vida nacional y reducir el costo de su mantenimiento, aparte de poder relacionarlo, en caso necesario, con la indemnización de la víctima.

118. No debe imaginarse que esta sugerencia de dar muestra de mayor inventiva y de analizar el significado real del tratamiento penal implique que haya que descartar en todos los casos los procedimientos anticuados. Para muchos países esto sería financieramente imposible. Sin embargo, cuando en la política y la práctica básicas de las prisiones se expresa que la rehabilitación es el papel y el objetivo del trabajo correccional, entonces es posible establecer subdivisiones funcionales e introducir innovaciones imaginativas que pueden facilitar el tratamiento. Por ejemplo, lo que se llama en este documento terapia del medio no requiere más recursos, sino más bien una nueva perspectiva y una nueva forma de enfocar los problemas dentro de la prisión. El modus operandi de esa terapia depende no del uso efectivo de los funcionarios de prisiones, sino de cómo se les capacite para que entiendan su labor básica y su capacidad para inducir a los reclusos a cambiar sus propias circunstancias de modo que puedan llegar efectivamente a formar parte de lo que se ha llamado una "comunidad terapéutica". Se han adaptado con éxito edificios que no fueron diseñados específicamente para que sirvieran de prisiones a fin de convertirlos en instituciones abiertas 40/.

40/ Por ejemplo, en el estado de São Paulo, Brasil, varias escuelas prácticas de agricultura que no habían dado los resultados esperados fueron convertidas en instituciones abiertas.

Cuando hay escasez de personal y de materiales, a menudo es posible movilizar la comunidad para que ayude a proporcionar nuevos servicios, lo que es cierto sobre todo cuando la reclusión no lleva aparejada un gran baldón 41/. Esta última posibilidad de hacer participar a la comunidad tiene además la ventaja de ensanchar la corriente favorable a una unión más estrecha entre las personas fuera y dentro de establecimientos penitenciarios.

119. El planeamiento de la aplicación futura de las Reglas requerirá determinar con cierta aproximación la población penal futura mediante proyecciones basadas en el crecimiento estimado de la población, en los mayores derechos de los delincuentes, en la forma de enfocar el tratamiento del delincuente y en las diversas sanciones que las tendencias de la sociedad parecen sugerir. Todas estas estadísticas pueden utilizarse para capacitar a los funcionarios de prisiones, y su compilación puede ser parte del trabajo de los reclusos. Quizá se pueda integrar esa capacitación en la aplicación regular de las reglas y la realización de investigaciones. Esto sugiere que hay amplias posibilidades de experimentación y flexibilidad al intentar conseguir no sólo condiciones mejores conformes con las reglas básicas, sino también métodos de tratamiento más eficaces e imaginativos.

B. Educación, publicidad e información

120. Cualesquiera que sean las presiones morales o internacionales que se reflejen en las Reglas Mínimas, en este documento se ha considerado necesario reiterar frecuentemente el hecho de que la efectividad práctica de las Reglas depende en gran medida de la forma en que lleguen a penetrar en la legislación, los reglamentos administrativos o la práctica correccional nacionales y locales. La posibilidad de incorporar las reglas al derecho y a la práctica nacionales y locales dependen a su vez del grado en que las publiquen, propaguen y entiendan todas las personas que puedan estar relacionadas con sus normas o interesadas en ellas. Esto implica que las Reglas deben ser conocidas y entendidas por una amplia gama de profesionales y no profesionales en todo el mundo, desde los encargados de formular las políticas nacionales hasta los funcionarios de los establecimientos correccionales 42/, los reclusos y sus familias y una multitud de organizaciones y personas voluntarias interesadas en los múltiples y diferentes aspectos de la reforma penal. Esto sugiere la necesidad de realizar una campaña internacional de divulgación de las Reglas en gran escala que todavía no se ha emprendido.

121. Divulgar más las Reglas Mínimas entre el público en general y el "público especializado" supone disponer de mayores recursos y una colaboración más estrecha entre las Naciones Unidas y los Estados Miembros. En muchas partes del mundo, el público en general sigue ignorando la existencia de las Reglas, e incluso en los países en que se las conoce no siempre se aprecia su importancia. Las Reglas

41/ J. Carlos García Basalo, artículos sobre los obstáculos a la aplicación de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos en la América Latina, Revista Internacional de Política Criminal, No. 26 (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 70.IV.1).

42/ En algunos países, por ejemplo, Finlandia, Polonia y Yugoslavia, las Reglas Mínimas se utilizan como material educativo en la capacitación del personal de los establecimientos correccionales.

no han sido traducidas todavía a todos los idiomas, y es obvia la necesidad de darles más publicidad mediante folletos, películas y programas de radio y televisión. En todas partes los aspectos especiales de las Reglas necesitan que se les den la importancia y la interpretación que sean conformes con las condiciones locales 43/.

122. Debe prestarse atención a la importancia de ordenar que se fijen las Reglas en lugar visible en todos los establecimientos penales y correccionales donde no se haya hecho todavía. Por lo menos en los países que observan escrupulosamente las Reglas no debiera haber reparo alguno en exhibirlas, y en otros países las autoridades demostrarían su buena intención dándoles esa publicidad interna. Obviamente, hay el peligro de que esa exhibición de ciertas Reglas que un país podría tener dificultades en aplicar a la letra podría producir una avalancha de peticiones o quejas contra las condiciones existentes. Se podría coadyuvar a este proceso mediante la publicación de avisos extraordinarios que indicaran la condición precisa de las reglas internacionales en relación con las leyes y los reglamentos locales.

123. Por ejemplo, a este respecto cabe señalar que existe la obligación de que el Convenio de Ginebra relativo a los prisioneros de guerra se fije en lugar visible en todos los campamentos de prisioneros de guerra 44/. Aunque las Reglas Mínimas no tienen la fuerza de una convención entre naciones, fijarlas en un lugar visible donde puedan verlas los reclusos sería sin embargo un gesto de buena fe que la mayoría de los países podrían muy bien permitirse.

124. Como la educación y la publicidad son las formas de aplicación menos ofensivas para las nociones tradicionales de soberanía, constituyen los cauces de acción más probables para el futuro inmediato. Se podrían aumentar los fondos disponibles para estos proyectos, fondos que se podrían canalizar adecuadamente a través del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Defensa Social 45/, pues en opinión del Secretario General "un programa de información pública bien meditado y universal es, en realidad, un programa de aplicación - contraparte esencial de las actividades básicas de la Organización" (A/6301/Add.1).

125. Sin embargo, debe reconocerse que: a) los informes que solicita el Secretario General; b) la inclusión de este tema en el programa de la reunión que celebró el Grupo Consultivo de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en Ginebra en agosto de 1968; c) los debates sobre las Reglas Mínimas que tuvieron lugar en las reuniones regionales preparatorias de Africa, América Latina y Asia, celebradas en 1969; y d) el Congreso para el que se preparó el presente documento de trabajo son todos ellos elementos de una nueva iniciativa encaminada a destacar las Reglas y estimular el interés por ampliar su aplicación.

43/ Véase el análisis de las limitaciones de la publicidad de las Reglas en el resumen preparado por la Secretaría de las Naciones Unidas relativo a la aplicación de las Reglas Mínimas, en Revista Internacional de Política Criminal, No. 26, 1969 (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 70.IV.1).

44/ Artículo 84 del Convenio de 1929 y artículo 41 del convenio de 1949.

45/ Establecido por el Consejo Económico y Social en su resolución 1086 B (XXXIX).

C. Asistencia técnica

126. Una de las maneras más eficaces de difundir las normas de política que formulan las Naciones Unidas en el campo de la defensa social, al igual que en otros campos, es el asesoramiento que dan expertos a los gobiernos dentro del programa de cooperación técnica. No obstante, ha habido una acusada disminución de la asistencia técnica que se presta a los países en desarrollo en relación con los diferentes aspectos de la defensa social, incluido el trabajo correccional. Causa asombro observar que el número de expertos de las Naciones Unidas en defensa social sobre el terreno disminuyó de nueve en 1967 a solamente dos en 1969.

127. Son muchas las razones de esta grave disminución de la cooperación técnica en el campo de la defensa social, pero el problema principal no es la falta de fondos de asistencia técnica. Fundamentalmente se trata de una cuestión de prioridades de cada gobierno. Preocupa que tanto los organismos internacionales como los gobiernos parezcan dar tan poca prioridad en sus programas de desarrollo al campo específico de la defensa social, que no se hagan solicitudes de asistencia técnica o que, si se hacen, se les dé demasiado poca prioridad para que lleguen a poder ejecutarse. Los fondos y los intereses se orientan en otras direcciones que los planificadores nacionales consideran que pueden contribuir más al desarrollo.

D. Cuestiones pendientes

128. Dado que las Reglas representan actualmente una frontera moral comúnmente aceptable del tratamiento de los reclusos, quedan algunas cuestiones que se han discutido en este documento de trabajo sin intentar darles una solución definitiva. La respuesta a estas cuestiones determinará en gran parte el papel, la función y los efectos de las Reglas Mínimas en el próximo decenio. Estas cuestiones son las siguientes:

a) ¿Las Reglas deberían seguir siendo sustancialmente idénticas, pero ajustándolas ligeramente para atender a las necesidades surgidas desde que fueron aprobadas? ¿O podría hacerse esto solamente con estudios sobre su interpretación?

b) ¿Habría que volver a redactar completamente las Reglas para hacerlas concordar con las formas y las variantes modernas de tratamiento? ¿Representan, en su forma actual, el enfoque más eficaz de los métodos modernos de corrección y rehabilitación?

c) ¿Deberían extenderse las Reglas a otras categorías de personas detenidas o a otros tipos de delincuentes en función de los distintos tipos de tratamiento o de sanción, excluida la reclusión?

d) ¿Deberían dividirse las Reglas en dos partes, una relativa a los derechos humanos y la otra al tratamiento? Si no se pudieran separar enteramente, ¿deberían establecerse dos divisiones según el énfasis, o incluso tres, a fin de incluir normas orientadoras para los dos tipos de reglas?

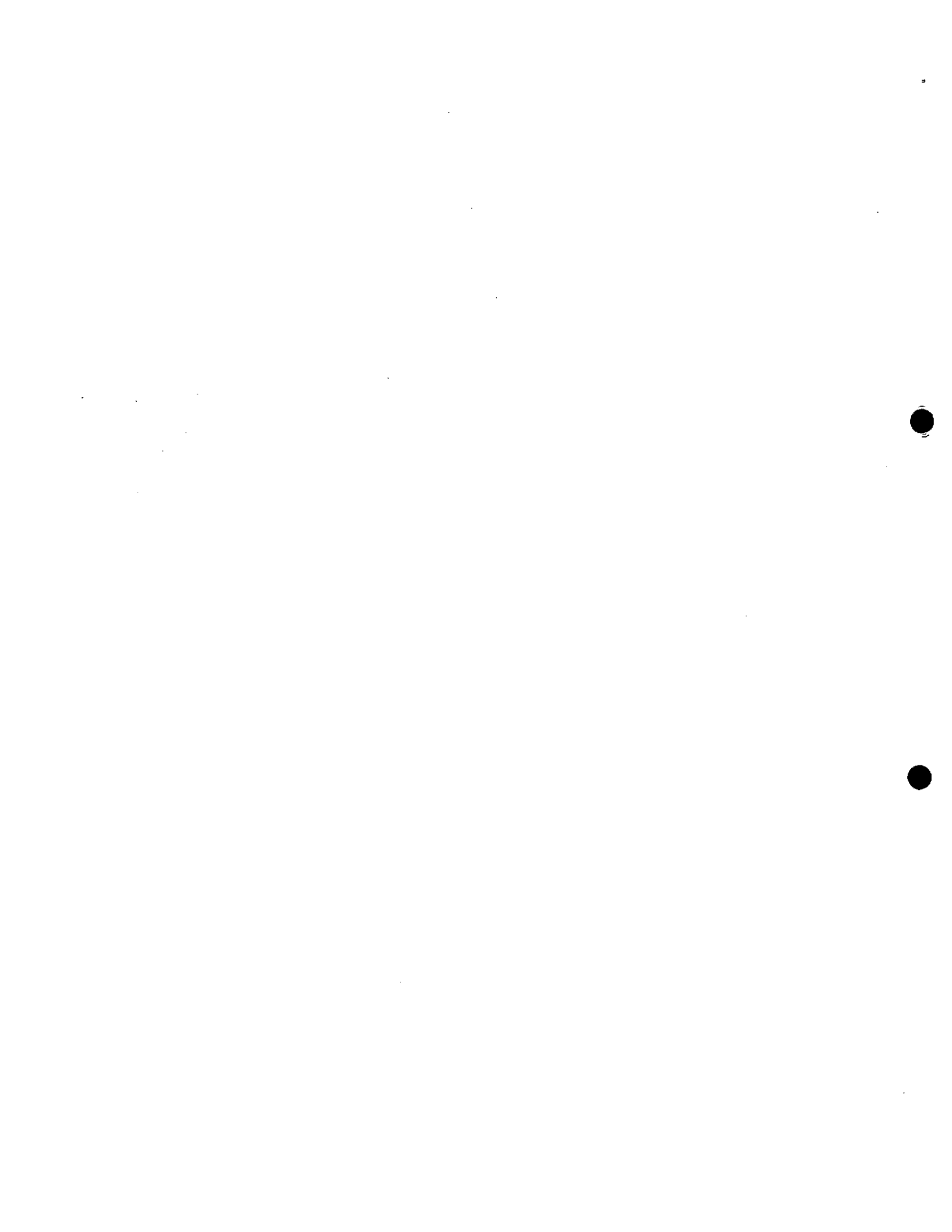
e) ¿Debería concentrarse el trabajo en asegurar la adopción y aplicación de las Reglas en todo el mundo? ¿Cómo habría que hacer esto? ¿Solicitando información con mayor regularidad? ¿Enviando cuestionarios más detallados? ¿Incorporando las Reglas en una convención? ¿Solicitando la sanción de la Asamblea General de las Naciones Unidas?

f) ¿Habría que dedicar más atención a obtener una situación jurídica más clara para las Reglas, por ejemplo, convertirlas en una declaración universal o en una convención? ¿Podría mejorarse el mecanismo de aplicación?

g) ¿De qué manera deben o se pueden utilizar las Reglas para promover ideas y conceptos nuevos de tratamiento y rehabilitación de los presos? Por ejemplo, ¿no deberían tener por objeto promover un enfoque de la reforma penal más compatible con la política de desarrollo nacional de cada país?

129. Algunas de estas cuestiones se superponen necesariamente. La respuesta a algunas cuestiones dependen de las que se den a otras. Lo que se haga con las Reglas en el futuro es realmente un problema de múltiples aspectos, y en este documento se han enumerado para su consideración los aspectos de una sola cuestión en vez de enumerar una serie de problemas relacionados entre sí, pero independientes.

130. Está claro que un solo Congreso no puede esperar resolver todos estos problemas en unos cuantos días de discusión. Pero que si es posible que esta oportunidad de examinar las Reglas en una tribuna internacional pueda marcar la pauta de los futuros trabajos que se hagan para aplicarlas mejor, revisarlas o mejorar su condición jurídica. Después de todo, han pasado quince años desde que fueron objeto de ese tipo de examen, y quizá transcurran otros quince años antes de que vuelva a presentarse una ocasión parecida.



ANEXO

A. Aplicación

1. El 6 de noviembre de 1967 el Secretario General de las Naciones Unidas envió a todos los Estados Miembros una encuesta relativa a la aplicación de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. El texto de la encuesta se reprodujo en un anexo a la carta, que decía así:

"Anexo a la nota del Secretario General sobre la aplicación de las Reglas Mínimas

Encuesta relativa a la aplicación de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.

1. Grado en que las Reglas Mínimas se han incorporado en la legislación nacional
 - a) Sírvanse dar una lista de todas las nuevas leyes, decretos y reglamentos relativos al tratamiento de los reclusos y la administración de los establecimientos penales y correccionales, que se han promulgado en los diez últimos años. Indíquense cuando sea posible las secciones pertinentes en que se observa la influencia de las Reglas Mínimas.
 - b) Enumérese toda enmienda introducida en los diez últimos años en las leyes existentes, reglamentados, etc., que rigen el tratamiento de los reclusos y la administración de establecimientos penales y correccionales. Indíquese cuando sea posible si la enmienda constituye una respuesta a una disposición determinada de las Reglas.
2. Reseña general sobre la aplicación de las Reglas y progresos realizados
 - a) Esta sección tiene por objeto disponer de una evaluación acerca del grado en que se aplican las Reglas Mínimas, con énfasis en la práctica real. Por consiguiente se sugiere que al proporcionar esta evaluación se examine separadamente cada regla, de ser posible, y se haga una breve exposición en cuanto a su aplicación.
 - b) Sírvanse dar un breve informe general sobre las prácticas en vigor en el tratamiento de los reclusos en su país. Compárense estas prácticas en relación con las correspondientes disposiciones de las Reglas. En esta sección se debe insistir en la práctica real más bien que en las disposiciones legislativas. Por ejemplo, la Regla 40 recomienda que: "cada establecimiento deberá tener una biblioteca para el uso de todas las categorías de reclusos ..." Debe compararse esta disposición con la práctica real seguida en su país.

c) Sírvase proporcionar un informe general sobre los programas realizados en los diez últimos años en la promulgación y aplicación de leyes, reglamentos, etc., relativos al tratamiento de los reclusos y la administración de los establecimientos correccionales. De ser necesario indiquense los campos concretos en que se ha efectuado un notable progreso.

3. Dificultades y obstáculos a que se ha hecho frente

a) Sírvanse informar acerca de todo problema especial o dificultad esencial que haya surgido en la aplicación de las Reglas, o los obstáculos que hayan impedido su aplicación.

b) Sírvanse proporcionar información sobre las medidas adoptadas o previstas en su país para la aplicación de las Reglas.

c) A este respecto sería útil también recibir datos suplementarios sobre las desviaciones de las Reglas Mínimas, con carácter experimental o previstas, todavía no sancionadas por la legislación pero que pudieran constituir una base para un examen ulterior y quizá para introducir modificaciones o perfeccionamientos en las Reglas Mínimas."

2. Cuarenta y cuatro países contestaron a la encuesta, y la Secretaría encargó un análisis especial de la información recibida para someterlo al Congreso. Los resultados de este estudio pueden resumirse así:

Grado en que las Reglas Mínimas se han incorporado en la legislación nacional

1) Once países pusieron de relieve la influencia de las Reglas sobre la legislación penitenciaria en ellos promulgada.

2) Doce países manifestaron que tienen en cuenta las Reglas en los procedimientos administrativos que aplican.

3) Cinco países señalaron que no necesitaban seguir las Reglas porque sus sistemas ya habían rebasado los requisitos mínimos. Ahora utilizaban medidas que las Reglas consideran experimentales.

4) Tres países señalaron concretamente que no habían modificado su legislación en los últimos diez años.

5) Los países restantes comunicaron que normalmente no habían basado sus sistemas en las Reglas, pero que las seguían en la medida en que eran compatibles con su legislación.

3. Cinco países señalaron también que habían traducido las Reglas a sus respectivos idiomas.

4. Posiblemente uno de los mejores medios de lograr que los países cumplan las Reglas sin que haga falta una supervisión internacional es evidentemente que se promulguen como ley interna en los Estados Miembros. En la reunión preparatoria regional celebrada en Africa en noviembre de 1969 se mencionó un caso ocurrido en un país del Africa occidental, en que el recurso de apelación de un penado contra las condiciones de su encarcelamiento, fundándose en que no se atenían a las Reglas, fue desestimado porque éstas no formaban parte del derecho interno. La validez de esta decisión es indiscutible - las Reglas no tenían fuerza de ley interna - pero el fallo pone de relieve que la validez y la fuerza internas de estas Reglas, formuladas para que sirvieran de orientación internacional, dependen en última instancia de las decisiones legislativas y administrativas que las Reglas inspiren en los países interesados.

5. Nunca se pretendió que las Reglas Mínimas constituyeran un documento formal como un modelo de código penal o una encíclica permanente que había que seguir sin más consideraciones; la idea que se persiguió con ellas fue dar principios humanitarios generales que sirvieran de orientación a los sistemas correccionales, e incidentalmente presentar un tipo de documento dinámico y continuo, revisable en función del "pensamiento contemporáneo". Al mismo tiempo, la aceptación de tal orientación suele implicar la promulgación de legislación interna, la toma de decisiones legales internas, o la adopción de decisiones administrativas de naturaleza análoga. Quizá una de las cuestiones que pueden discutirse ahora es si no habría que revisar las Reglas de forma tal que constituyeran un documento básico susceptible de ser incorporado en parte, si no in toto, en el sistema jurídico o administrativo de los diferentes países.

Reseña general sobre la aplicación de las Reglas

6. En el estudio se procuró buscar un formato para presentar la información enviada por tantos países sobre cada una de las noventa y cuatro Reglas. Se decidió distribuir las respuestas en las categorías siguientes:

- a) Aplicada (según la respuesta);
- b) Aplicada (por deducción);
- c) Aplicación parcial;
- d) Reconocimiento de principio;
- e) No se formulan observaciones;
- f) No se aplica;
- g) No es aplicable.

a) La categoría Aplicada (según la respuesta) se usó para indicar que la respuesta del gobierno mencionaba expresamente que aplicaba la regla respectiva. Este calificativo se utilizó por ejemplo, cuando un gobierno informó que aplicaba o cumplía una determinada regla o que su práctica era conforme con ella, o cuando describió su práctica respecto de la regla y la descripción concordaba básicamente con lo que disponía la regla.

b) La categoría Aplicada (por deducción) se empleó para indicar que en opinión de los investigadores una determinada regla era aplicada plenamente por el país informante, pero que éste no había incluido en su respuesta una declaración expresa a tal efecto. Esto se dedujo de las respuestas gubernamentales, o si un gobierno no exponía directamente su práctica respecto de una regla, después de

estudiar sobre todo los folletos, los textos de leyes o reglamentos y las demás información que ese gobierno adjuntaba a su respuesta para explicar su sistema.

c) Aplicación parcial es una categoría amplia y subjetiva que se utilizó en tres casos. Primero, cuando un gobierno informaba expresamente que no aplicaba plenamente una regla; segundo, cuando un gobierno informaba que aplicaba parte de una regla, pero no formulaba ninguna observación respecto de otra parte de esa misma regla; y, tercero, cuando en la respuesta de un gobierno relativa a una determinada regla no se decía expresamente si se aplicaba o no y sólo podía deducirse que se aplicaba parte de la regla porque así se daba a entender en la respuesta o porque no se podía hacer deducción alguna respecto de toda una regla y sí solamente respecto de una parte de la misma.

d) La categoría Reconocimiento de principio, en contraste con la categoría "aplicación parcial", se utilizó cuando un gobierno comunicaba en su respuesta (o el investigador deducía de ella) que no aplicaba en absoluto una regla, pero que desearía poder hacerlo. Esta categoría se empleó, por ejemplo, cuando un gobierno comunicó (o se dedujo) que sus cárceles estaban atestadas y que no podía alojar a cada preso en su propia celda por la noche, pero que estaba planeando o construyendo más prisiones para subsanar esta situación.

e) La categoría No se formulan observaciones se empleó cuando no pudo encontrarse en el informe de un gobierno ninguna declaración relativa a la regla correspondiente.

f) La categoría No se aplica se utilizó cuando un gobierno comunicó expresamente (o se dedujo) que no aplicaba una regla consciente o intencionalmente.

g) La categoría No es aplicable se empleó para indicar que el gobierno informante no creía que una regla determinada le fuera aplicable. Este criterio se utilizó (por ejemplo) respecto de la Regla 94 cuando un gobierno informó que no tenía prisión por deudas ni presos civiles.

7. Las categorías en que se han dividido las respuestas presentan dos problemas de invalidez. En primer lugar, las distintas categorías fueron establecidas por los investigadores y no por los gobiernos que respondieron a la encuesta. Por tanto, para que las categorías sean válidas a este respecto, en las futuras encuestas debería permitirse a los gobiernos verificar las categorías utilizadas. En segundo lugar, en este estudio fue imposible tener en cuenta las diferencias culturales en la aplicación de las Reglas Mínimas. Lo que se considera trato adecuado de los presos en una cultura puede ser totalmente inaceptable en otra. Así, si la cultura de un país considera el aislamiento de otros presos como uno de los castigos más crueles e inhumanos que puede imponer, actualmente no hay forma alguna de comparar el grado en que ese país aplica las Reglas con el de otro país que considera ideal acomodar a todos sus presos en celdas individuales.

8. Utilizando estas categorías e indicando la frecuencia con que se repetían en relación con las noventa y cuatro Reglas, se completó el cuadro siguiente de la situación existente en la muestra de países estudiada.

Resumen de la frecuencia de las respuestas

9. Total de respuestas: 5.487

<u>Respuestas</u>	<u>Frecuencia</u>	<u>Porcentaje</u>
a) Aplicada (según la respuesta)	3.321	60,52
b) Aplicada (por deducción)	222	4,05
c) Aplicación parcial	533	9,71
d) Reconocimiento de principio	142	2,58
e) No se formulan observaciones	1.211	22,07
f) No se aplica	33	0,60
g) No es aplicable	25	0,46

10. Pueden plantearse varias cuestiones en relación con la representatividad de la muestra y la fiabilidad y validez de los resultados obtenidos. Obviamente la muestra era sesgada porque solamente contestaron cuarenta y cuatro países. Podría argüirse que los países que aplican las Reglas en mayor o menos grado son los que estaban más interesados en enviar una respuesta. Además, se plantea el problema de la medida en que la respuesta refleja la práctica efectiva o quizá más bien las opiniones y los deseos de los países que han respondido. También es difícil determinar las diferencias de aplicación de las Reglas en determinados países, especialmente los que tienen un sistema federal o una gran autonomía administrativa local, o ambas cosas, y en distintos tipos de instituciones. Limitaciones de tiempo y de procedimiento no han permitido tampoco hacer una evaluación socioeconómica completa de la muestra. Por ejemplo, habría sido útil haber intentado indicar el nivel de desarrollo económico y social de los países que han respondido y de los que no lo han hecho, así como haber estudiado las respuestas en función de esos datos sobre el nivel de crecimiento o desarrollo a/.

B. Observaciones detalladas sobre las Reglas

11. Regla 6 No se practica la discriminación en la mayoría de los países, aunque muchos de los reglamentos de prisiones reconocen que el tratamiento debe ser individualizado. Un país mencionó la abolición de la división de los reclusos por castas en las prisiones. En general se respetan las creencias religiosas y los preceptos morales.

12. Regla 7 La mayoría de los países tiene registro, como se ha indicado anteriormente. Varios países anotan la fecha más temprana de libertad con remisión, así como los castigos y las recompensas.

a/ En un estudio experimental independiente sobre la aplicación de las Reglas Mínimas efectuado por la Asociación Internacional de Ayuda a los Prisioneros se intentó clasificar los niveles de desarrollo de los países incluidos en la muestra de ese estudio. Véase Revista Internacional de Política Criminal, No. 26 (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.70.IV.1). Sin embargo, se reconoció que en el mejor de los casos tal clasificación era aproximada y subjetiva y se basaba en datos insuficientes, y que no podía reflejar las variaciones, superposiciones y complejidades que entrañaba tal intento. Además, se dijo que en el campo del comportamiento delictivo y de su tratamiento ningún país es realmente "desarrollado".

13. Regla 8 Los países procuran separar a los reclusos según la edad, el sexo, los antecedentes penales y los motivos legales de su reclusión, pero el hacinamiento de las prisiones y la falta de establecimientos penitenciarios todavía son un gran obstáculo para lograr esta separación. Dos países europeos y un país africano sugirieron una solución parcial consistente en permitir que los presos que den su consentimiento sean colocados con reclusos de otras categorías cuidadosamente seleccionados (por ejemplo, jóvenes con delincuentes adultos primarios). A veces se permite la reunión de penados para sesiones de terapia. Varios países están de acuerdo en que los alcohólicos, los toxicómanos y las personas mentalmente anormales no deben ser tratados en prisiones, sino en otros establecimientos y quizá por procedimientos civiles más que penales. Diez países comunicaron que han promulgado legislación sobre reformatorios separados o instituciones Borstal; dos países industrializados informaron que tenían programas de asistencia social comunal para jóvenes en vez de tribunales de menores.

14. Reglas 9 a 14 Por lo menos diecisiete países señalaron que sus prisiones son anticuadas, están mal diseñadas y no reúnen los requisitos aceptables mínimos para el alojamiento de reclusos. Incluso las prisiones de nueva construcción carecen a menudo de retretes individuales o instalaciones suficientes que protejan la intimidad individual. Se observó una clara división entre los países que prefieren el castigo en celdas individuales y los que tienen celdas colectivas. Varios de los países asiáticos mencionaron concretamente que los dormitorios son más adecuados al preso asiático. En un país europeo los dormitorios están subdivididos en cuartos, cada uno de los cuales tiene una pequeña taquilla para que el preso goce de más intimidad. En otro país europeo las celdas comunales pueden tener un salón de estar común. En tanto que otro ha logrado con éxito alojar a dos reclusos por celda. Un país que tolera las relaciones homosexuales más que la mayoría de otras naciones no colocará en la misma celda a un homosexual conocido con un recluso que no sea homosexual.

15. Regla 17 1) Un país indicó que la vestimenta de los reclusos en sus establecimientos penitenciarios no difiere de la que se lleva en la calle; otro distingue a los reclusos dándoles prendas de vestir de colores diferentes; algunos países asiáticos informaron que proporcionaban a los reclusos ropa de trabajo y de descanso.

16. Reglas 20 y 21 Estas Reglas suscitaron el comentario de un país, que probablemente aprobarían algunos más, de que la alimentación que proporciona a los reclusos es más completa que la que consumen ordinariamente las personas libres con ingresos bajos. Otro país declaró que sus instalaciones recreativas para los reclusos podían compararse con las de algunos clubes locales exclusivos. Esto plantea todo el problema de la inferioridad de derechos en muchos de los países en desarrollo, y quizá en algunos de los países desarrollados, en el sentido de que las necesidades básicas de los reclusos están mejor atendidas que las de muchas personas pobres fuera de las cárceles. Desde luego, la respuesta ha sido siempre que no se puede pretender ofrecer condiciones de vida inferiores a las peores existentes fuera de las prisiones y que el castigo está en la privación de la libertad y no en las condiciones de vida. En relación con el párrafo 1 de la Regla 21, relativo a las instalaciones para ejercicio físico adecuado, varios países indicaron que el confinamiento en una celda priva a veces a los reclusos de su derecho a ejercicio físico.

17. Regla 23 2) Las diferencias de cultura son muy obvias en las respuestas a esta pregunta. Algunos países permiten que se aplase el cumplimiento de la condena de las mujeres embarazadas. Otros limitan a un período determinado (que varía de seis meses a siete años) El tiempo que los niños pueden permanecer con sus madres presas a partir del nacimiento. Un país de Europa no permite que las mujeres lleven consigo a sus niños a la prisión, en tanto que un país africano se opone a la costumbre de separar al niño de corta edad de su madre.
18. Regla 25 1) Las respuestas indicaron que ésta era quizá la regla que se aplicaba con menos efectividad. Sólo se aplica en parte en la mayoría de los países porque el nivel actual de los servicios médicos es muy bajo no sólo para los reclusos, sino también para toda la población. Sin embargo, el espíritu de la regla se aplica en el sentido de que los reclusos enfermos reciben la visita de un médico "en caso necesario" o "regularmente", aunque esto a veces signifique que la visita médica sólo se hace en casos de emergencia.
19. Regla 28 2) Respecto de la aplicación de esta regla relativa a la conveniencia de establecer sistemas de autogobierno, varios Estados comunicaron que había consejos asesores formados por reclusos.
20. Regla 29 c) En respuesta a la pregunta relativa a esta Regla, dos países comunicaron que existían consejos de disciplina compuestos en parte de los propios presos.
21. Regla 30 Aunque en general se cumple esta Regla, parece que en casos de emergencia se puede tener a los presos en celdas de castigo hasta que se tome una decisión sobre la falta que han cometido.
22. Regla 31 Esta Regla se opone a las penas corporales y al uso de celdas oscuras para imponer castigos. Cuatro países informaron que todavía utilizaban las penas corporales, y tres indicaron la existencia de celdas oscuras. Sin embargo, la mayoría de los países han abandonado estos métodos enteramente, e incluso los países que no cumplen esta Regla suelen indicar que este tipo de castigo sólo se impone raras veces.
23. Regla 32 Cinco países informaron que ya no autorizaban a reducir la ración alimenticia como sanción.
24. Regla 33 Contrariamente a lo que dispone la Regla 33, varios países todavía utilizan grillos para los presos. Al parecer las leyes sobre reglamentos de prisiones a menudo no distinguen entre las esposas y los demás tipos más restrictivos de grillos. Podría señalarse de pasada que si se considerara la posibilidad de actualizar esta Regla, tal vez fuera pertinente estudiar el uso reciente de medios químicos de coerción y decidir si el empleo de drogas o gases lacrimógenos para calmar o impedir disturbios debería estar sujeto a la supervisión de un oficial médico,
25. Regla 36 De conformidad con la intención de la Regla 36, pero rebasándola, varios países escandinavos permiten dirigir cartas sin censurar a los ombudsmen. En cambio, en otras partes del mundo la presentación de una queja no suspende la ejecución de un castigo y las peticiones colectivas pueden estar prohibidas enteramente.

26. Regla 37 La correspondencia y las visitas suelen reglamentarse según el tiempo transcurrido de encarcelamiento, y su periodicidad varía normalmente entre una vez al mes y dos veces a la semana. El espíritu de esta regla requeriría como mínimo una carta y una visita al mes. Debería pagarse el franqueo a los reclusos que carecen de fondos. Algunos de los países escandinavos informaron que habían ensayado el procedimiento de no someter a censura la correspondencia de los reclusos, en tanto que otros países todavía restringen la correspondencia en lenguas extranjeras. Varios países siguen prohibiendo los periódicos en la prisión, lo que es contrario a la Regla 39.

27. Regla 39 Algunos países han iniciado un sistema de visitantes voluntarios que asesoran a los reclusos o dan conferencias sobre temas diversos. Las universidades son una posible fuente de voluntarios. Organizaciones privadas y grupos de ciudadanos también pueden ayudar a atenuar el aislamiento del recluso de la comunidad.

28. Regla 40 Una innovación interesante de la situación prevista por la Regla 40 (que se refiere a las bibliotecas y los libros) es que los países escandinavos han integrado las bibliotecas de sus prisiones en las redes de bibliotecas urbanas, de modo que en las prisiones sólo queda una pequeña biblioteca de obras de consulta. Servicios de intercambio de libros y bibliotecas móviles atienden a instituciones penitenciarias en algunas regiones africanas y asiáticas.

29. Regla 43 Respecto de los objetos que los reclusos pueden conservar en su poder, varios países asiáticos y europeos les permiten conservar los anillos de boda y los retratos familiares.

30. Regla 44 Aunque en general se respeta esta regla, que trata del permiso de salida en caso de emergencia, varios países indicaron que se podía afirmar que ese permiso sigue siendo más una concesión que un derecho.

31. Regla 47 Más de veinte países, principalmente de Europa y América Latina, han creado sus propias escuelas centrales o regionales de capacitación. Algunos países africanos informaron que enviaban a algunos funcionarios de prisiones al extranjero para capacitarse. En Asia se han organizado cursillos en el Instituto de las Naciones Unidas de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente para Asia y el Lejano Oriente, y además se han concedido becas para capacitación en América, Australia y Europa. En dos países hay revistas que contienen traducciones de artículos importantes sobre tratamiento correccional. En un país escandinavo las propias Reglas Mínimas se distribuyen a los funcionarios de prisiones y se utilizan para capacitar al personal nuevo. Varios países latinoamericanos estimulan a los funcionarios de prisiones a que propongan soluciones de los problemas que plantea la aplicación de los reglamentos de prisiones.

32. Regla 49 Por lo menos veinte países señalaron concretamente que necesitaban más personal del que disponían actualmente. Algunos países han sugerido que se capacitara a personal de vigilancia para desempeñar funciones de especialistas. Un país escandinavo ha nombrado a un funcionario especial para que coordine las actividades del personal especializado de tres instituciones.

33. Regla 55 Más de ocho de los países informantes (principalmente europeos y latinoamericanos) indicaron que tenían un sistema de inspección judicial de los establecimientos correccionales (como recomienda esta regla). En varios de esos países el juez supervisa todo el proceso de tratamiento y debe aprobar cualquier modificación del régimen del recluso, incluidos las recompensas y los castigos. Además, varios países tienen un departamento o un comité que proponen enmiendas a la legislación penitenciaria para modernizar sus reglas y ayudar a aplicar la legislación.

34. Regla 60 El problema de la condena influye en la aplicación del modelo de rehabilitación. La ley puede prescribir una pena de prisión larga o corta sin tener en cuenta las necesidades del preso. Varios países han establecido penas indeterminadas, y la autoridad competente tiene facultades discrecionales para recompensar a los penados según el grado efectivo de sus progresos en la rehabilitación. Informes recibidos de América del Norte, Escandinavia y Oceanía indican que para aplicar esta regla se evita imponer condenas cortas recurriendo a otros métodos tales como cumplir la condena durante los fines de semana o aplazar la condena, combinados con la prestación de servicios en la comunidad o el tratamiento no residencial. Varios países comunicaron que han hecho experimentos en conceder vacaciones a penados escogidos que estaban condenados a penas largas, a quienes se autoriza a residir con sus familias en condiciones que se asemejan a las normales en todo lo posible. En algunos países se permite a los penados casarse mientras están en la prisión e interrumpir el cumplimiento de su condena. En más de veinte de los países informantes se concede la libertad condicional, que está prescrita por la ley o se deja a la discreción del administrador de la penitenciaría. A menudo la supervisión de estos penados en libertad condicional corre a cargo de la policía porque no hay bastantes asistentes sociales. Cabe señalarse al respecto, que la libertad vigilada, la prisión y la libertad condicional impuestas en alguno de los países escandinavos pueden cumplirse en cualquiera de los otros países de esta región gracias a acuerdos concertados entre ellos. Las licencias de salida (licencias para visitar el hogar) por períodos que varían de un día a siete semanas y los permisos para asistir a actos de culto o para cursar estudios están permitidos en catorce de los países informantes.

35. Varios países efectúan investigaciones sobre los comportamientos delictivos a fin de sugerir posibles medidas de rehabilitación, descubrir las causas de la criminalidad y ayudar a planear nuevos servicios. Suele ser difícil reunir estadísticas en los países con sistema federal, que señalan que a nivel regional se observan normas inferiores a las aplicadas por la administración central. El reglamento de prisiones de un país latinoamericano recomienda que se fomenten los seminarios y la coordinación regionales entre Estados.

36. Regla 61 Esta regla incluye la protección de los derechos civiles del recluso. Varios países han reconocido recientemente los efectos perjudiciales de las consecuencias del encarcelamiento sobre la rehabilitación. El problema más grave a este respecto es la exclusión de los antiguos reclusos de ciertos tipos de empleo. Algunos países también permiten a los reclusos tener servicios jurídicos en la prisión.

37. En el contexto de la Regla 61, varios países declararon que han utilizado extensivamente la ayuda de la comunidad para completar los servicios penitenciarios. De hecho, en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 2 de la Regla 63, más de veinte países han creado establecimientos abiertos o semiabiertos. Algunos están

dedicados a la agricultura, o la silvicultura, en tanto que otros operan como campamentos de capacitación. Incluso los gobiernos que no poseen tales establecimientos informaron que tenían intención de crearlos tan pronto como se lo permitieran sus presupuestos.

38. Regla 63 4) Algunos países de Africa y Escandinavia han informado que a menudo la comunicación es difícil entre prisiones que están muy alejadas unas de otras. En países extensos problemas geográficos como éstos hacen que haya prisiones pequeñas en regiones alejadas.

39. Regla 66 Al parecer la observancia de esta regla está muy extendida, puesto que la terapia de grupo y la terapia de medio ambiental son procedimientos que están totalmente acreditados en varios de los países informantes. Sin embargo, los expedientes individuales varían mucho. Con frecuencia la opinión pública desfavorable impide que se apliquen del todo proyectos modernos de tratamiento y clasificación. En dos países los guardianes de prisiones todavía forman parte de la organización militar o paramilitar. Trece países informaron que en cada establecimiento tienen un organismo independiente o una junta de tratamiento que prescriben el tratamiento de los nuevos reclusos. Los delincuentes son divididos según el riesgo que presentan para la seguridad, así como en función de factores tales como la gravedad del delito, la reincidencia, el historial médico y mental, el medio de procedencia, la profesión y la educación. Varios países de Asia y Europa reconocen que los privilegios básicos concedidos a un preso no se le deberían retirar como parte del proceso de tratamiento.

40. En la mayoría de los países informantes el trabajo en la prisión significa empleo constructivo y va más allá del simple cuidado de su celda por el recluso.

41. Regla 71 2) Un país escandinavo señaló que cuando se abren nuevas prisiones se construye primero una fábrica y luego la institución. Dos países reconocen por ley el derecho de todos los penados al trabajo. Un país de Africa comunicó que los ingresos que obtiene del trabajo penitenciario aumentaron en un 300% en los últimos cinco años, y además señaló que había una demanda inmediata de trabajadores penitenciarios calificados al ser puestos en libertad.

42. Regla 73 2) Los permisos para trabajar fuera de los establecimientos penitenciarios están autorizados en por lo menos diez de los países informantes. Una dificultad es que el empleo suele ser temporal, ya que la prisión no está cerca del hogar del delincuente.

43. Regla 76 1) Respecto de esta regla, varios países de Europa y América Latina mantienen fondos para indemnizar a las víctimas de delitos. Normalmente tales fondos se financian con los ingresos de los presos que trabajan mientras cumplen sus condenas. Este procedimiento parece estar adquiriendo más popularidad. En muchos países se remunera el trabajo de los reclusos, pero la escala de remuneración varía mucho. La remuneración del trabajo de los reclusos no debe considerarse una gratificación revocable.

44. Regla 77 La mayoría de los países procuran instruir a los presos de alguna manera. En varias regiones se fomenta el empleo de métodos especializados tales como la instrucción en el manejo de máquinas y los seminarios patrocinados por estudiantes universitarios. Un país tiene un centro de estudios para veinte reclusos intelectualmente dotados, y también hace experimentos en combinar los

estudios por correspondencia con instrucción periódica en aulas. La mayoría fomenta los cursos por correspondencia. La edad hasta la que es obligatoria la enseñanza varía y a menudo está directamente relacionada con la capacidad del país para emplear a profesores en los establecimientos penitenciarios. Un país asiático señaló que el alto porcentaje de analfabetismo en su sociedad multirracial y multi-lingüe hace imposible la educación formal, por lo que los establecimientos se concentran en cambio en dar cursos de ética, capacitación social e idiomas.

45. Regla 77 2) Solamente un país informó que en los diplomas concedidos en las prisiones se menciona el hecho de que el estudiante era recluso. En general, no debe indicarse este dato, para que el antiguo recluso no sea objeto de discriminación cuando deba presentar su título a un empleador.

46. Regla 79 Los informes sometidos por los países al Secretario General variaron según el grado de flexibilidad en permitir las relaciones del preso con la familia. Solamente un país prohíbe efectivamente encarcelar a los delincuentes lejos de su hogar. Todos autorizan las cartas y visitas de duración diversa y la concesión frecuente de licencias de salida o de permisos para visitar el hogar, pero solamente unos cuantos permiten las visitas conyugales. Muchos países autorizan a los reclusos a enviar a su hogar parte de su salario.

47. Regla 81 La ayuda postcarcelaria es al parecer cosa novedosa en muchos países, y las disposiciones al respecto son muy desiguales. Varios países tienen albergues, residencias intermedias y centros residenciales de propiedad pública o privada para reclusos liberados, y muchos les proporcionan dinero y prendas de vestir en el momento de su liberación. Un país informó que tiene un programa de orientación preparatoria para la liberación, además de notificar a los reclusos los lugares donde pueden pedir ayuda al ser liberados. Muchos países emplean a asistentes sociales para que ayuden a los presos después de su liberación. La ayuda postpenitenciaria obligatoria se diferencia de la ayuda postpenitenciaria voluntaria en algunos países. Un país escandinavo administra campamentos de trabajo para presos liberados que no tienen alojamiento ni empleo, en tanto que un país asiático ha abierto una colonia penal que sirve de colonia agrícola permanente para ciertos reclusos liberados y sus familias.

48. Regla 82 1) Cabe afirmar que los países tienen suma dificultad en aplicar esta regla. Como se ha indicado ya, esta asistencia sería a menudo más completa que la que se puede dar a grandes secciones de la población total de un país, y con frecuencia hay pocos psiquiatras y sólo puede acudirse a ellos en casos de urgencia. Sin embargo, suele haber servicios para trasladar al recluso a establecimientos públicos donde pueda recibir el tratamiento que necesita. A veces los países industrializados han podido proporcionar servicios psiquiátricos especiales a las prisiones para el tratamiento de los delincuentes que padecen anomalías mentales o perturbación emocional.

49. Regla 82 2) La mayoría de los países tienen que aceptar a alcohólicos y toxicómanos entre la población penal general, pero dos países han estado experimentando la práctica de tratar a los alcohólicos y los toxicómanos como personas enfermas y no como delincuentes. Los cargos pueden quedar reducidos a delitos civiles, y el tratamiento se da en un hospital o en un establecimiento correccional especial.

50. Regla 86 3) La situación que se produce durante el período en que los presos no juzgados permanecen detenidos antes del juicio es importante para este estudio. A veces ese período puede ser muy largo - un país de América Latina tiene un período de espera de dos años. El problema es manifiestamente agudo en América Latina, aunque se informa que también existe en África y Asia. Algunos países permiten deducir el tiempo pasado en la cárcel antes del juicio de la pena de prisión, pero como sucede que a menudo las instalaciones para presos no juzgados están demasiado llenas, esto restringe el trabajo y la instrucción de los presos. Incluso no siempre es posible separarlos de los presos condenados. Una solución parcial ha consistido en permitir que presos no juzgados convivan con otros reclusos juzgados o por juzgar solamente si los primeros dan su consentimiento por escrito.

51. Regla 94 Varios países han abolido la prisión civil, y muchos otros aplican a los presos civiles el mismo régimen que a los presos no juzgados. En general, se trata de una categoría inviable que puede alentar a los países a mantener la prisión civil porque está aceptada claramente en las Reglas.

C. Reorganización estructural de las Reglas para facilitar la presentación de informes

52. Mientras se valuaba la aplicación de las Reglas Mínimas se observó la falta de correlación entre los informes de los distintos países. La estructura actual de las Reglas puede conducir involuntariamente a respuestas confusas e incoherentes. Para mejorar esto, se sugiere que se estudie la posibilidad de reorganizar las Reglas específicamente con el propósito de facilitar la presentación de los informes. Si no se hace esta revisión, se podría preparar un cuestionario organizado de forma diferente para facilitar la tarea de analizar las respuestas. Para esta reorganización, ya sea de las Reglas o del cuestionario, habría que aprovechar los resultados de este estudio y los conocimientos actuales en el campo de la sociología, de modo que los futuros investigadores puedan evaluar mejor los informes sobre aplicación de las Reglas.

53. En particular, los temas siguientes merecen atención: el orden de colocación o la secuencia de las Reglas, en su forma actual, pueden mejorarse. Hay una cierta duplicación e innecesaria superposición, lo que aumenta la posibilidad de confusión y la dificultad de informar.

54. Otra posibilidad sería organizar las Reglas en función de las tendencias actuales en el campo correccional, en consonancia con la estructura del documento de la Secretaría. Tal reorganización simplificaría la estructura de las Reglas y al mismo tiempo facilitaría la información sobre su aplicación.

55. Otra posible manera de reestructurar las Reglas Mínimas es dividir las en tres categorías:

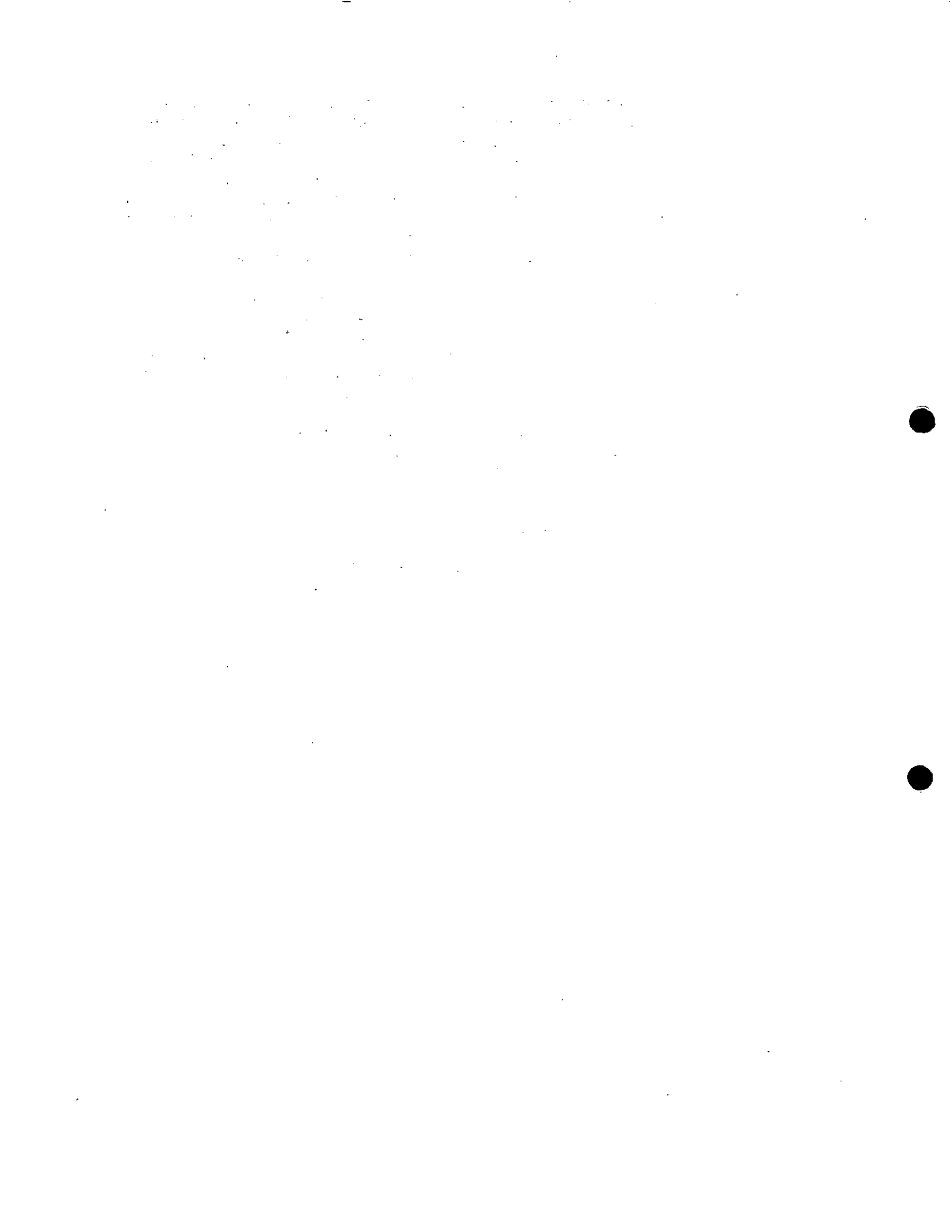
a) La primera categoría básica incluiría los principios de aplicación universal, en forma de normas constitucionales;

b) La segunda categoría estaría formada por las reglas de naturaleza normativa y abarcaría la mayoría de las mismas;

c) El Comité Asesor de Expertos estudió la conveniencia de incluir en una tercera categoría todas las Reglas de alcance simplemente local o regional cuya aplicabilidad requeriría una escala móvil cultural. El Comité no consideró oportuno o necesario recomendar firmemente tal división, aunque su opinión no se consideró definitiva b/. Respecto del tercer tipo de Reglas, se ha sugerido que se nombren varios expertos sobre el terreno y que se asigne a cada uno una o varias Reglas sobre las que redactarían comentarios o anotaciones en las que mencionarían las prácticas y diferencias locales y discutiría la posibilidad de reconocer las diferencias de carácter cultural. Tales comentarios o anotaciones serían análogos a las anotaciones que suelen hacer los legisladores de los distintos países, y a veces los comentaristas, a las disposiciones legales. Estas anotaciones no deberían considerarse precedentes con efectos vinculantes, sino tan solo normas de orientación. Sin embargo, no debería subestimarse su importancia, pues a través de ellas tal vez fuera posible dar un significado más concreto a las distintas Reglas Mínimas y sobre todo orientar al personal encargado de aplicarlas en cada país según las diferencias culturales, regionales y geográficas.

56. Al mismo tiempo, tales anotaciones podrían resultar útiles porque pondrían de relieve la necesidad de diferenciar las prácticas seguidas en el contexto del desarrollo nacional y proporcionarían las bases para una aplicación uniforme, elástica y flexible inspirada en la igualdad humana. Los tratadistas de las ciencias sociales y del comportamiento empiezan solamente ahora a investigar las diferencias en los conceptos de normas de conducta recta y desviada debidas a diferencias de cultura y desarrollo. Por tanto, es necesario que la difícil tarea de redactar esas anotaciones y orientaciones transculturales de alcance internacional se encomiende a los expertos que estén más calificados, si se toma en este Congreso la decisión de acometer su redacción.

b/ Informe del Comité Asesor de Expertos en Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Roma, 24 al 30 de junio 1969 (E/CN.5/443*).



This archiving project is a collaborative effort between the United Nations Office on Drugs and Crime and the American Society of Criminology, Division of International Criminology. Any comments or questions should be directed to Cindy J. Smith at cjsmithphd@comcast.net or Emil Wandzilak at emil.wandzilak@unodc.org.