



---

**Comisión de Prevención del Delito  
y Justicia Penal****21º período de sesiones**

Viena, 23 a 27 de abril de 2012

Tema 8 del programa provisional\*

**Utilización y aplicación de las reglas y normas de  
las Naciones Unidas en materia de prevención del delito  
y justicia penal****Reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre  
las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el  
tratamiento de los reclusos****Nota de antecedentes****1. Antecedentes**

La Asamblea General, en el párrafo dispositivo 10 de su resolución 65/230<sup>1</sup>, de 21 de diciembre de 2010, titulada “12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal”, solicitó a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal que estableciera un grupo intergubernamental de expertos de composición abierta para intercambiar información sobre las mejores prácticas, la legislación nacional y el derecho internacional en vigor, así como sobre la revisión de las actuales Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos, a fin de que reflejaran los avances recientes de la ciencia penitenciaria y las mejores prácticas, con miras a formular recomendaciones a la Comisión sobre posibles medidas posteriores.

---

\* E/CN.15/2012/1.

<sup>1</sup> Esta solicitud a la Comisión se formuló utilizando el mismo lenguaje que el del párrafo 49 de la Declaración de Salvador sobre estrategias amplias ante problemas globales: los sistemas de prevención del delito y justicia penal y su desarrollo en un mundo en evolución, aprobada por el 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, que tuvo lugar en Salvador (Brasil) del 12 al 19 de abril de 2010. La Declaración de Salvador figura en un anexo de la resolución 65/230 de la Asamblea General.



A fin de preparar el terreno para los debates de la Reunión del Grupo intergubernamental de expertos de composición abierta (en adelante, “la Reunión”), la Secretaría pidió a los Estados Miembros que facilitaran información sobre las mejores prácticas, así como sobre la legislación nacional y el derecho internacional en vigor, y sobre la revisión de las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos. También preparó, con ayuda de un consultor, el Profesor Andrew Coyle, Director del Centro Internacional para Estudios Penitenciarios de la Universidad de Essex (Reino Unido), un documento titulado Notas y observaciones sobre las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos, en el que señalaba, respecto de cada regla, los avances logrados en las buenas prácticas reconocidas internacionalmente y destacaba las referencias a los instrumentos internacionales más recientes. En el transcurso de 2011 la Secretaría celebró varias consultas con expertos internacionales a fin de obtener nuevas aportaciones para la presente nota de antecedentes, cuyo objeto es prestar asistencia a la Reunión en sus deliberaciones y en la preparación de las recomendaciones sobre las posibles medidas siguientes que presentará a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su 21º período de sesiones, en 2012.

## **2. Evolución del uso de la prisión y normas aplicables**

### **2.1 Breve historia de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos**

Las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (en adelante, “las Reglas”) fueron el resultado de un largo proceso de elaboración que dio inicio en 1926, con los trabajos de la Comisión Penitenciaria Internacional (que pasaría a ser la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria), y continuó con una revisión en 1933<sup>2</sup> y una nueva actualización, a cargo de un Comité Especial de Expertos, en 1949. Poco antes de su disolución en 1951, la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria<sup>3</sup> presentó un proyecto de Reglas revisado, que fue finalmente aprobado por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, en 1955. El Consejo Económico y Social aprobó las Reglas en 1957<sup>4</sup>.

Pese a no ser un instrumento jurídicamente vinculante, las Reglas pronto fueron reconocidas como el modelo que debería utilizarse para evaluar otras normas sobre el tratamiento de los reclusos. Tras más de 60 años, puede decirse que han superado sumamente bien la prueba del tiempo. En general, su lenguaje sencillo y fácil de comprender, y los principios que enuncian siguen siendo tan pertinentes como cuando el Consejo Económico y Social las aprobó por primera vez.

Merece la pena recordar que en 1984 el Consejo Económico y Social, en su resolución 1984/47<sup>5</sup>, aprobó los Procedimientos para la aplicación efectiva de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, en respuesta a las dificultades

---

<sup>2</sup> La Sociedad de las Naciones “tomó nota” de las Reglas en 1934.

<sup>3</sup> Las funciones de la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria, una organización intergubernamental de carácter oficioso, se traspasaron a las Naciones Unidas en 1950.

<sup>4</sup> Resolución 663C (XXIV) del Consejo Económico y Social, U.N. ESCOR, Suplemento núm. 1, pág. 11, documento de las Naciones Unidas E/3048 (1957).

<sup>5</sup> Los Procedimientos fueron aprobados atendiendo a las recomendaciones formuladas por el Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente y por el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia.

que planteaba la traducción de las Reglas en disposiciones y prácticas internas<sup>6</sup>. Los Procedimientos contenían disposiciones en que se alentaba a los Estados Miembros a institucionalizar las Reglas en sus sistemas. Con vistas a determinar los progresos realizados en la aplicación de las Reglas, se invitó también a los Estados Miembros a que informaran al Secretario General cada cinco años sobre el alcance de dicha aplicación y las dificultades con que hubieran tropezado en esa labor. Esta información se proporcionó en los cuestionarios preparados para cinco encuestas que se realizaron entre 1970 y 1990. La Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal examinó también varios informes sobre la aplicación de las Reglas<sup>7</sup>.

## **2.2 Evolución con respecto a las normas de derechos humanos pertinentes y vigilancia**

Desde 1957, las Naciones Unidas han aprobado una amplia serie de convenciones, declaraciones y principios en que se hace referencia al tratamiento de los reclusos. Algunos de ellos tratan de cuestiones pertinentes que no se consideraron cuando se aprobaron las Reglas por primera vez; otros aclaran y amplían los principios generales expresados en estas. Otros aún se refieren a los funcionarios que de distintas formas se relacionan con personas privadas de la libertad (véase el anexo). Por ejemplo, en su resolución 45/111, de 14 de diciembre de 1990, la Asamblea General aprobó los Principios básicos para el tratamiento de los reclusos. En ellos se articuló la base para las Reglas, con el fin de facilitar la plena aplicación de estas. Desde 2010, las Reglas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para mujeres delincuentes (“las Reglas de Bangkok”) han venido a colmar la laguna relativa al tratamiento de las mujeres reclusas<sup>8</sup>.

Existen también disposiciones para la vigilancia independiente del tratamiento que reciben las personas detenidas. En 2002, las Naciones Unidas aprobaron el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes. El Protocolo, que entró en vigor en 2006, prevé un sistema de visitas periódicas a los lugares de detención por el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes del Comité contra la Tortura, complementado por visitas regulares a cargo de grupos nacionales de inspección independientes.

Los tratados y normas regionales de derechos humanos (véase el anexo), tales como las Reglas Penitenciarias Europeas del Consejo de Europa, refuerzan las Reglas, y los órganos judiciales regionales son otra referencia útil para determinar en qué medida los distintos Estados aplican las normas internacionales sobre el tratamiento de los reclusos. En América, esta función incumbe a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mientras que en Europa desempeña ese papel el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Ambos órganos han establecido una importante jurisprudencia sobre cuestiones penitenciarias.

---

<sup>6</sup> Véase también la resolución 2858 (XXVI) de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1971, en que las Reglas se señalaron a la atención de los Estados Miembros y se recomendó a estos que las aplicaran eficazmente en la administración de instituciones penales y correccionales.

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, Reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, Informe del Secretario General, adición, Uso y aplicación de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, E/CN.15/1996/16/Add.1.

<sup>8</sup> Resolución 65/229 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 2010.

En América, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos viene realizando visitas de observación a los países desde 1961 y se ha interesado en medida creciente en la situación de las prisiones en la región. En los Estados miembros del Consejo de Europa, la vigilancia de la aplicación de las normas de derechos humanos en los lugares de detención corre a cargo del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, que se estableció en 1989. En 1997, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos nombró a un Relator Especial sobre las condiciones en los establecimientos penitenciarios. Cada uno de estos órganos publica informes en que describe las condiciones de detención y formula observaciones al respecto. Estos informes representan referencias útiles para interpretar el contenido de las Reglas. Además, iniciativas regionales tales como el Comité Permanente de América Latina para la revisión y actualización de las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos están contribuyendo al debate sobre la posible revisión de las Reglas.

### **2.3 Cambios y evolución en el uso de la prisión desde 1957**

En los últimos 60 años, la naturaleza de las penas de prisión y el uso del encarcelamiento han cambiado notablemente en varios aspectos en muchos países. En primer lugar, se ha registrado un aumento importante del número total de personas reclusas en las cárceles, que en parte refleja el incremento exponencial de la población mundial total pero también se debe a las políticas penales más represivas aplicadas en muchos países. Hoy día, una estimación fiable indica que hay más de diez millones de reclusos en el mundo, y la población penitenciaria está creciendo en los cinco continentes<sup>9</sup>.

Este aumento ha tenido varias consecuencias. En muchas jurisdicciones, la capacidad de las prisiones no ha crecido a la par del aumento de los reclusos. Ello ha conducido a un enorme hacinamiento, con el consiguiente deterioro de las condiciones de vida de muchos reclusos, lo que se manifiesta, por ejemplo, en las deficiencias de los locales en que se les recluye, la escasez de servicios médicos y el limitado acceso a oportunidades de educación, aprendizaje de oficios y trabajo. Muchos países tienen cárceles que se construyeron hace siglos y que no se han mantenido debidamente.

En este período ha habido también importantes cambios en el perfil de las poblaciones penitenciarias. En muchos países, el número de personas jóvenes y de delincuentes juveniles, así como de mujeres reclusas, ha aumentado de manera desproporcionada. Al mismo tiempo, la mayoría de los reclusos todavía son varones adultos, y ello sigue influyendo en la forma en que se construyen y administran las cárceles. En 1957, las Reglas se aprobaron pensando en una población penitenciaria de varones adultos, sin tener casi en cuenta las necesidades diferentes de los jóvenes, las mujeres y otros grupos vulnerables en el entorno carcelario.

---

<sup>9</sup> *World Prison Population List* (novena edición), Roy Walmsley, Centro Internacional para Estudios Penitenciarios, mayo de 2011.

El perfil sanitario de los reclusos, que nunca fue bueno, se ha convertido en un problema más agudo en los últimos 60 años, debido a la prevalencia de enfermedades infecciosas y de reclusos adictos a drogas u otras sustancias o que padecen enfermedades mentales.

Además, como consecuencia de los viajes internacionales y del movimiento mundial de personas, la proporción de reclusos que no son nacionales del país en que se encuentran recluidos ha aumentado. En algunos países, más de la mitad de los reclusos pertenecen a esta categoría.

Debido a los retrasos en el proceso judicial, incluidas las dificultades para obtener acceso a asistencia letrada, es cada vez mayor la proporción de reclusos que se encuentran en espera de juicio. En algunas jurisdicciones, representan hasta el 70% o el 80% del total.

Una proporción creciente de reclusos cumple ahora condenas muy largas, o incluso penas de cadena perpetua. Como consecuencia de ello, el perfil de edades de la población penitenciaria está aumentando en muchas jurisdicciones y en algunos casos los reclusos necesitan atención médica, cuidados de enfermería o el internamiento en una residencia de ancianos al final de su vida.

En muchos países ha habido cambios importantes en la gestión de los establecimientos penitenciarios. Un ejemplo, que se observa en varias jurisdicciones, es el gran aumento del número de reclusos mantenidos en condiciones de alta seguridad, a menudo en aislamiento total o con un contacto directo mínimo con otras personas. Esto se justifica por la amenaza que esos reclusos supondrían si logran huir, o por el peligro que representan para otros reclusos o para el personal, o por las influencias que tienen en otros reclusos, o por la gravedad de los delitos que cometieron.

Por último, en la mayoría de los países las disposiciones generales de seguridad se han vuelto más complejas, en lo que respecta tanto a la seguridad física y electrónica como a las restricciones, físicas y otro tipo, que se imponen al movimiento de los reclusos.

### **3. Labor preparatoria para la reunión del Grupo intergubernamental de expertos**

#### **3.1 Respuestas de los Estados Miembros**

Al 9 de febrero de 2012, la Secretaría había recibido 33 respuestas a la nota verbal de 8 de marzo de 2011<sup>10</sup> y el posterior recordatorio<sup>11</sup> en que se pedía información sobre la cuestión planteada en el párrafo dispositivo 10 de la resolución 65/230 de la Asamblea General. Informaron sobre su respectiva legislación nacional y sus mejores prácticas en el tratamiento de los reclusos los siguientes países: Alemania, Argentina, Austria, Bahrein, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Dinamarca, Ecuador, Egipto, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos de América, Estonia, Filipinas, Finlandia, Guatemala, Israel, Italia, Japón, Jordania, Líbano, Mauricio, México, Nueva Zelandia, Reino Unido, Rumania, Sudáfrica, Suiza, Tailandia y Ucrania.

---

<sup>10</sup> CU/2011/26.

<sup>11</sup> CU/2011/182 de 20 de octubre de 2011.

Pocos países formularon observaciones sobre la revisión de las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos a fin de que reflejen los avances recientes en la ciencia penitenciaria y las mejores prácticas. Dinamarca, al informar sobre sus políticas penitenciarias, observó que su legislación nacional iba más allá de las disposiciones de algunas de las reglas. Por ejemplo, con respecto a la regla 8 d), Dinamarca propuso que la formulación se sustituyera por la del artículo 37 c) de la Convención sobre los Derechos del Niño. Finlandia declaró que solo deberían revisarse las reglas que estuvieran claramente obsoletas, y que debería realizarse una evaluación para determinar las esferas en que se requirieran disposiciones totalmente nuevas. También expresó la preocupación de que la elaboración de una nueva convención internacional vinculante pudiera rebajar el nivel de las Reglas actuales. Nueva Zelanda manifestó el deseo de que la Reunión estableciera un proceso para el examen de las Reglas a fin de que los Estados Miembros pudieran hacer una contribución efectiva. Sudáfrica apoyó un enfoque centrado en enmiendas con objetivos bien definidos a las Reglas (por ejemplo, terminología, protección suplementaria para personas vulnerables) pero se opuso a la ampliación de la definición de “recluso” para abarcar a todas las personas detenidas. Los Estados Unidos de América indicaron que las Reglas deberían tener en cuenta la cuestión de las mujeres en las prisiones y, como mínimo, remitir a las Reglas de Bangkok. Se opinó que las Reglas eran muy avanzadas y que en el actual momento de crisis financiera mundial sería difícil iniciar un debate sobre su revisión.

Muchos de los países que respondieron, entre ellos, Austria, China, Finlandia, el Japón, Mauricio, México, Nueva Zelanda, el Reino Unido y Sudáfrica, indicaron que su legislación nacional sobre el tratamiento de los reclusos se basaba en las Reglas o que estas habían tenido una gran influencia en ella. Sin embargo, los problemas en la aplicación de las disposiciones nacionales persistían, debido principalmente al hacinamiento crónico en muchas prisiones y a la insuficiencia de la infraestructura carcelaria.

Entre las buenas prácticas nacionales destacadas en las respuestas, la Argentina informó de que al final de 2007 se había conseguido resolver el problema del hacinamiento en el Servicio Penitenciario Federal gracias a la elaboración de parámetros de asignación de espacios, teniendo en cuenta las indicaciones del Comité Internacional de la Cruz Roja, y a una mejor distribución de los reclusos.

Austria estaba dedicando particular atención a la posibilidad de que los reclusos trabajaran, e informó sobre unas 50 categorías de trabajo diferentes en sus prisiones. Bélgica había instaurado un régimen de visitas familiares regulares para todos los reclusos, y se preocupaba en particular de fortalecer los lazos parentales con los hijos. En el Brasil, un Defensor Público prestaba a los reclusos una asistencia jurídica completa y gratuita y tenía también la responsabilidad de regular la aplicación de la condena.

El Canadá se refirió a la aplicación de un nuevo modelo de capacitación bajo supervisión comunitaria (Iniciativa estratégica con supervisión comunitaria). En 2008 se habían establecido centros de personación diurna para prestar servicios a los delincuentes en régimen de supervisión comunitaria y velar por que cumplieran las condiciones del régimen en función de su nivel de riesgo.

Chile ha introducido las “11 medidas para restablecer la dignidad”, que abordan diversas necesidades básicas de los reclusos, como las condiciones de vida, las horas que pueden pasar fuera de la celda, la asistencia espiritual, y la mejora del servicio de atención y de salud en las situaciones de emergencia en las cárceles.

China informó sobre sus medidas para prevenir la tortura. El Ecuador ilustró su “Modelo de Atención Integral” para las personas privadas de la libertad, con el objetivo de mejorar la calidad de vida en los centros de rehabilitación social y acrecentar la capacidad individual de cada persona privada de la libertad de reintegrarse en la sociedad.

Estonia se refirió a la Dependencia de Rehabilitación de Drogadictos de la Prisión de Tartu y a la cooperación con la organización no gubernamental Convictus Estonia en la realización de actividades de grupo sobre el uso indebido de drogas y el VIH/SIDA. En particular, la práctica de efectuar las pruebas del VIH y suministrar asistencia médica a los pacientes seropositivos en el entorno carcelario le había valido a la Prisión de Tartu la adjudicación del Premio a la mejor práctica de la Organización Mundial de la Salud en 2003.

Alemania tenía un programa mejorado de aprendizaje electrónico en las cárceles, que reportaba grandes beneficios al número desproporcionadamente alto de reclusos que tenían carencias educacionales, especialmente porque les permitía establecer su propio ritmo de aprendizaje. En Guatemala se identificaba y registraba a los reclusos mayores con vistas a proporcionarles una asistencia especial en función de sus problemas de salud.

En Israel, el Tribunal Supremo había declarado en 2007 que el Estado debía proporcionar una cama a cada recluso que se encontrara en una cárcel israelí. En su decisión, el Tribunal declaró que el derecho a dormir en una cama era una norma mínima de vida y de dignidad.

Italia informó sobre un proyecto piloto para los delincuentes de entre 18 y 34 años de edad, basado en el compromiso voluntario de realizar determinadas actividades de educación y trabajo y respetar las normas internas. El proyecto (*Progetto Giovani*) estaba destinado a los delincuentes sin antecedentes penales y de bajo riesgo, y tenía por objeto su reinserción en la sociedad.

En Jordania se había prestado gran atención a la selección y capacitación del personal encargado de la atención de los reclusos y de los programas de rehabilitación. Estos programas atendían a las necesidades de diversas categorías de delincuentes (por ejemplo, personas de edad, personas adineradas, toxicómanos, analfabetos, etc.).

El Líbano indicó que se estaban desplegando esfuerzos para erradicar el analfabetismo entre los reclusos, y que era posible cursar estudios superiores en las prisiones. Filipinas informó de la introducción de servicios *e-dalaw* (visita), gracias a los cuales los reclusos podían comunicarse con sus familias por teleconferencia. En El Salvador se habían iniciado nuevos programas de tratamiento para reclusos relativos, por ejemplo, a la solución de conflictos y el autocontrol emocional.

En Sudáfrica, el Departamento de Servicios Correccionales había implantado una estrategia para combatir en varios frentes el hacinamiento en las cárceles; entre otras cosas, la estrategia comprendía una mejor utilización de la conversión de

la condena en otras modalidades de cumplimiento de la pena, promovía la supervisión correccional por la comunidad y alentaba el debate nacional sobre los motivos para la condena a prisión.

Suiza había revisado recientemente su Código Penal para incluir nuevas disposiciones que conferían al trabajo en la prisión y la participación en cursos de capacitación el mismo valor a efectos de la rehabilitación.

En los Emiratos Árabes Unidos, todos los servicios médicos y los medicamentos se proporcionaban gratuitamente a los reclusos, incluidas las cirugías.

El Reino Unido destacó sus programas de prevención del suicidio, gestión del riesgo de autolesión y reducción de la violencia<sup>12</sup>.

### 3.2 Consultas

Del 3 al 5 de agosto 2011 se celebró en Santo Domingo (República Dominicana), con asistencia financiera del Gobierno del Brasil, una Reunión de un grupo de expertos de alto nivel sobre las Reglas, como preparación para esta Reunión del Grupo intergubernamental de expertos. La Reunión del grupo de expertos de alto nivel, en la que participaron expertos de 15 países de América Latina y el Caribe, así como observadores de la Fundación Internacional Penal y Penitenciaria, la Asociación de Jefes de Servicios Comerciales y Penitenciarios del Caribe, la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), tenía por objeto identificar las buenas prácticas en la aplicación de las Reglas en la región y determinar las esferas en que pudiera ser necesario actualizarlas o complementarlas. Se insistió en la necesidad de encontrar modos de asegurar que las Reglas actuales se aplicaran plenamente en la región. Se subrayó que no debía hacerse nada que pudiera amenazar la integridad de las Reglas, que se reconocían y valoraban en todo el mundo y que no estaban obsoletas ni habían perdido utilidad. Al mismo tiempo, los expertos concluyeron que sería útil que se reconocieran los avances más recientes y las mejores prácticas actuales. Se señaló que para ello podrían utilizarse documentos regionales, tales como los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas<sup>13</sup>.

El 3 de octubre de 2011, paralelamente a la celebración de una reunión organizada por la Organización Mundial de la Salud sobre la salud en el entorno penitenciario (Abano Terme (Italia), 4 y 5 de octubre de 2011), se celebró una consulta técnica de 15 expertos para recabar observaciones sobre las reglas relativas a la salud, en particular las reglas 22 a 26, 32, 52 y 82. Las observaciones formuladas por los expertos se transmitieron a la Secretaría antes de la reunión del grupo de expertos, que se organizó en Viena los días 6 y 7 de octubre de 2011 como un paso más en la preparación de la presente Reunión y a la que asistieron 18 expertos de diversos países y organizaciones no gubernamentales. El mensaje claro que dimanó de la reunión del grupo de expertos fue que las Reglas seguían gozando de alta

---

<sup>12</sup> PSO 64/2011, "Management of prisoners at risk of harm to self, to others and from others (Safer Custody)".

<sup>13</sup> Aprobados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008.



consideración y eran el principal punto de referencia para evaluar las normas mínimas en el entorno penitenciario. Algunos expertos instaron a que se tuviera cuidado de no menoscabar la integridad de las Reglas actuales y su reconocimiento internacional. Subrayaron que la consideración y legitimidad de que gozaban las Reglas actuales se verían socavadas si se las sometía a debate, y que la negociación de reglas más modernas supondría probablemente un proceso prolongado que podía dejar a la comunidad internacional sin normas morales elevadas para el tratamiento de los reclusos por largo tiempo. En reconocimiento de que las Reglas debían interpretarse en el contexto del desarrollo del derecho internacional y la legislación nacional sobre las prisiones y de las ideas actuales de lo que constituía una buena práctica en la gestión penitenciaria, sugirieron que se elaboraran comentarios interpretativos.

Sin embargo, otros expertos opinaron que las Reglas, que en 1957 habían tenido por objeto únicamente “establecer, inspirándose en conceptos generalmente admitidos en nuestro tiempo y en los elementos esenciales de los sistemas contemporáneos más adecuados, los principios y las reglas de una buena organización penitenciaria y de la práctica relativa al tratamiento de los reclusos”<sup>14</sup>, deberían en lo posible examinarse a la luz de los numerosos elementos nuevos de los derechos humanos y la ciencia penitenciaria de los últimos 60 años. También consideraron que el lenguaje utilizado en las Reglas era anticuado, y que algunas disposiciones eran insuficientes o ya no eran aceptables. Entre los partidarios de revisar las Reglas, algunos se declararon a favor de una revisión completa, mientras que la mayoría reconoció las dificultades que entrañaría el logro de un consenso sobre un conjunto completamente nuevo de reglas. Como vía intermedia, varios expertos propusieron que se procediera a una revisión “específica” de las Reglas, centrada en las enmiendas que fueran más urgentes.

#### **4. Opciones que podría examinar la reunión del grupo intergubernamental de expertos**

En vista de lo que antecede, la Reunión tal vez desee examinar las siguientes opciones relativas a la revisión de las actuales Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos a fin de que reflejen los avances recientes en la ciencia penitenciaria y las mejores prácticas, y formular las recomendaciones correspondientes a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, incluida una posible recomendación de incorporar un examen más a fondo de la revisión de las Reglas como tema del programa del 13° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, que tendrá lugar en 2015.

A. Habida cuenta de que la idea de una convención sobre el tratamiento de los reclusos se ha planteado repetidas veces<sup>15</sup> y se debatió por última vez en el 12° Congreso de las Naciones Unidas celebrado en Salvador de Bahía en 2010,

---

<sup>14</sup> Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, Observaciones preliminares, párr. 1.

<sup>15</sup> Véanse, por ejemplo, Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Kyoto (Japón) 17 a 26 de agosto de 1970, Informe preparado por la Secretaría, A/CONF.43/5 (1971), y Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana (Cuba) 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990, Informe preparado por la Secretaría, A/CONF.144/28/Rev.1 (1991).

la Reunión tal vez desee estudiar la opción de elaborar un instrumento vinculante que obligue a los Estados parte a garantizar determinadas normas en los lugares de detención y a aceptar visitas de inspección mediante un sistema de evaluación mutua.

B. Otra opción sería proceder a una reestructuración completa y una reformulación sustantiva de las Reglas. Un modelo para esta opción podrían ser las Reglas Penitenciarias Europeas (2006). Con arreglo a este modelo, un conjunto reestructurado de Reglas mínimas contendría las siguientes partes principales:

- Un preámbulo que remitiría a todas las normas de derechos humanos enumeradas en el anexo;
- Una nueva sección en que se expondrían los principios fundamentales relacionados con el tratamiento de los reclusos, que podría fundamentarse en los Principios básicos para el tratamiento de los reclusos;
- Una sección sobre las condiciones de la prisión, que incorporaría muchas de las reglas de la actual Primera parte (Reglas de aplicación general), junto con muchas de las reglas de la actual sección A (Condenados) de la Segunda parte (Reglas aplicables a categorías especiales);
- Una sección sobre la atención de salud;
- Una sección sobre el mantenimiento del orden;
- Una sección sobre la administración y el personal;
- Una sección sobre la inspección y la vigilancia;
- Una sección sobre los derechos de los detenidos en prisión preventiva;
- Una sección sobre los derechos específicos de los condenados.

Sería necesario adoptar una decisión sobre el alcance de las reglas. En ella se determinaría si deberían incluirse nuevas secciones de normas relacionadas con grupos tales como las personas con enfermedades mentales, los detenidos inmigrantes, los que se encontrarán en comisarías de la policía y en otros lugares de detención, los detenidos en virtud de procedimientos no penales y los detenidos sin cargos específicos en su contra.

Con arreglo a esta opción, cabría prever que los Estados Miembros se inclinaran por una revisión sustancial de varias de las reglas actuales. Ello podría incluir, entre otras cosas, el ámbito de aplicación de las Reglas (reglas 4, 94 y 95); el principio fundamental de la regla 6; la separación de categorías (regla 8); los lugares destinados a los reclusos (regla 9); los servicios médicos (reglas 22 a 26 y 82); la prohibición de sancionar a un recluso dos veces por la misma infracción (regla 30.1); la prohibición de las penas corporales (regla 31); la obligación del médico de visitar todos los días a los reclusos que estén cumpliendo algunas sanciones (regla 32.3); el uso de medios de coerción (reglas 33 y 34); las disposiciones para la presentación de peticiones y quejas (regla 36); el contacto de los reclusos con el mundo exterior (reglas 37 a 40); la religión (regla 41); el traslado de reclusos (regla 45); el personal penitenciario (reglas 46 a 54); la inspección (regla 55); el carácter aflictivo de la prisión (regla 57); el fin y la justificación de las penas privativas de libertad (regla 58); el régimen penitenciario y el tratamiento de los reclusos (reglas 59 a 78); las relaciones sociales y la ayuda

postpenitenciaria (reglas 79 a 81 y 83); diversas reglas relacionadas con los detenidos en prisión preventiva, incluido el derecho a dormir en celdas individuales, recibir alimentos del exterior, utilizar sus propias prendas personales y ser tratados por su propio médico (reglas 84 a 93); y las reglas relativas a los sentenciados a prisión civil (regla 94) y a los reclusos detenidos sin cargos en su contra (regla 95).

Todas las reglas deberían reformularse en un lenguaje neutro desde el punto de vista del género, con una actualización considerable de la terminología. El texto reformulado debería tener en cuenta también las obligaciones dimanantes de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Esta opción requeriría la asignación de importantes recursos por los Estados Miembros, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y la Secretaría. El proceso sería probablemente largo y el resultado no estaría garantizado.

C. En vista de la complejidad de una revisión completa de las Reglas y del riesgo de rebajar algunas de las normas plasmadas en ellas, la Reunión tal vez desee examinar la opción de restringir la reformulación sustantiva de las Reglas a un mínimo esencial. Ese mínimo esencial podría comprender lo siguiente:

- Un nuevo preámbulo;
- Las reglas 4, 94 y 95, que indicarían el ámbito de aplicación de las Reglas e incluirían a todas las personas privadas de libertad, ya sea por motivos penales, civiles o administrativos<sup>16</sup> (por ejemplo, las personas con enfermedades mentales, los detenidos inmigrantes, las personas detenidas en comisarías y otros lugares de detención, las detenidas en virtud de procedimientos no penales y las detenidas sin cargos específicos en su contra);
- La regla 6, que se ampliaría para incluir un nuevo conjunto de principios fundamentales<sup>17</sup> aplicables a las Reglas en su conjunto;
- Varias de las reglas relacionadas con los servicios médicos/de salud (reglas 22 a 26 y 82), que deberían reflejar los cambios en las normas sobre la función del médico, el principio de confidencialidad y la ética médica;
- Las reglas 31 a 33, especialmente respecto del uso de las penas de aislamiento, que debería tratarse en detalle, y la inaceptabilidad de la reducción de alimentos como castigo;
- Las reglas que se refieren a la protección de los reclusos vulnerables, en particular la regla 36 en lo que respecta a la presentación de peticiones y quejas;
- La regla 37, que debería incluir el derecho de acceso a un abogado, particularmente en el caso de los condenados;

---

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, la regla 15 de las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, resolución 45/113 de la Asamblea General, anexo.

<sup>17</sup> Véanse, por ejemplo, los Principios básicos para el tratamiento de los reclusos, resolución 45/111 de la Asamblea General, anexo.

- Las reglas 36 y 55, que deberían contener referencias específicas al derecho de acceso a vías externas de presentación de quejas y destacar la importancia de la inspección externa;
- La sustitución de la terminología obsoleta en todo el texto, específicamente en las reglas 82 y 83;
- Todas las reglas deberían tener en cuenta la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Aunque estos son los cambios que se consideraron más esenciales, las negociaciones para reformular estas reglas no dejarían de ser complejas y probablemente estarían plagadas de dificultades. Los Estados Miembros podrían también estar en desacuerdo con la lista arriba propuesta y desear reabrir el debate sobre las otras reglas. En este caso, esta opción se convertiría en realidad en la opción B.

D. La Reunión tal vez desee reconocer la opinión de consenso de que las Reglas han superado la prueba del tiempo y siguen siendo válidas hoy. Podría añadirseles un preámbulo que incluyera una lista de los principios fundamentales contenidos en los tratados, reglas y normas relativos al tratamiento de los reclusos, así como una referencia al derecho internacional y la legislación nacional.

Las Notas y observaciones sobre las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos en que se hace referencia al derecho internacional y las normas relativas al uso de la prisión, así como el concepto actual de lo que constituye una buena práctica en la gestión de las prisiones, podrían servir de base para un comentario a las Reglas que habría que elaborar más a fondo<sup>18</sup>.

En lugar de iniciar un prolongado proceso de examen, podrían canalizarse más esfuerzos hacia la aplicación de las Reglas, interpretándolas en el contexto del derecho internacional vigente en relación con la privación de libertad. Para facilitar la vigilancia de la aplicación de las Reglas, podría considerarse la posibilidad de reactivar los Procedimientos para la aplicación efectiva de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> En este contexto, los expertos presentes en la reunión de octubre de 2011 hicieron referencia a la publicación titulada “Manual de Buena Práctica Penitenciaria-Implementación de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos”, Internacional Pro Reforma Penal, Reino Unido, 1995, que se había distribuido en el Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en El Cairo (Egipto) en 1995. En esta publicación se presentaba un panorama general de las Reglas y se explicaba concretamente su valor y significado para las políticas penitenciarias y la práctica diaria.

<sup>19</sup> Véase la nota 5 *supra*.

## ANEXO

### *INSTRUMENTOS INTERNACIONALES QUE SE OCUPAN DEL TRATAMIENTO DE LOS RECLUSOS*

#### 1. INSTRUMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS

##### 1.1. Instrumentos de las Naciones Unidas que se centran en el tratamiento de los reclusos

- Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (1957)
- Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1982)
- Procedimientos para la aplicación efectiva de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (1984)
- Salvaguardias para garantizar la protección de los derechos de los sentenciados a la pena de muerte (1984)
- Acuerdo modelo sobre el Traslado de Reclusos Extranjeros y recomendaciones sobre el tratamiento de reclusos extranjeros (1985)
- Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión (1988)
- Principios básicos para el tratamiento de los reclusos (1990)
- Reglas para la protección de los menores privados de libertad (1990)
- Tratado modelo sobre el traspaso de la vigilancia de los delincuentes bajo condena condicional o en libertad condicional (1990)
- Declaración de Kampala sobre las condiciones penitenciarias en África (1996)
- Declaración de Arusha sobre buenas prácticas penitenciarias (1999)
- Reglas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para mujeres delincuentes (2010)

##### 1.2. Instrumentos de las Naciones Unidas que guardan relación con el tratamiento de los reclusos

- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963)
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1969)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976)
- Código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1979)
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1981)
- Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones (1981)

- Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (1985)
- Reglas mínimas para la administración de la justicia de menores (1985)
- Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura (1985)
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y su Protocolo Facultativo (1987)
- Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias (1989)
- Convención sobre los Derechos del Niño (1990)
- Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1990)
- Principios básicos sobre la función de los abogados (1990)
- Directrices sobre la función de los fiscales (1990)
- Principios en favor de las Personas de Edad (1991)
- Principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de la salud mental (1991)
- Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (1992)
- Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (1992)
- Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1993)
- Directrices revisadas del ACNUDH sobre los criterios y normas aplicables en relación con la detención de los solicitantes de asilo (1999)
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006)

## 2. INSTRUMENTOS REGIONALES

### 2.1. Instrumentos regionales que se centran en el tratamiento de los reclusos

- Recomendación R(98)7 sobre los aspectos éticos y organizativos de la atención sanitaria en el medio penitenciario (1998), Consejo de Europa, Comité de Ministros
- Recomendación Rec(2003)23 sobre la gestión por las administraciones penitenciarias de condenados a perpetuidad y otros detenidos de larga duración, Consejo de Europa, Comité de Ministros
- Reglas Penitenciarias Europeas (2006), Consejo de Europa
- Reglas europeas sobre el uso de la prisión preventiva, las condiciones en las que tiene lugar y las medidas de protección contra los abusos (2006), Consejo de Europa

- Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (2008), Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- Reglas europeas para menores sujetos a sanciones o medidas (2009), Consejo de Europa

#### 2.2. Instrumentos regionales que guardan relación con el tratamiento de los reclusos

- Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978)
- Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1986)
- Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (1987)
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1992)
- Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1998)
- Principios y directrices sobre el derecho a un juicio justo y a la asistencia judicial en África (2001)

### 3. **OTRAS REFERENCIAS**

- Normas Directivas para Médicos con respecto a la Tortura y otros Tratos o Castigos crueles, inhumanos o degradantes, impuestos sobre personas detenidas o encarceladas (1975), Asociación Médica Mundial
- Juramento de Atenas (1979), Consejo Internacional de Servicios Médicos Penitenciarios
- Declaración sobre los Exámenes Físicos de los Presos (1993), Asociación Médica Mundial
- Principios de Yogyakarta sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género (2006), Comisión Internacional de Juristas/Servicio Internacional para los Derechos Humanos
- Declaración de Estambul sobre la utilización y los efectos de la reclusión en régimen de aislamiento (2007), Simposio Internacional sobre el Trauma Psicológico
- Principios básicos: La religión en las prisiones (2010), Comisión Internacional de la Pastoral Penitenciaria Católica