

4 de noviembre de 2024
Español
Original: inglés

**Grupo intergubernamental de expertos de
composición abierta sobre estrategias
modelo para reducir la reincidencia**

27 a 31 de enero de 2025 (segunda reunión)

**Borrador definitivo de estrategias modelo para reducir la
reincidencia presentado por la Presidencia**

Documento de trabajo preparado por la Presidencia

I. Antecedentes

1. La Asamblea General, en su resolución [77/232](#), titulada “Reducción de la reincidencia mediante la rehabilitación y la reintegración”, solicitó a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) que organizara una reunión de un grupo intergubernamental de expertos de composición abierta con vistas a elaborar estrategias modelo para reducir la reincidencia.
2. En cumplimiento de ese mandato, la UNODC convocó la primera reunión del grupo intergubernamental de expertos, celebrada en línea los días 4 y 5 de septiembre de 2023, y volvió a convocar la reunión, que se celebró en formato híbrido en Viena del 25 al 28 de marzo de 2024.
3. El Consejo Económico y Social, en su resolución [2024/10](#), titulada “Reducción de la reincidencia mediante la rehabilitación y la reintegración”, autorizó al grupo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre estrategias modelo para reducir la reincidencia a proseguir su labor en el marco de su mandato con miras a que informara a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su 34º período de sesiones y solicitó a la UNODC que convocara una reunión adicional del grupo de expertos a fin de terminar de elaborar estrategias modelo para reducir la reincidencia.
4. El presente documento de trabajo, que incluye el borrador definitivo de estrategias modelo para reducir la reincidencia preparado por la Presidencia, se ha elaborado con el objetivo de concluir las deliberaciones del grupo intergubernamental de expertos en su segunda reunión, que se celebrará en formato presencial en Viena del 27 al 31 de enero de 2025.
5. El borrador definitivo presentado por la Presidencia se ha elaborado tomando como base los resultados de la primera reunión del grupo intergubernamental de expertos¹, las observaciones y las contribuciones presentadas por escrito por los Estados Miembros y otras partes interesadas de conformidad con la resolución [77/232](#) de la Asamblea General, el documento de trabajo preparado por la Secretaría para la

¹ UNODC/CCPCJ/EG.9/2023/CRP.1.



primera reunión del grupo intergubernamental de expertos² y las conclusiones de la reunión del grupo de expertos sobre la reducción de la reincidencia celebrada del 6 al 8 de abril de 2022 y convocada de conformidad con la resolución 76/182 de la Asamblea General.

II. Estrategias modelo para reducir la reincidencia (Estrategias Modelo de Kioto)

A. Introducción

6. Reducir la reincidencia es uno de los principales objetivos de los sistemas de justicia penal, dado lo mucho que esto contribuye a maximizar la reintegración social, minimizar la victimización, aumentar la seguridad de la comunidad y reducir los costos de la justicia penal. En particular, de las repercusiones de la reincidencia crónica — conducta delictiva reiterada y difícil de tratar, con graves consecuencias para las víctimas, así como para la seguridad y la confianza públicas— se desprende claramente que los Estados deberían dedicar esfuerzos sustanciales, incluidos recursos presupuestarios, a la resolución de este problema. Las estrategias modelo persiguen la prevención de la reincidencia invirtiendo en las perspectivas de rehabilitación y reintegración social de los delincuentes a lo largo de todo el proceso de justicia penal. A ese respecto, deben promoverse iniciativas dirigidas a crear entornos penitenciarios que favorezcan la rehabilitación y a utilizar con eficacia medidas no privativas de la libertad en la comunidad. [acordado]

7. Cada vez hay más pruebas de que la reincidencia puede prevenirse fomentando la rehabilitación, la reintegración social y el desistimiento individual del delito y la justicia restaurativa. No obstante, la solución a este problema no está únicamente en manos del sistema de justicia penal. Es necesario abordar las causas fundamentales de la conducta delictiva, como la pobreza, las desigualdades sociales, la marginación y la discriminación racial y de otro tipo, así como las dificultades prácticas y el estigma que impiden la reintegración satisfactoria de los delincuentes en la sociedad. En las estrategias modelo se reconoce que para romper el ciclo de la reincidencia se requiere un enfoque global, multisectorial e interinstitucional y la participación activa de todos los sectores de la sociedad, sin lo cual es probable que las tasas de reincidencia se mantengan en los altos niveles registrados en todo el mundo³.

8. Las definiciones de reincidencia varían considerablemente de un contexto a otro e incluso dentro de un mismo contexto, y van desde ser detenido o acusado nuevamente hasta volver a ser condenado o encarcelado, a veces dentro de determinados períodos o en relación con distintos tipos de delitos. Si bien contar con definiciones claras y armonizadas, tanto a nivel nacional como internacional, es importante para la medición de la reincidencia, así como para el desarrollo de prácticas con base empírica con miras a su reducción y a la generación de datos comparables, las estrategias modelo no tienen por objeto proponer una definición de reincidencia. A los efectos de las estrategias modelo, la reincidencia se entiende en sentido amplio como la comisión de un nuevo delito por una persona que ha cometido previamente una o más infracciones penales.

9. La relación entre la edad y la delincuencia está bien establecida, pues las tasas de delincuencia alcanzan su punto máximo al final de la adolescencia y al principio de la edad adulta. Por lo tanto, las estrategias, las políticas y los programas destinados a prevenir la participación de los niños en la delincuencia y a reducir la reincidencia entre

² E/CN.15/2023/13.

³ En muchos países desarrollados, las tasas de reincidencia tras la imposición de sanciones penales se sitúan entre el 30 % y el 50 % (Sarah Armstrong y Fergus McNeill, *Reducing Reoffending: Review of Selected Countries*, Research Report No. 04 (Glasgow, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Scottish Centre for Crime and Justice Research, 2012)).

los niños⁴ y los jóvenes adultos⁵ son de particular importancia, ya que además de constituir una inversión para el futuro son un medio para minimizar la victimización y promover la seguridad de la comunidad. Sin embargo, teniendo en cuenta que los niños se diferencian de los adultos en su desarrollo físico y psicológico, y que el tratamiento de los niños en contacto con la ley se rige por un marco normativo distinto⁶, las estrategias modelo no pretenden abarcar las cuestiones relativas a los niños. Aunque muchos de los enfoques expuestos en el presente documento también pueden ser eficaces y apropiados para hacer frente al problema de la participación de los niños en actividades delictivas, los cuatro principios básicos de la Convención sobre los Derechos del Niño⁷ deberían ser siempre las consideraciones primordiales a la hora de abordar dicha cuestión. Para ello, los Estados deberían establecer sistemas especializados de justicia juvenil y servicios de protección de la infancia. Asimismo, deberían examinar las circunstancias en las que algunos aspectos de esos sistemas y servicios pueden hacerse extensivos a los jóvenes adultos, en particular a los que están en contacto con la ley durante la transición legal a la edad adulta, y elaborar definiciones o directrices sobre un límite máximo de edad para los jóvenes adultos.

10. Los intentos de reducir la reincidencia deben incluir enfoques que tengan en cuenta las cuestiones de género, que tomen en consideración los diferentes caminos que conducen a la delincuencia y cualquier victimización previa, así como los retos específicos de la reintegración social, incluidas las desventajas socioeconómicas, la violencia y la discriminación de género, y la estigmatización social, los traumas no resueltos y las necesidades de atención de la salud mental. En las estrategias también se deben tener en cuenta, según corresponda, las situaciones específicas de las mujeres delincuentes embarazadas, madres de niños dependientes o cuidadoras principales. [acordado]

11. Las estrategias modelo tienen por objeto ofrecer una orientación práctica y flexible a los Estados Miembros. En lugar de establecer obligaciones jurídicas, en ellas se enuncian buenas prácticas, que los Estados Miembros han de examinar y utilizar en el marco de su ordenamiento jurídico nacional de manera acorde con los instrumentos internacionales aplicables, incluidos los instrumentos pertinentes de derechos humanos, y tomando en consideración otras reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal. Las estrategias modelo se entienden sin perjuicio de los esfuerzos realizados por los Estados Miembros para proteger a la sociedad frente a la delincuencia, garantizar la seguridad pública, imponer penas proporcionadas y respetar los derechos de las víctimas, y complementan dichos esfuerzos.

12. Es evidente que, debido a la gran variedad de condiciones jurídicas, sociales, económicas y geográficas existentes en el mundo, no se pueden aplicar todas las estrategias modelo en todas partes y en todo momento. Sin embargo, los Estados Miembros deberían guiarse por las estrategias hasta el máximo de sus recursos disponibles, a sabiendas de que las estrategias representan, en su conjunto, los elementos básicos de la reducción de la reincidencia que las Naciones Unidas consideran aceptables. La aplicación efectiva de las estrategias modelo requiere una estrecha

⁴ Se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años, salvo que, en virtud de la legislación aplicable, la mayoría de edad se alcance antes (Convención sobre los Derechos del Niño, art. 1).

⁵ A los fines de las estrategias modelo, se entiende por joven adulto toda persona mayor de 18 años, pero en la etapa inicial de la adultez, que, con arreglo al sistema jurídico respectivo, puede ser castigado por un delito según el sistema de justicia de menores o de otra manera en que se reconozca el desarrollo físico y psicológico de esa persona.

⁶ Que comprende la Convención sobre los Derechos del Niño, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad), las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, las Directrices sobre la Justicia en Asuntos concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Delitos, y las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra los Niños en el Ámbito de la Prevención del Delito y la Justicia Penal.

⁷ La no discriminación, el interés superior del niño, el derecho a la supervivencia y al desarrollo, y el derecho a la participación.

colaboración con los interesados gubernamentales y no gubernamentales pertinentes, según corresponda, especialmente los que defienden o representan a los grupos que serían más afectados por las estrategias propuestas.

13. En ese contexto, en las estrategias modelo, la individualización en el proceso de justicia penal constituye un elemento fundamental para reducir la reincidencia. Se considera que, siempre que sean adecuadas, las evaluaciones individualizadas son esenciales para tomar decisiones informadas en relación con un delincuente. A fin de lograr el objetivo común de reducir la reincidencia, las estrategias modelo tienen como objetivo promover, según corresponda, el uso eficaz de medidas no privativas de la libertad, entre ellas los programas de remisión y las alternativas a la detención preventiva, así como desarrollar y mejorar la gestión de los centros penitenciarios con fines de rehabilitación, y fomentar la reintegración social de los delincuentes como medio para reducir la reincidencia.

14. En las estrategias modelo también se aborda la selección y la ejecución de programas de rehabilitación y otras intervenciones destinadas a reducir la reincidencia, que, tanto si se realizan en prisión como en la comunidad, deben basarse en las necesidades criminógenas de cada delincuente, así como en sus virtudes personales. Cuando se recurre al encarcelamiento, las estrategias modelo tienen por objeto propiciar entornos penitenciarios rehabilitadores, garantizar procesos eficaces de puesta en libertad y reintegración y minimizar el riesgo de causar daños. Se subraya la importancia de la cooperación, la sensibilización y la creación de capacidad en todo el sector de la justicia y fuera de él, así como de las medidas de sostenibilidad. Por último, se ofrecen sugerencias en relación con la definición y la evaluación de los esfuerzos encaminados a reducir la reincidencia.

15. Con las estrategias modelo se pretenden complementar el conjunto existente de reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal. Por lo tanto, las estrategias deberían considerarse sin perjuicio de otras reglas y normas pertinentes, y en conjunción con ellas, en particular las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok) y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio). [*acordado*]

B. Enfoques individualizados

Principio básico I

Las decisiones relativas al tratamiento del delincuente deberían adaptarse a sus circunstancias individuales y basarse en evaluaciones exhaustivas y continuas de sus riesgos, necesidades y receptividad, como sus capacidades e inclinaciones. Deberían tenerse igualmente en cuenta los objetivos de vida, los valores y las aspiraciones del delincuente.

16. Los Estados deberían evitar adoptar un enfoque único para abordar la reincidencia y evitar tratar a todos los delincuentes o tipos de delincuentes como grupos homogéneos. A la hora de determinar si un delincuente debe ser tratado por el sistema de justicia oficial, la pena que se le impondrá y la manera en la que debe ejecutarse dicha pena, los responsables de la adopción de decisiones deberían tener en consideración a la persona en cuestión y su situación específica en ese momento, siempre que sea viable⁸.

⁸ Reglas de Tokio, reglas 7.1, 8.1 y 10.3; y Reglas Nelson Mandela, reglas 89 a 94.

*Evaluaciones***Estrategia modelo núm. 1**

Las decisiones relativas al tratamiento del delincuente deberían basarse en evaluaciones individuales, que deben ser llevadas a cabo por profesionales capacitados que utilicen sistemas normalizados adaptados al contexto local y cuya exactitud se haya comprobado. Además de los servicios penitenciarios y de libertad condicional, los Estados deberían garantizar la participación de otras instancias de justicia penal competentes en la realización de las evaluaciones individuales y su cooperación en el intercambio de información pertinente, con el apoyo complementario de los servicios sociales y otros interesados, según proceda. En ese sentido, deberían tenerse debidamente en cuenta las salvaguardias de protección de datos.

17. Cuando se adopten decisiones relativas a cada delincuente, debería ser patente que tales decisiones están fundamentadas en los resultados de las evaluaciones individualizadas. Dichas evaluaciones deberían realizarse o actualizarse, en particular: a) cuando se esté determinando la pena o medida apropiada o cuando se esté considerando la posibilidad de una remisión del proceso penal formal; b) al comienzo de un período de encarcelamiento o supervisión; c) siempre que haya cambios significativos en la vida del delincuente; d) cuando se esté considerando la posibilidad de poner en libertad anticipada al delincuente; e) cuando se esté considerando un cambio en la naturaleza o el nivel de supervisión o clasificación; y f) al final de un período de encarcelamiento o supervisión. Las evaluaciones también pueden revisarse periódicamente, en apoyo de los esfuerzos continuos para fomentar el desistimiento. Los delincuentes deberían ser informados del proceso y los resultados de sus evaluaciones, y comprenderlos. Se les debe animar a participar activamente en el proceso, cuando proceda.

18. Para completar una evaluación detallada, es fundamental disponer de información fiable sobre el delito (o los delitos) en cuestión, los antecedentes penales del delincuente y su entorno socioeconómico y personal. Para comprender plenamente esos factores es necesario que se entable una estrecha cooperación entre los organismos de justicia penal, que también se apoya en la cooperación con otros agentes, como los servicios sociales, los organismos del sector sanitario y las organizaciones de la sociedad civil. Los sistemas de gestión de casos y los protocolos de intercambio de información deberían concebirse de modo que faciliten el acceso a la información necesaria para la evaluación, aplicando al mismo tiempo salvaguardias individuales de protección de datos y protocolos de seguridad. [*acordado*]

19. En dependencia de la etapa en que se evalúe al delincuente, los factores que deben tenerse en cuenta en las evaluaciones individualizadas incluyen el género del delincuente, su edad, su situación familiar, sus responsabilidades respecto del cuidado de otras personas, su condición socioeconómica y su situación de exclusión social, la influencia de los compañeros, su educación y formación o competencias profesionales, su historial de empleo, su vivienda y condiciones de vida, su estado de salud, incluido su estado de salud mental, cualquier trastorno por consumo de drogas, trauma previo, victimización, discapacidad y cualquier riesgo de suicidio o autolesión. Para establecer un diagnóstico integral de los trastornos de salud del delincuente y definir el tratamiento u otras intervenciones posteriores puede ser necesario que un profesional sanitario cualificado realice una evaluación adicional. También es importante tener en cuenta las necesidades criminógenas y otros factores asociados a la conducta delictiva, como diversos factores psicológicos y cognitivos relacionados con el autoconcepto, la identidad y las actitudes hacia la delincuencia, así como factores de resiliencia, como las aptitudes, las capacidades y las habilidades de resolución de problemas del delincuente. Se recomienda que las evaluaciones individuales se lleven a cabo en debida forma y de modo multidisciplinar, e incluyan la participación del sector de la justicia, los servicios sociales y otros agentes pertinentes.

C. Rehabilitación en la comunidad y medidas no privativas de la libertad

Principio básico II

Los Estados deberían promover el uso adecuado de medidas no privativas de libertad, ya que esas medidas son beneficiosas para reducir la reincidencia. El encarcelamiento debe usarse como último recurso.

20. En las decisiones que se adopten en el ámbito de la justicia penal, deberían considerarse las medidas menos restrictivas que resulten apropiadas. En ese contexto, debe alcanzarse un equilibrio adecuado entre los derechos de los delincuentes, los derechos de las víctimas y las preocupaciones de la sociedad en cuanto a la seguridad pública y la prevención del delito⁹. Cuando se recurra al encarcelamiento, las condiciones penitenciarias deberían favorecer la rehabilitación y ajustarse a las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal. Los riesgos de reincidencia podrían aumentar en lugar de remitir si las condiciones penitenciarias son inadecuadas para la rehabilitación, si las administraciones penitenciarias no siguen un enfoque rehabilitador de la gestión penitenciaria que cumpla el derecho internacional de los derechos humanos, o si hay una falta de supervisión y asistencia después de la puesta en libertad.

21. El uso apropiado de medidas no privativas de la libertad puede contribuir a reducir la reincidencia porque permite a los delincuentes mantener sus relaciones y su conexión con la comunidad. Debería estudiarse debidamente si las intervenciones de rehabilitación y reintegración social pueden resultar más eficaces en la comunidad que en los establecimientos penitenciarios, sin dejar de exigir responsabilidad a los delincuentes por sus actos¹⁰; por consiguiente, los Estados Miembros deberían establecer una amplia serie de medidas no privativas de la libertad, desde la fase anterior al juicio hasta la fase posterior a la sentencia. La selección de una medida no privativa de la libertad debería basarse en los criterios establecidos.

Remisión

Estrategia modelo núm. 2

Los Estados deberían promover el recurso a la remisión, teniendo en cuenta la gravedad, la naturaleza y las circunstancias del delito, así como la eficacia de la remisión para la rehabilitación y la reinserción de los delincuentes. Los Estados deberían aprobar leyes, políticas o protocolos en favor de la remisión de los delincuentes basada en evaluaciones individuales.

22. En cualquier fase del proceso de justicia penal, incluida la fase de imposición de la pena, respetando el debido proceso y las garantías procesales y teniendo presentes los objetivos primordiales del sistema de justicia penal, los delincuentes podrían beneficiarse de la remisión, lo que constituiría una forma de responder a los delitos y de evitar la reincidencia sin recurrir a las sanciones penales. Los delincuentes pueden ser remitidos, con su consentimiento, a programas educativos, de mentoría, asistencia, justicia restaurativa, tratamiento o supervisión —incluida la supervisión fuera del sistema judicial— sin pasar necesariamente por procedimientos formales, minimizando así su contacto con el sistema de justicia penal y mitigando su estigmatización y exclusión social.

23. La remisión podría considerarse una forma de preferencia para tratar a jóvenes adultos en conflicto con la ley. La remisión también podría ser, siempre que resulte apropiado y factible y en la fase más temprana posible del proceso, la respuesta preferida

⁹ Reglas de Tokio, reglas 1.4 y 2.6.

¹⁰ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Manual Introductorio sobre prevención de la reincidencia y reintegración social de los delincuentes*, Serie de Manuales de Justicia Penal (Viena, 2018).

en el caso de los delincuentes con trastornos mentales o trastornos por consumo de sustancias¹¹. El uso de la remisión no debería limitarse necesariamente a los primeros delitos, en particular cuando una enfermedad tratable de esa naturaleza sea el principal factor que dio lugar a la conducta delictiva.

24. Los organismos de justicia penal necesitan políticas y directrices claras sobre el uso de la remisión y el ejercicio de su autoridad discrecional para remitir a las personas a esos programas. [*acordado*]

Prisión preventiva

Estrategia modelo núm. 3

La prisión preventiva debería utilizarse como último recurso en los procesos penales, en consonancia con su finalidad, a saber, impedir que el delincuente se fugue, cometa nuevos delitos o interfiera en el curso de la justicia. Los Estados deberían elaborar y utilizar alternativas a la prisión preventiva como medidas importantes para reducir la reincidencia, y deberían considerar la posibilidad de ofrecer apoyo a quienes sean puestos en libertad.

25. El uso de la prisión preventiva, en particular durante períodos prolongados, puede generar o agravar los riesgos de reincidencia y debe utilizarse como un último recurso en los procedimientos penales, con la debida consideración respecto de la investigación del posible delito y de la protección de la sociedad y de las víctimas¹². La decisión de mantener a presuntos delincuentes en prisión preventiva debería limitarse a situaciones en que se considere necesario para hacer frente al riesgo de que el delincuente se dé a la fuga, cometa otro delito u obstruya el curso de la justicia, entre otras cosas mediante el encubrimiento o la destrucción de pruebas¹³. Cuando impongan la prisión preventiva, los Estados deberían respetar el régimen especial aplicable a las personas en prisión preventiva, incluida su separación de los reclusos condenados¹⁴.

26. Es necesario desarrollar y promover una amplia gama de alternativas a la prisión preventiva, como los compromisos, las garantías, las órdenes de supervisión de la libertad bajo fianza y la vigilancia, incluida la vigilancia electrónica.

27. Deberían realizarse esfuerzos para concienciar a los responsables de la adopción de decisiones sobre dichas alternativas y sobre posibles efectos adversos de la prisión preventiva, en particular durante períodos prolongados. Además, los Estados y los agentes no estatales deberían considerar la posibilidad de prestar el apoyo necesario a las personas que están a la espera de juicio. Siempre que den su consentimiento, las personas puestas en libertad deberían recibir asistencia para su reintegración, en particular si han pasado largos períodos en prisión o si no cuentan con ningún otro tipo de apoyo. [*acordado*]

28. Las personas en prisión preventiva deberían tener acceso a servicios de asesoramiento jurídico¹⁵ o, en caso de necesidad o cuando los intereses de la justicia así lo exijan, a un proveedor de asistencia jurídica¹⁶ a fin de garantizar que reciban el asesoramiento, la asistencia y la representación jurídica que necesiten, y para asegurar que se ponga en libertad a quienes no supongan un riesgo.

¹¹ UNODC y Organización Mundial de la Salud (OMS), *Treatment and Care for People with Drug Use Disorders in Contact with the Criminal Justice System: Alternatives to Conviction or Punishment* (2018).

¹² Reglas de Tokio, regla 6.1.

¹³ Dirk Van Zyl Smit, *Incorporación de las Reglas Nelson Mandela en la legislación penitenciaria nacional: Ley Modelo sobre el Sistema Penitenciario con Comentarios*, Serie de Manuales de Justicia Penal (Viena, UNODC, 2022).

¹⁴ Reglas Nelson Mandela, reglas 11 y 111 a 120; Reglas de Bangkok, regla 56.

¹⁵ Reglas Nelson Mandela, regla 61.

¹⁶ *Ibid.* Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal, párrs. 8 y 9, y directriz 4.

*Imposición de penas***Estrategia modelo núm. 4**

La imposición de penas debería contemplar, cuando proceda, el uso de medidas no privativas de la libertad, incluso para los delincuentes reincidentes. Los Estados deberían evitar el uso innecesario de penas de prisión obligatorias o de corta duración. A fin de facilitar la imposición de penas que contribuyan mejor a reducir la reincidencia, los tribunales deberían tener acceso a los informes previos a la sentencia, los informes periciales sociales u otra información pertinente suministrada de otras maneras.

29. La prevención de la reincidencia mediante la rehabilitación y la reintegración social debería reconocerse como uno de los objetivos formales de la imposición de penas, junto con la prevención del delito, la protección de la sociedad frente a la delincuencia, la seguridad pública y la protección de los derechos de las víctimas. En las políticas y prácticas relativas a la imposición de penas se debería reconocer la necesidad de individualizar las penas, teniendo debidamente en cuenta la gravedad, la naturaleza y las circunstancias del delito, y la personalidad y los antecedentes del delincuente. Dado su carácter, las políticas de imposición obligatoria de penas limitan la capacidad del poder judicial para hacerlo y para incorporar en sus decisiones aspectos relacionados con la rehabilitación de los delincuentes y la prevención de la reincidencia. Además, los Estados pueden, cuando sea coherente con el principio de proporcionalidad y se considere apropiado, considerar la presunción contra el uso de penas de prisión de corta duración, que podrían ofrecer pocas oportunidades para llevar a cabo intervenciones de rehabilitación.

30. Teniendo debidamente en cuenta el principio de la proporcionalidad, las políticas y directrices relativas a la imposición de penas, cuando se apliquen, deberían contemplar el uso de medidas no privativas de la libertad, incluso para los reincidentes siempre que sea apropiado. Los Estados deberían prever en la legislación una amplia variedad de opciones de penas basadas en la comunidad, como la supervisión judicial, la libertad condicional, las condenas condicionales, incluido el cumplimiento de esas penas con la aplicación de un sistema de vigilancia electrónica, la libertad incondicional, las órdenes de trabajos comunitarios, el compromiso con un programa de tratamiento, la restitución, la indemnización de las víctimas, las penas privativas de derechos o inhabilitaciones y las multas. También son necesarias medidas no privativas de la libertad que tengan en cuenta las cuestiones de género, incluidas las medidas que tomen en consideración el historial de victimización de los delincuentes y sus responsabilidades de cuidado de otras personas, según proceda¹⁷.

31. Los informes previos a la sentencia, los informes periciales sociales u otra información pertinente suministrada de otras maneras son fundamentales para que los tribunales puedan adoptar decisiones objetivas y fundamentadas sobre la condena de todos los delincuentes. El hecho de que los agentes de libertad vigilada y otros actores encargados de preparar esos informes u otra información similar dispongan de directrices específicas y de una formación especializada puede contribuir a garantizar que los tribunales encargados de dictar sentencia cuenten con la información que necesitan para determinar qué condena tiene más probabilidades de alentar a los delincuentes a desistir de la conducta delictiva y evitar que reincidan.

32. En los casos en que se utilizan, debería reconocerse que los informes previos a la sentencia, los informes periciales sociales u otra información suministrada de otras maneras tiene particular relevancia al imponer penas a mujeres, adultos jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, incluidas aquellas con trastornos mentales. En el caso de las mujeres delincuentes, es importante proporcionar a las autoridades judiciales información pertinente sobre sus circunstancias en el momento en que se dicte la sentencia, incluida información sobre sus relaciones familiares, historial de victimización, responsabilidades relacionadas con el cuidado de los hijos, experiencias

¹⁷ Reglas de Bangkok, regla 57.

traumáticas o necesidades de atención de salud mental, según proceda¹⁸. Del mismo modo, debería prestarse especial atención a los jóvenes adultos y a las circunstancias de su comportamiento delictivo, incluida la información sobre sus relaciones familiares, historial de victimización, experiencias traumáticas, experiencias infantiles adversas, educación y necesidades de atención de salud.

33. Al considerar la adopción de medidas basadas en la comunidad, el tribunal debería fundamentar su decisión en la información relativa a los programas y recursos pertinentes a disposición del delincuente, así como en una evaluación sobre la forma en que se prevé que el delincuente se integre en la comunidad y cumpla las condiciones o restricciones que pueda imponer el tribunal. Las conclusiones y recomendaciones recogidas en los informes previos a la sentencia, en los casos en que se utilizan, constituyen una fuente de información decisiva en ese sentido y deberían ser factibles en la mayor medida posible.

34. Las lecciones aprendidas de las prácticas de los tribunales de resolución de problemas especializados, como los tribunales especializados en casos de drogas, los tribunales indígenas, los tribunales de menores, los tribunales de salud mental o bienestar y los tribunales comunitarios, según proceda, deberían tenerse en cuenta en la imposición de penas y en el tratamiento de determinadas categorías de delincuentes, así como en el apoyo que se les presta y en su supervisión. [*acordado*]

Supervisión en la comunidad

Estrategia modelo núm. 5

Los Estados deberían dar prioridad a la supervisión en la comunidad y al apoyo a los delincuentes por profesionales debidamente cualificados y capacitados que dispongan de recursos suficientes. Las condiciones vinculadas a las medidas no privativas de la libertad deberían ser individualizadas, proporcionadas e inequívocas, limitarse a aquellas que sean necesarias para abordar el riesgo, las necesidades y las circunstancias del delincuente, y estar sujetas a revisión y modificación periódicas.

35. Los Estados deberían realizar inversiones para reforzar los servicios de libertad condicional y otros organismos que participan en la aplicación de las medidas no privativas de la libertad, a fin de garantizar que se pueda prestar suficiente apoyo a los delincuentes en la comunidad. La supervisión en la comunidad es una tarea especializada que va más allá del simple control de la conducta de los delincuentes; implica la gestión del riesgo que plantean los delincuentes, la adquisición u organización de recursos para satisfacer sus necesidades y la ejecución de programas de tratamiento. Además, exige desarrollar y mantener una relación humana con el delincuente para motivarlo a desistir del delito, reforzar el comportamiento positivo y hacerle afrontar las consecuencias del comportamiento negativo. En este sentido, es importante contar con profesionales debidamente cualificados y capacitados que dispongan de recursos suficientes para supervisar y apoyar a los delincuentes. Cuando sea viable, los profesionales deberían reflejar la diversidad de las personas que entran en contacto con el sistema de justicia penal. Por consiguiente, debería hacerse todo lo posible por garantizar la diversidad de edad, género y cultura entre esos profesionales y estar atentos a sus necesidades de seguridad, salud mental y cuidado personal.

36. Las órdenes de libertad a prueba, las órdenes de trabajos comunitarios, las condenas condicionales, los permisos de salida, la puesta en libertad condicional y otras medidas no privativas de la libertad pueden ir acompañadas de diversas condiciones que los delincuentes deben cumplir, bajo supervisión, además de abstenerse de reincidir. Tales condiciones, si se aplicaran, deberían ser proporcionadas, realistas y adaptadas al riesgo, las necesidades y las circunstancias particulares de los delincuentes, como sus horarios de trabajo y sus responsabilidades familiares. Las condiciones también deberían redactarse de manera clara, evitando ambigüedades para permitir su cumplimiento. Deberían crearse sistemas para que las condiciones se revisen y

¹⁸ *Ibid.*, regla 61.

modifiquen a fin de reflejar los cambios en las circunstancias de los delincuentes y los progresos realizados. Además, los delincuentes deberían recibir explicaciones y orientación adaptadas a cada caso a fin de que sean plenamente conscientes de lo que se les exige, en particular de las consecuencias del cumplimiento y el incumplimiento de lo establecido y de los deberes y responsabilidades del personal supervisor.

37. Es necesario establecer procedimientos legales y de política para garantizar que las condiciones de supervisión no sean excesivas y que cualquier infracción se trate de forma justa y eficaz. En caso de incumplimiento, los responsables de la adopción de decisiones deberían analizar y tener en cuenta las circunstancias específicas en lugar de considerar automáticamente que el incumplimiento es intencionado o se debe a una falta de respeto. Todos los profesionales que participan en la supervisión deberían recibir educación y capacitación sobre la dinámica de la adicción y la prevención de las recaídas, así como sobre la multitud de barreras a las que se enfrentan los supervivientes de abusos y traumas, en particular en los casos que afectan a mujeres o jóvenes adultos. También deberían ser conscientes de la importancia de prestar servicios adaptados a la edad, que tengan en cuenta las diferencias culturales y que respondan a las cuestiones de género. Las decisiones de revocar la prestación de supervisión en la comunidad deberían adoptarse de conformidad con las disposiciones pertinentes de las Reglas de Tokio¹⁹, después de haber consultado con los profesionales encargados de la supervisión y de que un tribunal u otra autoridad competente haya examinado la cuestión minuciosamente.

38. Siempre que se utilicen medios electrónicos para supervisar y vigilar los movimientos de delincuentes en la comunidad o de sospechosos puestos en libertad antes del juicio, es necesario adoptar normas y reglas legislativas y de política claras para garantizar que la práctica sea proporcionada, justa, eficaz y no discriminatoria y que respete plenamente los derechos de las personas afectadas²⁰. Deberían establecerse objetivos, políticas y directrices sobre el uso de dispositivos electrónicos de vigilancia antes de su introducción, y revisarse periódicamente para tener en cuenta los avances tecnológicos en la materia y evaluar su eficacia y cualquier repercusión negativa. En las actividades de formación y de sensibilización se debería hacer hincapié en que los dispositivos electrónicos de vigilancia constituyen una ayuda a la supervisión y no la supervisión en sí, así como en el hecho de que, sin no van acompañados de un apoyo humano suficiente, tales dispositivos no promueven cambios de conducta en los delincuentes. [acordado]

39. Se debería hacer lo posible por evitar la supervisión masiva y la “ampliación de la red de control penal”, es decir, el aumento del número de personas bajo el control del sistema de justicia penal. El recurso excesivo a una supervisión innecesaria, sobre todo en el caso de delincuentes de bajo riesgo, puede aumentar el riesgo de reincidencia. [acordado]

D. Apoyo a la rehabilitación y la reintegración social en centros penitenciarios

Principio básico III

La prevención de la reincidencia de los exreclusos depende no solo de que se ofrezcan programas de rehabilitación adecuados, sino también de que se garanticen la seguridad y la humanidad en los entornos penitenciarios y la gestión cuidadosa de los procesos de reintegración.

¹⁹ Reglas de Tokio, reglas 14.2 a 14.4 y 14.6.

²⁰ Por ejemplo, véase la Recomendación CM/Rec (2010)1 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las reglas del Consejo de Europa relativas a la libertad condicional, y la Recomendación CM/Rec (2014)4 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la vigilancia electrónica. Véase también Mike Nellis, *Standards and Ethics in Electronic Monitoring: Handbook for Professionals Responsible for the Establishment and the Use of Electronic Monitoring* (Estrasburgo, Francia, Consejo de Europa, 2015).

40. La protección de la sociedad contra el delito y la reducción de la reincidencia mediante el encarcelamiento solo pueden alcanzarse si se aprovecha el tiempo cumplido en prisión para garantizar que los reclusos sean capaces de reintegrarse en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo²¹. Los programas de rehabilitación eficaces deberían ejecutarse en un entorno penitenciario general en el que se garanticen condiciones seguras y dignas y un trato humano de los reclusos por personal cualificado, en consonancia con las normas mínimas aplicables. Los funcionarios de prisiones desempeñan un papel fundamental en la rehabilitación de los reclusos, ya que se les motiva a que participen en los programas penitenciarios y se les ofrece otro tipo de apoyo; además, las relaciones positivas y prosociales entre los reclusos y el personal también son importantes para que la rehabilitación se lleve a cabo de forma satisfactoria. [acordado]

Condiciones penitenciarias

Estrategia modelo núm. 6

Las autoridades penitenciarias deben intensificar sus esfuerzos para adaptar la gestión de las prisiones y las condiciones penitenciarias a las Reglas Nelson Mandela y a las Reglas de Bangkok a fin de reducir la probabilidad de reincidencia tras la puesta en libertad. [acordado]

41. En consonancia con las Reglas Nelson Mandela y las Reglas de Bangkok, en las que se establecen las bases para prevenir la reincidencia de los exreclusos, los Estados deberían crear entornos penitenciarios que favorezcan la rehabilitación, velando por que los reclusos sean tratados de manera justa y con el respeto debido a su dignidad inherente como seres humanos, y prestando apoyo a su rehabilitación personal, judicial, moral y social; garantizando que la vida de los presos en la cárcel refleje la vida en la comunidad; asegurando una administración de los establecimientos penitenciarios y una gestión de casos adecuadas y haciendo frente al hacinamiento, las malas condiciones de las cárceles, la violencia en ellas y la corrupción; ofreciendo intervenciones, programas de tratamiento, educación, formación profesional y trabajo que tengan en cuenta los riesgos y las necesidades particulares de cada persona; permitiendo que los delincuentes mantengan los lazos con sus familias y comunidades; y garantizando los planes internos y externos de observación e inspección, así como las investigaciones externas, cuando sea necesario. El cumplimiento de esas y otras normas pertinentes es crucial para que los programas penitenciarios de rehabilitación sean útiles y eficaces, por lo que se les debería acordar una atención y una financiación prioritarias. Se alienta a los Estados a esforzarse por que se aplique el principio de “normalidad”, según el cual el entorno penitenciario debería ser lo más parecido posible a la comunidad, para reducir al mínimo las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad que tiendan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto a su dignidad como ser humano²². [acordado]

42. En las prisiones, las evaluaciones individualizadas de los reclusos, que han de llevarse a cabo lo antes posible tras su entrada en prisión, deberían permitir a la administración conocer con exactitud las distintas necesidades de seguridad, guarda y rehabilitación de los reclusos y clasificarlos en consecuencia²³. Puede ser necesario elaborar enfoques específicos para determinados tipos de delitos, como los delitos sexuales, los actos terroristas o los delitos vinculados con el extremismo violento que conduce al terrorismo. La situación jurídica del delincuente, el tipo de delito cometido y la duración de la condena no deberían ser los únicos factores utilizados para determinar la clasificación y la categorización en materia de seguridad de los reclusos y su asignación a regímenes penitenciarios adecuados, aspectos todos ellos que deben revisarse periódicamente²⁴. Las administraciones penitenciarias deberían considerar la

²¹ Reglas Nelson Mandela, regla 4, párr. 1.

²² *Ibid.*, regla 5.

²³ *Ibid.*, reglas 92 y 93; UNODC, *Manual sobre la Clasificación de los Reclusos*, Serie de Manuales de Justicia Penal (Viena, 2020).

²⁴ Véase el párr. 17.

posibilidad de trasladar a los reclusos que pasen a una categoría más baja en la clasificación de seguridad a centros de menor seguridad con menos restricciones, mayores responsabilidades y un mayor número de oportunidades de interacción con la comunidad, a fin de prepararlos eficazmente para su reintegración tras la puesta en libertad.

43. Al construir nuevas prisiones y renovar las instalaciones existentes, es necesario prestar la debida atención a los aspectos relacionados con la rehabilitación, incluida la accesibilidad para las familias, las parejas, los servicios y el personal cualificado, y deben privilegiarse diseños de menor tamaño y de carácter menos institucional²⁵. La contratación y formación del personal de conformidad con las normas mínimas internacionales²⁶ es fundamental, al igual que los sistemas de supervisión y rendición de cuentas, para asegurar que se cumplan las responsabilidades y que el mantenimiento del orden esté a cargo únicamente de la administración y que no se toleren jerarquías y actividades delictivas en el entorno penitenciario. En lo que respecta al mantenimiento de la disciplina y el orden, se alienta a los establecimientos penitenciarios a utilizar, en la medida de lo posible, la prevención de conflictos, la mediación o cualquier otro mecanismo alternativo de solución de controversias para evitar las faltas disciplinarias y resolver conflictos²⁷. Deberían realizarse esfuerzos especiales para reducir al mínimo el uso del régimen de aislamiento²⁸, que se ha comprobado que aumenta el riesgo de reincidencia, tanto por la falta de acceso a programas de rehabilitación como por el grave impacto negativo que tiene dicho tratamiento en la salud física y mental de los reclusos.

Contacto con la familia

Estrategia modelo núm. 7

Los contactos constructivos entre los reclusos y sus familias y amigos se consideran esenciales para la reintegración satisfactoria de los reclusos. La importancia de mantener y desarrollar las relaciones familiares en particular debe declararse de forma explícita y debe reflejarse en las políticas y reglamentos penitenciarios.

44. Se debería hacer todo lo posible por ubicar a los reclusos en centros cercanos a sus domicilios. El traslado de reclusos extranjeros a sus países de origen, si así lo consienten²⁹, puede aumentar sus posibilidades de reintegración al permitir un mayor contacto familiar y la ejecución de intervenciones de rehabilitación culturalmente adecuadas. Deberían promoverse las visitas abiertas que permitan el contacto directo entre los presos y los visitantes como régimen de visita habitual de los familiares, y debería existir una presunción contra la prohibición de las visitas de menores de edad. También debería haber flexibilidad en el régimen de visitas, así como en el acceso a llamadas telefónicas y a videollamadas como medidas complementarias, a fin de adaptarse a las necesidades de la familia, en particular cuando los familiares vivan lejos o no puedan visitar al recluso. Deberían elaborarse políticas respecto de las personas que, si bien no son familiares del delincuente, ejercen una influencia positiva en él, y los reclusos deberían ser consultados sobre quién puede visitarlos y tener derecho a rechazar las visitas de determinadas personas, con las salvaguardias necesarias para evitar represalias. Por otro lado, se debería prestar apoyo a los familiares de los reclusos para ayudarles a hacer frente a los problemas prácticos, emocionales e interpersonales relacionados con la puesta en libertad de los delincuentes, lo que puede incluir iniciativas para apoyar a los familiares de reclusos con trastornos por abuso de sustancias.

²⁵ Reglas Nelson Mandela, regla 89, párr. 3.

²⁶ *Ibid.*, reglas 74 a 78.

²⁷ *Ibid.*, regla 38, párr. 1.

²⁸ *Ibid.*, regla 45.

²⁹ UNODC, *Handbook on the International Transfer of Sentenced Persons*, Serie de Manuales de Justicia Penal (Viena, 2012).

*Programas penitenciarios***Estrategia modelo núm. 8**

Los Estados deberían invertir en medidas para poner programas dirigidos a atajar las causas de la delincuencia a disposición de los delincuentes sujetos a medidas no privativas de la libertad y a los que cumplan penas de prisión^a; además, los programas de los centros penitenciarios deberían tener como objeto mejorar las perspectivas de reintegración social de los delincuentes tras su puesta en libertad, evitando su posible explotación.

^a Véase la secc. E.

45. Los Estados deberían prestar apoyo en la medida de lo posible a las autoridades penitenciarias en la ejecución de los programas de rehabilitación mencionados en la estrategia modelo 10³⁰. Además, el acceso a una educación y formación profesional acreditadas, así como a programas de trabajo remunerado, puede ser útil para reforzar una identidad propia positiva en los reclusos, aumentar sus posibilidades de empleo tras su puesta en libertad y fomentar vínculos positivos con la comunidad. Todo ello sin perjuicio del hecho de que la reincidencia individual tenga a menudo causas más complejas que la simple necesidad económica. Es necesario realizar investigaciones adecuadas sobre las competencias que responden a las necesidades del mercado; llevar a cabo evaluaciones de las empresas asociadas en la comunidad para garantizar que estas ofrezcan una remuneración y una formación justas; establecer salvaguardias estrictas para evitar esquemas de trabajo explotadores o aflictivos para los reclusos y garantizar una remuneración justa por el trabajo realizado; ofrecer cualificaciones acreditadas, que sean similares a las expedidas en la comunidad, para fomentar la empleabilidad; y brindar oportunidades de formación y empleo que no estén sesgadas por ningún concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino³¹.

46. Es importante que los interesados gubernamentales pertinentes y las organizaciones de la sociedad civil participen en la ejecución de los programas penitenciarios y en la preparación de los delincuentes para su reintegración social tras su puesta en libertad, incluso mediante la elaboración de planes realistas de reasentamiento tras la salida de prisión. [*acordado*]

*Preparación de la puesta en libertad y la reintegración en la sociedad***Estrategia modelo núm. 9**

Las autoridades penitenciarias deberían cooperar estrechamente con los profesionales del ámbito de la justicia penal, así como con los interesados gubernamentales y no gubernamentales pertinentes, para garantizar a los delincuentes una transición fluida del entorno penitenciario a la comunidad, entre otras cosas prestándoles apoyo en los ámbitos de la vivienda, el empleo, la salud y el bienestar social. La preparación para la reintegración debería comenzar en el momento del ingreso del delincuente en prisión, y el apoyo debería prolongarse más allá del momento de la puesta en libertad o de la supervisión comunitaria posterior a la puesta en libertad, cuando sea necesario. [*acordado*]

47. Los establecimientos penitenciarios de régimen semiabierto y abierto, que permiten a los reclusos pasar tiempo en la comunidad, pueden favorecer la reintegración de los delincuentes, en particular de los que han cumplido una larga pena de prisión, y su transición gradual de la prisión a la comunidad. Los sistemas de libertad condicional, que permiten la puesta en libertad anticipada supervisada de los delincuentes y la puesta en libertad temporal de los delincuentes con buena conducta, también pueden desempeñar un papel importante a la hora de contribuir al éxito de la reintegración de

³⁰ Véase el párr. 53.

³¹ Comentario a la regla 42 de las Reglas de Bangkok (UNODC, *Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes y sus Comentarios* (2011)).

los delincuentes sin comprometer la seguridad pública. Los entornos residenciales supervisados, como las casas o centros de transición, las unidades de reasentamiento y los centros de preliberación, son necesarios para ayudar a los delincuentes a realizar una transición planificada de la prisión a la vida en la comunidad, pues ello les permite tener una interacción sustancial con el mundo exterior, así como el contacto con sus familias, redes de apoyo y empleadores actuales o potenciales.

48. Los reclusos tienen un mayor riesgo de reincidencia en el período inmediatamente posterior a su puesta en libertad. Durante el período previo a la puesta en libertad se puede ayudar a los reclusos a prepararse para la vida fuera de la prisión poniéndolos en contacto con los servicios comunitarios. La cooperación interinstitucional y la comunicación entre los servicios penitenciarios, de libertad condicional, libertad vigilada y los servicios comunitarios son esenciales para garantizar la continuidad de la atención a lo largo del proceso de reintegración. También se puede contemplar la participación de agentes del sector privado para explorar oportunidades de empleo o de prácticas para las personas puestas en libertad. Tomando en consideración los graves efectos perjudiciales de la reclusión en régimen de aislamiento y otras medidas restrictivas similares en la salud mental y física y el bienestar de los reclusos, se debería velar por que los reclusos que hayan sido sometidos a dichas medidas reciban una importante asistencia para su reintegración una vez puestos en libertad en sus comunidades.

49. A condición de que se realice una evaluación individualizada, la ampliación de los contactos familiares y una mayor participación de la familia en la preparación de la puesta en libertad pueden facilitar aún más la reintegración. En ese sentido, debería tomarse en consideración todo posible historial de violencia, incluidas la violencia sexual y la violencia doméstica, por ejemplo, obteniendo de las víctimas la información pertinente. Las decisiones relativas a la puesta en libertad anticipada deberían tomarse teniendo debidamente en cuenta la situación familiar de cada recluso, incluidas las responsabilidades parentales, así como sus necesidades y problemas específicos de reintegración familiar.

50. En el momento de la puesta en libertad de un recluso, debe darse prioridad a la prestación de apoyo en los ámbitos de la vivienda, el empleo, la salud y el bienestar social³². Debería considerarse la posibilidad de brindarle asistencia financiera siempre que sea posible, y se deberían examinar las políticas y prácticas existentes relativas a los requisitos para recibir diversas formas de asistencia y servicios sociales a fin de garantizar que no se prive a los exreclusos del acceso a servicios que son esenciales para su reintegración. [*acordado*]

E. Abordar las causas de la delincuencia

Principio básico IV

Los programas de rehabilitación y otras intervenciones destinadas a prevenir la reincidencia deben responder a las necesidades de cada delincuente y a los factores que llevan a la persona a delinquir. [*acordado*]

51. Las autoridades deberían evitar asumir que ciertos tipos de intervenciones, como los programas de rehabilitación relacionados con el trabajo, reducirán el comportamiento delictivo. Las intervenciones que no abordan las razones específicas que llevan a una persona a delinquir pueden no reducir —o incluso aumentar— la probabilidad de reincidencia.

³² *Handbook on Prisoners with Special Needs*, Serie de Manuales de Justicia Penal (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.09.IV.4).

*Programas de rehabilitación***Estrategia modelo núm. 10**

Los programas de rehabilitación, ya sea en entornos comunitarios o penitenciarios, deberían basarse en datos empíricos, ser adecuados a la edad, tener en cuenta el género y estar sujetos a revisiones periódicas.

52. Los programas de rehabilitación deberían responder a las conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones individuales. El éxito de estos programas depende de las capacidades y de las actitudes del personal, así como de la imparcialidad y la coherencia de los enfoques adoptados. La motivación y la capacidad de respuesta de los delincuentes también son factores importantes, y los programas deberían ser adecuados a la edad y tener en cuenta las cuestiones culturales y de género.

53. Se alienta a los Estados a que elaboren un amplio espectro de programas de rehabilitación integrales para su aplicación tanto en entornos comunitarios como penitenciarios. Dichos programas podrían incluir educación, en diferentes niveles, formación profesional, asistencia para encontrar empleo, atención de la salud física y mental, en particular apoyo y asesoramiento psicológicos, terapia cognitivo-conductual, prevención de recaídas, control de la ira, programas basados en la fe, tratamiento de trastornos por consumo de sustancias, aprendizaje de competencias para la vida y programas orientados a la familia, actividades culturales, ejercicio físico y deporte, y otros tipos de actividades constructivas o asistenciales. Es esencial garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los programas de rehabilitación, entre otras cosas estableciendo procedimientos y criterios de participación claros. También debería considerarse la posibilidad de hacer uso de las innovaciones tecnológicas para el aprendizaje en línea.

54. Los programas de rehabilitación deberían basarse en pruebas sobre su eficacia, tener una teoría del cambio clara y, habida cuenta de las limitaciones de recursos, estar dirigidos prioritariamente a las personas con más probabilidades de reincidir. Los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer un proceso de acreditación para los nuevos programas, ponerlos a prueba durante su desarrollo, supervisar su ejecución de forma continua y evaluar su eficacia, lo que incluye supervisar la capacidad del personal asignado al programa para ejecutarlo, supervisarlos o promoverlos. [*acordado*]

*Justicia restaurativa***Estrategia modelo núm. 11**

Debería reconocerse el valor de los programas de justicia restaurativa. Siempre que se cuente con el consentimiento y las salvaguardias pertinentes, esos programas promueven los derechos, necesidades e intereses de quienes se ven afectados por la delincuencia al facilitar la recuperación de las víctimas. También permiten que los delincuentes asuman la responsabilidad de los efectos perjudiciales de sus delitos en las víctimas y en la comunidad en general, aumentando así sus perspectivas de rehabilitación y reintegración social. Por consiguiente, debería considerarse el recurso a programas de justicia restaurativa como posible alternativa a las intervenciones convencionales de justicia penal, o ejecutarse en combinación con estas.

55. Los programas y prácticas de justicia restaurativa ofrecen mecanismos para promover los derechos, necesidades e intereses de quienes se ven implicados en los delitos y afectados por estos, sobre la base del principio fundamental de que la conducta delictiva no solo infringe la ley, sino que también afecta a las víctimas y la comunidad. Se puede ofrecer a los delincuentes la oportunidad de participar en un programa de justicia restaurativa en cualquier fase del proceso penal, incluida la fase de la imposición de la pena y durante su ejecución. La justicia restaurativa tiene por objeto reparar el daño causado por un delito, mediante un proceso en el que participan todas las partes afectadas y durante el cual los delincuentes pueden asumir la responsabilidad de sus actos. Aunque esos enfoques se han utilizado en muchas culturas a lo largo de la historia,

los procesos restaurativos como la mediación entre víctima y delincuente y las conferencias y círculos restaurativos, se han integrado cada vez más en los sistemas de justicia modernos, como alternativa a los procesos de justicia formal o como complemento de estos³³. Los enfoques restaurativos, si se aplican de conformidad con las garantías procesales³⁴, prestando la debida atención a los derechos y necesidades tanto de los delincuentes como de las víctimas y garantizando su consentimiento informado, pueden reducir la probabilidad de que un delincuente reincida³⁵. También es importante considerar el uso de programas restaurativos en combinación con otras intervenciones concebidas para abordar los factores individuales de riesgo asociados a la reincidencia³⁶. En el caso de los delincuentes con trastornos por consumo de sustancias, ello puede comprender servicios de tratamiento voluntario de la drogodependencia como medida sustitutiva de la condena o la pena, en estrecha colaboración con el sector de la salud³⁷.

56. Es esencial llevar a cabo una labor de concienciación y mejorar los conocimientos sobre los programas de justicia restaurativa, en especial sobre los programas disponibles y la forma de acceder a ellos, entre los profesionales de la justicia penal y otras personas que puedan participar en la remisión de delincuentes a dichos programas. También es importante proporcionar formación especializada a los mediadores y facilitadores de la justicia reparadora y establecer mecanismos de coordinación interinstitucional para realizar las remisiones adecuadas³⁸. La participación de la comunidad en los procesos de justicia restaurativa es un elemento valioso para fortalecer el sentimiento de pertenencia y solidaridad. Las organizaciones de la sociedad civil pueden ocupar una posición idónea para gestionar y ejecutar programas de justicia restaurativa como alternativa al proceso de justicia penal. Es deseable que las organizaciones encargadas de ejecutar tales programas reciban apoyo y supervisión, y que la ejecución de los programas se base en acuerdos y protocolos de colaboración con los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los organismos de justicia penal. La ejecución de programas de justicia restaurativa en contextos ajenos al sector de la justicia penal, como en las escuelas, también puede desempeñar un papel importante para lograr que la comunidad apoye un enfoque restaurativo de la justicia.

Antecedentes penales

Estrategia modelo núm. 12

Con vistas a mejorar las perspectivas de una reintegración satisfactoria de los delincuentes, los Estados deben restringir el acceso a los registros y antecedentes penales a las autoridades públicas competentes y limitar su divulgación a circunstancias estrictamente definidas. Toda decisión de otorgar acceso limitado a esos registros debería ser individualizada y proporcional al nivel de riesgos de protección pública.

57. Los registros y antecedentes penales pueden repercutir negativamente en la buena integración de los delincuentes, sobre todo si hay un acceso público fácil y continuo. En el caso de los delincuentes que hayan desistido de delinquir y se hayan reintegrado

³³ UNODC, *Handbook on Restorative Justice Programmes, Second Edition*, Serie de Manuales de Justicia Penal (Viena, 2020).

³⁴ Los Principios Básicos sobre la Utilización de Programas de Justicia Restitutiva en Materia Penal (resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social, anexo) ofrecen a los Estados Miembros orientación para aplicar procesos de justicia restaurativa fijando sus parámetros de uso, así como las garantías procesales fundamentales. Sobre el papel de los servicios de asistencia jurídica, véanse los Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal (resolución 67/187 de la Asamblea General, anexo), párrs. 1 a 13, principio 4 y directriz 7.

³⁵ Joanna Shapland *et al.*, *Does Restorative Justice Affect Reconviction?* The Fourth Report from the Evaluation of Three Schemes, Ministerio de Justicia, Research Series núm. 10/08 (Sheffield, Reino Unido, Universidad de Sheffield, Centro de Investigaciones Criminológicas, 2008).

³⁶ UNODC, *Handbook on Restorative Justice Programmes, Second Edition*.

³⁷ UNODC y OMS, *Treatment and Care for People with Drug Use Disorders*, cap. 2.2.

³⁸ UNODC, *Handbook on Restorative Justice Programmes, Second Edition*.

de manera satisfactoria en la comunidad, los Estados deberían considerar la posibilidad de cancelar o archivar sus antecedentes penales, en particular en lo que respecta a la verificación de antecedentes por posibles empleadores y otras partes interesadas externas pertinentes. Los Estados deberían estudiar el asunto y plantearse regular ese proceso en la legislación, tomando en debida consideración las necesidades de reintegración social del delincuente y, según proceda, el nivel de riesgos de protección pública. En especial, debería prestarse atención a los antecedentes penales de los jóvenes adultos a los efectos de evitar una mayor estigmatización y apoyar su reintegración.

F. Alianzas, participación de la comunidad, creación de capacidad y sostenibilidad

Principio básico V

La reducción de la reincidencia requiere la participación activa no solo del sector de la justicia sino de todos los sectores pertinentes de la sociedad, y deberían invertirse importantes cantidades de tiempo y recursos en alianzas, divulgación, formación y medidas de sostenibilidad.

58. Deberían establecerse alianzas con un amplio espectro de actores, tanto dentro como fuera del sector de la justicia penal, y deberían realizarse esfuerzos para asegurar que los objetivos y los fundamentos de las políticas pertinentes se comuniquen claramente al público. Además, es necesario dar prioridad a la inversión en la formación del personal de justicia penal y otros profesionales que prestan apoyo a las iniciativas de rehabilitación y reintegración, y la reducción de la reincidencia debería abordarse de manera específica en la legislación, las políticas y las estrategias nacionales. [*acordado*]

Alianzas y colaboración

Estrategia modelo núm. 13

Debería haber protocolos claros de cooperación y colaboración entre los organismos de justicia penal y con otras partes interesadas. [*acordado*]

59. Las iniciativas para reducir la reincidencia requieren una estrecha cooperación entre los distintos organismos de justicia penal. Por ejemplo, la coordinación interinstitucional a nivel nacional es útil para que las autoridades judiciales dicten sentencias justas y proporcionadas, que puedan fundamentarse en la información facilitada por profesionales de diversos sectores. Cuando existen servicios de libertad condicional, el éxito de la reintegración de las personas que se han puesto en libertad requiere una estrecha cooperación entre dichos servicios y la administración penitenciaria. La policía, la fiscalía y los tribunales deberían familiarizarse con las medidas no privativas de la libertad, incluida la remisión, cuya aplicación puede implicar la participación de diferentes organismos del sector de la justicia. Deberían existir protocolos de colaboración, entre otras cosas en relación con el intercambio de información pertinente, respetando los principios de privacidad y confidencialidad³⁹.

60. Es importante que los Estados apoyen activamente la participación y la cooperación de todos los interesados que puedan contribuir a la rehabilitación y la reintegración de los delincuentes, incluidos los servicios sociales, los organismos de apoyo a las víctimas, los servicios de salud, los empleadores y los servicios de empleo, los organismos de vivienda, las instituciones de formación y los voluntarios y las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, es fundamental evitar la duplicación de esfuerzos y las intervenciones que puedan tener repercusiones negativas, asegurándose de que se designe claramente a un organismo principal o persona

³⁹ Véanse también Recomendación CM/Rec (2010)1 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las reglas del Consejo de Europa relativas a la libertad condicional; y el comentario correspondiente.

coordinadora como responsable de cada caso. Deberían establecerse mecanismos y protocolos pertinentes y claramente definidos para la cooperación interinstitucional, y es importante garantizar que se incorpore un mandato de reintegración social en la misión y las prácticas de todos los organismos pertinentes⁴⁰. [*acordado*]

Voluntarios y organizaciones de la sociedad civil

Estrategia modelo núm. 14

Se debería reconocer, promover y apoyar el potencial de los voluntarios y las organizaciones de la sociedad civil para contribuir a la rehabilitación y la reintegración social de los delincuentes. [*acordado*]

61. Es preciso reconocer y apoyar activamente la cooperación con los voluntarios y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en las prisiones y en la comunidad. Dentro de los marcos jurídicos apropiados y bajo la supervisión y la responsabilidad exclusiva de las autoridades competentes, las organizaciones de la sociedad civil pueden, previa selección y formación adecuada, participar en la preparación de informes previos a la sentencia y apoyar a las personas durante la aplicación de medidas no privativas de la libertad y la reintegración tras la salida de los entornos penitenciarios. [*acordado*]

62. Las actividades de los voluntarios pueden incluir la participación en programas de apoyo entre pares, el fomento de los vínculos entre los delincuentes y la comunidad y la prestación de asistencia práctica en el proceso de reintegración. El papel de los voluntarios comunitarios⁴¹ es fundamental en ese proceso. Estos forman parte de la sociedad a la que los delincuentes acabarán regresando, por lo que pueden actuar como agentes dinamizadores de la reinserción. Los voluntarios también pueden desempeñar un papel importante a la hora de proporcionar una plataforma para la participación de la comunidad y fomentar la conciencia pública sobre la importancia de la reintegración de los delincuentes.

63. Los jóvenes voluntarios y las organizaciones de la sociedad civil orientadas a los jóvenes deberían considerarse actores fundamentales en la rehabilitación y la reinserción social de los niños en contacto con la ley y los jóvenes adultos delincuentes. Los jóvenes voluntarios desempeñan un papel importante al actuar como catalizadores del cambio a fin de facilitar el empoderamiento de los delincuentes para que adquieran competencias para la vida que les permitan afrontar mejor las dificultades cotidianas y alejarse de la delincuencia. Es posible que los jóvenes voluntarios necesiten recibir un apoyo adicional de las autoridades competentes.

64. Deberían desarrollarse mecanismos jurídicos y administrativos para garantizar la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil y de los voluntarios comunitarios y la sostenibilidad de sus actividades. Esos mecanismos deberían incluir procesos minuciosos de contratación, selección, formación, orientación y apoyo (práctico, financiero y psicológico), evaluación, seguimiento y supervisión por las autoridades competentes. También es importante fomentar el reconocimiento público de la labor de esas organizaciones y voluntarios, entre otras cosas difundiendo información sobre su contribución y valorándola mediante actos adecuados, actividades de sensibilización, la concesión de premios a voluntarios entregados, el apoyo a asociaciones nacionales de voluntarios y la creación de redes internacionales de voluntarios. [*acordado*]

⁴⁰ Reglas de Tokio, reglas 1.2, 17.1 y 18.4.

⁴¹ Como los asistentes voluntarios de libertad condicional (Filipinas), los *hogoshi* (Japón), los voluntarios para la libertad condicional comunitaria (Kenya), los agentes de libertad condicional (República de Corea) y los agentes voluntarios de libertad condicional (Singapur).

*Fomento de la conciencia y la comprensión públicas***Estrategia modelo núm. 15**

Los Estados deberían diseñar y poner en marcha campañas y programas de divulgación para fomentar la conciencia y la comprensión públicas de las iniciativas encaminadas a reducir la reincidencia, en particular campañas para promover la aceptación del uso de medidas no privativas de la libertad y otras medidas para la reintegración de los delincuentes y el apoyo a estas.

65. Es esencial que se realicen esfuerzos para que la población entienda mejor la lógica y los beneficios de las medidas no privativas de la libertad y otras medidas y enfoques cuyo objetivo es aumentar la seguridad de la comunidad. Los análisis de costo-beneficio pueden ser un instrumento importante de promoción ante la opinión pública y los responsables políticos. La aceptación pública y la concienciación son fundamentales para reducir el estigma que sufren las personas excarceladas o sujetas a medidas no privativas de la libertad. Aunque las actividades de concienciación pueden adoptar diversas formas y llevarse a cabo tanto a nivel nacional como local, dichas actividades deberían transmitir un mensaje común: que el apoyo de la comunidad es vital para la reintegración de los delincuentes, lo que a la larga se traducirá en un menor número de víctimas y una mayor seguridad pública. Los líderes comunitarios y las organizaciones de la sociedad civil son algunos de los actores que tienen una función clave que desempeñar a este respecto, y deberían trabajar activamente para ayudar a responder a las múltiples y complejas necesidades de los delincuentes y crear el apoyo necesario en las comunidades a las que estos regresan⁴².

*Creación de capacidad***Estrategia modelo núm. 16**

Los Estados deberían reconocer y promover el papel fundamental que el personal de la justicia penal puede desempeñar en la reducción de la reincidencia. Deberían desarrollarse programas de formación profesional y dotarlos de recursos suficientes, en consonancia con las normas y las buenas prácticas internacionales, y ofrecerse oportunidades para el intercambio y el desarrollo de capacidades dentro del sector de la justicia penal y con otros actores pertinentes.

66. Es esencial invertir en la formación, el desarrollo profesional y la supervisión de los profesionales que trabajan en primera línea con los delincuentes, en particular los funcionarios de prisiones y de libertad condicional, y proporcionarles condiciones de trabajo adecuadas, teniendo en cuenta la adopción de medidas para forjar un sentido de seguridad y apoyo. Siempre que sea posible, deberían crearse oportunidades para la formación conjunta del personal penitenciario y de libertad condicional, así como para la formación con personal de otros organismos y de la sociedad civil, con el fin de fomentar enfoques interinstitucionales e interdisciplinarios para prevenir la reincidencia.

67. Las relaciones positivas y prosociales entre los delincuentes y el personal penitenciario y de libertad condicional son importantes para que la rehabilitación se lleve a cabo de forma satisfactoria. Además de sus funciones de contención y supervisión, es necesario promover e invertir en la función que desempeñan como profesionales cualificados y agentes de cambio capaces de desarrollar relaciones constructivas con los delincuentes, modelar comportamientos favorables a la vida en sociedad y proporcionar ayuda práctica y recursos para contribuir al desistimiento de la delincuencia y prevenir la reincidencia. Esto debería reflejarse en las políticas de contratación, los procedimientos de selección y la formación del personal penitenciario y de libertad condicional. [*acordado*]

⁴² Declaración de Kioto sobre la Promoción de la Prevención del Delito, la Justicia Penal y el Estado de Derecho: Hacia el Cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (resolución 76/181 de la Asamblea General, anexo).

68. Asimismo, es importante proporcionar educación y formación a otros actores del sector de la justicia, como la policía, los fiscales, los abogados y las autoridades judiciales, para que comprendan los objetivos y las repercusiones del encarcelamiento y de las medidas no privativas de la libertad. Además, es preciso desarrollar y apoyar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y de los voluntarios, incluidos los proveedores de apoyo entre pares, para llevar a cabo programas de rehabilitación y reintegración social eficaces y con base empírica en las prisiones y en la comunidad o colaborar con ellos.

69. Debería ponerse a disposición de los Estados Miembros, previa solicitud, asistencia técnica para formular y ejecutar programas de formación profesional y otras iniciativas de creación de capacidad.

Sostenibilidad

Estrategia modelo núm. 17

Los Estados deberían desarrollar estrategias y planes de acción nacionales dirigidos a la reducción de la reincidencia en la medida en que sea necesario. [acordado]

70. A fin de adoptar un enfoque estratégico y sostenible para la formulación de políticas y programas eficaces de rehabilitación y reintegración de los delincuentes es necesario contar con leyes, reglamentos y políticas eficaces. Los Estados deberían llevar a cabo un examen de las leyes a fin de detectar y subsanar cualquier laguna jurídica en materia de políticas y otros obstáculos regulatorios que impidan o dificulten el buen funcionamiento de los organismos de justicia penal en consonancia con las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, la cooperación interinstitucional y la adopción de medidas como las sustitutivas de la privación de libertad. Ese examen debería incluir las políticas de imposición de penas, incluso en lo que respecta a las penas de prisión obligatorias y de corta duración, así como las políticas sobre el uso de la prisión preventiva y los programas de justicia restaurativa⁴³. Además, deberían establecerse sistemas efectivos de libertad condicional, con mecanismos claros de supervisión efectiva y asistencia en la comunidad, incluido el apoyo presupuestario.

71. A fin de garantizar un enfoque a largo plazo para la reducción de la reincidencia que sea pangubernamental y englobe a toda la sociedad, de forma que los delincuentes puedan recibir los servicios necesarios en la comunidad tras su participación en el proceso de justicia penal, se recomienda que cada Estado elabore una estrategia nacional (con un plan de acción conexo) en la que proporcione una visión clara de los objetivos que deben alcanzarse, se delimiten las funciones y responsabilidades respectivas de las partes interesadas y se establezcan mecanismos para la ejecución de los programas. Una estrategia nacional puede movilizar recursos financieros, promover el desarrollo de la cooperación interinstitucional y de protocolos como los descritos anteriormente, y fomentar un compromiso político permanente con la reducción de la reincidencia. [acordado]

G. Investigación y evaluación

Principio básico VI

Se alienta encarecidamente a los Estados a que inviertan en la investigación, incluida la investigación comparativa y multidisciplinaria, sobre los patrones de reincidencia y la eficacia de las respuestas. [acordado]

72. Todas las decisiones sobre lo que se debe medir y la manera en que se deben llevar a cabo la recopilación y el análisis de los datos relativos a la reincidencia deberían guiarse por el objetivo general de apoyar la elaboración de políticas con base empírica

⁴³ Véanse las seccs. C y E.

que mejoren las perspectivas de rehabilitación y reintegración de los delincuentes. [acordado]

Medición y seguimiento

Estrategia modelo núm. 18

Quienes lleven a cabo investigaciones o presenten datos deberían aportar definiciones claras y análisis científicos que respalden sus conclusiones y tener en cuenta una serie de indicadores que vayan más allá de las tasas de reincidencia. Con el fin de garantizar la máxima calidad de los resultados de las investigaciones sobre las complejas cuestiones que plantean la rehabilitación y la reincidencia, todas las investigaciones deberían estar a cargo de personal cualificado, tener en cuenta los enfoques con perspectiva de género, las diferencias culturales y los posibles sesgos, y aprovechar la colaboración con universidades y otras instituciones académicas, según proceda.

73. La elaboración de definiciones de reincidencia en el ámbito nacional es un punto de partida importante para la investigación, pero las definiciones y los criterios de medición normalizados a nivel internacional son útiles para disponer de datos comparables que puedan contribuir a una base de conocimientos mundial. Debe proporcionarse una definición específica de reincidencia siempre que se utilice el término en relación con un estudio o una iniciativa determinada. Las variaciones y cambios registrados en las tasas de reincidencia deberían analizarse para determinar su importancia estadística y sus consecuencias prácticas, y guiar la formulación de nuevas políticas y programas. Cuando las tasas de detención y prisión preventiva se utilizan como criterios para medir la reincidencia, el derecho fundamental a la presunción de inocencia debe quedar claramente establecido y respetarse plenamente.

74. Además de las estadísticas administrativas que llevan las autoridades de justicia penal, deberían considerarse otras formas de medir la reincidencia, ya que son muchos los delitos que no se detectan ni se denuncian. Esto es especialmente cierto en el caso de determinado tipo de delitos, como la violencia doméstica y otras formas de violencia de género, incluida la violencia de género facilitada por la tecnología. [acordado]

75. También es importante incluir en las investigaciones indicadores positivos que midan el éxito de la reintegración, como los progresos individuales en los ámbitos del empleo, la vivienda, la educación, la salud y el bienestar. Las encuestas de autoinforme, diseñadas para descubrir reincidencias no detectadas o no denunciadas, pueden arrojar luz sobre importantes cuestiones políticas y operacionales. La recopilación de datos cualitativos de quienes han pasado por el sistema de justicia penal puede ayudar a comprender mejor las razones de la reincidencia y a saber lo que funciona. Es, por tanto, un elemento esencial en la elaboración de políticas. [acordado]

76. La investigación sobre la reincidencia debería tener en cuenta los enfoques con perspectiva de género y la diversidad cultural entre comunidades, países y regiones. Puede haber patrones de reincidencia específicos a un contexto y sesgos institucionales que influyan en las tasas de reincidencia, como la discriminación sistémica. Se debería ser particularmente prudente con la extrapolación de los programas de prevención de la reincidencia de un contexto a otro.

77. Se debe apoyar y facilitar el intercambio de información y la asistencia técnica para la recopilación de datos, la investigación y la evaluación a escala nacional e internacional, entre otras cosas mediante el intercambio de prácticas prometedoras e iniciativas colaborativas de investigación. [acordado]