ILANUD
Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente

LOS SISTEMAS PENITENCIARIOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS NACIONES UNIDAS

AGOSTO 2025

El presente documento fue preparado por Douglas DURÁN CHAVARRÍA, Director del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD).

La información sobre los enlaces a sitios de Internet contenida en el documento se consigna para facilitar la consulta y es exacta al tiempo de la publicación. El ILANUD no asume ninguna responsabilidad por la exactitud de dicha información en el futuro ni por el contenido de sitios web externos.

Edificio Plaza de la Justicia (OIJ), tercer piso. Avenidas 6 y 8, calles 17 y 19. Barrio González Lahmann, San José

+506 22575826

+506 22337175

ilanud@ilanud.org

www.ilanud.org

Los sistemas penitenciarios desde la perspectiva de las Naciones Unidas[1]

INTRODUCCIÓN

De los numerales segundo y tercero del instrumento internacional mediante el cual se creó el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) el 11 de julio de 1975 se desprende que una de sus finalidades principales es la difusión, acorde con las normas y directrices que hayan recomendado las Naciones Unidas, de información sobre la justicia penal.

Siendo el estudio de los sistemas penitenciarios y su mejor adaptación a los estándares de Naciones Unidas un tema del mayor interés para ILANUD, se publica el presente documento que, sin ser exhaustivo, se refiere a algunos de los tópicos principales en el campo carcelario en la región y globalmente, ello partiendo de los instrumentos internacionales que regulan la materia, lo mismo que de gran cantidad de manuales producidos en todos estos campos, sobre todo, por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito[2].

I. LOS SISTEMAS PENITENCIARIOS DENTRO DEL CONTEXTO AMPLIO DE LOS SISTEMAS PENALES

Para conservar su legitimidad como poder jurídico, el *jus puniendi* del Estado debe respetar un conjunto de axiomas fundamentales[3], entre los cuales se pueden citar, por ejemplo, el de necesidad o el de legalidad y sus corolarios, algunos de ellos el de intervención mínima, el de seguridad jurídica o las garantías penales de base[4], que deben ser la esencia de todo sistema penal.

Partiendo de lo explicado de forma tan somera, está claro que los sistemas penales deben ajustarse a normativas sustantivas y adjetivas que realicen los axiomas y corolarios mencionados.

1 Documento publicado por el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) en agosto de 2025.

2 Se advierte que en el presente documento no se aborda el tema de la privación de libertad de las personas menores de edad quienes, por sus especificidades, presentan múltiples elementos diferenciadores respecto de la población acá concernida.

3 Antonio BERISTAIN: Axiomas fundamentales de la Criminología ante la globalización y la multiculturalidad, en *Eguzkilore*, 17, 2003, pp. 89 y ss., citado por José Luis de la CUESTA: Le principe d'humanité en droit pénal, en *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, noviembre de 2013 (separata), p. 911 *ab initio*.

4 de la CUESTA, *ibidem*.

En su accionar los sistemas penales, sin embargo, funcionan con demasiada frecuencia excediendo los límites de lo razonable en cuanto a la cantidad de individuos encarcelados, lo cual tendría su explicación no solamente en el crecimiento de la criminalidad, sino que también obedecería a una forma de operar demasiado centrada en el proceso penal -con su correlato, la prisión preventiva- y en la sanción, especialmente la privativa de libertad.

El problema del uso extremo de la pena de cárcel y de las medidas cautelares privativas de libertad ha sido señalado por Naciones Unidas de manera reiterada ante los problemas evidentes que tal práctica genera[5].

El sistema de Naciones Unidas ha insistido desde hace décadas en la necesidad de utilizar con más frecuencia otros mecanismos, sobre todo en los casos de delitos menos lesivos.

Un par de ejemplos de instrumentos internacionales -en estos casos de *soft law*- que hacen énfasis en la importancia de poner en práctica otros mecanismos menos centrados en la privación de libertad son las *Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad*[6] y las *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes*[7].

Más recientemente se ha dado un fuerte impulso a nivel internacional a la aplicación de herramientas de naturaleza restaurativa, que son hoy consideradas una forma muy conveniente de dar solución a situaciones problemáticas en las que las personas relacionadas están de acuerdo en embarcarse en un proceso, como el restaurativo, en el que podrían lograrse una mayor satisfacción para la víctima, la reparación del tejido social dañado por la conducta del sujeto activo del delito y mayores oportunidades de reinserción de éste en la sociedad.

5 Sólo por citar una fuente al respecto, puede verse la United Nations System Common Position on Incarceration, de abril de 2021 (https://www.unodc.org/res/justice-and-prison-reform/nelsonmandelarules-GoF/UN_System_Common_Position_on_Incarceration.pdf).
6 Conocidas como *Reglas de Tokio*.
7 Conocidas como *Reglas de Bangkok*.

Se ha sostenido que la respuesta sancionatoria, en contraposición a la restaurativa, hace más propensos a los individuos a reincidir[8], lo cual ha motivado de manera determinante al sistema de Naciones Unidas a impulsar la aplicación de la justicia restaurativa[9].

Lo imperioso de poner en marcha procesos (*lato sensu*) que hagan menos énfasis en la privación de libertad como respuesta a la criminalidad, cuando ello sea posible, se manifiesta en la urgente necesidad de dar respuesta a uno de los mayores problemas de los sistemas penales globalmente, a saber, el de la sobrepoblación carcelaria.

Según el *rapport* "Global Prison Trends" del año 2025, alrededor de 120 jurisdicciones a nivel mundial tienen sobrepoblación carcelaria, y 25 de estas duplican su capacidad instalada[10].

Latinoamérica no escapa a ese fenómeno y, más allá de problemas de sobrepoblación, muestra en la mayoría de sus países hacinamiento[11], el cual alcanza en algunas naciones tasas tan graves, que superan incluso el 300% de ocupación.

Las consecuencias de ello en cuanto a los derechos fundamentales de las personas presas son desastrosas y se reflejan en multitud de temas, por ejemplo en altas tasas de homicidio[12] y suicidio, entre muchas otras, como las deficiencias en acceso a alimentación, educación y salud adecuadas, según lo que establecen las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos[13], instrumento fundamental en la materia.

También se ve afectada por la sobrepoblación la *ratio* personas presas / personas funcionarias del sistema penitenciario, que en la región es generalmente deficiente[14].

8 L. SHERMAN *et al.*: Recidivism Patterns in the Canberra Reintegrative Shaming Experiments, Centre for Restorative Justice, Australian National University, Canberra, 2000, citados por Jim DIGNAN: Restorative Justice and Crime Reduction, en Ezzat FATTAH y Stephan PARMENTIER: *Victim policies and criminal justice on the road to restorative justice. Essays in Honour of Tony Peters*, Universitaire Pers Leuven, 2001, p. 336 *in fine*.

9 En el último congreso de Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal, el de Kioto 2020 (realizado en 2021 debido a la pandemia por covid-19) se deja clara la posición del Sistema en el sentido de que se deben facilitar "...cuando proceda y de conformidad con los marcos jurídicos nacionales, los procesos de justicia restaurativa en las fases pertinentes de los procedimientos penales para ayudar a la recuperación de las víctimas y a la reinserción de los delincuentes, así como para prevenir la delincuencia y la reincidencia..." (numeral 42 de la *Declaración de Kioto*).

10 Penal Reform International / Thailand Institute of Justice: *Global Prison Trends 2025*, Amsterdam / Bangkok, 2025, p. 11 *ab initio*.

11 Para una explicación sobre los conceptos de sobrepoblación y hacinamiento, ver Elías CARRANZA: Cárcel y justicia penal: el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas, y una política integral de seguridad de los habitantes frente al delito, en Elías CARRANZA: *Cárcel y justicia penal en América Latina y el Caribe: cómo implementar el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones* Unidas, ILANUD / Siglo XXI Editores, San José de Costa Rica / México D.F., 2009, pp. 61 – 63.

12 Ver sobre el punto Penal Reform International / University of Nottingham: *Deaths in prison. Examining causes, responses, and prevention of deaths in prison worldwide*, 2022., p. 7.

13 Conocidas como *Reglas Mandela*.

14 Elías CARRANZA: Sobrepoblación penitenciaria en América Latina y el Caribe: situación y respuestas posibles, en Elías Carranza (ed.): *Justicia Penal y sobrepoblación penitenciaria. Respuestas posibles*, ILANUD / Siglo XXI Editores, San José de Costa Rica / México D.F., 2001, pp. 24 – 25.

La sobrepoblación también dificulta que haya enfoques diferenciados más adecuados para poblaciones que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, tal el caso de las mujeres, cuyo paso por el sistema penitenciario debería ser siempre tomando en cuenta las particulares necesidades de esta población[15].

Por otro lado, el ILANUD ha insistido hace años en que la sobrepoblación tiene, indiscutiblemente, implicaciones en lo que concierne a los altos niveles de violencia que imperan en muchas de las cárceles en América Latina, por lo dificultoso que es administrar la seguridad en ambientes tan hacinados[16], además de que se ha demostrado que tales condiciones de sobreocupación inciden negativamente en la persona, aumentando las posibilidades de que despliegue acciones violentas[17].

Así las cosas, partiendo de lo explicado, es imperativo en la región que se apueste por un enfoque menos centrado en el proceso y en la sanción, especialmente la privativa de libertad, para hacer más énfasis en la prevención no represiva, sobre todo si se parte de que las causas profundas de la violencia tienen que ver, sobre todo, con los problemas de violencia estructural imperantes en la región, que se encuentra entre las más desiguales, desde el punto de vista de la distribución del ingreso, en todo el mundo, con ocho naciones entre las diez más desiguales del planeta, junto con dos países del África Subsahariana: Ruanda y Sudáfrica[18].

15 Un tema especialmente acuciante en Latinoamérica es el del acceso a servicios adecuados de salud mental. Al respecto puede verse Douglas DURÁN CHAVARRÍA: La salud mental en las prisiones de América Latina: breve repaso desde una perspectiva de derechos humanos, en Ricardo MATA y MARTÍN (dir.) y Tomás MONTERO HERNANZ (coord.): *Salud mental y privación de libertad*, Bosch Editor, Barcelona, 2021, pp. 277 – 305.

16 Ver al respecto el Comunicado del ILANUD respecto de la situación de las cárceles en la región, de octubre de 2021 (https://www.ilanud.org/comunicado-del-ilanud-respecto-de-la-situacion-de-las-carceles-en-la-region/).

17 Stephanie BAGGIO *et al.*: Do Overcrowding and Turnover Cause Violence in Prison?, in *Frontiers in Psychiatry*, 10:1015 (doi: 10.3389/fpsyt.2019.01015).

18 World Bank: *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on inequality*, Washington, 2016.

En efecto, según el *Global Study on Homicide 2023* de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la desigualdad en el ingreso, en particular, es un predictor de las diferencias en cuanto a homicidio entre países, de forma que aquellos que tienen un alto nivel de desigualdad en el ingreso sufren, con frecuencia, de una tasa de homicidio alta, mientras que aquellos con bajos niveles de desigualdad en el ingreso experimentan tasas de homicidio menores. Estudios sobre la relación entre el índice de Gini, que mide la desigualdad, y la tasa de homicidio, demuestran esta relación enfáticamente[19].

II. LOS SISTEMAS PENITENCIARIOS: ALGUNAS RECOMENDACIONES PARA SU OPERACIÓN EN FUNCIÓN DE SU ADECUACIÓN AL PARADIGMA DE DERECHOS FUNDAMENTALES, A LA VEZ QUE PARA UN MEJOR CUMPLIMIENTO DE SUS OBJETIVOS EN EL CONTEXTO DE LO ESTABLECIDO POR EL NUMERAL 4.1 DE LAS REGLAS MANDELA

Es indispensable tener siempre presente que el Estado tiene en la materia una serie de obligaciones que dimanan de diversos tratados generales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Sin embargo, también se ven constreñidos los Estados por tratados específicos, como la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, además de instrumentos de *soft law* como las Reglas Mandela o las Reglas de Bangkok citadas que, sin tener el carácter de tratados "...producen efectos vinculantes para los Estados, ya que estos están obligados a cumplir de buena fe los compromisos adquiridos en el seno de las organizaciones internacionales..."[20]

De esos instrumentos internacionales, entre otros -como las ya mencionadas Reglas de Tokio o el Protocolo de Estambul[21]- se deriva lo que CARRANZA denomina *modelo penitenciario de derechos y obligaciones de Naciones Unidas*, que establece una serie de principios mínimos de aplicación en los sistemas penitenciarios, de acuerdo con los cuales las personas privadas de libertad siguen gozando, a excepción de las limitaciones que sean evidentemente necesarias por el hecho del encarcelamiento, de todos los derechos establecidos por aquellos instrumentos[22].

19 UNODC: *Global Study on Homicide 2023*, Nueva York, 2023, pp. 74 *in fine* – 75 *ab initio* (https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf).

20 Florentín MELÉNDEZ: *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables a la administración de justicia*, Konrad Adenauer Stiftung / Miguel Ángel Porrúa, México D.F., 2006, p. 25 *in fine*.

21 Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

22 Elías CARRANZA: Cárcel y justicia penal: el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas, y una política integral de seguridad de los habitantes frente al delito, en Elías CARRANZA: *Cárcel y justicia penal en América Latina y el Caribe: cómo implementar el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones* Unidas, ILANUD / Siglo XXI Editores, San José de Costa Rica / México D.F., 2009, pp. 58 – 61.

Este enfoque ha tenido expansión y reconocimiento globales, y es hoy universalmente reconocido, tanto por medio de la generación de otros instrumentos de índole regional, cuanto a través de jurisprudencia de la más diversa naturaleza[23].

Se trata de una serie de estándares que los Estados están en la obligación de cumplir, ello en los más variados temas del funcionamiento de los sistemas penitenciarios: infraestructura, alimentación, servicios de salud acordes a la noción de dignidad humana, acceso a educación y trabajo, enfoque diferenciado en la atención de poblaciones en situación de vulnerabilidad, deber de cumplir con el objetivo de reinserción, etc.

A. ALOJAMIENTO

De acuerdo con los numerales 12 a 17 de las Reglas Mandela, el alojamiento de las personas en las prisiones debe cumplir con una serie de mínimos que tienen que ver con cantidad de variables como la higiene, los requerimientos específicos relacionados con el clima del lugar donde se ubican las instalaciones (calefacción o ventilación dependiendo de la ubicación geográfica), luz, etc.

Tales cuestiones son atinentes, en gran medida, a la infraestructura, que debe estar pensada para dar condiciones dignas a los edificios donde están recluidas las personas, sin embargo, en cuanto a infraestructura, esta debe estar orientada también a propiciar la adecuada puesta en marcha de acciones que faciliten la reinserción de las personas privadas de libertad.

En consonancia con lo indicado, la infraestructura en las cárceles debe obedecer no sólo a aspectos como la adecuación de los edificios a estándares mínimos que garanticen

23 Se puede ver sobre este punto Piet Hein van KEMPEN: Positive obligations to ensure the human rights of prisoners, in Peter TAK y Manon JENDLY (eds.): *Politiques pénitentiaires et droits des détenus*, Fondation Internationale Pénale et Pénitentiaire / Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2008, pp. 21 – 44.

instalaciones buenas para que las personas, por ejemplo, puedan dormir, sino que también deben estar los edificios diseñados para que los espacios sean aptos para la reinserción de los individuos ahí alojados, mediante el estudio, el trabajo o la formación vocacional[24].

Un concepto previsto en el numeral 5.1 de las Reglas Mandela que ha sido desarrollado con más impulso en los últimos tiempos y que es importante para facilitar las labores de reinserción de las personas presas es el principio de normalidad o de normalización, que propone que cuanto más parecidas son las condiciones de la privación de libertad a los espacios extramuros, mayores serán las oportunidades de reinserción[25].

Naturalmente, la puesta en práctica del principio de normalidad está limitado por condicionantes tales como la seguridad, el contexto de la administración penitenciaria en el que se busca su implementación o la disponibilidad de recursos infraestructurales o financieros[26], pero este principio establece un estándar que todo sistema penitenciario debería proponerse lograr[27].

B. ALIMENTACIÓN Y SALUD

De nuevo son referente las Reglas Mandela, que en sus numerales 22 a 35 establecen las normas mínimas para todo lo que tiene que ver con la alimentación y los servicios de salud que se deben ofrecer en los sistemas penitenciarios.

En cuanto a alimentación, se han establecido ampliamente las obligaciones del Estado en el sentido no solamente de brindar una alimentación adecuada a las personas en su custodia, sino también en el de que esta alimentación deberá adaptarse a aspectos como las necesidades especiales que por razones de salud padezcan las personas concernidas, o aquellas derivadas del credo profesado por la persona.

En cuanto a salud, las Reglas Mandela establecen un criterio general principal, según el cual la oferta de servicios de salud para las personas privadas de libertad debe ser, mínimo, de una calidad similar a aquella de la que disfrutan las personas que están en libertad, y sin discriminación por la situación jurídica en la que se encuentren.

Lo establecido por las Reglas Mínimas es de capital importancia para que los Estados cumplan con sus obligaciones en lo que concierne a los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, en este caso en cuanto a servicios médicos, sin embargo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha llamado la atención de manera clara

24 Véase al respecto Comité Internacional de la Cruz Roja: *Hacia establecimientos penitenciarios más humanos*, Ginebra, 2019, pp. 133 y ss. (https://www.icrc.org/es/publication/hacia-establecimientos-penitenciarios-mas-humanos).
25 Fourteenth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Workshop 2 *Reducing reoffending: identifying risks and developing solutions* (background paper) A/CONF.234/9., 2020, parágrafo 17 *ab initio*.
26 Heidi BOTTOLFS: The principle of normality – in regular and extraordinary times, in United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (UNAFEI): *Reducing reoffending: identifying risks and developing solutions*, Tokio, 2021, p. 76 *ab initio*.
27 *Ibidem*, p. 79 *ab initio*.

en el sentido de que, atendiendo adecuadamente las necesidades sanitarias de las personas presas, se estará propendiendo igualmente a garantizar la salud de las personas extramuros.

Las dimensiones éticas, lo mismo que prácticas, de una adecuada atención en temas de salud para la población penitenciaria son claras:

The duty of care

There are several unique factors pertaining to people remanded in custody by a judicial authority or deprived of their liberty following conviction. The first is that the detaining authority has to assume a duty of care for them, that is, a comprehensive obligation to meet at least their basic needs. The second is that prisoners are entirely dependent on the staff of prison and detention centres for all aspects of their daily lives (...) The third factor is that detainees retain all human rights other than their freedom. Their right to health is in no way diminished by their detention.

Why prison health is important

There are two other compelling reasons for providing health care in prisons. First is the importance of prison health to public health in general. Prison populations contain a high prevalence of people with serious and often life-threatening conditions. Sooner or later most prisoners will return to the community, carrying back with them new diseases and untreated conditions that may pose a threat to community health (...) Thus there is a compelling interest on the part of society that this vulnerable group receive health protection (...) The second reason is societ's commitment to social justice...

WHO Regional Office for Europe: *Prisons and Health*, Copenhague, 2014, pp. 1-2 (https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289050593).

C. REINSERCIÓN

Los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos establecen que la reinserción de las personas privadas de libertad está entre las finalidades principales de los sistemas penales, tal el caso, por ejemplo, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[28], en su artículo 10.3.

El sistema de Naciones Unidas ha insistido siempre al respecto:

> La reinserción de las personas infractoras "...y su reintegración satisfactoria en la sociedad deberían figurar entre los objetivos básicos de los sistemas de justicia penal. Las convenciones internacionales de derechos humanos jurídicamente vinculantes, así como las reglas y normas de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal, reconocen claramente esta cuestión y destacan la importancia de las intervenciones para apoyar la reintegración social de los delincuentes como medio para prevenir nuevos delitos y proteger a la sociedad..."
>
> UNODC: *Manual introductorio sobre prevencion de la reincidencia y reintegración social de los delincuentes*, Viena, 2019, p. 3 (https://www.unodc.org/documents/dohadeclaration/Prisons/HandbookPreventionRecidivism/18-02306_S_ebook.pdf).

Varios son los aspectos que deben ser tomados en cuenta para mejorar en lo referente a las acciones orientadas a la reinserción de las personas encarceladas: una adecuada clasificación, acceso a educación y a formación vocacional u oportunidades de trabajo son algunas.

1. CLASIFICACIÓN

Tomando en cuenta los aspectos que se han mencionado ya, es decir, que los lugares de privación de libertad cuenten con instalaciones adecuadas para alojar a las personas presas, que deberán estar libres del problema de sobrepoblación, y que cumplan con lo necesario para que todos los individuos cuenten con acceso correcto a alimentación y servicios de salud, se debe partir de que uno de los primeros temas que se debe abordar para propiciar procesos adecuados de reinserción, es una buena clasificación.

Una adecuada clasificación es fundamental para el logro de los fines de reinserción, pues reduce la reincidencia en el momento de la puesta en libertad[29].

Naciones Unidas hace énfasis en una serie de recomendaciones para que los procesos de clasificación sean eficaces pero que, a la vez, sean respetuosos de los derechos

28 Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

29 UNODC: *Manual sobre la clasificación de los reclusos*, Viena, 2020, pp. 7 – 8 (https://www.unodc.org/documents/dohadeclaration/Prisons/HandBookPrisonerClassification/Handbook_-_Classification_of_Prisoners_Spanish_Ebook_FINAL.pdf).

fundamentales de las personas privadas de libertad, los cuales tienen, sin distingo de la clasificación que se les haya aplicado[30].

Uno de los primeros elementos que se deben tomar en cuenta es que debe existir un balance entre los objetivos de seguridad de los procesos de clasificación y aquellos que tienen que ver con la reinserción[31].

Para una mejor comprensión de ello se debe partir de que la clasificación tiene varios fines: optimizar la seguridad, hacer eficaz la gestión de las cárceles y el uso de los recursos, a la vez que propiciar la reinserción[32].

Los procesos de clasificación deben llevarse a cabo sobre la base de evaluaciones individualizadas de las personas, las cuales abordarán tanto el tema de los riesgos que representa el individuo para el entorno penitenciario, como otros riesgos, tal el caso del de fuga o del que pueda representar para el público en caso de que se dé. Sin embargo, es muy importante que, al mismo tiempo, se evalúen las necesidades que el infractor tenga en cuanto a su proceso de reinserción, por lo que, tal y como se indicaba en el párrafo precedente, debe haber un equilibrio bueno entre la atención que se preste a los temas de seguridad y los requerimientos que tienen que ver con la reinserción.

Un parámetro importante es el que se establece en el acápite de las Reglas Mandela sobre las restricciones, en el numeral 36, que indica que la disciplina "...y el orden se mantendrán sin imponer más restricciones de las necesarias para garantizar la custodia segura y la buena organización de la vida en común..."

El parámetro mencionado ha sido desarrollado muy ampliamente:

> La clasificación es necesaria tanto para los detenidos en prisión preventiva como para los presos condenados. En el caso de las personas en detención preventiva, la existencia de un sistema transparente de evaluación y clasificación que incluya exámenes periódicos es un elemento fundamental para ayudar a los encargados de adoptar decisiones a determinar los requisitos mínimos de seguridad necesarios para la gestión de las personas en espera de juicio. Asimismo, en el caso de los que han sido declarados culpables y condenados, ese mismo sistema garantiza que se asigne a los reclusos la categoría o nivel de seguridad más bajo compatible con su protección y la de los funcionarios de prisiones y el público, así como el fomento de los esfuerzos de reintegración social (...) Un elemento clave para garantizar la atención y custodia humanas de los reclusos en los sistemas penitenciarios que sea compatible con las reglas y normas internacionales es el uso de la categoría o el nivel de seguridad más bajo que sea compatible con los requisitos de seguridad[33].

30 UNODC: *Handbook on the Management of High-Risk Prisoners*, Nueva York, 2016, p. 4.
31 UNODC: *Manual de seguridad dinámica e inteligencia penitenciaria*, Nueva York, 2015, p. 19 (https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_de_Seguridad_Dinamica_e_Inteligancia_Penitenciaria.pdf) en cuanto a la revisión y a la reevaluación, por ejemplo.
32 UNODC, *Manual sobre la clasificación de los recursos*, p. 4.
33 UNODC: *Manual sobre la clasificación de los reclusos*, pp. vii y 7.

La sujeción a regímenes restrictivos, aun cuando sea necesaria, hace más difícil la reinserción de las personas sometidas a tales contextos[34], lo que también influye negativamente en la seguridad al exterior, pues quienes se encuentran en tales regímenes tendrán mayor propensión a la reiteración delictiva cuando obtengan la libertad, en razón de lo cual la aplicación de ese tipo de sujeción extrema en cuanto a niveles de seguridad debe reducirse al tiempo mínimo necesario.

Lo explicado se enmarca en la perspectiva de que la clasificación, primero, debe cumplir con lo establecido en las Reglas Mandela en el sentido de que el nivel de seguridad por imponer debe ser el mínimo posible, y en la de que, el concepto de clasificación no es estático, sino dinámico, por lo que, según se indica en el Manual sobre la clasificación de los reclusos de UNODC, un sistema de reevaluación y reclasificación es también muy importante[35]:

> Un proceso de reclasificación que no permita a los reclusos llegar a niveles de custodia más bajos puede dar lugar a la clasificación excesivamente alta de reclusos a los que originalmente se les asignaron niveles de custodia altos (…) Se desaconseja enérgicamente esa práctica, ya que contraviene el espíritu de la regla 87 de las Reglas Nelson Mandela y puede tener un efecto negativo en la capacidad de los reclusos para readaptarse a la vida comunitaria y también en la seguridad pública[36].

Otra precaución que hay que tener, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, es la de evitar que, debido a problemas de sobrepoblación, se utilicen instalaciones de alta seguridad para alojar personas que no deberían estar ahí, lo que resulta en un uso desacertado de ese tipo de espacios, entre otras razones, por el alto costo de tales edificaciones y de su funcionamiento[37], aspecto que, por supuesto, tiene implicaciones relevantes en lo presupuestario[38].

Está claro que en determinados casos siempre será necesaria la ubicación de personas en regímenes de mayor seguridad, mas tal clasificación debe hacerse con base en sistemas de evaluación basados en evidencia e individualizados, lo cual debería excluir, por ejemplo, clasificaciones que partan solamente del tipo de delito, pues ello resultaría en una clasificación que no se basa en las características particulares de cada persona, las cuales deben ser valoradas de acuerdo con aquel estudio individualizado que, según se indicaba, es central en todo proceso de clasificación[39].

34 Comité Internacional de la Cruz Roja: *Dignidad y seguridad en regímenes de detención restrictivos*, Ginebra, 2018, p. 6.
35 UNODC: *Manual sobre la clasificación de los reclusos*, p. 28.
36 Hay investigación criminológica comparada que ha señalado el riesgo para la seguridad pública, en cuanto a la posible reiteración delictiva violenta que se da con la liberación luego de estancias largas en regímenes de muy alta seguridad (Kevin MINOR: Convenience without Conscience. Supermax Confinement in American Penology, in Laurie E. GOULD y John J. BRENT [eds.]: *Routledge Handbook on American Prisons*, Taylor & Francis, 2020).
37 UNODC: *Handbook on the Management of High-Risk Prisoners*, p. 3.
38 Comité Internacional de la Cruz Roja: *Dignidad y seguridad en regímenes de detención restrictivos*, p. 18.
39 Para un análisis más detallado de todos estos aspectos, ver el *Handbook on the Management of High-Risk Prisoners* de UNODC, p. 33.

En todo caso, es importante recalcar que una buena labor en materia de clasificación y, con ello, ajustada al numeral 36 de las Reglas Mandela resultará, en cuanto a reinserción, en tasas de reincidencia menores y, consiguientemente, en mejores estándares de seguridad pública.

2. EDUCACIÓN

Las Reglas Mandela, en su numeral 104, establecen que se deben tomar disposiciones para fomentar la instrucción de todos los reclusos que estén en condiciones aptas.

Al respecto, es útil mencionar que se ha determinado que el estudio tiene un papel muy importante en los procesos de reinserción de las personas privadas de libertad[40], sobre todo si se toma en cuenta que una gran parte de aquellos que se encuentran en prisión tienen grados muy bajos de escolaridad, o son analfabetos.

La relevancia, en términos de reinserción, de la educación en las cárceles se ha demostrado empíricamente:

> ...los reclusos que reciben educación general y formación profesional tienen muchas menos probabilidades de volver a la cárcel tras su puesta en libertad y más probabilidades de encontrar empleo que los reclusos que no disponen de esas oportunidades durante el encarcelamiento...
>
> UNODC: *Hoja de ruta para la elaboración de programas de rehabilitación en las cárceles*, Viena, 2017, p. 2.

Las carencias que estas personas cargan en lo referente a la falta de oportunidades que han sufrido en cuanto a educación serán un obstáculo más para que se logren reinsertar con éxito después de su liberación, ya que tales limitaciones constituyen, después, dificultades para obtener trabajo, sobre todo en los tiempos modernos, en los cuales se requiere cada vez más de estudios y de ciertas destrezas para insertarse en el mercado laboral.

La concepción según la cual se debe promover el acceso a educación en contextos carcelarios obedece no solamente a esa visión de que la instrucción es una forma de facilitar la reinserción de las personas presas, sino también a que la educación es un derecho y su cumplimiento debe ser impulsado, sobre todo entre aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad y marginación[41].

40 Incluso, históricamente, se la ha llegado a considerar la base de los procesos de reinserción (Angela S. MUROLO y Lena CAMPAGNA: New tricks? Understanding the role of education, incarceration, and reentry on the older correctional population, in *Journal of Prison Education Research*, 9(1), p. 5 (https://scholarscompass.vcu.edu/joper/vol9/iss1/5/).

41 UNESCO: *Cátedra UNESCO de Investigación Aplicada para la Educación en la Cárcel*, Montreal, 2012, p. 5 (https://cmv-educare.com/wp-content/uploads/2012/07/CMV001-12_presentation_fr2.pdf).

La educación básica puede llenar esos vacíos que la exclusión social y la marginación han frecuentemente producido, sin embargo, las experiencias a nivel comparado son positivas en materia de educación universitaria, la cual debe ser igualmente impulsada cuando ello sea posible.

3. TRABAJO

Otro elemento importante en los procesos de reinserción de las personas en prisión es el trabajo, que, en las Reglas Mandela, se encuentra regulado en los numerales 96 a 103.

La primera observación al respecto es que el trabajo es un derecho humano y, como tal, se trata de uno de los tantos derechos de los cuales no se debe ver privada la persona reclusa.

Por otro lado, la importancia del trabajo en las prisiones no obedece únicamente al hecho de que puede generar ingresos a las personas, sino también a que se trata de una actividad que permite realizar en alguna medida el principio de normalidad contenido en el numeral 5.1 de las Reglas Mandela que fuera explicado *supra*, lo que claramente contribuye a mejorar las posibilidades de éxito de toda acción que se ponga en marcha en el campo de la reinserción.

Los modelos institucionales de trabajo en las cárceles pueden ser de muy variada naturaleza y son compatibles con todos los regímenes, incluso con aquellos de alta seguridad[42], tal cosa con la adopción de precauciones sensatas[43].

42 UNODC: *Hoja de ruta para la elaboración de programas de rehabilitación en las cárceles*, Viena, 2017, p. 54.
43 Para acceder a información muy detallada sobre la puesta en marcha de tales modelos, ver la *Hoja de ruta para la elaboración de programas de rehabilitación en las cárceles* de UNODC ya citada.

Un último aspecto que no sobra agregar sobre las actividades laborales, es que no se debe obligar a las personas reclusas a trabajar, según lo establece el ordinal 97.3 de las Reglas Mandela; al respecto, el énfasis es que el trabajo es un derecho, además de una herramienta fundamental para la reinserción, no una obligación, observación más válida aun en contextos recientes en los que se han hecho propuestas *de lege ferenda* en algunas jurisdicciones en el sentido de que la persona presa "pague", por medio de su trabajo, por los gastos en los que incurre el Estado para mantenerle privada de libertad; sobre el punto, la literatura criminológica y, sobre todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos han sido claros:

> Si el Estado decide que un ciudadano tiene que ser privado de su libertad en razón de algún delito que hubiere cometido, el Estado también asume la responsabilidad de mantener a esa persona. Eso significa, por ejemplo, que los reclusos tienen derecho a un estándar decente de alojamiento y a una dieta adecuada (...) Estas obligaciones proceden sin excepción (...) Todos los estándares internacionales de derechos humanos lo establecen con mucha claridad y más allá de cualquier duda. El Estado ha privado a los reclusos de su libertad y el Estado debe entonces darles lo básico para la vida...[44]

D. APLICACIÓN DE LOS ENFOQUES DIFERENCIAL E INTERSECCIONAL EN LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS BAJO CUSTODIA ESTATAL

Las cláusulas generales de igualdad y no discriminación, contenidas en múltiples instrumentos internacionales[45], establecen a cargo de los Estados obligaciones de respeto, protección y garantía de todos los derechos sin distinción de ninguna índole. Estas disposiciones marcan una pauta clara sobre los motivos prohibidos de discriminación y permiten visibilizar las condiciones de vulnerabilidad que, en cada caso, pueden suponer un riesgo desproporcionado de afectación de derechos de ciertas personas.

En el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos se ha desarrollado un amplio catálogo de instrumentos de carácter vinculante que reconocen la especial condición de vulnerabilidad que afecta a ciertos segmentos de la población, debido a

44 Andrew COYLE: Seguridad penitenciaria y derechos humanos, en Elías CARRANZA, Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe, pp. 145-146. Exactamente en ese mismo sentido, ver Armida BERGAMINI MIOTTO: Derecho Penitenciario, en ILANUD: *Política criminal, derechos humanos y sistemas jurídicos en el siglo XXI*, Depalma, Buenos Aires, 2001, p. 107 *ab initio*.

45 Así, por ejemplo, en el ámbito del Sistema Universal la Declaración Universal de los Derechos Humanos contempla el principio de igualdad y no discriminación en sus artículos 1 y 2, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en sus artículos 2 y 26, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en su artículo 2. En el Sistema Interamericano se encuentran cláusulas similares, como se evidencia en la Carta de la Organización de Estados Americanos, en su artículo 3, en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo II, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "CADH") en sus artículos 1.1 y 24 y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" , en su artículo 3.

situaciones de discriminación histórica y estructural como es, por ejemplo, el caso de las mujeres, las personas con discapacidad, indígenas o migrantes[46].

En cuanto a las personas privadas de libertad, si bien no existe un instrumento de carácter vinculante referido a sus derechos en particular, existe un desarrollo robusto de estándares en materia de atención y protección de estas poblaciones, a partir de jurisprudencia adoptada por tribunales internacionales, así como por instancias judiciales a nivel nacional, y normativa de diverso alcance jurídico que se nutre de las orientaciones y lineamientos desarrollados por diferentes instancias en el marco de las Naciones Unidas, del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, y de la cooperación interinstitucional en el espacio iberoamericano.

A partir de dichos desarrollos, existe un consenso claro en cuanto a la particular situación de vulnerabilidad que condiciona a las personas privadas de libertad[47], además de la obligación estatal de respetar y garantizar el principio de igualdad y no discriminación, debido a que el encierro condiciona el ejercicio pleno de aquellos derechos que no se restringen por la imposición de la pena.

Esta particular situación de vulnerabilidad de las personas privadas de libertad se agrava cuando concurren otras circunstancias que restringen el ejercicio de derechos fundamentales de algunas poblaciones. Este es el caso de personas que por su condición social o por su pertenencia a ciertos grupos han sido históricamente víctimas de discriminación por razón de su edad, origen étnico, nacionalidad, por una condición de discapacidad, sexo, orientación sexual o identidad de género.

46 Sin pretender una recopilación exhaustiva de dichos instrumentos, y sólo a efectos de ejemplificar esta cuestión, se destacan en el ámbito del sistema universal: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. En el marco del Sistema Interamericano, pueden mencionarse la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

47 A efectos del presente documento, se entenderá que la noción "persona en condición de vulnerabilidad" alude a aquellas personas o grupos de personas que han sido marginadas o son marginadas por motivos que no son ni razonables, ni objetivos. En consecuencia, el carácter discriminatorio de este trato diferenciado expone a estas personas a un mayor riesgo de afectación de sus derechos fundamentales. El Comité de Derechos Humanos en su Observación General No. 21, referida al "Trato humano de las personas privadas de libertad" se refirió a la condición de vulnerabilidad de las personas privadas de libertad por el mero hecho de la detención y resaltó que estas personas no pueden ser sometidas " a penurias o restricciones que no sean los que resulten de la privación de la libertad " Ver Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 21, 44º periodo de sesiones, 1992, párr. 3. Por otra parte, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante Comité DESC) al referirse al alcance de la expresión "otra condición social", contenida en el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, señaló que la situación de vulnerabilidad que afecta a ciertos grupos constituye un motivo prohibido de discriminación. Entre estos grupos, el Comité DESC hizo referencia a las personas que pueden ser discriminadas por razón de su detención, por una discapacidad, por su nacionalidad, o por su orientación sexual e identidad de género. Ver Comité DESC, Observación General No. 20, documento E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, párr. 27. Otros documentos como las "100 reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad", adoptadas en la XVI Cumbre Judicial Iberoamericana realizada en Brasilia en marzo de 2008, reconocen expresamente que la detención, el origen étnico, la discapacidad, así como el género son algunas de las categorías que exponen a las personas a diferentes situaciones de vulnerabilidad.

Atendiendo al mayor grado de vulnerabilidad que afecta a ciertos grupos de personas privadas de libertad, documentos como las Reglas de Bangkok desarrollan orientaciones específicas para procurar condiciones de detención que atiendan a las necesidades particulares de estas poblaciones.

Aunque no se han adoptado documentos específicos referidos a la situación de otros segmentos de la población penitenciaria, que pueden eventualmente enfrentar circunstancias que agravan de manera desproporcionada su condición de encierro, las disposiciones generales contenidas en los documentos de carácter regional y universal antes referidos, deberán aplicarse atendiendo a las necesidades específicas de la población penitenciaria, conforme lo establece la disposición 2.2 de las Reglas Mandela, al señalar que, con el propósito de aplicar "...el principio de no discriminación, las administraciones penitenciarias tendrán en cuenta las necesidades individuales de los reclusos, en particular de las categorías más vulnerables en el contexto penitenciario. Se deberán adoptar medidas de protección y promoción de los derechos de los reclusos con necesidades especiales, y dichas medidas no se considerarán discriminatorias..."

Al atender las necesidades diferenciadas de las personas privadas de libertad, como lo sugiere la regla antes citada, las autoridades penitenciarias se enfrentan a un desafío adicional ante las múltiples causas de discriminación que sufren algunas personas privadas de libertad.

En síntesis, los Estados deben garantizar durante el encierro condiciones compatibles con la dignidad humana, combatir la discriminación y evitar que sus funcionarios la cometan, inciten o toleren. Asimismo, los Estados tienen un deber especial de protección que deben "...ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias"[48].

La prohibición de discriminar no implica de ninguna forma que no se pueda dar un trato diferenciado a las personas a partir de sus necesidades especiales de atención y protección. Un trato diferente es discriminatorio cuando la distinción se basa en prejuicios o estereotipos.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la especial posición de garante del Estado con respecto a las personas privadas de libertad[49], se ve reforzada en el caso de las personas que, además del encierro, se enfrentan a otra o a múltiples situaciones de vulnerabilidad que concurren en un momento determinado.

48 Corte IDH. *Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 80.

49 Esta posición especial de garante reconoce que la intensidad con el que el Estado puede regular los derechos y obligaciones de las personas durante el encierro impide que las personas presas puedan satisfacer por su cuenta necesidades básicas esenciales para el desarrollo de una vida digna. Al respecto, ver: Corte IDH. "Caso Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de septiembre de 2004.

Al respecto, resulta oportuno mencionar la Opinión Consultiva OC-29/22, de 30 de mayo de 2022, sobre enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de libertad, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En esta ocasión, la Corte IDH tiene oportunidad de desarrollar la importancia de aplicar los enfoques diferencial e interseccional en la gestión penitenciaria, y se refiere al alcance de los derechos fundamentales de las personas bajo custodia estatal, particularmente en el caso de las mujeres embarazadas, en periodo de parto, posparto y lactancia, así como cuidadoras principales, de los niños y niñas que viven en los centros de detención con sus madres o cuidadores principales, las personas pertenecientes a pueblos indígenas, las personas mayores y las personas LGBTI privadas de libertad. Además, la Corte aprovecha la ocasión para retomar aspectos destacados en sus pronunciamientos sobre el alcance de las obligaciones estatales en relación con las personas en condición de encierro[50].

50 Para acceder a información detallada sobre la atención especializada de estas poblaciones, ver UNODC: *Manual sobre reclusos con necesidades especiales*, Nueva York, 2009, 43 pp.

REFLEXIONES FINALES

Los tratados generales, tanto como los específicos sobre la materia, han hecho énfasis siempre en la importancia de que los Estados adopten modelos penitenciarios respetuosos de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad y con un fuerte componente de reinserción, sin embargo, con la adopción de las Reglas Mandela en 2015, esos enfoques han tenido un nuevo impulso[51].

Más recientemente, en la Declaración de Kioto del año 2021 citada, se recalca que se deben mejorar las condiciones de las personas privadas de libertad[52], promoviendo un entorno que favorezca su reinserción, ello mediante la formulación y la ejecución de programas basados en la evaluación individual, proporcionando acceso a formación profesional y técnica y programas educativos[53].

No será sino por medio de la puesta en marcha de ese modelo respetuoso de los derechos fundamentales de las personas presas y centrado en la reinserción que se mejorará en lo atinente al logro de espacios dignos para la privación de libertad y en el logro de avances en lo referente a los fines establecidos por las Reglas Mandela en su numeral 4.1, cuyo impulso contribuirá a la construcción de sociedades más pacíficas, tal cual se propone en el Pacto para el Futuro[54], adoptado durante la septuagésima novena Asamblea General de las Naciones Unidas, del 20 de septiembre de 2024[55].

51 Manuel L. RUIZ-MORALES: Modernas prisiones: nuevos paradigmas y nuevos diseños, en Ricardo MATA y MARTÍN (dir.) y Tomás MONTERO HERNANZ (coord.): *Reinserción y prisión*, Bosch Editor, Barcelona, 2021, pp. 202 – 204.
52 Numeral 35.
53 Numeral 37.
54 Acción séptima.
55 A/79/L.2.

ILANUD

Instituto Latinoamericano de las
Naciones Unidas para la Prevención del
Delito y el Tratamiento del Delincuente