

Manual Regional: las Reglas de Bangkok en clave de Defensa Pública

AIDEF

Asociación Interamericana de Defensorías Públicas

Colección **Documento de Trabajo nº36**

Serie **Guías y manuales**

Área **Justicia**



Manual Regional: las Reglas de Bangkok en clave de Defensa Pública

AIDEF

Asociación Interamericana de Defensorías Públicas

Documento de Trabajo nº 36

Serie: Guías y manuales

Área: Justicia



PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

Edita:

Programa EUROsociAL
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid (España)
tel: +34 91 591 46 00
www.eurosoci-al-ii.eu

Con la colaboración:

Fundación Abogacía Española



Justice Coopération Internationale (JCI)



Expertise France



Asociación Interamericana de Defensorías Públicas



La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea.

Edición no venal.

Realización gráfica:

A.C. Ediciones Ambulantes.

Madrid, noviembre 2015.



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Autores

Manuel Miranda Estrampes, Experto Unión Europea Programa EUROsociAL II
Silvia Edith Martínez, Experta Regional Argentina, Programa EUROsociAL II

Agradecimientos

Asociación Interamericana de Defensorías Públicas

Socios Operativos

Marion Cathelin, Justice Coopération Internationale
Macarena Eseverri Aznar, Fundación Abogacía Española

Índice

Lista de acrónimos	9
Prólogo	11
Introducción	13
Capítulo I	19
1. Las necesidades especiales de las mujeres privadas de libertad	19
2. Retos para el acceso a la justicia	20
Capítulo II. Obligación de no discriminación a las mujeres privadas de libertad. Legislación y procedimientos judiciales discriminatorios	27
Regla 1	27
1. Contenido de la Regla	27
1.1. Prohibición general del trato discriminatorio	27
1.2. Proyección en los contextos de privación de libertad	29
2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas	35
3. Buenas prácticas	36
Capítulo III. La excepcionalidad de la prisión	43
Reglas 57, 58, 60, 61, 62, 63, 64 y 65	43
1. Contenido de las Reglas	44
2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas	48
3. Buenas prácticas	49
Capítulo IV. Ingreso, registro y lugares de alojamiento	51
Regla 2	51
1. Ingreso: contenido de la Regla	51
1.1. Información de derechos y deberes	51
1.2. Interés superior de los/las niños/as y suspensión temporal del ingreso	53
2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas	54
3. Buenas prácticas	55
Regla 3	56
1. Registro: contenido de la Regla	56

1.1. Registro oficial de ingreso: contenido	56
1.2. Datos de identidad de los/las hijos/as de las mujeres privadas de libertad	57
1.3. Cláusula de confidencialidad	58
2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas	59
3. Buenas Prácticas	60
Regla 4	60
1. Lugar de reclusión: contenido de la Regla	60
2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas	64

Capítulo V. Higiene personal y cuidado de la salud	65
Regla 5	65
1. Contenido de la Regla	65
Reglas 6, 7, 8, 9 y 16	66
1. Contenido de las Reglas	67
2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas	76
Regla 10 y 11	78
1. Contenido de las Reglas	78
Reglas 12 y 13	79
1. Contenido de las Reglas	80
Reglas 14 y 15	81
1. Contenido de las Reglas	82
2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas	84
Reglas 17 y 18	84
1. Contenido de las Reglas	85
2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas	86

Capítulo VI. Seguridad y vigilancia	87
Reglas 19, 20 y 21	87
1. Registros personales: contenido de las Reglas	88
1.1. Estándares generales	88
1.2. Estándares específicos para las mujeres privadas de libertad	89
1.3. Estándares de la Corte IDH	90
1.4. Registros personales de los/las niños/as	92
2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas	93
Reglas 22 y 23	94
1. Disciplina y sanciones: contenido de las Reglas	94
1.1. Aislamiento solitario	94
1.2. Prohibición del contacto con los familiares	96
2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas	97
3. Buenas prácticas	97
Regla 24	98
1. Medios de coerción: contenido de la Regla	98
2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas	99
Regla 25	100
1. Información, quejas e inspecciones: contenido	100
1.1. Abusos o violencia sexual	100

1.2. Composición de los equipos de monitoreo	103
2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas	103
3. Buenas prácticas	105
Capítulo VII. Contacto con el mundo exterior	107
Regla 26	108
1. Contenido de la Regla	108
2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas	110
3. Buenas prácticas	111
Regla 27	111
1. Contenido de la Regla	111
2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas	113
Regla 28	114
1. Contenido de la Regla	114
2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas	115
Capítulo VIII. Resocialización	117
Reglas 40 y 41	117
1. Contenido de las Reglas	118
2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas	121
Regla 42	122
1. Contenido de la Regla	122
2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas	125
Reglas 43, 44, 45, 46 y 47	125
1. Contenido de las Reglas	126
2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas	128
3. Buenas prácticas	129
Capítulo IX. Mujeres embarazadas, lactantes y madres con niños/as en prisión	131
Regla 48	132
1. Contenido de la Regla	132
2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas	136
3. Buenas prácticas	137
Reglas 49, 50, 51 y 52	138
1. Contenido de las Reglas	138
1.1. Mujeres madres con niños/as en prisión	138
1.2. Separación de los niños/as de sus madres privadas de libertad	143
1.3. Reglas complementarias	145
2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas	146
3. Buenas prácticas	148
Capítulo X. Categorías especiales	149
I. Mujeres menores de edad (niñas y adolescentes)	149
Reglas 36, 37, 38 y 39	150
1. Contenido de las Reglas	150
2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas	154

3. Buenas prácticas	155
II. Mujeres extranjeras	156
Reglas 53 y 66	156
1. Contenido de las Reglas	156
2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas	158
3. Buenas prácticas	160
III. Mujeres pertenecientes a grupos minoritarios y a pueblos indígenas	163
Reglas 54 y 55	163
1. Contenido de las Reglas	164
2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas	165
3. Buenas prácticas	165
IV. Mujeres en prisión preventiva	168
Regla 56	168
1. Contenido de la Regla	169
2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas	169
Capítulo XI. El personal penitenciario y su capacitación	171
Reglas 29 a 35	171
1. Contenido de las Reglas	173
2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas	175
3. Buenas prácticas	176
Capítulo XII. Investigación, planificación, evaluación y sensibilización pública	179
I. Investigación, planificación y evaluación	179
Reglas 67, 68 y 69	179
1. Contenido de las Reglas	180
2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas	181
3. Buenas prácticas	182
II. Sensibilización pública, intercambio de información y capacitación	185
Regla 70	185
1. Contenido de la Regla	186
2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas	187
3. Buenas prácticas	188

Listado de acrónimos

AIDEF	Asociación Interamericana de Defensorías Públicas
APT	Asociación para la Prevención de la Tortura
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CAT	Comité contra la Tortura (Naciones Unidas)
CEDAW	Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIM	Comisión Interamericana de Mujeres
COMJIB	Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos
CPT	Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
LGBTI	Lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersex
OEА	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano
PRI	Penal Reform International
RMTR	Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Prólogo

Para la AIDEF es motivo de particular satisfacción presentar la publicación de este trabajo –producto de un proceso de esfuerzo colectivo– que expone las disposiciones de las Reglas de Bangkok enfocadas al diseño e implementación de estrategias de actuación de las Defensorías Públicas y que ha sido llevado a cabo por los expertos Manuel Miranda y Silvia Martínez.

El documento complementa con armonía al *Manual Regional de buenas prácticas penitenciarias*, también elaborado en el marco de las acciones AIDEF - EU-ROSOCIAL II y en respuesta al Plan Estratégico de nuestra Asociación.

En el campo de las políticas penitenciarias, el colectivo de las mujeres es aún insuficientemente visibilizado. La diferencia porcentual de mujeres frente a hombres en situación de encierro es una circunstancia que incide en que en el establecimiento de planes y acciones aquellas ocupen una posición secundaria. El sistema penitenciario persiste, en general, armado tradicionalmente en función a los requerimientos de los hombres, prescindiendo de dar cuenta de la diferencia biológica y cultural.

Las 100 Reglas de Brasilia se constituyen en ese contexto en un valiosísimo instrumento pues ha reconocido a las mujeres, en general, y a las mujeres privadas de libertad, en especial, como grupo vulnerable –o vulnerabilizado– y establece que la portación de sus derechos debe verse reforzada.

A partir de las 100 Reglas de Brasilia hemos dado avances significativos en la legislación y en la aplicación efectiva de los derechos humanos de las mujeres privadas de libertad. Asumimos no obstante, que existe un largo camino por andar para tornar operativos sus mandatos. La sensibilización y la capacitación hacia una cultura de no discriminación debe ser el horizonte estratégico y al mismo tiempo el anhelo concreto de los defensores públicos y de los demás

operadores de justicia. El fin es que las mujeres privadas de libertad encuentren todo el apoyo posible en los funcionarios y operadores del sistema judicial, comprometidos con los cambios de una sociedad igualitaria y que respeta la diversidad.

El *Manual Regional: las Reglas de Bangkok en clave de Defensa Pública* nos ofrece una lectura analítica y acabada, que esperamos contribuya para promover el desarrollo de nuevos estudios que puedan contribuir a la puesta en práctica de sus disposiciones. Asimismo inspire a la formulación de políticas públicas dirigidas a las mujeres privadas de libertad, sensibles a las especificidades de género.

Abg. Noyme Yore Ismael
Coordinadora General AIDEF

Introducción

Las mujeres en prisión constituyen un grupo especialmente vulnerable por múltiples razones. Razones que no por reiteradas son suficientemente consideradas al momento de establecer las políticas de Estado en materia penitenciaria o bien a la hora de adoptar las decisiones judiciales que las involucran. La discriminación contra las mujeres a todos los niveles y en todos los estratos y espacios sociales constituye un fenómeno transversal como pocos. Y esa discriminación se ve exacerbada en los lugares de encierro.

Una considerable proporción de las mujeres privadas de libertad se encuentra en prisión como consecuencia directa o indirecta de múltiples formas de discriminación y pobreza. La discriminación contra las mujeres genera en la sociedad relaciones inequitativas de poder y de acceso a recursos económicos, lo que lleva a muchas de ellas a involucrarse en el terreno criminal para desempeñar, la mayoría de las veces, las actividades de mayor exposición y más vulnerables a la acción de las agencias penales, reproduciendo así, también en este terreno, las relaciones de discriminación y exclusión desde las que llegan al delito.

Por otro lado, las prisiones fueron concebidas por hombres y para hombres, pero como consecuencia de equivocadas políticas contra las drogas¹, el número de mujeres alojadas en ellas ha crecido abrumadoramente en los últimos años prácticamente en todo el mundo² y el incremento es mucho más vertiginoso

1. Vid. Declaración de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEF) sobre políticas de drogas, aprobada por el Consejo Directivo en su reunión celebrada en Santo Domingo (República Dominicana), el 24 de junio de 2014. También: Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres", 21 de agosto de 2013, párr. 23, en el que afirma que actualmente, tanto las políticas antidroga nacionales como las internacionales, son una de las causas principales de las crecientes tasas de encarcelamiento de mujeres en todo el mundo.

2. Walmsley, R. "World Female Imprisonment List: Women and girls in penal institutions, including pre-trial detainees/remand prisoners." ICPS, 2006 http://www.prisonstudies.org/images/news_events/wfil2ndedition.pdf. Este informe da cuenta que la población carcelaria de mujeres está aumentando en todo el mundo y la región que mayor aumento ha presentado es la de las Américas. También, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres", 21 agosto 2013, párr. 1.

que en el caso de los hombres. Pese a ese incremento, las mujeres presas continúan representando un pequeño porcentaje en el número total de personas en prisión (entre el 2% y el 9% según diversas estimaciones).³ Y debido a su escaso número en relación con la población total, sus necesidades específicas han tendido a permanecer desconocidas y desatendidas a lo largo del tiempo, lo que comenzó a hacerse evidente con el aumento incesante de mujeres que llegaron a la prisión.

Los espacios de encierro no resultaron adecuados ni suficientes en número para cubrir esas necesidades y adicionalmente, en la mayoría de los países, como adelantamos, las políticas penitenciarias eran diseñadas y puestas en marcha por hombres, centrándose en el prisionero varón y prestaban escasa o nula atención a las necesidades diferenciadas de las prisioneras mujeres.⁴

Otra consecuencia del escaso número que representan las mujeres en el universo de las prisiones, es que a menudo resultan alojadas en lugares muy lejanos a sus hogares con la consecuente pena adicional para ellas, pero también para sus hijos e hijas, que implica el alejamiento de sus hogares y la imposibilidad de hacerse cargo de ellos⁵.

Con dramática frecuencia, las mujeres que llegan a prisión cargan con diversos factores de vulnerabilidad, además del género, y arrastran necesidades desatendidas de larga data. La discriminación y la violencia estructural que sufren en la vida libre resultan a menudo, sino causa, al menos un factor decisivo de su llegada a la prisión. La mayoría de ellas son madres y muchas están a cargo de hogares monoparentales. Poseen escasa capacitación laboral y aún menor instrucción. Muchas de las que ingresan en prisión provienen de historias signadas por la violencia de género y la pobreza. Y el paso por la prisión suele agravar esos fenómenos de violencia y discriminación de los que provienen resultando en situaciones de estigmatización, rechazo y aislamiento que dificultan aún más sus posibilidades de reintegración social.

En muchos casos, aún luego de recuperar la libertad, las mujeres son propensas a sufrir particular discriminación debido a estereotipos sociales. El hecho de haber sido condenadas o detenidas en relación a un delito penal, importa una marca mucho más pesada de llevar para una mujer que para un hombre. Mientras las esposas y compañeras sostienen regularmente a los hombres durante

3. Walmsley, R. "World Female Imprisonment List: Women and girls in penal institutions, including pre-trial detainees/remand prisoners." ICPS, 2006 http://www.prisonstudies.org/images/news_events/wfil2ndedition.pdf.

4. CIM-OEA, Mujeres y drogas en las Américas, Un diagnóstico de política en construcción, 2014.

5. Vid., con más detalle, comentario a la Regla 4 (Reglas de Bangkok).

el encarcelamiento y luego de la liberación, contrariamente, las mujeres tienden a ser rechazadas por sus parejas e incluso por sus familias. Si han abandonado una relación violenta, o han sido abandonadas, establecer una nueva vida acarreará dificultades económicas, sociales y legales lo que deberá sumarse a los desafíos propios de la transición desde la prisión hacia el afuera.

Adicionalmente, el impacto de ser encarceladas resulta particularmente severo si las mujeres son las únicas o principales cuidadoras de sus hijos e hijas –un rol mayoritariamente aún ejercido por las mujeres–. Incluso un corto período en prisión en estas condiciones puede causar mucho daño y graves consecuencias a largo plazo para los niños y las niñas y debería ser evitado si es verdad que el interés del niño es un interés superior que en todos los casos debe ser atendido por razones de justicia.

El Comité de seguimiento de la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW) ha notado que si los Estados fallan en atender las específicas necesidades de las mujeres en detención o prisión, ello constituye discriminación. Más aún, recomienda a los Estados Partes que tomen medidas generales para proteger la dignidad, privacidad y seguridad, tanto física como psicológica, de las mujeres detenidas⁶ y provean las salvaguardas para proteger a las mujeres presas de todas las formas de abuso, incluyendo los abusos sexuales⁷.

En este contexto, la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas aprobó en diciembre de 2010 las “Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes”, conocidas como “Reglas de Bangkok”⁸, en procura de asumir un compromiso, por parte de los Estados, de atención especializada de las mujeres que se encuentran en prisión, como modo de contemplar y atender adecuadamente sus necesidades diferenciadas y proporcionar estándares de derechos humanos que deben ser aplicados en relación a esas mujeres. Son también estas Reglas las que por primera vez se ocupan de las especialísimas necesidades de los niños y niñas que conviven con sus madres en prisión.

Las Reglas de Bangkok contienen disposiciones dirigidas a los Poderes Ejecutivos y Servicios de Prisiones y a los Poderes Legislativos de los Estados. Pero también, y este es un factor que resulta central para la atención y protección de los

6. Vid. CEDAW/C/CAN/CO/7 párr. 33.

7. Vid. Communication Nro. 23/2009, párr 7.4, 7.5, 7.9.

8. Disponibles en castellano en:

https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/65_229_Spanish.pdf.

derechos humanos de las mujeres presas, contienen reglas que están dirigidas a los sistemas judiciales, ya sea en forma exclusiva o como mandatos compartidos con otros actores de la vida de las prisiones.

En este punto, un factor central a considerar es que durante los primeros años (y aún hoy en muchos países), las reglas eran absolutamente desconocidas por los actores judiciales. Al tratarse de instrumentos de *soft law*, en muchos países, particularmente de América Latina, el nuevo instrumento no tuvo la difusión y el consecuente conocimiento que hubiera merecido.

Pero el crecimiento exponencial de la población carcelaria femenina, superior al 200% en los últimos 15 años en casi todo el mundo, además de a una asistencia más intensa como grupo sobre vulnerado, obliga a todos los actores que operan dentro de los Sistemas de Justicia a ensayar estrategias penales más idóneas económica y socialmente y, por sobre todo, menos crueles que la de la prisión.

Por primera vez, un instrumento internacional contempla las particulares necesidades de las mujeres en prisión, lo que constituye un hito de suprema importancia en la larga lucha por el reconocimiento de la equidad de género.

Pero a casi cinco años de su aprobación, la mayoría de sus preceptos continúa siendo incumplida por parte de los diferentes poderes de los Estados que contribuyeron a su aprobación. Y el mandato de adecuar todas las políticas y prácticas que involucren a mujeres en prisión se encuentra aún desatendido.

Sin embargo, algunas buenas prácticas comienzan a advertirse en la implementación concreta de las Reglas. Y si bien el camino pendiente es largo y no parece fácil, las señales de cumplimiento merecen ser conocidas y compartidas.

Así entonces, las estrategias y esfuerzos para impulsar la implementación de las Reglas deben ser revisadas por las Defensorías Públicas de la región, considerando y celebrando los logros obtenidos, pero muy especialmente analizando los objetivos y metas aún pendientes.

En esta senda se inserta este Manual, proponiendo reflexionar sobre las estrategias útiles para procurar la efectiva implementación de las Reglas y garantizar una asistencia de género sensitiva a las mujeres privadas de la libertad en los países integrantes de AIDEF y al mismo tiempo contribuir a la difusión de los esfuerzos exitosos que se están desarrollando, de modo de posibilitar o impulsar medidas concretas que permitan la debida atención especializada.

Es la propia Regla 70.2 la que convoca a los Estados a publicar y difundir investigaciones y ejemplos de buenas prácticas como parte integrante de políticas orientadas a mejorar los resultados y la equidad de las medidas de justicia penal relativas a las mujeres en prisión y sus hijos/as.

Capítulo I

1. Las necesidades especiales de las mujeres privadas de libertad

Las mujeres constituyen un grupo vulnerable dentro de las prisiones en razón de su género. Los hechos que contribuyen a esa vulnerabilidad y la intensidad de la misma varían de país en país, pero de todos modos es posible identificar algunos factores que con altísima frecuencia se presentan en la región.

Entre esos factores aparece el hecho de que muy a menudo las mujeres que llegan a la prisión han sufrido con anterioridad al encarcelamiento violencia de género de diferente tipo e intensidad, provienen de largas historias de victimización⁹; un gran porcentaje de ellas son madres y tienen responsabilidades de cuidado, a menudo de forma exclusiva, de sus hijas e hijos. Los problemas de dependencia o de abuso de drogas o de alcohol aparecen, a menudo, sobre-representados en la prisión. La enorme mayoría de ellas proviene de hogares pobres y sufren una estigmatización mucho más fuerte que los hombres en razón del encarcelamiento. El cambio del tradicional rol de cuidadoras a prisioneras, y el aislamiento de sus seres queridos, provocan un efecto fuertemente adverso en su salud mental. La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer ha destacado que: “Los efectos de la encarcelación en las mujeres suelen ser duraderos debido a las condiciones y privaciones más extremas que han sufrido. Las consecuencias de la encarcelación afectan a varios aspectos de la vida de las presas, con resultados negativos respecto a la salud, el uso indebido de drogas, el seguro médico, la vivienda, el empleo, la estabilidad social y las relaciones familiares”¹⁰.

9. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, 21 de agosto de 2013, párr. 5.

10. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, 21 de agosto de 2013, párr. 66.

Por su parte, las prisiones, por las razones ya apuntadas, no suelen estar preparadas para atender sus específicas necesidades de género, lo que reproduce una vez más la discriminación que vienen sufriendo. Los establecimientos penitenciarios y sus regímenes se diseñan y ejecutan tomando en consideración las necesidades de la población mayoritariamente masculina¹¹. Y las mujeres, por su escaso número, frecuentemente son alojadas en establecimientos que no consideran sus necesidades particulares y a menudo, lejos de sus hogares, lo que dificulta el mantenimiento de los vínculos familiares y sus posibilidades de reintegración.

El reconocimiento de las necesidades diferentes de las privadas de libertad debe reflejarse en un tipo de administración diversa de los establecimientos carcelarios de mujeres, que contemple formas de administración, de evaluación, de clasificación, de seguridad, de cuidado de salud, de trato y de programas y actividades género sensitivos que cubran las necesidades específicas de las mujeres encarceladas y de sus hijos e hijas alojados con ellas¹².

Las Defensas Públicas, por su parte, deben ser muy conscientes de las necesidades especiales de sus asistidas encarceladas para poder accionar correctamente y bajo un formato diferenciado en procura de que esas necesidades resulten adecuadamente atendidas. Un modo de asistencia único para hombres y mujeres corre el riesgo de no contemplar esas diferencias y desatenderlas gravemente, por lo que resulta imperioso asumir la necesidad de una defensa especializada género sensible que desarrolle criterios diferenciados para las mujeres.

2. Retos para el acceso a la justicia

Todas las personas vulnerables en razón de la pobreza enfrentan enormes dificultades para acceder a la justicia. Pero esta dificultad se ve exacerbada en el caso de las mujeres por factores directamente relacionados con su género.

Como adelantamos, los delitos por los que las mujeres son encarceladas difieren fuertemente de los de los hombres.¹³ La mayoría de ellas están involucradas

11. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres", 21 de agosto de 2013, párr. 33.

12. UNODC, Manual para operadores de Establecimientos Penitenciarios y Gestores de Políticas para Mujeres encarceladas. Serie de Manuales de Justicia Penal, 2011, p. 23.

13. Según el Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano en Centroamérica (PNUD, 2011), las mujeres históricamente han delinquido menos que los hombres en razón de procesos de socialización diversos, y es muy raro que ejecuten crímenes de gravedad.

en delitos no violentos y, en muchos casos, cuando son condenadas por delitos violentos, se trata de casos en los que el crimen fue cometido contra sus parejas.¹⁴

Una enorme proporción de mujeres encarceladas lo está por delitos menores vinculados a la droga.¹⁵ Y la segunda causa de encarcelamiento se encuentra relacionada con delitos patrimoniales. Ambas formas suelen estar económicamente motivadas por razones de pobreza.¹⁶

Así, el tipo de delitos que cometen, la frecuente carencia de antecedentes penales, las responsabilidades de cuidado que pesan sobre ellas, el hecho de que su encarcelamiento no ayuda sino que la mayoría de las veces dificulta su reintegración social y el impacto que su encarcelamiento acarrea en sus hijos e hijas, deben ser factores considerados muy especialmente para el diseño de la defensa técnica de sus casos. Y para detectar prematuramente las barreras existentes que dificultan, cuando no impiden, su acceso a la justicia. Muchas de estas mujeres están en prisión como resultado de la sucesión acumulativa de diversos factores de discriminación y exclusión. Y resulta imperioso para las Defensas Públicas procurarles un trato justo en el sistema de justicia penal que contemple sus historias vitales, los factores de vulnerabilidad que las atraviesan y las razones que las llevaron a la infracción cometida.

Cuando nos referimos al derecho de acceso a la justicia, normalmente lo hacemos pensando en las facilidades y obstáculos que enfrentan las personas para hacer valer sus derechos ante los sistemas de justicia. Pero en esta representación difícilmente se analiza el tema desde la perspectiva de quienes se encuentran privados/as de libertad y en el modo en que la restricción de su libertad impacta en el ejercicio del resto de sus derechos garantizados constitucionalmente.

En los contextos de encierro, la vía para ejercer los derechos cuyo goce no se encuentra limitado por la privación de libertad resulta, a menudo, muy difícil. El ejercicio práctico y cotidiano de los derechos humanos dentro de los centros de reclusión está fuertemente limitado o dificultado en razón del encierro, y sus consecuencias repercuten sobre la vida de las personas. Estas restricciones propias de la privación de la libertad y el cumplimiento de la condena se exa-

14. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, 21 de agosto de 2013, párr. 9.

15. Vid. Declaración de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEF) sobre políticas de drogas, aprobada por el Consejo Directivo en su reunión celebrada en Santo Domingo (República Dominicana), el 24 de junio de 2014.

16. Vid. *Mujeres en prisión en Argentina: Causas, Condiciones y Consecuencias*, Mayo 2013, Cornell Law School’s Avon Global Center for Women and Justice and International Human Rights Clinic, Defensoría General de la Nación de la República Argentina, The University of Chicago Law School International Human Rights Clinic, mayo 2013, p. 2, 15/7.

cerban por factores de diverso orden como las políticas carcelarias, los intereses de funcionarios administrativos, la legislación penitenciaria sin perspectiva de género, el concepto institucional sobre los Derechos Humanos, el entrenamiento del personal de custodia y vigilancia y los diferentes contextos nacionales.

Una parte importante de las situaciones que impiden o dificultan el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres detenidas surge en las limitaciones generadas por el propio proceso de privación de la libertad. Sin embargo, en muchas prisiones de la región se puede observar una serie de prácticas de control no formalizadas, es decir, que no están consignadas como normas de la institución y que atentan directamente contra algunos derechos humanos de las mujeres detenidas. Estas formas de violencia configuran las relaciones que establecen las detenidas y el personal carcelario y se expresan de manera física, psicológica y simbólica.

De acuerdo con lo anterior, desde la experiencia, por ejemplo en la recolección de testimonios, se advierte que para las privadas de libertad resulta muy difícil identificar en un primer momento las violaciones a sus derechos. Por una parte, debido a que las violencias contra las mujeres están “naturalizadas” en la sociedad y por tal motivo algunas de sus prácticas se consideran “normales”, y por otro lado, porque existe la idea generalizada de que la violencia se ejerce solamente de forma física.

El fino tejido de sutilezas con las cuales el orden patriarcal ha configurado la sumisión de las mujeres no es ajeno al contexto de la privación de la libertad, por lo que resulta necesario entender dicha condición y sus implicaciones para poder develar y relacionar la realidad de las mujeres con la violación a sus derechos. Desde los orígenes de las cárceles para mujeres, ellas han sido doblemente castigadas; por su conducta delictiva, por haber quebrantado las normas sociales y por no cumplir su “rol tradicional” en la sociedad.

El discurso jurídico, especialmente el punitivo y penitenciario, pretendió ser neutral a lo largo de los años y, con ello, discriminatorio ante las necesidades específicas de las mujeres. Los estereotipos de género y los roles culturalmente asignados a hombres y a mujeres han provocado que aún en espacios aislados y apartados de la dinámica social, como las prisiones, las mujeres continúen siendo invisibilizadas.

Teniendo en cuenta las condiciones de desventaja que enfrenta la mayoría de las mujeres detenidas para hacer valer sus derechos ante los sistemas judiciales y administrativos, garantizarles el acceso a la justicia constituye un verdadero

desafío para los sistemas de defensa pública de la región. Un desafío que, por otra parte, solo estas Defensas Públicas pueden atender. En efecto, son ellas quienes tienen un papel crucial que desempeñar en la reducción de la vulnerabilidad con la que se posicionan las mujeres detenidas ante el sistema de justicia penal, desarrollando políticas de acción coordinadas que incluyan la asistencia de calidad en diversos planos (incluso administrativos¹⁷) y que procuren compensar la situación inicial de fuerte desventaja en que ellas se encuentran.

Las mujeres han sido reconocidas por las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad como grupo vulnerable. Y otro tanto ha ocurrido con las personas privadas de libertad. En este sentido, la Regla 15 señala que “la discriminación que la mujer sufre en determinados ámbitos supone un obstáculo para el acceso a la justicia, que se ve agravado en aquellos casos en los que concurra otra causa de vulnerabilidad”, en tanto que la Regla 22 indica que “la privación de libertad, ordenada por autoridad competente, puede generar dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia el resto de derechos de los que es titular la persona privada de libertad, especialmente cuando concurre alguna causa de vulnerabilidad [...]”.

Así entonces, la acumulación de estos dos factores de vulnerabilidad, a los que a menudo se suman otros, incrementa las dificultades para el acceso a la justicia de las mujeres privadas de libertad y compromete, como adelantamos, a las Defensas Públicas en la búsqueda de vías para hacer posible ese acceso y garantizar los derechos de los que gozan, brindando una asistencia de calidad, especializada y gratuita que incluya la provisión de intérprete toda vez que resulte necesario.¹⁸

Finalmente, un punto importante a considerar en este tema es que el derecho a asistencia técnica, a defensa, nace en el mismo momento en que se dirige una imputación penal hacia alguna persona. Y ello es así porque, como afirma Julio Maier, “todas las garantías constitucionales se ponen en acto desde el mo-

17. Recordemos que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su Resolución 1/08 “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas” dispuso que “El control de legalidad de los actos de la administración pública que afecten o pudieren afectar derechos, garantías o beneficios reconocidos en favor de las personas privadas de libertad, así como el control judicial de las condiciones de privación de libertad y la supervisión de la ejecución o cumplimiento de las penas, deberá ser periódico y estar a cargo de jueces y tribunales competentes, independientes e imparciales.” y “Las sanciones disciplinarias que se adopten en los lugares de privación de libertad, así como los procedimientos disciplinarios, deberán estar sujetas a control judicial y estar previamente establecidas en las leyes, y no podrán contravenir las normas del derecho internacional de los derechos humanos.”

18. Vid. Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad. Sección 2da. Asistencia Legal y Defensa Pública, Sección 3ra. Derechos a intérprete y Sección 4ta.

mento en que una persona es indicada como autor o partícipe de un hecho punible ante cualquiera de las autoridades competentes para la persecución penal, pues desde ese momento peligra su seguridad individual en relación a la aplicación del poder penal estatal; puede, entonces desde ese momento, ejercer todas las facultades tendientes a posibilitar la resistencia a ese poder penal¹⁹. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en el mismo sentido.²⁰

Muchas son las normas de derecho internacional que garantizan ese acceso a un/a defensor/a y generan por lo tanto una equivalente obligación de garantía a los Estados. Así, podemos mencionar el Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión²¹, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos²², los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados²³, las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad²⁴ y los Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Judicial en los Sistemas de Justicia Penal²⁵.

El acceso a un/a abogado/a defensor/a debe estar garantizado desde el primer momento del proceso. El Principio 13 del Conjunto de Principios para la Pro-

19. Maier, Julio B. J., *Derecho Procesal Penal*, T. I Fundamentos, Editorial Del Puerto, Buenos Aires, 1996, p. 548.

20. CIDH, Informe 41/99, caso 11.941, "*Menores detenidos en Honduras*", 10/3/99, párr. 152: "[...] la Comisión concluye que, conforme al artículo 8, inciso 2, literal e) de la Convención Americana, el Estado hondureño tiene el deber jurídico de proveer de un defensor de oficio a los menores, cuando no tengan defensor particular, en todos los actos procesales, y desde el momento en que se les imputa una infracción."

21. Aprobados por Resolución 43/173 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 9 de diciembre de 1988. El Principio 11 indica que nadie podrá ser mantenido en detención sin tener la posibilidad real de ser oído sin demora, y que "La persona detenida tendrá el derecho de defenderse por sí misma o ser asistida por un abogado según prescriba la ley [...]"; y el Principio 17: "1. Las personas detenidas tendrán derecho a asistencia de un abogado. La autoridad competente les informará de ese derecho prontamente después de su arresto y les facilitará medios adecuados para ejercerlo. 2. La persona detenida que no disponga de asistencia de un abogado de su elección tendrá derecho a que un juez y otra autoridad le designe un abogado en todos los casos en que el interés de la justicia así lo requiera y sin costo alguno para él si careciere de medios suficientes para pagarlo".

22. Adoptadas en el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 1955. Aprobadas por el Consejo Económico y Social el 31 de julio de 1957 (Resolución 663C), y el 13 de mayo de 1977 (Resolución 2076). Dice la Regla 93: El acusado estará autorizado a pedir la designación de un defensor de oficio cuando se haya previsto dicha asistencia, y a recibir visitas de su abogado, a propósito de su defensa. Podrá preparar y dar a este instrucciones confidenciales [...] Durante las entrevistas con su abogado, el acusado podrá ser vigilado visualmente, pero la conversación no deberá ser escuchada por ningún funcionario de la policía o del establecimiento penitenciario".

23. Principios básicos sobre la función de los abogados, aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, Principio 1: "Toda persona está facultada para recurrir a la asistencia de un abogado de su elección para que proteja y demuestre sus derechos y lo defienda en todas las fases del procedimiento penal". Principio 5, Principio 7: "Los gobiernos garantizarán además que todas las personas arrestadas, o detenidas, con una acusación penal o no, tengan acceso a un abogado inmediatamente, y en cualquier caso dentro de las 48 horas siguientes al arresto o a la detención".

24. Aprobadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, Brasilia, 6 de marzo de 2008; donde se señalan directrices sobre Asistencia legal para detenidos.

25. Aprobadas por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en el 21º período de sesiones, 27 de abril de 2012, E/CN. 15/2012/L.14/Rev.1.

tección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, indica que: "Las autoridades responsables del arresto, detención o prisión, deben suministrar a la persona, en el momento del arresto y al comienzo del período de detención o de prisión o poco después, información y una explicación sobre sus derechos, así como sobre la manera de ejercerlos."

Así entonces, las Defensas Públicas tienen un rol central y único que cumplir en la tarea de asegurar el derecho de acceso a la justicia. Rol que se vuelve aún más crítico e imprescindible cuando se trata del acceso a la justicia de las mujeres privadas de libertad sobre quienes pesan múltiples factores de vulnerabilidad agregados que les impiden o dificultan el ejercicio de ese derecho. Y así lo ha reconocido la Organización de los Estados Americanos (OEA) en sus Resoluciones AG/RES. 2656 (XLI-O/11), AG/RES. 2714 (XLII-O/12), AG/RES. 2801 (XLIII-O/13) y AG/RES 2821 (XLIV-O/14)²⁶, en las que se destaca la labor que desarrollan los Defensores/as Públicos/as Oficiales en diversos países del Hemisferio en la defensa de los derechos fundamentales de los/as individuos/as, específicamente, los servicios de asistencia letrada gratuita que permiten el fácil y oportuno acceso de todas las personas a la justicia, en particular de aquellas que se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad. En esas Resoluciones se afirma además, que el acceso a la justicia, en tanto derecho humano fundamental es, a la vez, el medio que permite restablecer el ejercicio de aquellos derechos que hubiesen sido desconocidos o vulnerados por lo cual, apoyar el trabajo que vienen desarrollando los/as Defensores/as Públicos/as Oficiales constituye un aspecto esencial para el fortalecimiento del acceso a la justicia y la consolidación de la democracia.

26. Disponibles en <http://www.mpd.gov.ar/index.php/noticias/26-internacional/69-oea-y-la-defensa-publica>.

Capítulo II. Obligación de no discriminación a las mujeres privadas de libertad. Legislación y procedimientos judiciales discriminatorios

Regla 1

A fin de poner en práctica el principio de no discriminación consagrado en el párrafo 6 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, se deben tener en cuenta las necesidades especiales de las reclusas en la aplicación de las presentes Reglas. La atención de esas necesidades para lograr en lo sustancial la igualdad entre los sexos no deberá considerarse discriminatoria.

1. Contenido de la Regla

1.1. Prohibición general del trato discriminatorio

La Corte IDH ha establecido que el principio de igualdad ante la ley y de no discriminación se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación²⁷.

Para la Corte, los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de *iure* o de *facto*. Los Estados están obligados a adoptar medi-

27. Corte IDH, "Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile", Sentencia 24 de febrero de 2012, párr. 79.

das positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias²⁸.

Por su parte, la Observación General N° 28, “Art. 3. La igualdad de derechos entre hombres y mujeres”, del Comité de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, dispone, en su párrafo 3, que: “El Estado Parte no sólo debe adoptar medidas de protección sino también medidas positivas en todos los ámbitos a fin de dar poder a la mujer en forma efectiva e igualitaria”. Y, en su párrafo 5, añade que: “Los Estados Partes deben cerciorarse de que no se utilicen las actitudes tradicionales, históricas, religiosas o culturales como pretexto para justificar la vulneración del derecho de la mujer a la igualdad ante la ley y al disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos previstos en el Pacto”.

El principio de no discriminación aparecía ya establecido en el Principio 5 (2) del Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión, adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas, en su Resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988²⁹. Conforme a este principio, las medidas que tiendan a proteger exclusivamente los derechos y la condición especial de las mujeres no tendrán la consideración de discriminatorias.

En la misma línea, el Principio II, de los *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, aprobados por Resolución 1/08 (CIDH), también reconoce este principio al disponer que “no serán consideradas discriminatorias las medidas que se destinen a proteger exclusivamente los derechos de las mujeres, en particular de las mujeres embarazadas y de las madres lactantes”. Y a continuación añade que “estas medidas se aplicarán dentro del marco de la ley y del derecho internacional de los derechos humanos, y estarán siempre sujetas a revisión de un juez u otra autoridad competente, independiente e imparcial”.

Por su parte, el Art. 1 de la “Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” (CEDAW) describe la expresión “discriminación contra la mujer” como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconoci-

28. Corte IDH, “Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile”, Sentencia del 24 de febrero de 2012, párr. 80.

29. Vid. también, Observación General N° 21, “Art. 10. Trato humano de las personas privadas de libertad”, Comité de los Derechos Humanos, ONU, 1992, párr. 4.

miento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad de hombre y mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera". El Art. 2 condena toda forma de discriminación contra la mujer. Y el Art. 4 de la citada Convención proclama que:

- "1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.
- 2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria".

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) reconoce a la mujer el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley (Art. 4.f), el derecho a ser libre de toda forma de discriminación (Art. 6.a) y el derecho a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación (Art. 6.b).

1.2. Proyección en los contextos de privación de libertad

El principio de no discriminación contenido en la Regla 1 de las Reglas de Bangkok objeto de comentario se configura como un principio básico, de aplicación general y de carácter complementario del párrafo 6 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (RMTR). El citado párrafo estatuye el principio de no discriminación, al declarar que las reglas deben ser aplicadas imparcialmente y que no se debe hacer diferencias de trato fundadas, entre otros criterios, en el sexo (género).

Este principio adquiere una singular relevancia cuando se trata de mujeres privadas de libertad, precisamente en atención a sus necesidades especiales y como consecuencia de su situación de especial vulnerabilidad³⁰. Así se establece en la Guía Regional para la Defensa Pública y la Protección Integral de las Personas Privadas de Libertad de AIDEF (en adelante, Guía Regional de AIDEF),

30. Vid. el texto introductorio a las Reglas de Bangkok donde se afirma que "las reclusas son uno de los grupos vulnerables que tienen necesidades y requisitos específicos". También, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment, Criminal Justice Handbook Series, 7, 2008, disponible en <http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/women-and-imprisonment.pdf>.

cuya Regla 141 destaca que “la privación de libertad agrava la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y las expone a un mayor riesgo de sufrir violencia física, psicológica o sexual”, en línea con la Declaración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada por Naciones Unidas, en el año 1995³¹ y el Art. 9, *in fine*, de la citada Convención de Belém do Pará. No hay que olvidar, además, que conforme ha hecho hincapié el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, el género es un factor clave en la prevención de la tortura³².

El trato discriminatorio por razón de género tiene su origen en el hecho de que las mujeres privadas de libertad, como se adelantó en el Capítulo I, constituyen una minoría en todos los sistemas penitenciarios³³, incluidos los de la región latinoamericana³⁴. Ello da lugar a que el diseño de las políticas penitenciarias, las estrategias y los programas y servicios existentes estén diseñados para dar respuesta a las necesidades de los hombres privados de libertad, invisibilizando la situación de las mujeres en los contextos de privación de libertad³⁵.

Esta realidad agrava la situación de especial vulnerabilidad en que se encuentran las mujeres privadas de libertad. Para paliar esta situación, por sí misma discriminatoria, resulta imprescindible tomar en cuenta las necesidades especiales de género de estas mujeres, como criterio rector que inspire la adopción de medidas de protección especial ante el mayor riesgo de ser sometidas, en

31. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, adoptadas por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 15 de septiembre de 1995, párr. 121, 124(g) y 232(i), disponible en http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/pdf/BEIJIN_S.PDF. Por su parte, en la Declaración de Viena sobre la Delincuencia y la Justicia: Frente a los Retos del Siglo XXI, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/55/59, 17 enero 2001, los Estados Miembros se comprometieron “a formular recomendaciones de política orientadas a la acción y basadas en las necesidades especiales de la mujer, ya sea en calidad de profesional de la justicia penal o de víctima, reclusa o delincuente” (párr. 12).

32. Comité contra la Tortura, Observación General N° 2 “Aplicación del Art. 2 por los Estados Partes”, 24 de enero de 2008, CAT/C/CG/2, párr. 22, en donde menciona, además, la situación de privación de libertad como una de las situaciones en que las mujeres corren un mayor riesgo de ser sometidas a tortura, tratos inhumanos, degradantes o humillantes. Por su parte, en la Recomendación General N° 19 del Comité de la CEDAW, “La violencia contra la mujer”, 29 enero 1992, párr. 7, destaca que toda violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta de forma desproporcionada constituye discriminación.

33. Vid. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, 21 de agosto de 2013, p. 3. También, *Ejecución de la pena privativa de libertad: una mirada comparada*, Documento de Trabajo N° 17, Programa EUROsocial II, diciembre 2014, p. 506. El número de mujeres privadas de libertad se cifra entre un 2 y un 9 por ciento de la población reclusa general: *Mujeres privadas de libertad: una guía para el monitoreo con perspectiva de género*, Reforma Penal Internacional (PRI) y Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), 2013, p. 7. Vid., también, las estadísticas que se publican en el documento *Normas para la inserción sociolaboral de mujeres privadas penalmente de libertad en América Latina*, Programa EUROsocial II, diciembre 2014, p. 7.

34. Conclusiones Generales del Seminario Internacional “Reglas de Bangkok en el Sistema de Justicia y Defensa Pública: Seguridad, Justicia y Paz”, organizado por el Ministerio de la Defensa Pública de la República del Paraguay, con el apoyo de AIDEF, Asunción, 4-6 marzo 2015.

35. Vid. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, *Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres*, 21 de agosto de 2013, p. 11. También, María Noel Rodríguez, “Mujer y cárcel en América Latina”, en *Violencia contra las mujeres privadas de libertad en América Latina*, México, p. 69.

contextos de reclusión, a diferentes formas de violencia (física, psicológica, sexual, etc.) y de explotación, singularmente en aquellos casos en que se encuentran completamente bajo el poder y control de supervisores del sexo masculino.

Como afirma la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer³⁶: “Este principio de no discriminación obliga a los Estados a tener en cuenta y reparar cualquier efecto desigual de las estrategias de la justicia penal en las mujeres, aunque se hayan adoptado para lograr objetivos legítimos, como por ejemplo la ‘lucha contra las drogas’. Se insta a los Estados a elaborar políticas basadas en las necesidades especiales de las mujeres delincuentes de la justicia penal”.

La histórica desigualdad de género entre hombres y mujeres se intensifica y agrava en los contextos de privación de libertad³⁷. Las situaciones de desigualdad de género se proyectan en este ámbito con una singular intensidad, colocando a las mujeres en una condición de franca desigualdad frente al trato recibido por los hombres. En muchas ocasiones la mujer privada de libertad es considerada y tratada como “psicológicamente enferma”, añadiéndose de esta forma un plus de condena moral a su situación carcelaria, provocando su estigmatización y abandono social –cuando no, familiar–, con impactos altamente negativos en su proceso de inserción social, laboral y familiar, así como en el libre desarrollo de su personalidad. Se ha llegado a afirmar que la prisión es mucho más dolorosa y estigmatizadora para la mujer, dado el papel asignado y asumido por largo tiempo en la sociedad.³⁸

Es notorio que los sistemas penitenciarios de la región están diseñados y concebidos para dar respuesta a las necesidades de los hombres y no de las mujeres. Las políticas penitenciarias siguen focalizando su atención en las necesidades de los hombres, y hacen que las mujeres ocupen un rol secundario en la fijación de las prioridades y estrategias diseñadas por las autoridades públicas, y con frecuencia sus necesidades específicas son ignoradas totalmente.

Nos enfrentamos, por tanto, ante situaciones de discriminación de género de carácter institucional y/o estructural. Y hay que destacar que las necesidades específicas de género no son necesidades de carácter temporal, transitorio o coyuntural, pues son inherentes a la condición de la mujer debido a su género³⁹.

36. Vid. texto introductorio a la aprobación de las Reglas de Bangkok. También, en “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, 21 de agosto de 2013, cit., p. 24.

37. Se afirma que: “Las causas profundas de la condición de vulnerabilidad de las mujeres en prisión se encuentra a menudo fuera de los muros de la prisión, aunque dicha vulnerabilidad se intensifica significativamente en los lugares de privación de libertad”: *Mujeres privadas de libertad: una guía para el monitoreo con perspectiva de género*, Penal Reform International (PRI) y Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), 2013, p. 4.

38. Carmen Antony García, *Panorama de la situación de las mujeres privadas de libertad en América Latina desde una perspectiva de género*, en *Violencia contra las mujeres privadas de libertad en América Latina*, México, 2003, p. 76.

39. Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules), Penal Reform International, octubre 2013, p. 25.

Esta discriminación se proyecta en múltiples aspectos relacionados con el trato que reciben las mujeres en situación de privación de libertad (por ejemplo, en la propia arquitectura e infraestructura de los establecimientos carcelarios, en materia de contactos familiares, con hijos/as menores, visitas íntimas, condiciones de higiene, acceso a la salud, al trabajo y a la educación, etc.).

Esta realidad conlleva un menoscabo en el reconocimiento de los derechos y las libertades propias de su condición de género. Aunque pueda afirmarse que, formalmente, las condiciones de privación de libertad no sean discriminatorias en sí mismas, el hecho de no tener en cuenta las necesidades especiales de las mujeres, en un sistema básicamente diseñado para los hombres, hace que la privación de libertad tenga efectos profundamente discriminatorios en las mujeres, históricamente invisibilizadas en las políticas públicas destinadas a regular el sistema penal y penitenciario⁴⁰.

Las mujeres en privación de libertad tienen necesidades particulares, diferentes de las que experimentan los hombres. Por ello, las normas nacionales e internacionales, aplicadas con sensibilidad de género, pueden garantizar que las reclusas reciban un trato apropiado y gocen de condiciones de detención y reclusión mínimamente aceptables⁴¹.

Es una realidad que la mujer presa se encuentra sometida a una situación de doble vulnerabilidad. Primero, por el hecho de estar privada de libertad. Segundo, por el hecho de ser mujer. Aspecto este último que, ciertamente, trasciende los muros de la prisión, pero que impacta sobremanera en los contextos de privación de libertad, agravando notablemente su situación de vulnerabilidad. Además, no debe soslayarse que muchas mujeres privadas de libertad tienen niveles educativos muy bajos, una escasa capacitación y formación laboral, con trabajos vinculados a una economía de subsistencia, niveles de autonomía más limitados que los varones, y muchas de ellas provienen de sectores excluidos socialmente⁴².

Como se expondrá a lo largo de este Manual, ciertamente la discriminación por razón de género admite múltiples manifestaciones, pero puede concluirse que todas ellas obedecen a un mismo patrón de comportamiento o actuación, ca-

40. *Ejecución de la pena privativa de libertad: una mirada comparada*, Documento de Trabajo Nº 17, Programa EUROsociAL II, diciembre 2014, p. 65.

41. Julie Ashdown y Mel James, *Mujeres en detención*, International Review of the Red Cross, Marzo 2010, No 877, p. 3.

42. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, *El derecho a la educación de las personas privadas de libertad*, A/HRC/11/8, 2 de abril de 2009, especialmente párr. 47-51; Normas para la inserción socio-laboral de mujeres privadas penalmente de libertad en América Latina, Programa EUROsociAL II, diciembre 2014, p. 14.

racterizado por la ausencia de atención central a las necesidades específicas de las mujeres.

Por ello, el texto introductorio a la aprobación de las Reglas de Bangkok invita a los Estados Miembros a que tengan en consideración las necesidades y circunstancias específicas de las mujeres reclusas al elaborar la legislación, los procedimientos, las políticas y los planes de acción correspondientes y a que utilicen, según proceda, las Reglas de Bangkok.

La atención diferenciada a estas necesidades de género nunca tendrá un carácter discriminatorio. El primer paso para lograr la igualdad de género es, precisamente, reconocer que las mujeres privadas de libertad tienen necesidades específicas, con el fin de diseñar políticas e implementar procesos de gestión y programas que sean respetuosos con un enfoque de género⁴³.

La Recomendación relativa al acceso a derechos de las personas penalmente privadas de libertad en Iberoamérica (conocida como Declaración de San José), aprobada por la XVII Conferencia Plenaria, celebrada en México, los días 21 y 22 de octubre de 2010, de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), afirma que:

“1. El respeto a los derechos y necesidades de las mujeres penalmente privadas de libertad debe ser motivo de especial atención debido a que forman una minoría de la población reclusa en un universo penitenciario concebido para los hombres, así como, en el caso de las mujeres madres, por las consecuencias especiales que su privación de libertad tiene sobre otros miembros de su familia.

2. Deben fomentarse prácticas destinadas a mejorar las condiciones de las mujeres penalmente privadas de libertad, mediante programas con visión de género y transversalidad.”

También, la citada Declaración de San José recomienda fomentar dentro de los establecimientos penitenciarios todas las actividades que sirvan para desarrollar las potencialidades de las mujeres penalmente privadas de libertad, evitando la reproducción de estereotipos sexistas.

El principio proclamado en la Regla 1 de Bangkok trata de evitar que los esquemas de discriminación y desigualdad de género existentes en la sociedad no solo se reproduzcan, sino que además se intensifiquen, agudicen o agraven en las situaciones de privación de libertad. La no discriminación es un principio rector fundamental que obliga a interpretar y aplicar las normas reguladoras

43. Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment, Office on Drugs and Crime, United Nations, New York, 2008, p. 27.

de la privación de libertad, así como las políticas, procedimientos, programas y prácticas institucionales, con una perspectiva y sensibilidad de género y que, por tanto, sus exigencias se proyectan sobre el resto de los contenidos de las Reglas de Bangkok⁴⁴.

Desde esta perspectiva, la desatención de las necesidades específicas de las mujeres privadas de libertad –sociales, médicas, culturales, educativas, laborales, etc.– se torna en una situación intrínsecamente discriminatoria y, por tanto, atentatoria contra su dignidad y sus derechos más básicos y, además puede, en ciertas circunstancias, acabar convirtiéndose en maltrato o en un trato cruel, inhumano o degradante⁴⁵. Por ello, las políticas y prácticas penitenciarias deben asegurar que estas necesidades específicas de género se toman en cuenta sobre una base constante para garantizar que la igualdad de facto entre hombres y mujeres se mantenga.

Es necesario que estas políticas y prácticas incluyan medidas adecuadas para compensar las desigualdades que enfrentan las mujeres privadas de libertad. Además, deberán tomarse en cuenta las necesidades y vulnerabilidades específicas de los diferentes grupos de mujeres privadas de libertad en atención a su origen étnico, raza, nacionalidad, orientación sexual, edad u otros estatus minoritarios⁴⁶.

Este enfoque con sensibilidad de género debe operar desde el mismo momento del ingreso de la mujer en el establecimiento de privación de libertad, y tiene que continuar durante toda su situación de encarcelamiento, así como orientar todas las decisiones que se adopten para dar respuesta a las necesidades específicas durante los procesos de liberación y postliberación. Enfoque que exige que el desarrollo de las políticas e iniciativas que respondan a las necesidades específicas de las mujeres tengan un carácter sostenible. Y ello conlleva la previsión de dotaciones presupuestarias suficientes para garantizar su implementación, sostenibilidad y seguimiento.

Este principio de no discriminación tiene como primer destinatario a los Estados y a las autoridades políticas responsables de las diferentes áreas concernidas⁴⁷. Conlleva la imposición tanto de obligaciones negativas de no discriminación, como obligaciones positivas (“acciones afirmativas”) de promoción, protección

44. Vid. Programa Modelo de Género en contexto de privación de libertad para Iberoamérica, COMJIB.

45. *Mujeres privadas de libertad: una guía para el monitoreo con perspectiva de género*, Penal Reform International (PRI) y Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), 2013, pp. 4 y 7.

46. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders* (The Bangkok Rules), Penal Reform International, October 2013, p. 26.

47. Vid. Arts. 2 y 3 CEDAW.

y garantía, mediante la adopción y el impulso de políticas públicas y de iniciativas o cambios legislativos tendentes a asegurar un tratamiento no discriminatorio de las mujeres privadas de libertad⁴⁸.

Pero también este principio tiene como destinatarios a todos los actores que intervienen en los contextos de situación de privación de libertad (autoridades y personal penitenciario, personal de custodia y vigilancia, jueces, fiscales, defensores y otros actores del sistema penal, etc.), de tal modo que cada uno, dentro de su respectivo ámbito competencial, debe adoptar las medidas necesarias y adecuadas para evitar toda manifestación de discriminación de género.

Los Estados y las autoridades penitenciarias tienen la responsabilidad de desarrollar políticas de gestión con sensibilidad de género, con el fin de asegurar que las necesidades específicas de género de las mujeres privadas de libertad sean tomadas en cuenta. Estamos ante un principio transversal que debe inspirar la totalidad de las políticas públicas en materia de privación de libertad de las mujeres. Su efectiva aplicación exige, por parte de las autoridades penitenciarias, la adopción de acciones afirmativas que compensen la situación de discriminación que enfrentan y aseguren, en todos los ámbitos, que las mujeres privadas de libertad tengan acceso a todos los servicios y derechos de los que disfrutaban los hombres⁴⁹. Las autoridades penitenciarias están obligadas, por consiguiente, a implementar procedimientos de gestión y a ofertar actividades, programas y servicios que tomen en cuenta la perspectiva de género, basados en el reconocimiento de las especiales necesidades de las mujeres privadas de libertad. Para ello deberán desarrollar criterios que permitan medir periódicamente el impacto de estas políticas de género.

2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas

Como manifestación de lo dispuesto en la Regla 100 de la Guía Regional de AIDEF, las Defensorías Públicas de la región están llamadas a diseñar e implementar estrategias transversales de actuación encaminadas a velar por el cumplimiento de este principio básico de no discriminación por razón de género, con el fin de acabar con la tradicional situación de invisibilidad que padecen en la región las mujeres privadas de libertad. A tal efecto, hay que tener en cuenta

48. Vid. *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, adoptadas por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 15 de septiembre de 1995, párr. 215. Los Arts. 7 y 8 de la Convención de Belém do Pará, enumeran los deberes de los Estados en orden a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

49. *Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment*, Office on Drugs and Crime, United Nations, New York, 2008, pp. 26-27. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules)*, Penal Reform International, octubre 2013, p. 26.

que las situaciones de violación de la prohibición de discriminación pueden tener una triple fuente u origen:

En primer lugar, la propia regulación legal y/o reglamentaria puede ser, por sí misma, discriminatoria para las mujeres privadas de libertad, al no tomar en cuenta sus necesidades específicas de género o sus circunstancias o antecedentes personales.

En segundo lugar, el trato discriminatorio puede ser consecuencia de la propia interpretación y aplicación de la ley y/o de los reglamentos, al no tomar en cuenta la perspectiva de género.

En tercer lugar, la discriminación puede ser consecuencia de ciertas prácticas institucionales, procedimientos y actuaciones frontalmente violatorias de los derechos de las mujeres privadas de libertad.

Las estrategias a diseñar por las Defensorías Públicas deben plantearse en torno a tres ejes centrales, con un triple nivel de incidencia y actuación:

1ª.- Mediante la implementación de políticas y estrategias institucionales que tengan en cuenta el enfoque de género en el diseño de los procedimientos y en la actuación de los/las defensores/as públicos/as en el ejercicio de la defensa técnica⁵⁰. Las Defensorías Públicas deben incorporar la perspectiva de género y la interseccionalidad en todos los servicios que prestan⁵¹. A tal efecto, en las estrategias de litigación procesal los/las defensores/as incorporarán la perspectiva de género para asegurar los derechos de sus defendidas⁵². Las prácticas observadas en la región hacen recomendable la creación de Unidades o Departamentos de Género y de atención especializada a las mujeres en conflicto

50. Vid. Declaración del II Encuentro de Defensas Públicas Iberoamericanas y I Encuentro de Sistemas Penitenciarios, "Por una Justicia de Género", San José de Costa Rica, 2013, disponible en: <http://biblioteca.defensoria.gob.ec/bitstream/37000/57/1/declaracionsanjose.pdf>. Entre sus acuerdos se estableció el de promover la aprobación e implementación de políticas y planes estratégicos de igualdad para las mujeres en conflicto con la ley para las Defensorías Públicas y Sistemas Penitenciarios Iberoamericanos, así como la creación de Unidades o Secretarías Especializadas para garantizar los derechos de las mujeres en conflicto con la ley y, en general, mecanismos que faciliten su acceso a la justicia y sus derechos en el sistema penitenciario/Acuerdo cuarto). También se acordó tomar en cuenta la diversidad de las mujeres en conflicto con la ley, según su condición social, económica, etaria, étnica, por discapacidad, diversidad sexual y su correlación con otras formas de discriminación y violencia en las acciones para evitar la discriminación y la violencia contra las mujeres en conflicto con la ley (Acuerdo octavo). Y desarrollar propuestas de gestión dirigidas a mejorar los servicios de la Defensa Pública y el Sistema Penitenciario desde una perspectiva de género (Acuerdo décimo primero). También se acordó diseñar programas, procesos y protocolos desde una perspectiva de género para las mujeres en conflicto con la ley para atender sus necesidades específicas en el periodo de encarcelamiento y posteriormente a su libertad (Acuerdo décimo séptimo).

51. Vid. Conclusiones del Seminario Internacional "Reglas de Bangkok en el Sistema de Justicia y Defensa Pública: Seguridad, Justicia y Paz", organizado por el Ministerio de la Defensa Pública de la República del Paraguay, con el apoyo de AIDF (Asunción, 4-6 marzo 2015).

52. Declaración del II Encuentro de Defensas Públicas Iberoamericanas y I Encuentro de Sistemas Penitenciarios, "Por una Justicia de Género", San José de Costa Rica, 2013, (Acuerdo noveno).

con la ley penal y privadas de libertad. Entre las funciones que desempeñarían, cabe mencionar, entre otras:

- a) El asesoramiento y apoyo en el diseño y la elaboración de las políticas y programas de género de la Institución.
- b) La promoción, implementación y ejecución de las políticas y programas específicos con perspectiva de género de la Institución.
- c) La evaluación de impactos y medición de resultados de la implementación y ejecución de tales políticas.
- d) La coordinación de la actuación de los/las defensores/as públicos/as en defensa de las mujeres en su relación con el sistema de justicia penal.
- e) La promoción, seguimiento y evaluación de la implementación de las recomendaciones contenidas en el presente Manual.

En el ámbito de estas estrategias resulta esencial el diseño y ejecución de programas de capacitación específica de los/las defensores/as en materia de género y privación de libertad⁵³.

2ª.- Mediante el impulso, en la medida de sus posibilidades, de iniciativas legislativas y/o políticas públicas, por parte de las autoridades nacionales competentes, que sean respetuosas con el principio de no discriminación de género o, en su caso, mediante la promoción de los cambios legislativos y/o reglamentarios que sean necesarios, cuando las normas y/o reglamentaciones nacionales sean contrarias a las exigencias que derivan del reconocimiento de este principio (por ejemplo, en el ámbito de la persecución y condena de los denominados “delitos por conducta inmoral”), o mediante la formulación de recomendaciones, observaciones o sugerencias a las autoridades competentes para erradicar prácticas discriminatorias⁵⁴.

En este punto resulta oportuno que las Defensorías Públicas desarrollen estrategias de coordinación y colaboración con los sistemas penitenciarios⁵⁵, así como con organismos públicos, organizaciones no gubernamentales de protección de los derechos humanos de las mujeres y la sociedad civil para la re-

53. Vid. Conclusiones del Seminario Internacional “Reglas de Bangkok en el Sistema de Justicia y Defensa Pública: Seguridad, Justicia y Paz”, organizado por el Ministerio de la Defensa Pública de la República del Paraguay, con el apoyo de AIDEF (Asunción, 4-6 marzo 2015). También, comentario a la Regla 70, Reglas de Bangkok.

54. En línea con las Conclusiones del Seminario Internacional “Reglas de Bangkok en el Sistema de Justicia y Defensa Pública: Seguridad, Justicia y Paz”, organizado por el Ministerio de la Defensa Pública de la República del Paraguay, con el apoyo de AIDEF, Asunción, 4-6 marzo 2015.

55. En la Declaración del II Encuentro de Defensas Públicas Iberoamericanas y I Encuentro de Sistemas Penitenciarios, “Por una Justicia de Género”, San José de Costa Rica, 2013, se acordó desarrollar mecanismos de colaboración y articulación regional entre las Defensas Públicas y los Sistemas Penitenciarios de Iberoamérica para promover la incorporación de la perspectiva de género y la implementación y aplicación de las Reglas de Bangkok (Acuerdo primero).

alización de campañas de sensibilización pública y de promoción de reformas legislativas.

El conocimiento de la realidad carcelaria nacional, el acceso permanente a sus defendidas privadas de libertad coloca a las Defensorías Públicas de la región en una posición privilegiada para proponer recomendaciones y cambios legislativos basados en la experiencia real.

Para mejorar ese conocimiento sería recomendable la creación de herramientas estadísticas propias de las Defensorías Públicas que permitan un monitoreo y seguimiento eficaz de la situación en la que se encuentran sus defendidas privadas de libertad y la evolución de sus condiciones de reclusión.

3ª.- Mediante el ejercicio de todas aquellas acciones, judiciales o extrajudiciales, que sean necesarias y procedentes para poner fin a situaciones, procedimientos y/o prácticas de discriminación que no tengan en cuenta las necesidades de género y lesionen, por tanto, los derechos básicos de las mujeres privadas de libertad.

3. Buenas prácticas

A lo largo del presente Manual se expondrán ejemplos de buenas prácticas impulsadas por las Defensorías Públicas de la región sobre aspectos concretos relativos a la situación de las mujeres privadas de libertad. Ejemplos de buenas prácticas que están inspiradas en el principio fundamental de no discriminación por razón de género que proclama la Regla 1 de las Reglas de Bangkok, y cuya finalidad última es eliminar y/o reducir la brecha de género existente en los contextos de privación de libertad.

Como ejemplos de políticas institucionales implementadas por las Defensorías Públicas de la región, cabe destacar en este apartado:

Argentina. Ministerio Público de la Defensa. La Comisión sobre Temáticas de Género. Esta Comisión fue creada el 14 de agosto de 2007 (Resolución D.G.N. Nº 1154/07), con la misión de favorecer la implementación de estrategias de defensa con perspectiva de género, en particular en los casos vinculados a mujeres víctimas de violencia o en conflicto de la ley penal. La experiencia desarrollada en el transcurso de los años ha llevado a extender los objetivos de trabajo hacia el efectivo respeto de los Derechos Humanos de otros colectivos que sufren violencia y discriminación por razones de género. La Comisión tiene entre sus funciones: participar directa o indirectamente en la elaboración de es-

trategias de defensa a requerimiento de todos los defensores públicos del país; coadyuvar en los casos que sean declarados de interés institucional por la Defensora General de la Nación, siempre y cuando quien ejerza la defensa sea un integrante del Ministerio Público de la Nación; participar en la elaboración de proyectos de instrucciones y recomendaciones para garantizar la adecuada defensa de los derechos de mujeres involucradas; así como recopilar y distribuir entre los Defensores Oficiales información y jurisprudencia sobre los estándares internacionales de la mujer; realizar investigaciones y firmar convenios de cooperación con entidades estatales o privadas cuyo objetivo sea la protección de los derechos de la mujer.

Argentina. El Programa para la Asistencia Jurídica a Mujeres Privadas de Libertad. El Programa –creado por Resolución D.G.N. Nº 1966/2007– brinda asesoramiento y asistencia jurídica en materia extra-penal a mujeres detenidas en el Complejo Penitenciario Federal Nº 4 y en el Centro Federal de Detención de Mujeres Nuestra Señora del Rosario de San Nicolás –Unidad Nº 31– del Servicio Penitenciario Federal. En particular, se brinda asesoramiento en cuestiones relativas al derecho de familia, asistiendo judicial o extrajudicialmente a las mujeres en asuntos que guarden relación con sus hijos/as –generalmente guardas, regímenes de visitas, controles de legalidad–; y otras cuestiones como divorcios, curatelas, etc. Finalmente, ante consultas que exceden el ámbito del Programa (trámites de documentación, beneficios sociales, condiciones de detención) se realiza la derivación que corresponde.⁵⁶

Colombia. Comités de Derechos Humanos. Los/las defensores/as públicos/as participan en los Comités de Derechos Humanos que existen en cada una de las prisiones, en aras de focalizar casos especiales y realizar gestiones en defensa de los derechos humanos.

Costa Rica. Defensa Pública. Modelo para la atención integral a mujeres vinculadas a un proceso penal y sus familiares dependientes en situaciones de vulnerabilidad, 2014. En el marco del Programa EUROsociAL II, la Defensa Pública, en coordinación con la Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales del Poder Judicial de Costa Rica, impulsó la creación de la Red Interinstitucional para la atención integral a mujeres vinculadas a un proceso penal y sus familiares en situaciones de vulnerabilidad, con el fin de brindar una respuesta integral a la problemática social, familiar o económica que viven las mujeres involucradas en un conflicto penal. La Red consiguió integrar a las siguien-

56. Vid. Para más información sobre la metodología de trabajo, <http://www.mpd.gov.ar/index.php/programas-y-comisiones/134-programa-piloto-para-la-asistencia-juridica-a-mujeres-privadas-de-la-libertad/programa-para-la-asistencia-juridica-a-mujeres-privadas-de-libertad#metodologia-de-trabajo>

tes Instituciones: Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Ministerio de Justicia y Paz, Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), Patronato Nacional de la Infancia (PANI) e Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

Los objetivos del modelo diseñado, en lo que respecta a la labor de la Defensa Pública, son:

1º. Recabar información de las mujeres y sus familiares dependientes para el traslado de esta a las instituciones y organizaciones responsables de atender y solucionar la situación de vulnerabilidad que es detectada en primera instancia por los defensores y defensoras públicas penales.

2º. Promover la intervención efectiva, a través de una red de apoyo de instituciones públicas responsables de brindar respuesta ante situaciones de vulnerabilidad de las mujeres en el Sistema Penal y de sus familiares dependientes.

3º. Procurar la reivindicación de la situación social y económica de las mujeres en condición de vulnerabilidad y sus familiares dependientes, a través de una Red Interinstitucional de Apoyo que les provea de un proyecto de vida y que minimice la posibilidad de reincidencia.

4º. Establecer mecanismos y procedimientos para el seguimiento de los casos remitidos a la Red Interinstitucional y para exigir una respuesta efectiva.

Costa Rica. La Unidad de Género. La Defensa Pública dispone de una Unidad de Género encargada de dar seguimiento a los casos que son derivados a la Red Interinstitucional para la Atención Integral a Mujeres Vinculadas a un Proceso Penal y sus Familiares en Situaciones de Vulnerabilidad. La Unidad interviene definiendo o proponiendo la mejor respuesta que se le puede ofrecer a las necesidades de las mujeres o de sus familiares por parte de cada una de las instituciones que integran la Red.

Costa Rica. Reforma del art. 77 de la Ley de Psicotrópicos. La Defensa Pública de Costa Rica se involucró fuertemente en el impulso de una reforma legislativa a la Ley de Psicotrópicos que contemplara criterios de proporcionalidad y perspectiva de género. Para ello, la Dirección de la Defensa Pública impulsó la promulgación de la Ley 9161 de “Reforma a la Ley Sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso No Autorizado, Actividades Conexas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo”. Esta reforma legal entró a regir el 23 de septiembre de 2013. Se trata de una norma que introdujo proporcionalidad y especificidad de género en el caso de las mujeres investi-

gadas y acusadas por el delito de introducción de droga a centros carcelarios, lo que permitió reducir la pena originalmente prevista de 8 a 20 años de prisión a una de 3 a 8 años en atención a las condiciones de vulnerabilidad que sufren las mujeres que se ven involucradas en la comisión de este tipo de delito.

Esta Ley 9161 incorpora un artículo 77 bis y establece la disminución de los extremos mínimos y máximos de la pena, siempre que concurra en la mujer una o varias de las siguientes condiciones: a) se encuentre en condición de pobreza; b) sea jefa de hogar en condición de vulnerabilidad; c) tenga bajo su cargo personas menores de edad, adultas mayores o personas con cualquier tipo de discapacidad que amerite la dependencia de la persona que la tiene a su cargo; y d) sea una persona adulta mayor en condiciones de vulnerabilidad. Además prevé la posibilidad de modificar o sustituir el cumplimiento de la pena de prisión por otras alternativas a esta, en los casos que se determine alguna de las condiciones señaladas.

El efecto de la entrada en vigencia de la nueva ley permitió el egreso de prisión de más de 150 mujeres; del mismo modo, esta acción eliminó el hacinamiento carcelario en la cárcel de mujeres de Costa Rica.

Es importante resaltar que la Defensa Pública de Costa Rica no solo impulsó esta reforma legal, sino que, además, conforme a la política institucional de género establecida, la Dirección emitió la Circular 12-2013, referida a las “Directrices para la implementación de la Ley 9161 que reduce la pena a mujeres en condición de vulnerabilidad por introducción de drogas a centros penales.”

Guatemala. Instituto de la Defensa Pública Penal. Como política pública institucional se creó, en el año 2005, la **Coordinadora del Enfoque de Género**, con lo que se implementa la capacitación sobre el enfoque de género, que induce la construcción de la estrategia de defensa de mujeres imputadas a nivel nacional. Entre sus logros cabe indicar el impulso de eventos de capacitación y sensibilización, impartidos para todo el personal del Instituto, involucrando a la propia Unidad de Formación y Capacitación del Instituto, así como a agencias externas, y consultoras o expertas en género de la propia Coordinadora. También ha dado lugar a la elaboración de módulos o materiales especializados, utilizados en las capacitaciones y como fuente de consulta. Se ha implementado una estrategia de defensa con enfoque de género, con la participación, entre otros, de una experta en peritaje de género.

Paraguay. Ministerio de la Defensa Pública. Resolución N° 487, de 19 de agosto de 2013, por la que se instruyó a los/las defensores/as públicos/as y funcionarios/as del MDP para que, en el marco de los procesos penales en los

que ejerzan la defensa de mujeres –adultas y/o adolescentes–, y cuando ello sea pertinente, invoquen y exijan antes las autoridades competentes la aplicación de las Reglas de Bangkok, a fin de asegurar la máxima protección y efectividad de los derechos de sus defendidas.

Paraguay. Ministerio de la Defensa Pública. Política de Igualdad en los Servicios del Ministerio de la Defensa Pública. En coordinación con la Fundación Justicia y Género se ha diseñado un proyecto que tiene como objetivo general promover la aprobación de una política de igualdad de los servicios del Ministerio Público de la Defensa. Está prevista la aprobación de un plan estratégico y de planes anuales operativos para su implementación. En el marco del proceso de diagnóstico de este proyecto se diseñó el Curso **“Diagnóstico Judicial con Perspectiva de Género”**, cuyo objetivo es brindar herramientas que permitan incorporar la perspectiva de género en los diagnósticos de los servicios de la Defensa Pública. Los objetivos específicos del curso son: 1º.- Elaborar un Protocolo de investigación desde una perspectiva de género sobre los servicios judiciales. 2º.- Desarrollar indicadores con perspectiva de género para medir la eficiencia y eficacia de los servicios judiciales. 3º.- Diseñar y validar los instrumentos de investigación sobre los servicios judiciales con perspectiva de género. 4º.- Aplicar los instrumentos de investigación sobre los servicios judiciales con perspectiva de género. 5º.- Sistematizar la información sobre los servicios judiciales con perspectiva de género. 6º.- Analizar la información sobre los servicios judiciales con perspectiva de género.

Capítulo III. La excepcionalidad de la prisión

Regla 57

Las disposiciones de las Reglas de Tokio servirán de orientación para la elaboración y puesta en práctica de respuestas apropiadas ante la delincuencia femenina. En el marco de los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros, se deberán elaborar medidas opcionales y alternativas a la prisión preventiva y la condena, concebidas específicamente para las mujeres delincuentes, teniendo presente el historial de victimización de muchas de ellas y sus responsabilidades de cuidado de otras personas.

Regla 58

Teniendo en cuenta las disposiciones del párrafo 2.3 de las Reglas de Tokio, no se separará a las delincuentes de sus parientes y comunidades sin prestar la debida atención a su historial y sus vínculos familiares. Cuando proceda y sea posible, se utilizarán mecanismos opcionales en el caso de las mujeres que cometan delitos, como las medidas alternativas y otras que sustituyan a la prisión preventiva y la condena.

Regla 60

Se preverán recursos apropiados a fin de elaborar opciones satisfactorias para las delincuentes, en las que se conjuguen las medidas no privativas de la libertad con intervenciones destinadas a resolver los problemas más habituales por los que las mujeres entran en contacto con el sistema de justicia penal. Entre ellas podrán figurar cursos terapéuticos y orientación para las víctimas de violencia en el hogar y maltrato sexual, un tratamiento adecuado para las que sufran discapacidad mental, y programas de educación y capacitación para aumentar sus posibilidades de empleo.

En esos programas se tendrá presente la necesidad de establecer servicios de atención a los niños y otros destinados exclusivamente a la mujer.

Regla 61

Al condenar a las delincuentes, los tribunales tendrán la facultad de examinar atenuantes, como la ausencia de historial penal y la levedad relativa y el carácter de su comportamiento

delictivo, teniendo en cuenta las responsabilidades de cuidado de otras personas de las interesadas y su situación particular.

Regla 62

Se deberá mejorar la prestación de servicios comunitarios de tratamiento de uso indebido de drogas destinados exclusivamente a las mujeres, en que se tengan presentes las cuestiones de género y que estén habilitados para el tratamiento de traumas, así como el acceso de las mujeres a dicho tratamiento a efectos de la prevención del delito y de la adopción de medidas alternativas a la condena.

Regla 63

Al adoptarse decisiones relativas a la puesta en libertad condicional anticipada se tendrán en cuenta favorablemente las responsabilidades de cuidado de otras personas de las reclusas y sus necesidades específicas de reinserción social.

Regla 64

Cuando sea posible y apropiado se preferirá imponer sentencias no privativas de la libertad a las embarazadas y las mujeres que tengan niños a cargo, y se considerará imponer sentencias privativas de la libertad si el delito es grave o violento o si la mujer representa un peligro permanente, pero teniendo presente el interés superior del niño o los niños y asegurando, al mismo tiempo, que se adopten disposiciones apropiadas para el cuidado de esos niños.

Regla 65

Se evitará en la medida de lo posible recluir en instituciones a los niños en conflicto con la ley. Al adoptar decisiones se tendrá presente la vulnerabilidad de las delincuentes juveniles debido a su género.

1. Contenido de las Reglas

Como adelantamos, las mujeres en prisión preventiva constituyen un grupo en crecimiento en la mayoría de los países de la región. Y su número aumenta en mayor proporción que el de los varones⁵⁷. Muchas de ellas están en prisión por no poder afrontar el pago de las fianzas que les son impuestas. Y esta situación se presenta también en mayor medida entre las mujeres por la situación de

57. Vid. A/68/340, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer de ONU, "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres", 21 de agosto de 2013, Apartado 30. "En general, las mujeres se ven más afectadas por la prisión preventiva que los hombres. En Escocia, el 25% de la población carcelaria diaria femenina está compuesto por detenidas en prisión preventiva, frente al 17% de la población carcelaria diaria masculina. En Inglaterra y Gales, entre 1992 y 2002, hubo un aumento del 196% de las mujeres detenidas en prisión preventiva, en comparación con el aumento del 52% en el caso de los hombres".

desventaja económica que atraviesa la enorme mayoría de ellas y que resulta preexistente al encarcelamiento.

El impacto de la prisión preventiva en las mujeres, incluso por períodos cortos, suele ser muy grave para ellas⁵⁸, en particular, si son las únicas cuidadoras de sus hijos/as menores de edad. Y la detención no ayuda, sino que incluso dificulta, su reinserción social. En el caso de la mayoría de las mujeres detenidas, su condena a pena de prisión de efectivo cumplimiento no parece ser necesaria y resultaría mucho más beneficioso en términos sociales, económicos y de derechos que en relación a ellas se privilegie el uso de otros tipos de sanciones y de medidas alternativas a la prisión.⁵⁹

Desde este punto de partida, las disposiciones de las Reglas de Tokio resultarán una guía importante para la puesta en marcha de medidas alternativas a la prisión. Conjugadas las Reglas de Tokio y las de Bangkok, los Estados de la región deberán elaborar medidas específicamente destinadas a las mujeres involucradas en el sistema penal para brindar respuestas sociales más útiles frente a la comisión de delitos. Y en este terreno deberán tener especialmente en cuenta el historial de victimización de cada una de ellas y las responsabilidades de cuidado a su cargo.

Desde el punto de vista de las obligaciones que nuestros países asumen frente a la aprobación de las Reglas de Bangkok por parte de la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la regla general debe ser que el encarcelamiento sea evitado tanto cuanto sea posible en casos de mujeres.

Y sin duda, este mandato es aún más fuerte cuando se trata de encarcelamientos cautelares. Como afirmamos, la mayoría de las mujeres se encuentran encarceladas por delitos no violentos y de escasa dañosidad social, y tampoco representan un peligro para los fines del proceso penal. La mayoría de ellas son madres y sus responsabilidades de cuidado dificultan que puedan evadir el ac-

58. Vid. A/68/340, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer de la ONU, *Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres*, párr. 66, Consecuencias de la encarcelación. “Los efectos de la encarcelación en las mujeres suelen ser duraderos debido a las condiciones y privaciones más extremas que han sufrido. Las consecuencias de la encarcelación afectan a varios aspectos de la vida de las presas, con resultados negativos respecto a la salud, el uso indebido de drogas, el seguro médico, la vivienda, el empleo, la estabilidad social y las relaciones familiares. Estas consecuencias negativas también contribuyen a la reincidencia entre las ex presidiarias, aunque sus tasas de reincidencia, en general, son muy inferiores a las de los hombres”.

59. Vid. también CIDH, Resolución 1/08 “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas” Principio III.4. Medidas alternativas o sustitutivas a la privación de libertad.

Los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos deberán incorporar, por disposición de la ley, una serie de medidas alternativas o sustitutivas a la privación de libertad, en cuya aplicación se deberán tomar en cuenta los estándares internacionales sobre derechos humanos en esta materia.

Al aplicarse las medidas alternativas o sustitutivas a la privación de libertad, los Estados Miembros deberán promover la participación de la sociedad y de la familia, a fin de complementar la intervención del Estado, y deberán proveer los recursos necesarios y apropiados para garantizar su disponibilidad y eficacia.

cionar de la justicia, en particular porque en general, se trata de mujeres vulnerables en términos de pobreza y a menudo pesan sobre ellas factores de vulnerabilidad agregados como el hecho de ser migrantes, responsables de hogares monoparentales, pertenecientes a comunidades originarias, etc. Es por ello que la prisión preventiva, que resulta en sí misma difícil de conjugar con el derecho a la presunción de inocencia y que debe, siempre, ser de utilización restrictiva y como último recurso, en la enorme mayoría de los casos no será en absoluto necesaria.

La enorme mayoría de las mujeres se enfrenta a los sistemas de justicia penal por las mismas causas: pobreza, responsabilidades de cuidado o historiales de violencia acumulados a lo largo de sus vidas.

Muchas de las que cometen delitos violentos los ejecutan contra sus parejas violentas como reacción a situaciones de abuso de larga data. Como ya mencionamos a lo largo de este Manual, un gran número de mujeres en todos nuestros países resultan encarceladas por delitos menores relacionados con drogas o delitos contra el patrimonio, en los que se ven involucradas por situaciones severas de coerción y pobreza. Un número significativo de ellas son detenidas en ocasión de estar actuando como “mulas” para el transporte de pequeñas cantidades de droga a cambio de insignificantes sumas de dinero. Las medidas no privativas de la libertad que se acuerden respecto de ellas podrán constituir una oportunidad para realizar intervenciones útiles de modo de brindar la ayuda necesaria para resolver los problemas más habituales que deben enfrentar. En este sentido, se podrían mencionar como ejemplos, las acciones de orientación para mujeres víctimas de violencia, la oportunidad de acceder a programas de educación que permitan aumentar sus posibilidades de obtener empleo, el ser incluidas en algún programa con perspectiva de género que aborde mejor sus necesidades que el encarcelamiento, etc.

Respecto de las penas que pudieran imponérseles a las mujeres, las Reglas de Bangkok también llaman a los Estados a examinar circunstancias atenuantes, como la ausencia de antecedentes penales y las responsabilidades de cuidado que pesan sobre ellas, así como la levedad relativa de las acciones realizadas y la ausencia de violencia en el desarrollo de las conductas reprochadas. Este punto es de suma importancia para el ejercicio de la defensa penal por parte de los/las defensores/as, porque más allá de las circunstancias atenuantes que en cada legislación interna estén previstas, las disposiciones generales que surgen de la Regla 61 podrán ser alegadas como compromiso internacional, y por lo tanto supranacional, que deberá conjugarse en el caso de que se trate de mujeres madres de niños/as menores de edad, con la obligación que deriva de la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en cuanto a la

necesidad de atender siempre al interés superior del niño. Interés superior que deberá ser necesariamente considerado toda vez que se esté analizando la situación de privación de la libertad de una mujer madre.

Otro tanto puede afirmarse si lo que se decide es la libertad condicional de una mujer condenada. En este terreno, la Regla 63 obliga también a considerar las responsabilidades de cuidado de la mujer y su situación particular.

Muchas de las mujeres encarceladas lo están como consecuencia de situaciones previas de discriminación⁶⁰ y exclusión en diversos niveles. Estas circunstancias no pueden ser desatendidas por los sistemas de justicia por razones de equidad, por lo que la consideración de los historiales de vida y las razones que las han conducido al delito deben ser cuidadosamente evaluadas cada vez que se decida sobre la necesidad de encarcelamiento de una mujer. De lo contrario, la acción de los sistemas judiciales no contribuirá –e incluso imposibilitará– a la superación de los fenómenos a menudo estructurales que las han llevado al delito.

Adicionalmente, manteniendo a las mujeres fuera de la cárcel, sus hijos/as podrán ser salvaguardados de los efectos adversos que sufrirían de resultar ellas privadas de libertad.

El mandato internacional de evitar en la mayor medida posible el encarcelamiento de las mujeres en conflicto con la ley penal, se torna aún más fuerte si cabe, en el caso de las mujeres menores de edad y de embarazadas o con niños/as pequeños/as.⁶¹

Es importante también recordar las disposiciones que respecto del encarcelamiento cautelar nos ofrece la Resolución 1/08 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al señalar que “Se deberá asegurar por la ley que en los procedimientos judiciales o administrativos se garantice la libertad personal como regla general, y se aplique como excepción la privación preventiva de la libertad, conforme se establece en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. En el marco de un proceso penal, deberán existir elementos de prueba suficientes que vinculen al imputado con el hecho investigado, a fin

60. Reconociendo la discriminación enfrentada por las mujeres en todas las esferas de la vida, el Convenio para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y entró en vigencia el 3 de septiembre de 1981. En su preámbulo la Convención reconoce explícitamente que “las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones” y afirma que esa discriminación viola los principios de igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana.

61. Vid. en el mismo sentido CIDH, Resolución 1/08, “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, Principio III.1: “Por regla general, la privación de libertad de una persona deberá aplicarse durante el tiempo mínimo necesario. La privación de libertad de niños y niñas deberá aplicarse como último recurso, por el período mínimo necesario, y deberá limitarse a casos estrictamente excepcionales.”

de justificar una orden de privación de libertad preventiva. Ello configura una exigencia o condición *sine qua non* a la hora de imponer cualquier medida cautelar; no obstante, transcurrido cierto lapso, ello ya no es suficiente. La privación preventiva de la libertad, como medida cautelar y no punitiva, deberá además obedecer a los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, en la medida estrictamente necesaria en una sociedad democrática, que solo podrá proceder de acuerdo con los límites estrictamente necesarios para asegurar que no se impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones ni se eludirá la acción de la justicia, siempre que la autoridad competente fundamente y acredite la existencia, en el caso concreto, de los referidos requisitos.”⁶²

2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas

Los defensores y defensoras deberían incluir en la estrategia procesal que desarrollen para el caso concreto, argumentaciones y pruebas en el sentido de demostrar la innecesariedad de la prisión para las mujeres que están defendiendo.

En este terreno, las Reglas 61 y 63 de Bangkok resultan de suma importancia para la labor de las Defensorías Públicas. Una buena argumentación basada en ellas debería ser priorizada en todos los casos de defensa de mujeres encarceladas.

En el caso de mujeres madres resultará de mucha utilidad incorporar informes sociales que demuestren el impacto negativo que el encarcelamiento de la madre tendrá sobre los/as hijos/as menores o sobre otras personas a su cargo, de modo que los jueces y juezas puedan contar con toda la información necesaria para tomar las decisiones adecuadas.

Otro tanto podrá realizarse aun cuando las mujeres no sean madres ni tengan responsabilidades de cuidado procurando incorporar prueba sobre el escaso nivel de riesgo que representan y la inconveniencia de mantenerlas detenidas en espacios que generalmente superan las condiciones de seguridad que serían necesarias de acuerdo a su perfil y a la levedad relativa de las acciones realizadas y la ausencia de violencia en el desarrollo de las conductas reprochadas penalmente.

62. CIDH, Resolución 1/08, “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, Principio III.2.

3. Buenas prácticas

Guatemala. El peritaje de género. Cuando una mujer se encuentra involucrada en un proceso penal, el diseño de la teoría del caso se inicia en una mesa redonda multidisciplinaria en la cual participan el Defensor o Defensora titular del caso concreto, una psicóloga/o, una trabajadora social que realiza el trabajo de campo, una experta que realiza el peritaje de género, la dirección del análisis de género y dogmática penal del caso concreto de la Coordinadora de Género, y se procede al análisis riguroso del caso concreto con la finalidad de detectar si la imputada actuó por condicionamientos de género. En el peritaje de género que se elabora se procura detectar sesgos de género en sus tres componentes: cultural, estructural y normativo.

Costa Rica. Ley de mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal. La Defensa Pública tuvo una incidencia decisiva en la aprobación de esta ley logrando que los mecanismos electrónicos se regularan como penas alternativas a la privación de libertad, sea bajo la modalidad de localización permanente de las personas sujetas a una medida cautelar o para el control de personas sentenciadas en los casos regulados por ley. Esta reforma legal permite que las mujeres sometidas a un proceso penal se vean beneficiadas mediante la vigilancia con dispositivos electrónicos como medida cautelar o, en su caso, que la prisión sea sustituida por arresto domiciliario en la etapa de ejecución de la pena.⁶³

63. Artículo 486 bis.- Sustitución de la prisión durante la ejecución de la pena por arresto domiciliario con monitoreo electrónico: "El juez de ejecución de la pena podrá ordenar el arresto domiciliario con monitoreo electrónico durante la ejecución de la pena, como sustitutivo de la prisión, siempre que concurran los siguientes presupuestos:

- 1) Cuando la mujer condenada se encuentre en estado avanzado de embarazo al momento del ingreso a prisión, sea madre jefa de hogar de hijo o hija menor de edad hasta de doce años, o que el hijo o familiar sufra algún tipo de discapacidad o enfermedad grave debidamente probada. Podrá ordenarse también este sustitutivo siempre que haya estado bajo su cuidado y se acredite que no existe otra persona que pueda ocuparse del cuidado. En ausencia de ella, el padre que haya asumido esta responsabilidad tendrá el mismo beneficio.
- 2) Cuando la persona condenada sea mayor de sesenta y cinco años, siempre que su personalidad, la naturaleza y modalidad del delito justifiquen la sustitución de la prisión.
- 3) Cuando a la persona condenada le sobrevenga alguna enfermedad física, adictiva o psiquiátrica cuyo tratamiento, aun cuando sea posible seguirlo en la prisión, resulte pertinente hacerlo fuera para asegurar la recuperación, previo los informes médicos y técnicos necesarios que justifiquen el arresto domiciliario.
- 4) Cuando a la persona condenada le sobrevengan situaciones en la ejecución de la pena que ameriten el resguardo del principio de humanidad, siempre que su personalidad, la naturaleza y modalidad del delito justifiquen la sustitución de la prisión.

El juez podrá ordenar las condiciones que aseguren el cumplimiento de la pena ordenando su ubicación en el programa que defina el Ministerio de Justicia y Paz, a fin de asegurar el cumplimiento del plan de ejecución y atención técnica, y obligaciones de cumplimiento. Asimismo, podrá otorgar los permisos necesarios para los controles médicos de rigor, la ocurrencia del parto u obligaciones adquiridas en relación con el cuidado de los hijos menores a su cargo o personas con discapacidad o dependientes, asegurándose el monitoreo permanente. Estas reglas serán aplicables a la prisión preventiva en relación con la autoridad judicial que conozca del proceso. En caso de incumplimiento injustificado o comisión de nuevo delito doloso se comunicará al juez competente, quien podrá modificar o revocar este beneficio y ordenar el ingreso a prisión."

República Dominicana. El art. 234 del Código Procesal Penal. Si bien no se trata de una buena práctica de la Defensa Pública, se incluye esta norma en este apartado porque podría resultar de utilidad su consideración en procesos de reforma en los que participen otras Defensorías Públicas de la Región.

El Código Procesal Penal de la República Dominicana⁶⁴, modificado por la Ley 10-15, dispone en su artículo 234 “[...] No puede ordenarse la prisión preventiva de una persona mayor de setenta y cinco años, si se estima que, en caso de condena, no le es imponible una pena mayor a cuatro años de privación de libertad. Tampoco procede ordenarla en perjuicio de mujeres embarazadas, de madres durante el período de la lactancia, según lo dispone el Código de Trabajo de la República Dominicana o de personas afectadas por una enfermedad grave y terminal”.

De donde se desprende la imposibilidad material de imponer medidas de coerción privativas de libertad a mujeres embarazadas o madres cuando estén lactando a sus hijos/as, durante el periodo de la lactancia comprendido en el Código de Trabajo de la República Dominicana⁶⁵, es decir, 84 días.

64. Vid. Código Procesal Penal República Dominicana:
<http://www.consultoria.gov.do/spaw2/uploads/files/Ley%20No.10-15.pdf>

65. Código de Trabajo de la República Dominicana:
file:///C:/Users/mbrown/Downloads/Codigo_Trabajo_Republica_Dominicana.pdf

Capítulo IV. Ingreso, registro y lugares de alojamiento

Regla 2

1. Se deberá prestar atención adecuada a los procedimientos de ingreso de las mujeres y los niños, particularmente vulnerables en ese momento. Las reclusas recién llegadas deberán tener acceso a los medios que les permitan reunirse con sus familias, recibir asesoramiento jurídico y ser informadas sobre el reglamento, el régimen penitenciario y las instancias a las que recurrir en caso de necesitar ayuda en un idioma que comprendan y, en el caso de las extranjeras, deberán también tener acceso a sus representantes consulares.

2. Antes de su ingreso o en el momento de producirse, se deberá permitir a las mujeres con niños a cargo adoptar disposiciones respecto de ellos, previéndose incluso la posibilidad de suspender la reclusión por un periodo razonable, en función del interés superior de los niños.

1. Ingreso: contenido de la Regla

1.1. Información de derechos y deberes

La Regla 2 destaca la situación de especial vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y sus hijos/as menores en el momento de su ingreso en el establecimiento de privación de libertad⁶⁶. La experiencia acredita que en estos momentos se incrementan los riesgos de sufrir abuso sexual o cualquier otra forma de violencia. Situación que deberá ser tomada en cuenta por las autoridades competentes a la hora de diseñar, planificar y ejecutar los procedimientos de ingreso. Procedimientos que tendrán que dar respuesta a las necesidades específicas de género de las mujeres.

66. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders* (The Bangkok Rules), Penal Reform International, octubre 2013, p. 28.

Por ello, resulta recomendable que los establecimientos penitenciarios cuenten con protocolos de acogida para la atención de las problemáticas particulares que se generan en el momento del ingreso, el fortalecimiento o restauración del entorno familiar y la búsqueda de recursos sociales alternativos para las mujeres.

Los instrumentos internacionales establecen a las autoridades penitenciarias la obligación general de informar a las personas privadas de libertad, de forma clara y comprensible, acerca de sus derechos y la manera de ejercerlos, así como de sus deberes y responsabilidades⁶⁷. Información que deberá llevarse a cabo de forma inteligible, en un idioma que comprendan, y en el mismo momento del ingreso en el establecimiento de privación de libertad⁶⁸.

Como concreción de esta obligación general, son varias las previsiones y requerimientos adicionales que contempla la Regla 2, que guardan relación con los derechos que se reconocen a las mujeres recién ingresadas en los establecimientos de privación de libertad, y que tratan de dar respuesta a sus necesidades específicas, así como a las de sus hijos/as menores de edad, tanto si acompañan a sus madres en prisión como si queden fuera de ella.

En primer lugar, se les reconoce en el momento de su ingreso el derecho a tener acceso a los medios que les permitan reunirse con sus familiares, como concreción del derecho más general a mantener contactos con sus familias, singularmente con sus hijos/as menores de edad cuando queden fuera de la prisión⁶⁹. Las autoridades penitenciarias estarán obligadas a adoptar las medidas oportunas para facilitar tales contactos cuando así se solicite.

En segundo lugar, se les reconoce el derecho a recibir asesoramiento jurídico o legal⁷⁰. Si así se solicita, las autoridades deberán facilitar el acceso a un/a abogado/a defensor/a que les asesore.

En tercer lugar, se les reconoce el derecho a ser informadas por escrito sobre el reglamento y régimen penitenciario del establecimiento, que debe incluir información sobre sus derechos, deberes y responsabilidades, específicamente en materia de infracciones y sanciones disciplinarias⁷¹. Para dar cumplimiento efectivo a esta obligación, los establecimientos penitenciarios deberían contar con folletos informativos, que expliquen con claridad y sencillez los derechos,

67. Vid. Principio 13 *Conjunto de Principios de Naciones Unidas*; Principio IX.1 Resolución 1/08 CIDH.

68. Vid. Regla 35.1 y 2 RMTR.

69. Vid. Art. 9.3 Convención sobre los Derechos del Niño.

70. Vid. Principle 29, Guidelines 9, § 52, *United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice System*, adoptados por Resolución 67/187 de la Asamblea General, 20 diciembre 2012.

71. Guideline 6, § 47(a) *United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice System*.

deberes y responsabilidades de las mujeres privadas de libertad, y que les deberán ser entregados en el mismo momento de su ingreso en el centro⁷².

En cuarto lugar, se les reconoce el derecho a recibir información sobre las instancias u organismos a los que pueden recurrir en caso de necesitar ayuda (por ejemplo, para adoptar medidas alternativas de guarda y cuidado de sus hijos/as menores de edad).⁷³

En todo caso, la información que faciliten las autoridades penitenciarias deberá hacerse en un idioma que comprendan. Si no supieran leer, esta información se llevará a cabo de forma oral⁷⁴.

Para el caso de mujeres extranjeras, se les reconoce el derecho de acceso a sus representantes consulares. Si así lo solicita la mujer, las autoridades penitenciarias estarán obligadas a facilitar este acceso y contacto con los agentes consulares⁷⁵. Se les deberá informar también de la posibilidad, en su caso, de ser trasladadas a su país de origen para cumplir la condena y el procedimiento a seguir, conforme se prevea en los Convenios bilaterales o multilaterales⁷⁶.

1.2. Interés superior de los/las niños/as y suspensión temporal del ingreso

El apartado 2 de la Regla 2 contiene dos tipos de previsiones. Ambas basadas en el principio del interés superior del niño que consagra el Art. 3 (1 y 2) de la Convención sobre los Derechos del Niño. Principio que debe inspirar la adopción de toda decisión que les afecte.

La primera previsión consiste en permitir a las mujeres con hijos/as a su cargo que adopten aquellas medidas alternativas de protección, cuidado y guarda que sean procedentes. Medidas relacionadas con la guarda y/o tutela de sus hijos/as cuando vayan a permanecer fuera del establecimiento de privación de libertad⁷⁷. Para ello, deberá recibir información y asesoría específica acerca de los medios alternativos de cuidado de sus hijos/as menores de edad, así como de las consecuencias e implicaciones que puedan tener sus decisiones.

72. Normas para la inserción socio-laboral de mujeres privadas penalmente de libertad en América Latina, Programa EUROSociAL II, diciembre 2014, p. 36.

73. Vid. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas, 18 de diciembre de 2009, A/RES/64/142, 24 de febrero de 2010.

74. Art. 35.2 RMTR. También, Guideline 6, United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice System.

75. Art. 16.2 Conjunto de Principios.

76. Vid. Comentario a la Regla 53.1 (Reglas de Bangkok).

77. Vid. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas, 18 diciembre 2009, A/RES/64/142, 24 febrero 2010.

La segunda, consistente en la posibilidad, incluso, de aplazar temporalmente el ingreso carcelario cuando así lo exija el interés superior de los/las hijos/as menores de edad. Nada obsta que, en este tipo de situaciones, pueda incluso acordarse la sustitución del ingreso carcelario por medidas alternativas, como por ejemplo, el arresto o prisión domiciliaria.

La Regla 2 tiene como destinatario primario a los legisladores nacionales, en la medida que deben promulgar aquellas disposiciones legales y/o reglamentarias que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que derivan del contenido de la referida Regla. Por ello, la legislación nacional debería permitir que las autoridades competentes (por ejemplo, jueces, autoridades penitenciarias) pudieran valorar las circunstancias individuales de las mujeres y sus hijos/as menores en el momento de tomar la decisión de su ingreso en prisión.

También, las autoridades encargadas de la dirección y gestión de los establecimientos de privación de libertad tienen la obligación de diseñar, ejecutar e implementar procedimientos de ingreso que sean respetuosos con las necesidades de género, ofreciendo a las mujeres recién ingresadas información específica acerca de sus derechos y deberes. Es recomendable disponer de áreas especiales de recepción e ingreso para las mujeres con el fin de dar respuesta a sus necesidades. Además, el personal penitenciario encargado de la admisión de las mujeres privadas de libertad deberá tener formación específica de género.⁷⁸

Por su parte, los actores del sistema penal y penitenciario deberán tomar en cuenta lo dispuesto en la Regla 2 (2) cuando dispongan el ingreso efectivo de una mujer en un establecimiento de privación de libertad, autorizando su aplazamiento o suspensión temporal cuando resulte necesario o, incluso, sustituyendo el ingreso por otras medidas alternativas a la prisión⁷⁹.

2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas

Las Defensorías Públicas, en el ejercicio de sus funciones, deberán verificar los procedimientos de ingreso de sus defendidas a los efectos de comprobar el efectivo cumplimiento de las previsiones contenidas en la Regla 2. En su caso, propondrán, a las autoridades competentes, las recomendaciones y observaciones que sean procedentes para adecuar los procedimientos de ingreso a las necesidades de género y de los/las niños/as.

78. Para un mayor desarrollo sobre este punto, vid Capítulo XI de esta Manual

79. Vid. comentario oficial a la Regla 58 (Reglas de Bangkok).

En caso de incumplimiento, los/las defensores/as deberán instar la adopción de las medidas y acciones que sean procedentes para garantizar y asegurar su efectividad. Ofrecerán a sus defendidas privadas de libertad asesoramiento legal acerca de sus derechos y deberes.

Verificarán que sus defendidas extranjeras hayan tenido acceso a sus representantes consulares o diplomáticos, si así lo solicitaron de forma expresa. En caso de incumplimiento, previa petición de sus defendidas, instarán de las autoridades competentes que se les facilite el acceso. Se les informará, también, de la opción, cuando se cumplan los requisitos legales, de solicitar su traslado a su país de nacionalidad y/o residencia para cumplir la condena impuesta⁸⁰. Si así lo solicita su defendida, el/la defensor/a activará el procedimiento legalmente establecido para el traslado y le dará el oportuno seguimiento. Sería recomendable que las Defensorías Públicas creasen un registro sobre sus defendidas extranjeras con el fin de facilitar el seguimiento de su situación y garantizar una mejor defensa de sus derechos.

Específicamente, deberán solicitar de la autoridad competente el aplazamiento o suspensión del ingreso de las madres en el establecimiento de privación de libertad, cuando sea necesario en función del interés de sus hijos/as menores de edad (por ejemplo, mediante un incidente de ejecución diferida), o incluso la adopción de medidas alternativas.

Cuando no exista previsión en la legislación nacional, las Defensorías Públicas impulsarán, por las vías que sean adecuadas, los cambios legislativos y reglamentarios que sean necesarios para reconocer a las mujeres con niños/as la posibilidad de aplazar temporalmente el ingreso en el establecimiento de privación de libertad o, incluso su sustitución por otras medidas alternativas a la prisión⁸¹.

3. Buenas prácticas

Nicaragua. Defensoría Pública de Nicaragua. Protocolo de Actuaciones de el/la Defensor/a de Ejecución Penal de la República de Nicaragua, octubre 2014, elaborado en el marco del Programa EUROsociAL II. En el Protocolo (p. 19) se insta a los/las defensores/as a promover el Incidente de ejecución diferida de la pena privativa de libertad cuando deba cumplirla una mujer embarazada

80. Guideline 6, § 47(d), *United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice System*.

81. En línea con las Conclusiones del Seminario Internacional "Reglas de Bangkok en el Sistema de Justicia y Defensa Pública: Seguridad, Justicia y Paz", organizado por el Ministerio de la Defensa Pública de la República del Paraguay, con el apoyo de AIDEF, Asunción, 4-6 marzo 2015.

o con un hijo/a menor de un año de edad. El defensor o defensora pública deberá proveer de las pruebas en caso de ser necesario.

Regla 3

1. En el momento del ingreso, se deberá consignar el número de los hijos de las mujeres que ingresan en prisión y la información personal sobre ellos. En los registros deberá constar, sin que ello menoscabe los derechos de la madre, como mínimo el nombre de cada niño, su edad y, en caso de que no acompañen a su madre, el lugar en que se encuentran y su régimen de tutela o custodia.

2. Se dará carácter confidencial a toda información relativa a la identidad de los niños y al utilizarla se cumplirá invariablemente el requisito de tener presente su interés superior.

1. Registro: contenido de la Regla

1.1. Registro oficial de ingreso: contenido

Los instrumentos internacionales imponen a los responsables de los establecimientos de privación de libertad la obligación de llevar de forma permanente un registro oficial de ingreso de toda persona privada de libertad⁸².

En este registro oficial se harán constar, como mínimo: a) los datos de identidad de la persona privada de libertad; b) los motivos de su privación de libertad y la autoridad competente que la ordenó; c) el día y hora de su ingreso y de su salida; y d) los detalles de la orden de privación de libertad⁸³.

El Principio IX.2 de la Resolución 1/08 CIDH regula con mayor detalle el contenido del registro oficial de ingreso. Conforme a este Principio, el registro de ingreso debe tener el siguiente contenido mínimo:

a) Información sobre la identidad personal, que deberá contener, al menos, lo siguiente: nombre, edad, sexo, nacionalidad, dirección y nombre de los padres, familiares, representantes legales o defensores, en su caso, u otro dato relevante de la persona privada de libertad.

82. Vid. Art. 7 RMTR, y Principio 12 del Conjunto de Principios. También, Observación General N° 20, "Artículo 7 - Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes", 44º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 173 (1992), párr. 11. También, Comité contra la Tortura, Observación General N° 2 "Aplicación del Art. 2 por los Estados Partes", 24 de enero de 2008, CAT/C/CG/2, párr. 13.

83. Vid. Regla 7 RMTR; Arts. 17.3 y 22 Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas; Art. XI Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

- b) Información relativa a la integridad personal y al estado de salud de la persona privada de libertad.
- c) Razones o motivos de la privación de libertad.
- d) Autoridad que ordena o autoriza la privación de libertad.
- e) Autoridad que efectúa el traslado de la persona al establecimiento.
- f) Autoridad que controla legalmente la privación de libertad.
- g) Día y hora de ingreso y de egreso.
- h) Día y hora de los traslados y lugares de destino.
- i) Identidad de la autoridad que ordena los traslados y de la encargada de los mismos.
- j) Inventario de los bienes personales.
- k) Firma de la persona privada de libertad y, en caso de negativa o imposibilidad, la explicación del motivo.

El registro oficial de ingreso deberá estar permanentemente actualizado, introduciendo todas aquellas modificaciones, alteraciones y/o variaciones que vayan produciéndose a lo largo del período de privación de libertad.

1.2. Datos de identidad de los/las hijos/las de las mujeres privadas de libertad

Partiendo de la realidad que muchas mujeres privadas de libertad tienen a su cargo hijos/as menores de edad, la Regla 3 establece la obligación de incluir en el registro oficial de ingreso los datos personales más relevantes relativos a los/las hijos/as de las mujeres privadas de libertad⁸⁴.

Así, en el registro oficial se harán constar:

- a) El número de hijos/as que ingresan en el establecimiento de privación de libertad con su madre.
- b) La información personal sobre los/las hijos/as: nombre, edad, etc.
- c) Para el caso en que no ingresen con su madre, se harán constar también sus datos personales, así como el lugar donde residen y su régimen de custodia o tutela.

El propósito del registro de estos datos es asegurar que todos los/las niños/as que ingresan en los establecimientos de privación de libertad en compañía de sus madres sean debidamente identificados, como una importante salvaguardia frente a las desapariciones⁸⁵.

84. Recomendación 45, Comité de los Derechos del Niño, Report and Recommendations of the Day of General Discussion on "Children of Incarcerated Parents", 30 de septiembre de 2011.

85. Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules), Penal Reform International, octubre 2013, p. 29.

Además, esta información resulta sumamente valiosa para conocer la situación de las mujeres privadas de libertad que sean madres y así facilitar su contacto con los/las hijos/as que viven fuera del establecimiento penitenciario, tal como impone la Convención sobre los Derechos del Niño⁸⁶.

Al mismo tiempo, como complemento de lo dispuesto en la Regla 9 (Reglas de Bangkok), permite mejorar la idoneidad y eficacia de las respuestas que se ofrezcan desde el sistema penitenciario, tomando en cuenta el interés superior de los/las niños/as y las propias necesidades de género de las madres⁸⁷.

Esta previsión debe complementarse, también, con lo dispuesto en la Regla 39 (Reglas de Bangkok), que prohíbe que los/las niños/as que se encuentren en la cárcel con sus madres sean tratados como reclusos/as, que es objeto de comentario más adelante.

1.3. Cláusula de confidencialidad

Todos los datos relativos a la identidad de los/las hijos/as tendrán carácter confidencial⁸⁸. Esta información no podrá ser compartida con otras instituciones y/o personas sin el consentimiento expreso de sus madres.

La madre deberá ser oportunamente informada de los fines para los cuáles se le solicita dicha información.

En todo caso, la utilización de esta información deberá tomar en cuenta el principio del interés superior del niño o la niña⁸⁹.

Para el caso de niños/as que no acompañen a sus madres, la obtención de sus datos personales (nombre, edad, dirección, régimen de custodia) deberá contar con el consentimiento expreso de estas últimas. En ningún caso, la madre será obligada o forzada a facilitar tales datos personales a las autoridades penitenciarias⁹⁰.

Los destinatarios de la Regla 3 son principalmente los legisladores nacionales, pero también las autoridades encargadas de la dirección y gestión de los esta-

86. Art. 9.3 Convención sobre los Derechos del Niño. Human Rights Council, 19th session, Resolution Rights of the child, 23 March 2012, A/HRC/RES/19/37, párr. 69(e), enfatiza acerca de la necesidad de que los Estados adopten medidas para informar a los menores de edad sobre el lugar donde se encuentran privados de libertad sus progenitores o cuidadores.

87. Vid. comentario a la Regla 51, Reglas de Bangkok.

88. Vid. Art. 16 Convención sobre los Derechos del Niño.

89. Arts. 3 y 16 Convención sobre los Derechos del Niño.

90. Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules), Penal Reform International, October 2013, p. 30.

blecimientos de privación de libertad y el personal penitenciario responsable de la ejecución de los procedimientos de ingreso y registro oficial.

2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas

Las Defensorías Públicas tienen como misión velar por el cumplimiento de las obligaciones que dimanen del contenido de la Regla 3 en relación con sus defendidas.

Así, los/las defensores/as públicos/as, en el ejercicio de sus funciones de defensa⁹¹ están legitimados para acceder al contenido de los registros oficiales de ingreso de sus defendidas⁹². Para el caso en que las autoridades penitenciarias impidan u obstaculicen el acceso a los registros oficiales de ingreso, las Defensorías Públicas deberán instar, ante las autoridades competentes, las acciones o medidas que sean necesarias para remover tales obstáculos.

En las visitas a los establecimientos de privación de libertad donde estén ingresadas sus defendidas, los/las defensores/as públicos/as verificarán que tales establecimientos cuentan con registros oficiales de ingreso⁹³.

Además, verificarán, como mínimo, los siguientes aspectos:

- a) Que el registro oficial contiene los datos mínimos necesarios exigidos por los estándares internacionales.
- b) Que en el registro constan los datos personales relativos a los/las hijos/as de las mujeres privadas de libertad.
- c) Que tales datos están permanentemente actualizados.
- d) Qué clase de medidas se adoptan para garantizar la confidencialidad en la utilización y tratamiento de los datos de identidad de los/las hijos/as de las mujeres privadas de libertad.

Para el caso de incumplimiento de tales previsiones, los/las defensores/as instarán ante las autoridades competentes las medidas y acciones que sean procedentes para exigir su efectivo cumplimiento.

91. Vid. Guía Regional de AIDEF, pp. 19-21.

92. Art. 10.2 y 3 Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; Art. XI Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

93. Vid. Manual de Monitoreo de Derechos Humanos en los Centros de Privación de Libertad por parte de las Defensorías Públicas. Visitas Generales, Programa EUROsociAL, AIDEF, Documentos de Trabajo nº 12, Madrid, junio 2014, pp. 67 y 114.

3. Buenas prácticas

Brasil. Proyecto “Fortaleciendo os Vínculos Familiares”. En el municipio de São Luís se advirtió que muchos de los hijos e hijas de las personas privadas de libertad carecían de documentación que los identificara o no habían sido legalmente reconocidos como tales, circunstancia que dificultaba o directamente impedía la visita a los establecimientos carcelarios en que sus progenitores se encontraban detenidos. Ante ello, la Defensa Pública inició un proyecto junto con SEJAP a fin de posibilitar que los hijos e hijas de las personas privadas de libertad pudieran contar con la documentación necesaria que acreditara su filiación. El proyecto fue elaborado por el equipo de Defensa de niños, niñas y adolescentes compuesto por dos defensores públicos, un asistente social y un psicólogo, quienes en primer lugar detectaron los casos de falta de reconocimiento de la filiación o de falta de regularización de la inscripción del nacimiento y a continuación iniciaron todas las acciones necesarias para regularizar esas situaciones con la mayor premura.

Si bien se trata de una buena práctica que no está destinada exclusivamente a las mujeres privadas de libertad, el impacto de la misma puede resultar particularmente importante en los casos de mujeres detenidas cuyos hijos e hijas tienen dificultades de este tipo para acceder a visitar a sus madres.⁹⁴

Regla 4

En la medida de lo posible, las reclusas serán enviadas a centros de reclusión cercanos a su hogar o sus centros de rehabilitación social, teniendo presentes sus responsabilidades de cuidado de otras personas, así como sus preferencias y la disponibilidad de programas y servicios apropiados.

1. Lugar de reclusión: contenido de la Regla

Los instrumentos internacionales recomiendan que la privación de libertad se lleve a cabo, en la medida de lo posible, en lugares próximos o cercanos a la familia y/o comunidad de origen de las personas privadas de libertad, con el fin de facilitar los contactos y comunicación con sus familiares.

Sin embargo, la realidad pone en evidencia que, en muchas ocasiones, ante la escasez de establecimientos de privación de libertad para mujeres, estas son trasladadas a establecimientos de encierro alejados de sus hogares, comuni-

94. Para una mayor información sobre este Proyecto: <http://www.premioinnovare.com.br/praticas/projeto-fortalecendo-os-vinculos-familiares-20140531231131852197/>

dades, lugares de residencia y redes sociales de apoyo⁹⁵. Alejamiento que provoca importantes efectos perjudiciales para la propia mujer privada de libertad, que se proyecta también en su núcleo familiar y social, especialmente en las relaciones con sus hijos/as menores de edad⁹⁶. Situación que puede llegar a constituir una verdadera violación al derecho a la protección de la familia⁹⁷.

Además, se afirma, en países donde el acceso de las personas privadas de libertad a la alimentación, ropa o medicamentos es insuficiente y donde las personas privadas de libertad dependen directamente de sus familiares para poder alimentarse o hacer frente a sus necesidades más básicas, las mujeres pueden verse seriamente perjudicadas con su alejamiento⁹⁸. Situación que se agrava notablemente cuando se trata de mujeres extranjeras⁹⁹.

Otra consecuencia del anterior fenómeno reside en la insuficiencia de programas y servicios que den respuesta a las necesidades específicas de las mujeres privadas de libertad. Esta insuficiencia de programas adecuados a sus necesidades de género dificulta notablemente sus posibilidades de inserción social y familiar.¹⁰⁰ Este tipo de prácticas, que son manifestación de un fenómeno global de invisibilización de las mujeres privadas de libertad, son contrarias al principio de no discriminación que proclama la Regla 1, ya comentada. El encarcelamiento de las mujeres en lugares alejados de sus familias y comunidades de origen supone, en muchas ocasiones, condenarlas al desarraigo y al aislamiento, ante la imposibilidad de sus familias de poder visitarlas.

El principio de cercanía (razonable) del lugar de privación de libertad, que consagra la Regla 4¹⁰¹, adquiere una singular trascendencia en el caso de mujeres

95. Vid. Manual de Buena Práctica Penitenciaria, Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos, 1998, p. 104; Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment, Office on Drugs and Crime, United Nations, New York, 2008, p. 16.

96. Vid. Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment, Office on Drugs and Crime, United Nations, New York, 2008, p. 16-17; "Women in prison: incarcerated in a man's world", Penal Reform Briefing, No 3, Penal Reform International, 2008 (1), p. 2; Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres", 21 agosto 2013, párr. 78; y Ejecución de la pena privativa de libertad: una mirada comparada, Documento de Trabajo N° 17, Programa EUROsociAL II, diciembre 2014, pp. 506-507.

97. CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, 2011, párr. 594 (p. 224).

98. Mujeres privadas de libertad: una guía para el monitoreo con perspectiva de género, Reforma Penal Internacional y Asociación para la Prevención de la Tortura, 2013, p. 18. La CIDH, en su Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, párr. 578, pone de manifiesto que en la mayoría de las cárceles de la región, los elementos que necesitan los presos para satisfacer sus necesidades más elementales no le son suministrados por el Estado, como debería ser, sino por sus propios familiares o por terceros.

99. Vid. Comentario a la Regla 53, Reglas de Bangkok.

100. Vid. Capítulo VIII de este Manual.

101. Con carácter general, Vid. Principio 20 Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión; CIDH, Principio IX(4), Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas; y Declaración de San José, p. 16.

privadas de libertad. El respeto a este principio tiene especial relevancia para mitigar el impacto negativo que la privación de libertad provoca en las mujeres (entre otros, alejamiento de su núcleo familiar y social, dificultades en los contactos y visitas familiares con sus hijos/as, etc.)¹⁰² y sus eventuales consecuencias perjudiciales (ausencia de soporte vital familiar, abandono por parte de sus parejas y/o familiares, etc.). Asegurar el cumplimiento de este principio debe ser un objetivo prioritario en toda reforma de las políticas penitenciarias¹⁰³.

El alejamiento de sus comunidades de origen y residencia agrava la situación de exclusión social en la que ya se encontraban muchas mujeres antes de su ingreso en los establecimientos de privación de libertad¹⁰⁴. Situación que provoca notables dificultades en su proceso de inserción social, laboral y familiar, ante la reducción, cuando no la pérdida de todo apoyo externo (económico, afectivo, etc.). El alejamiento afecta particularmente a las mujeres y familias con escasos recursos económicos, al resultarles excesivamente oneroso el desplazamiento para las visitas¹⁰⁵. Esto las condena a no recibir visitas durante largos periodos de tiempo, aumentando su situación de aislamiento.

Con el fin de contrarrestar estos impactos negativos, la Regla 4 prevé, como principio general, que las mujeres sean recluidas en lugares lo más cercanos posibles a su hogar o comunidad, salvo que concurran circunstancias excepcionales que aconsejen su alejamiento, por razones de protección de la propia mujer privada de libertad (por ejemplo, cuando hayan sido víctimas de violencia de género, abusos, explotación, etc.). Para ello, por tanto, las autoridades penitenciarias deberán tomar en cuenta los deseos de la propia mujer.

El principio de cercanía tiene como fin garantizar el derecho de las mujeres privadas de libertad a mantener relaciones y contactos, incluidas visitas periódicas y regulares, con sus familiares y allegados/as¹⁰⁶, singularmente con sus hijos/as menores de edad¹⁰⁷.

102. Vid. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, *Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres*, 21 agosto 2013, A/68/340, p. 23. También, *Normas para la inserción sociolaboral de mujeres privadas penalmente de libertad en América Latina*, Programa EUROsociAL II, diciembre 2014, p. 19.

103. *Normas para la inserción sociolaboral de mujeres privadas penalmente de libertad en América Latina*, Programa EUROsociAL II, diciembre 2014, p. 17.

104. María Noel Rodríguez, *Mujer y cárcel en América Latina*, en *Violencia contra las mujeres privadas de libertad en América Latina*, México, p. 68.

105. CIDH, *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, aprobado por la CIDH el 31 de diciembre de 2011, párr. 598.

106. Vid. comentarios a la Regla 26 (Reglas de Bangkok) de este Manual. Vid., también, Reglas 37, 79-80 y 92 RMTR; Principio 19 del Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, y CIDH, Principio XVIII, *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*.

107. Vid. Art. 9.3 y 4 Convención sobre los Derechos del Niño; Recomendaciones 39-40, Comité de los Derechos del Niño, Report and Recommendations of the Day of General Discussion on "Children of Incarcerated Parents", 30 de septiembre de 2011. Consejo de Derechos Humanos, Derechos del Niño, A/HCR/RES/19/37, 19 abril 2012, párr. 69(c).

En cumplimiento de esta Regla, las autoridades deberán realizar un esfuerzo especial para que las mujeres sean alojadas en centros lo más cercanos posible a sus comunidades o lugares de residencia, y facilitar los vínculos con sus familias¹⁰⁸.

Cuando ello no sea posible, las autoridades responsables deberán adoptar medidas que compensen la situación de alejamiento de las mujeres y sus familias, por ejemplo, estableciendo ayudas económicas para el transporte de los familiares hasta el lugar de encierro, ampliando la duración de las visitas o aumentando el número y duración de las llamadas telefónicas, entre otras medidas^{109, 110}.

Como complemento, la Regla 4 impone a las autoridades nacionales competentes la obligación de diseñar, ejecutar e implementar programas y servicios adecuados para dar respuesta a las concretas necesidades de las mujeres privadas de libertad.

Lo anterior permite poner en práctica las Reglas 79 y 80 del RMTR, que establecen que se debe prestar especial atención al mantenimiento y mejora de las relaciones entre las personas privadas de libertad y sus familias y considerarse desde el inicio de la condena el futuro después de la liberación, alentando a la persona privada de libertad para que mantenga o establezca relaciones con personas u organismos externos que puedan favorecer los intereses de su familia, así como su propia readaptación social. El incumplimiento de esta Regla puede llegar a constituir un trato discriminatorio contrario al principio básico contenido en la Regla 1, e incluso en determinadas circunstancias puede llegar a convertirse en maltrato.

La Regla 4 tiene como destinatario primario a las autoridades políticas del Estado competentes en la materia. En cumplimiento de esta Regla, dichas autoridades deberán considerar la viabilidad de aumentar el número de plazas o unidades para albergar a las mujeres privadas de libertad cerca de los lugares de donde proceden la mayoría de ellas.

También, son destinatarias de esta Regla las autoridades penitenciarias competentes en la dirección y gestión de los establecimientos de privación de libertad. Con arreglo a esta Regla, las autoridades penitenciarias tienen, como se indicó, la responsabilidad de hacer esfuerzos especiales para alojar a las mu-

108. *Mujeres privadas de libertad: una guía para el monitoreo con perspectiva de género*, Reforma Penal Internacional y Asociación para la Prevención de la Tortura, 2013, p. 18.

109. *Ibidem*, p. 18.

110. Vid, con mayor detalle Capítulo VIII Resocialización en este Manual.

eres privadas de libertad en lugares lo más cercanos posibles a su residencia o cercanos al lugar donde les gustaría ser liberadas.

2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas

Las Defensorías Públicas de la región, en ejercicio de las funciones que les corresponden, deberán velar por el cumplimiento de esta Regla 4, impulsando y promoviendo, en la medida de lo posible, la adopción en favor de sus defendidas de aquellas medidas y acciones que sean necesarias para garantizar su efectivo cumplimiento.

Para el caso de incumplimiento instarán, ante las autoridades que sean competentes, con el consentimiento de sus defendidas, las medidas que sean adecuadas con el fin de remover los obstáculos que impidan la efectiva aplicación de la Regla 4.

Cuando el acercamiento al lugar de origen no fuera posible, solicitarán de las autoridades competentes que adopten medidas encaminadas a facilitar y promover los contactos y la ampliación de visitas de sus defendidas con los familiares e hijos/as. Los/las defensores/as públicos/as colaborarán en la facilitación de tales contactos y visitas, instando las acciones y medidas oportunas para que se garantice este derecho a sus defendidas.

Para el caso de traslados de las mujeres privadas de libertad a lugares distantes de sus hogares o comunidades de origen, los/las defensores/as examinarán con atención las razones esgrimidas por las autoridades para justificarlos. Si carecen de toda justificación razonable y/o son arbitrarios o encubren una sanción disciplinaria o conllevan una agravación de las condiciones de privación de libertad instarán, ante las autoridades competentes, las medidas que sean procedentes para dejarlos sin efecto¹¹¹. Si el traslado aún no se hubiere llevado a cabo instarán la inmediata suspensión cautelar del mismo¹¹². Los/las defensores/as fundamentarán sus peticiones en la vulneración, entre otros, al derecho a la protección a la familia¹¹³.

111. El Tribunal Constitucional peruano ha reconocido que cabe el control constitucional de los traslados cuando suponen un agravamiento respecto de las condiciones de privación de libertad original y tengan un sustento arbitrario (Exp. N° 0726-2002-HC/TC).

112. Como establece, con carácter general, el Principio IX.4 de los *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, en el momento de acordar un traslado las autoridades competentes deberán tomar en cuenta la necesidad de las personas de estar privadas de libertad en lugares próximos o cercanos a su familia o su comunidad, al defensor o representante legal, y al Tribunal de justicia que conozca su caso. Y añade que "los traslados no se deberán aplicar con la intención de castigar, reprimir o discriminar a las personas privadas de su libertad, a sus familiares o representantes".

113. CIDH, *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, aprobado por la CIDH el 31 de diciembre de 2011, párr. 594.

Capítulo V. Higiene personal y cuidado de la salud

Regla 5

Los recintos destinados al alojamiento de las reclusas deberán contar con las instalaciones y artículos necesarios para satisfacer las necesidades de higiene propias de su género, incluidas toallas sanitarias gratuitas y el suministro permanente de agua para el cuidado personal de niños y mujeres, en particular las que cocinen, las embarazadas y las que se encuentren en período de lactancia o menstruación.

1. Contenido de la Regla

Esta Regla, que resulta complementaria de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos Números 15 y 16¹¹⁴, viene a suplir una importante carencia normativa y ofrece una mirada de género clara en el tema de higiene. Las Reglas Mínimas no hacen ninguna mención a las necesidades específicas de higiene de las mujeres. La Regla 16 se refiere únicamente a las necesidades de afeitado de los hombres y reclama de las administraciones carcelarias, que se les provean los elementos necesarios para el corte de cabello y el afeitado, pero nada indica en relación a las mujeres.

Lamentablemente, muchos son los Estados que no garantizan la provisión oportuna y suficiente de elementos de higiene y es frecuente observar situaciones reñidas con el respeto a la dignidad humana en las que las mujeres detenidas deben recurrir a soluciones inadecuadas para paliar sus necesidades durante el período menstrual.

114. RMTR “15. Se exigirá de los reclusos aseo personal, y a tal efecto dispondrán de agua y de los artículos de aseo indispensables para su salud y limpieza. 16. Se facilitará a los reclusos medios para el cuidado del cabello y de la barba, a fin de que se presenten de un modo correcto y conserven el respeto de sí mismos; los hombres deberán poder afeitarse con regularidad”.

Así entonces la Regla bajo análisis exige que los establecimientos carcelarios, además de asegurar un fácil acceso a las instalaciones sanitarias y suficiente provisión de agua, asuman el suministro de toallas sanitarias a todas las mujeres que las requieran.¹¹⁵ Dicho suministro se debe efectuar de modo tal que no genere en las mujeres vergüenza o humillación. De este modo, lo ideal es que se encuentren disponibles de modo que quien las requiera, las tome sin necesidad de pedir las o, al menos, que su entrega sea efectuada por otra mujer.

El Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes (CPT) ha entendido que la falla en la cobertura de estas necesidades básicas, en particular en la entrega de toallas sanitarias, puede ser considerada un trato degradante.¹¹⁶

En efecto, la posibilidad de mantener la higiene personal guarda estrecha relación con el sentido de dignidad humana al tiempo que constituye un factor clave de prevención de enfermedades y de promoción de la salud.¹¹⁷

Por otra parte, resulta también de particular importancia disponer los mecanismos para la eliminación segura de todos los artículos manchados de sangre. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Resolución 1/08¹¹⁸ señala respecto de las condiciones mínimas de higiene que deben garantizarse que: "Las personas privadas de libertad tendrán acceso a instalaciones sanitarias higiénicas y suficientes, que aseguren su privacidad y dignidad. Asimismo, tendrán acceso a productos básicos de higiene personal, y a agua para su aseo personal, conforme a las condiciones climáticas. Se proveerá regularmente a las mujeres y niñas privadas de libertad los artículos indispensables para las necesidades sanitarias propias de su sexo."

Regla 6

El reconocimiento médico de las reclusas comprenderá un examen exhaustivo a fin de determinar sus necesidades básicas de atención de salud, así como determinar:

- a) La presencia de enfermedades de transmisión sexual o de transmisión sanguínea y, en función de los factores de riesgo, se podrá ofrecer también a las reclusas que se sometan a la prueba del VIH, impartándose orientación previa y posterior.
- b) Las necesidades de atención de salud mental, incluidos el trastorno postraumático del estrés y el riesgo de suicidio o de lesiones autoinfligidas.

115. Vid., en el mismo sentido la Organización Mundial de la Salud. Ver OMS-ONU DC, Women's health in prison. Correcting gender inequity in prison health, 2009, pág. 30 párr. 57.

116. CPT Standards, 2006 Edition, Extracto del 10th General Report, CPT/inf. (2000) 13, párr. 31

117. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non Custodial Measures for Women Offenders*. TIJ, UK Aids, Penal Reform International, 2013, p. 33.

118. Vid. CIDH Resolución 1/08 "Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas", Principio XII.2.

- c) El historial de salud reproductiva de la reclusa, incluidos un posible embarazo en curso y los embarazos anteriores, los partos y todos los aspectos conexos.
- d) La presencia de problemas de toxicomanía.
- e) Abuso sexual y otras formas de violencia que se hayan sufrido antes del ingreso.

Regla 7

1. En caso de determinarse que la reclusa ha sufrido abuso sexual u otra forma de violencia antes de su reclusión o durante ella, se le informará de su derecho a recurrir ante las autoridades judiciales. Se le informará exhaustivamente de los procedimientos correspondientes y sus etapas. Si la reclusa decide entablar acciones judiciales, se notificará de ello al personal correspondiente y se remitirá de inmediato el caso a la autoridad competente para que lo investigue. Las autoridades penitenciarias ayudarán a la mujer a obtener asistencia jurídica.
2. Decida o no la mujer entablar acciones judiciales, las autoridades penitenciarias se esforzarán por brindarle acceso inmediato a apoyo psicológico u orientación especializados.
3. Se elaborarán medidas concretas para evitar todo tipo de represalias contra quien prepare los informes correspondientes o entable acciones judiciales.

Regla 8

En todo momento se respetará el derecho de las reclusas a la confidencialidad de su historial médico, incluido expresamente el derecho a que no se divulgue información a ese respecto y a no someterse a reconocimiento en relación con su historial de salud reproductiva.

Regla 9

Si la reclusa está acompañada por un niño, se deberá someter también a este a reconocimiento médico, que realizará de preferencia un pediatra, a fin de determinar sus necesidades médicas y el tratamiento, si procede. Se brindará atención médica adecuada, y como mínimo equivalente a la que se presta en la comunidad.

Regla 16

La elaboración y aplicación de estrategias, en consulta con los servicios de atención de salud mental y de asistencia social, para prevenir el suicidio y las lesiones auto infligidas entre las reclusas y la prestación de apoyo adecuado, especializado y centrado en sus necesidades a las mujeres en situación de riesgo deberán formar parte de una política amplia de atención de salud mental en los centros de reclusión para mujeres.

1. Contenido de las Reglas

Según el informe presentado por la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, Rashida Manjoo: “Muchas prisiones no ofrecen una atención física o mental adecuada a las reclusas y, de hecho, puede que dispensen menos atención sanitaria a las presas que a los presos. La consecuencia de

no tener en cuenta las necesidades de salud específicas de las mujeres es que se ignoran las necesidades de salud reproductiva y también las afecciones médicas, derivadas de un historial de pobreza, malnutrición, maltrato físico o abuso sexual, consumo de drogas o atención médica inadecuada”.¹¹⁹

Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas¹²⁰ exigen que cada persona que ingrese a un establecimiento carcelario sea examinada sin demora por un profesional médico a fin de detectar prontamente las enfermedades que pudiera padecer.

Otro tanto encontramos en el Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión¹²¹. Ambos instrumentos disponen asimismo que luego del examen médico de ingreso, se deberá proveer asistencia médica y tratamiento toda vez que sea necesario.¹²² Por otra parte el Principio IX.3 de la Resolución 1/08 de la CIDH “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, señala que: “Toda persona privada de libertad tendrá derecho a que se le practique un examen médico o psicológico, imparcial y confidencial, practicado por personal de salud idóneo inmediatamente después de su ingreso al establecimiento de reclusión o de internamiento, con el fin de constatar su estado de salud físico o mental, y la existencia de cualquier herida, daño corporal o mental; asegurar la identificación y tratamiento de cualquier problema significativo de salud; o para verificar quejas sobre posibles malos tratos o torturas o determinar la necesidad de atención y tratamiento. La información médica o psicológica será incorporada en el registro oficial respectivo, y cuando

119. ONU A/68/340, Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres, 21 de agosto de 2013, párr. 44.

120. RMTR 24. “El médico deberá examinar a cada recluso tan pronto sea posible después de su ingreso y ulteriormente tan a menudo como sea necesario, en particular para determinar la existencia de una enfermedad física o mental, tomar en su caso las medidas necesarias; asegurar el aislamiento de los reclusos sospechosos de sufrir enfermedades infecciosas o contagiosas; señalar las deficiencias físicas y mentales que puedan constituir un obstáculo para la readaptación, y determinar la capacidad física de cada recluso para el trabajo.”

121. Principio 24 Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión, “Se ofrecerá a toda persona detenida o presa un examen médico apropiado con la menor dilación posible después de su ingreso en el lugar de detención o prisión y, posteriormente, esas personas recibirán atención y tratamiento médico cada vez que sea necesario. Esa atención y ese tratamiento serán gratuitos.”

122. RMT 25. 1) El médico estará de velar por la salud física y mental de los reclusos. Deberá visitar diariamente a todos los reclusos enfermos, a todos los que se quejen de estar enfermos y a todos aquellos sobre los cuales se llame su atención. 2) El médico presentará un informe al director cada vez que estime que la salud física o mental de un recluso haya sido o pueda ser afectada por la prolongación, o por una modalidad cualquiera de la reclusión.

26. 1) El médico hará inspecciones regulares y asesorará al director respecto a: a) La cantidad, calidad, preparación y distribución de los alimentos; b) La higiene y el aseo de los establecimientos y de los reclusos; c) Las condiciones sanitarias, la calefacción, el alumbrado y la ventilación del establecimiento; d) La calidad y el aseo de las ropas y de la cama de los reclusos; e) La observancia de las reglas relativas a la educación física y deportiva cuando esta sea organizada por un personal no especializado. 2) El Director deberá tener en cuenta los informes y consejos del médico según se dispone en las reglas 25 (2) y 26, y, en caso de conformidad, tomar inmediatamente las medidas necesarias para que se sigan dichas recomendaciones. Cuando no esté conforme o la materia no sea de su competencia, transmitirá inmediatamente a la autoridad superior el informe médico y sus propias observaciones.

sea necesario, en razón de la gravedad del resultado, será trasladada de manera inmediata a la autoridad competente.”

La Regla 6 de Bangkok viene a complementar estas normas aportándole una fuerte mirada de género. En el caso de mujeres privadas de libertad, el examen médico de ingreso resulta de vital importancia. En razón de las vulnerabilidades acumuladas con que las mujeres llegan a la prisión, es frecuente que presenten diversos, y a veces numerosos, problemas de salud que no fueron debidamente atendidos en la comunidad antes de la detención, y respecto de los cuales, una detección temprana contribuye a su tratamiento pronto y eficaz.

Por otra parte, el chequeo inicial permitirá registrar debidamente las lesiones que las mujeres pudieran presentar a su ingreso. Y estas constataciones pueden ser muy útiles para acreditar algún episodio de violencia que pudiera haber sufrido durante la detención o inmediatamente antes o luego de ella.

En relación a este punto, cobra vital importancia que los servicios médicos que se desempeñan en los sistemas penitenciarios sean independientes de estos¹²³ y así lo recomienda expresamente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Resolución 1/08.¹²⁴ La dependencia funcional de los médicos respecto de la agencia penitenciaria puede, y a menudo así sucede, dificultar la detección de casos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Sin perjuicio del examen médico inicial, la Regla 6 ofrece precisiones respecto a la atención de salud que deberá ser suministrada a las mujeres en prisión. Así, se indica que deberán explorarse las posibles enfermedades de transmisión sexual que ellas pudieran padecer y ofrecerles efectuar el test de HIV el que por cierto, no será compulsivo y podrá ser rechazado o aceptado previo consentimiento informado. Según un informe de UNODC¹²⁵, las mujeres tienen una particular vulnerabilidad para sufrir HIV y son al menos dos veces más propensas que los hombres a contagiarse la enfermedad a través de relaciones sexuales.

123. Strasbourg Conclusions on Prisons and Health. Final draft, 20 June 2014 “Prison health staff must be professionally independent. Prison health staff have a duty to care for their patients. To guarantee their professional independence from prison authorities, prison health staff should be aligned as closely as possible with the mainstream of health care provision in the community at large, including appropriate professional development, education and training programmes, supervision and appraisal systems.”

124. CIDH Resolución 1/08 “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, Principio X “[...] El Estado deberá garantizar que los servicios de salud proporcionados en los lugares de privación de libertad funcionen en estrecha coordinación con el sistema de salud pública, de manera que las políticas y prácticas de salud pública sean incorporadas en los lugares de privación de libertad.”

125. UNODC, Women and HIV in Prison Settings, p. 3. Disponible en: www.unodc.org/documents/hiv-aids.

Recientemente, la Organización Mundial de la Salud¹²⁶ emitió un documento sobre atención de salud en prisiones que señala que los casos de muertes por enfermedades como HIV/SIDA, hepatitis y tuberculosis son mucho más numerosos en prisión que en la vida libre y que las personas privadas de libertad se encuentran en mayor riesgo de contraer ese tipo de enfermedades que las que no se encuentran en prisión. Y agrega que los desórdenes de salud mental, y la dependencia de alcohol o drogas aparece también mucho más propagada entre las personas privadas de libertad que en la comunidad. Adicionalmente, explica que los problemas de salud se agravan por las condiciones insalubres de alojamiento que presentan las prisiones, tales como la sobrepoblación, las pobres condiciones materiales y de higiene y el limitado contacto con el mundo exterior, entre otras.

Como se mencionó con anterioridad, muchas de las mujeres que llegan a prisión provienen de vidas marcadas por violencias de todo tipo. Y la victimización por violencia sexual es una de ellas. En razón de ello, la presencia de enfermedades de transmisión sexual no es extraña en la vida intramuros, y una detección temprana ofrece la oportunidad de su tratamiento adecuado además de minimizar los riesgos de transmisión.

Algunos estudios señalan que las mujeres refieren haber sufrido experiencias de abuso físico o sexual tres veces más que los hombres, antes del encarcelamiento¹²⁷. La victimización también contribuye significativamente a las pobres condiciones de salud en términos de salud mental y de problemas físicos. Algunos autores incluso afirman que el trauma está directamente o indirectamente vinculado con el involucramiento en el delito y con las enfermedades físicas y mentales que arrastran.

Por otro lado, es importante recordar que en ningún momento de la historia la tuberculosis ha tenido una prevalencia tan alta como hoy en día.¹²⁸ Solo en 2006 se identificaron más de nueve millones de casos nuevos. El incremento de la

126. *Strasbourg Conclusions on Prisons and Health*. Final draft, 20 June 2014, "Prisons are not healthy places. Rates of communicable diseases such as HIV/AIDS, hepatitis and tuberculosis are much higher in prisons than in outside communities, and prisoners are at a much greater risk of contracting these diseases than members of the general population. Mental health disorders and alcohol and drug dependence are also more widespread among people in prisons than in the wider community. The increased health risks are frequently aggravated by unhealthy conditions such as overcrowding, poor material conditions and hygiene, restricted contact with the outside world and lack of purposeful activities."

127. Severson M, Postmus JL, Berry M. (2005), *Incarcerated women: consequences and contributions of victimization and intervention*. *International Journal of Prisoner Health*, 1:223–240.

128. Una tercera parte de la población del mundo está infectada con *Mycobacterium tuberculosis*, la bacteria que causa TB. Se estimó que 9.2 millones de casos nuevos de TB y 1.5 millones de muertes por TB se produjeron en 2006, incluyendo 0.2 millones de muertes entre personas infectadas con HIV. La incidencia global de TB fue estimada en 139 casos cada 100,000 en 2006. Cerca del 8% de los casos de TB alrededor del mundo se atribuyen al HIV. Vid. Guía para el Control de la Tuberculosis en prisión, Comité Internacional de la Cruz Roja, TBCTA y USAID, p.13.

población mundial y otros factores como la propagación del HIV han contribuido a incrementar en forma alarmante la enfermedad. Un desafío muy relevante es entonces enfrentar la enfermedad en contextos de encierro y el modo desproporcionado en que se presenta en los establecimientos carcelarios.¹²⁹

En relación a la tuberculosis debemos recordar que los estándares mínimos de la Organización Mundial de la Salud¹³⁰, que se aplican a los programas de control de la tuberculosis entre los prisioneros varones se deben aplicar también a las mujeres, con las correcciones de género que fueran necesarias. En este punto, una referencia ineludible para el tratamiento de la tuberculosis en prisión lo constituye la Guía para el Control de la Tuberculosis en prisión elaborada por el Comité Internacional de la Cruz Roja, TBCTA y USAID.¹³¹

Asimismo en el literal b) de la Regla 6 se indica que se deberán explorar las necesidades de atención en salud mental y los riesgos de suicidio y autolesiones. Para ello se tomarán especialmente en cuenta el historial de salud mental de cada mujer y los intentos previos de autoagresión así como sus antecedentes de consumo de sustancias.¹³² El mandato de prevención de suicidios se completa con lo dispuesto en la Regla 16.

Algunos estudios internacionales señalan que las tasas de suicidio en prisión son significativamente más altas que las que se presentan en la comunidad¹³³. El riesgo de suicidio es particularmente alto durante el primer mes que la persona transcorre en una nueva prisión, con picos de riesgo en los primeros cinco días.¹³⁴ Y, mientras que fuera de las prisiones los hombres son mucho más propensos a cometer suicidio que las mujeres, dentro de ellas, esa relación se invierte siendo las mujeres quienes más suicidios comenten.¹³⁵ Así la Oficina Quaker Council for European Affairs en 2007¹³⁶ señalaba que en Inglaterra y Gales las mujeres son 14 veces más propensas que los hombres a dañarse a sí mismas.

129. Guía para el Control de la Tuberculosis en prisión, Comité Internacional de la Cruz Roja, TBCTA y USAID, p. 9.

130. WHO (2007c), Status paper on prisons and tuberculosis, Geneva, World Health Organization.

http://www.euro.who.int/prisons/publications/20050610_1

131. Disponible en: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADP462.pdf.

132. Comentario oficial a las Reglas de Bangkok, Regla 6(2).

133. Penal Reform International, Penal Reform Briefing No. 2, *Health in prisons: realizing the right to health*, 2007, p. 3.

134. The World Health Organization Europe, Moller, L; Stover, H; Jurgens, R; Gatherer, A and Nikogosian H. (EDS), *Health in Prison, A WHO Guide to the Essentials in Prison Health*, 2007, p. 142.

135. The Corston Report. A Report by Baroness Jean Corston of a Review of Women with particular Vulnerabilities in the Criminal Justice System, Home Office, UK, 2007, p. 3.

136. OMS – ONUDC, *Women's health in prison. Correcting gender inequity in prison health*, 2009. "Existing research indicates that women in prison are more likely to engage in self-harm than male prisoners (Quaker Council for European Affairs, 2007)". "In England and Wales, women were 14 times more likely than men to harm themselves. Women are also far more likely than men to harm themselves repeatedly. One third of men and half the women who harm themselves do so repeatedly (WHO Regional Office for Europe, 2007a). Another study conducted in England and Wales showed that 16% of women in prison had harmed themselves in the month before imprisonment (Plugge et al., 2006)" p. 28, párr. 48.

Por otra parte, algunas investigaciones dan cuenta que la mayoría de los suicidios se producen mientras las personas se encuentran en aislamiento, de modo que alojar a una persona, y en particular a una mujer, bajo régimen de aislamiento puede incrementar significativamente los riesgos de suicidio¹³⁷ y ello debe ser evitado. Las muertes por suicidio en el medio penitenciario constituyen un hecho destacado al momento de evaluar el cumplimiento adecuado de la obligación de garantía por parte del Estado.

Es por ello que resulta imprescindible profundizar en el análisis del problema, desagregando los posibles factores que pueden llevar a él, ya sea conjunta o separadamente, y poder adoptar así las medidas de prevención útiles para minimizar el riesgo de suicidio y para actuar en la emergencia en la hipótesis que se intente una conducta tal.

Innumerables han sido las tesis que intentaron encontrar una explicación (ya sea causal o no) al suicidio, y por cierto no es este el lugar para un profundo análisis de las mismas. Lo que sí resulta útil es poner de manifiesto que todas las tesis destacan factores o variables que son manejables, identificables y susceptibles de corrección en términos de prevención de las conductas suicidas en los centros penitenciarios.¹³⁸

El fenómeno suicida es, en todos los casos, una suma de causas que resulta ser aleatoria y, por lo tanto, evitable. Fácilmente reconocible a *posteriori* pero ciertamente con un difícil pronóstico en aras a la prevención. Resulta necesario entonces promover una tarea de supresión o atemperación de las condiciones que inciden como factor de riesgo de las conductas suicidas y ello en el doble plano, individual y de medio. Y para ello, una exploración profunda del historial de cada una de las mujeres en busca de síntomas o factores de riesgo, resulta imprescindible.

Por otra parte, la Regla 6 llama la atención sobre la importancia de llevar un adecuado registro del historial de salud reproductiva de cada una de las mujeres a fin de contar con toda la información necesaria para que los equipos médicos puedan actuar de la mejor forma. Esta información deberá incluir, entre otros datos, cantidad de embarazos, tipos de parto y eventuales complicaciones durante ellos, abortos espontáneos o provocados, procedimientos de anticoncepción quirúrgica a que hayan sido sometidas, etc.

137. WHO, International Association for Suicide Prevention, Preventing Suicide in Jails and Prisons, 2007, p. 16.

138. Desde las teorías sociológicas, especialmente a partir de las reflexiones de Durkheim, pasando por las teorías psiquiátricas clásicas o las psicoanalíticas con Freud o Menninger, como exponentes principales, se ha procurado identificar causas y factores coadyuvantes y tienen en común que combinan factores subjetivos y objetivos, factores personales e interpersonales y factores individuales y de medio.

El literal d) de la Regla 6 se ocupa del tema del consumo problemático de sustancias. Los fenómenos de dependencia de drogas a menudo aparecen sobre representados en las cárceles de mujeres. Por esa razón, de detectarse demanda de tratamiento, la misma debe ser atendida sin demora y bajo la modalidad que mejor se adapte a cada situación particular. No todos los problemas de abuso de sustancias deben ser abordados bajo la misma respuesta terapéutica. Y en razón de ello, resulta imprescindible efectuar un buen diagnóstico antes de definir el programa terapéutico. Las condiciones de vida, económicas, sociales, familiares y personales de cada mujer deben ser consideradas evitando las generalizaciones y simplificaciones. En particular, como hemos afirmado ya, porque las diferentes vulnerabilidades superpuestas en la historia vital de la mayoría de ellas, generan que no siempre sea sencillo evitar confundir el síntoma con el problema que subyace tras él.

Por último, el literal e) de esta Regla hace referencia a un tema central en las prisiones de mujeres: la importancia de detectar los abusos sexuales u otras formas de violencia que ellas pudieron haber sufrido con anterioridad a la detención. Según la Organización Mundial de la Salud, como las mujeres en prisión son frecuentemente víctimas de abusos físicos y sexuales, las autoridades tienen el deber de promover su dignidad y garantizar su seguridad¹³⁹.

Por su parte, la Regla 7, completa este mandato requiriendo de los Estados que en los casos en que se diagnostique algún tipo de abuso se deberá informar acabadamente a la mujer víctima respecto a su derecho a denunciarlo proveyéndole toda la asistencia necesaria en caso de que desee hacerlo.

En estos casos, las autoridades están obligadas a guardar confidencialidad durante todo el proceso, brindándole a la mujer la asistencia psicológica y legal que pudiera necesitar para transitar por él. La obligación de guardar confidencialidad de toda la información médica, se encuentra reforzada por la Regla 8. Y es importante recordar que las mujeres en contexto de asistencia sanitaria son pacientes y, por lo tanto, tienen derecho a la confidencialidad médica sin perjuicio de que las autoridades sanitarias sean independientes y externas o integren la administración penitenciaria.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la Resolución 1/08 "Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas" dispone expresamente la obligación de los

139. *Women's health in prison. Correcting gender inequity in prison health*, 2009, "As women in prison are frequently victims of physical and sexual abuse, prison authorities and custodial staff should promote their dignity and safety and protect women in prison from bullying and abuse of any type. Male custodial officers should not be responsible for the direct supervision of women. They should never have routine physical contact with them, or have access to living and bathroom areas."

Estados de mantener la confidencialidad de la información médica así como de respetar la autonomía del paciente¹⁴⁰. El Código Internacional de Ética Médica de la Asociación Médica Mundial (WMA)¹⁴¹ establece que los/las profesionales de la salud deben respetar el derecho de los/las pacientes a la confidencialidad y que para revelar información médica se debe contar con el consentimiento expreso del paciente.

La Declaración de Lisboa sobre los Derechos de los Pacientes de la Asociación Médica Mundial agrega que toda información acerca del estatus de salud de un/a paciente, su condición médica, su diagnóstico, pronóstico y tratamiento y toda información de carácter personal debe ser confidencial, incluso luego de la muerte. Excepcionalmente, los/las descendientes tienen derecho a acceder a esa información si pudiera implicar riesgo para su propia salud. La información confidencial solo puede ser divulgada si el/la paciente lo consiente expresamente o existe alguna autorización legal en caso de excepción.¹⁴²

En este mismo sentido, la Organización Mundial de la Salud (WHO) emitió en 1999 un documento llamado “Guidelines on HIV Infection and AIDS in Prisons”¹⁴³ cuyo Principio 31¹⁴⁴ señala que la información relativa a la salud y el tratamiento médico de las personas privadas de libertad es confidencial y debe ser registrada de modo que solo se encuentre disponible para el personal de salud. Los/las agentes de salud que se desempeñan en las prisiones solo podrán brindar información médica de los/las prisioneros/as a autoridades penitenciarias o incluso judiciales, si la persona privada de libertad consiente expresamente para ello. En aquellos casos en que las historias clínicas o cualquier otra información médica sea registrada y conservada en registros informáticos, se deberán adoptar especiales medidas de seguridad para garantizar que no pueda tener acceso a ellas personal ajeno al área médica.

Los Principios 32 y 33¹⁴⁵ por su parte, ofrecen una guía específica sobre confidencialidad en casos de HIV y SIDA indicando que, excepcionalmente, la infor-

140. Principio X: “[...] En toda circunstancia, la prestación del servicio de salud deberá respetar los principios siguientes: confidencialidad de la información médica; autonomía de los pacientes respecto de su propia salud; y consentimiento informado en la relación médico-paciente.”

141. Adoptado en 1949, reformado en 1968, 1983 y 2006.

142. Vid. Guidance document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules). TIJ, UK aid, Penal Reform International, 2013, p. 39.

143. Disponible en: http://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/jc277-who-guidel-prisons_en_3.pdf.

144. 31. Information on the health status and medical treatment of prisoners is confidential and should be recorded in files available only to health personnel. Health personnel may provide prison managers or judicial authorities with information that will assist in the treatment and care of the patient, if the prisoner consents.

145. 32. Information regarding HIV status may only be disclosed to prison managers if the health personnel consider, with due regard to medical ethics, that this is warranted to ensure the safety and well-being of prisoners and staff, applying to disclosure the same principles as those generally applied in the community. Principles and procedures relating to voluntary partner notification in the community should be followed for prisoners. 33. Routine communication of the HIV status of prisoners to the prison administration should never take place. No mark, label, stamp or other visible sign should be placed on prisoners' files, cells or papers to indicate their HIV status.

mación confidencial podrá ser revelada siempre que ello resulte necesario para garantizar la seguridad de otras personas privadas de libertad o del personal penitenciario y evitar concretos e inminentes riesgos.

Por otro lado, la obligación de guardar secreto profesional por parte del personal médico podrá ser dispensada en algunas circunstancias específicas como por ejemplo, cuando las personas privadas de libertad padezcan algunas enfermedades infecciosas como tuberculosis o cólera, que impliquen la necesidad de separación a fin de prevenir la propagación de la misma. Ciertamente, los datos que pueden ser revelados son aquellos que guardan estricta relación con la necesidad de separación, debiendo mantenerse bajo secreto médico toda la demás información relativa al estado de salud del paciente.¹⁴⁶

En este punto, es importante recordar que no existe ninguna razón médica atendible para separar a los pacientes que padecen HIV del resto y de hecho, ese tipo de práctica no es recomendada por la Organización Mundial de la Salud ni por las Naciones Unidas por resultar contraproducente.¹⁴⁷

Finalmente, la Regla 9, partiendo del hecho de que muchas de las mujeres que ingresan en las prisiones en todos los países del mundo lo hacen acompañadas de sus hijos e hijas menores, señala la necesidad de que también esos niños/as sean sometidos a un examen médico a su ingreso y se les brinde la atención médica que resulte necesaria durante toda su permanencia en el establecimiento penitenciario.

En el comentario oficial a las Reglas de Bangkok se indica que, conforme lo establece el art. 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el art. 24 de la Convención de los Derechos del Niño¹⁴⁸, los Estados

146. Vid. Guidance document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules). TIJ, UK aid, Penal Reform International, 2013, p. 40.

147. Vid. UNODC, WHO, UNAIDS; HIV and AIDS in places of detention: a toolkit for policymakers, programme managers, prison officers and health care providers in prison settings, 2008, pp. 93-94, disponible en: www.unodc.org/documents/hiv-aids.

148. Convención de los Derechos del Niño, Artículo 24.

"1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez.

b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud.

c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente.

d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres.

e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental

tienen la responsabilidad de garantizar el más alto nivel posible de salud y de servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de todo aquel que se encuentre bajo su responsabilidad y en particular, de los niños y niñas.

El examen de los/las niño/as deberá hacerse en presencia de las madres, salvo circunstancias excepcionales.

Finalmente, en sintonía con las disposiciones de las Reglas de Bangkok que se desarrollan en este Capítulo y de especial importancia para las Defensorías Públicas de la Región, las ya mencionadas disposiciones de la Resolución 1/08 de la CIDH “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, señalan en el Principio X que “[...] Las mujeres y las niñas privadas de libertad tendrán derecho de acceso a una atención médica especializada, que corresponda a sus características físicas y biológicas, y que responda adecuadamente a sus necesidades en materia de salud reproductiva. En particular, deberán contar con atención médica ginecológica y pediátrica, antes, durante y después del parto, el cual no deberá realizarse dentro de los lugares de privación de libertad, sino en hospitales o establecimientos destinados para ello. En el caso de que ello no fuere posible, no se registrará oficialmente que el nacimiento ocurrió al interior de un lugar de privación de libertad. En los establecimientos de privación de libertad para mujeres y niñas deberán existir instalaciones especiales, así como personal y recursos apropiados para el tratamiento de las mujeres y niñas embarazadas y de las que acaban de dar a luz.”

2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas

Las Defensorías Públicas Oficiales de la región, en línea con lo que se establece en la Regla 109 de la Guía Regional AIDEF, deberán velar porque en todos los casos, una revisión médica sea practicada a las mujeres privadas de libertad a su ingreso a prisión a fin de determinar cualquier necesidad de atención urgente de salud así como las necesidades básicas de cuidado médico que pudieran requerir. Asimismo, ese tipo de examen deberá permitir conocer si la

y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos.

f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.

3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.

4. Los Estados Partes se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto, se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.”

mujer se encuentra bajo tratamiento por alguna enfermedad o si ha sido víctima de tortura o violencia de algún tipo.

Del mismo modo, se deberá procurar que un examen más exhaustivo sea realizado sin demora luego del ingreso, que incluya explorar eventuales necesidades de cuidado de salud mental y garantizar asimismo la continuidad de los tratamientos médicos a los que las mujeres estuvieran sometidas con anterioridad a su detención. Otro tanto deberá realizarse con los hijos e hijas de las mujeres privadas de libertad que ingresen con ellas para permanecer en la prisión.

Un extremo importante que se deberá verificar es que los equipos médicos sean independientes de las autoridades penitenciarias o como mínimo, en tanto se procura esa independencia, que el personal encargado de la atención médica de las mujeres no cumpla función alguna de seguridad en el establecimiento.

Relacionado con ello, las Defensorías Públicas deberán monitorear que se cumpla acabadamente con el deber de confidencialidad médico y que a toda mujer privada de libertad se le otorgue una copia de los resultados de los estudios y exámenes que se le practiquen¹⁴⁹. Este suele ser un punto fuertemente desatendido en las prisiones de la región y a menudo las privadas de libertad desconocen completamente su estado de salud, el resultado arrojado por los exámenes practicados o el tratamiento al que serán sometidas de ser necesario. En todos los casos, las mujeres deberán ser acabadamente informadas sobre el alcance y riesgos de los tratamientos que se les apliquen y poder participar en la decisión de cuál habrá de seguirse.

Por otra parte, se deberá controlar que en todos los casos se ofrezca la realización voluntaria e informada de un test de HIV el que siempre deberá ir acompañado del adecuado asesoramiento. Para el cumplimiento de esta labor de control de cumplimiento de derechos resultará central que las entrevistas que se lleven adelante con las mujeres privadas de libertad consideren estos temas y sean parte integrante de ellas.

Nuevamente es importante recordar que la entrevista individual que todo defensor o defensora pública oficial lleva adelante con sus representadas resulta ser una herramienta muy importante de monitoreo para poder verificar las condiciones en que se cumple la privación de libertad de las mujeres¹⁵⁰.

149. Vid. Reglas 104 y 109.n) de la Guía Regional AIDEF.

150. Vid., con mayor detalle, Manual de Monitoreo de Derechos Humanos en los Centros de Privación de Libertad por parte de las Defensorías Públicas. Entrevistas Individuales, Colección Documentos de Trabajo nº 13, Programa EUROsociAL, Madrid, junio de 2014, especialmente pp. 26-27.

Por otra parte, en aquellos casos en que la mujer tome la decisión de iniciar acciones legales por haber padecido algún episodio de violencia de género o de tortura, se deberá proveer la necesaria asistencia jurídica y siempre, haya o no efectuado la denuncia, apropiado sostén psicológico por tanto tiempo como sea necesario.

Regla 10

1. Se brindarán a las reclusas servicios de atención de salud orientados expresamente a la mujer y como mínimo equivalentes a los que se prestan en la comunidad.
2. Si una reclusa pide que la examine o la trate una médica o enfermera, se accederá a esa petición en la medida de lo posible, excepto en las situaciones que requieran intervención médica urgente. Si pese a lo solicitado por la reclusa el reconocimiento es realizado por un médico, deberá estar presente un miembro del personal penitenciario femenino.

Regla 11

1. Durante el reconocimiento médico deberá estar presente únicamente personal médico, a menos que el doctor considere que existen circunstancias extraordinarias o que pida la presencia de un miembro del personal penitenciario por razones de seguridad, o si la reclusa solicita expresamente esa presencia, como se indica en la regla 10, párrafo 2, supra.
2. Si durante el reconocimiento médico se requiere la presencia de personal penitenciario no médico, dicho personal deberá ser femenino, y el reconocimiento se realizará de manera tal que se proteja la intimidad y la dignidad de la reclusa y se mantenga la confidencialidad del procedimiento.

1. Contenido de las Reglas

En virtud del principio de equivalencia, a toda mujer privada de libertad se le deberá garantizar, al menos, una atención adecuada en materia de salud que sea equivalente a la que regularmente sea provista en la comunidad, y que resulte además, género sensible de modo de hacer hincapié en su salud sexual y reproductiva y en sus particulares necesidades de género tanto en temas de salud física como de bienestar psíquico. En este sentido, los sistemas penitenciarios deberán asegurar, como mínimo, la atención ginecológica en los centros de mujeres. La Regla 10 se relaciona estrechamente con las Reglas 17 y 18, por lo que se volverá sobre este punto al comentarlas.

Como ya hemos mencionado en varias oportunidades, muchas de las mujeres detenidas provienen de historias signadas por la violencia, en especial por la violencia de género, de modo que el solo hecho de ser revisadas físicamente

por un profesional médico varón, puede resultarles traumático e incluso ser percibido como violento y revictimizante, en especial si han sufrido episodios de violencia sexual, por lo que la prescripción que emana de la Regla 10 debe ser cuidadosamente atendida de modo que aquella mujer que prefiera ser examinada por una profesional de su mismo sexo, pueda hacerlo sin necesidad de dar razón alguna de su preferencia si no desean o de comunicar la situación que han debido atravesar.

Ciertamente, la Regla, reconociendo las dificultades que algunos países pudieran tener para poder dar cumplimiento a este mandado, en especial en situaciones de urgencia, ofrece una alternativa coyuntural consistente en que toda vez que el establecimiento no cuente con una profesional médica, la mujer podrá ser examinada por un médico varón pero en ese caso, deberá estar presente durante el examen una mujer del personal a fin de brindar seguridad a la paciente.

Por su parte, la Regla 11 establece límites claros entre la función médica y la de seguridad que se desarrollan al mismo tiempo en los establecimientos penitenciarios, señalando que durante las revisiones médicas no podrá estar presente ningún agente ajeno al cuerpo sanitario, excepto que sea la misma paciente quien solicite la presencia de algún miembro del personal, o bien cuando existan circunstancias extraordinarias que pudieran poner en riesgo la seguridad del personal médico. En este último caso, el personal externo deberá ser siempre de sexo femenino y estará obligado a guardar confidencialidad de todo cuanto presenciara, resguardándose cuidadosamente la dignidad de la mujer durante la revisión.

Finalmente, conviene recordar que la Organización Mundial de la Salud recomienda también atender a las preferencias indicadas por la mujer en los casos a los que se refieren las Reglas que aquí comentamos¹⁵¹.

Regla 12

Se pondrán a disposición de las reclusas con necesidades de atención de salud mental, en prisión o en un entorno no carcelario, programas amplios de atención de salud y rehabilitación individualizados, que tengan en consideración las cuestiones de género y estén habilitados para el tratamiento de los traumas.

151. OMS-ONUDC, Women's health in prison. *Correcting gender inequity in prison health*, 2009 "Clinical consultations sensitive to personal wishes. In the prison health service, women should be able to ask for investigation, treatment and care from female nurses and physicians; if this is not possible, male physicians should use a chaperone approach (another woman present during the consultation) when seeing women prisoners. However, as in all prisons, prisoners should be able to visit a physician without any operational staff being present", p. 53/4.

Regla 13

Se deberá sensibilizar al personal penitenciario sobre los posibles momentos de especial angustia para las mujeres, a fin de que pueda reaccionar correctamente ante su situación y prestarles el apoyo correspondiente.

1. Contenido de las Reglas

Esta regla resulta complementaria de la Regla 82 de las Reglas Mínimas¹⁵² que señala que las personas con padecimientos mentales no deben encontrarse en prisión. Los establecimientos penitenciarios con sus entornos de encierro severo pueden agravar los problemas de salud mental que las mujeres pudieran tener. Como ya mencionamos, el encarcelamiento implica para las mujeres una mayor carga de angustia y depresión por lo que los problemas de salud mental son más frecuentes en los establecimientos de mujeres que en los de los hombres.

Por otra parte, el personal de prisiones deberá ser especialmente entrenado en temas de género, en particular para poder prever situaciones de riesgo y para poder responder adecuadamente a las necesidades propias de las mujeres. En este punto, la Regla 13 puntualiza la necesidad de focalizar el entrenamiento para poder reconocer situaciones de especial angustia y cuáles son las acciones más apropiadas para actuar ante ellas.

La Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer ha destacado que: “Los problemas de salud mental pueden ser tanto causa como consecuencia del encarcelamiento. Estos problemas pueden verse agravados por unos servicios sanitarios inadecuados, el hacinamiento y la falta de seguridad frente al maltrato. Las mujeres por lo general sufren una mayor angustia psicológica que los hombres a lo largo de su vida, que incluye ansiedad, depresión y culpa. Asimismo, presentan mayores tasas de uso indebido de drogas, trastornos de personalidad e historiales de malos tratos que los presos varones, y una mayor tasa de autolesiones e intentos de suicidio.”¹⁵³

152. RMT 82. “1) Los alienados no deberán ser reclusos en prisiones. Se tomarán disposiciones para trasladarlos lo antes posible a establecimientos para enfermos mentales. 2) Los reclusos que sufran otras enfermedades o anomalías mentales deberán ser observados y tratados en instituciones especializadas dirigidas por médicos. 3) Durante su permanencia en la prisión, dichos reclusos estarán bajo la vigilancia especial de un médico. 4) El servicio médico o psiquiátrico de los establecimientos penitenciarios deberá asegurar el tratamiento psiquiátrico de todos los demás reclusos que necesiten dicho tratamiento.”

153. ONU A/68/340, Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, Rashida Manjoo, *Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres*, 21 de agosto de 2013, apartado 48.

Por su parte, la Resolución 1/08 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala que: “Los sistemas de salud de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos deberán incorporar, por disposición de la ley, una serie de medidas en favor de las personas con discapacidades mentales, a fin de garantizar la gradual desinstitucionalización de dichas personas y la organización de servicios alternativos, que permitan alcanzar objetivos compatibles con un sistema de salud y una atención psiquiátrica integral, continua, preventiva, participativa y comunitaria, y evitar así la privación innecesaria de la libertad en los establecimientos hospitalarios o de otra índole. La privación de libertad de una persona en un hospital psiquiátrico u otra institución similar deberá emplearse como último recurso, y únicamente cuando exista una seria posibilidad de daño inmediato o inminente para la persona o terceros. La mera discapacidad no deberá en ningún caso justificar la privación de libertad.”¹⁵⁴

La Organización Mundial de la Salud junto con UNODC señalan también, en un informe específico sobre salud de mujeres privadas de libertad, la necesidad de que el personal penitenciario o de custodia cuente con capacitación específica género sensitiva¹⁵⁵. Adicionalmente, en ese mismo informe se indica la importancia de que en los sistemas de justicia, tanto los/las jueces/zas como los/las fiscales y defensores/as sean entrenados para conocer las especiales necesidades de salud de las mujeres y el tipo de servicio sanitario que se les brinda en las prisiones para que puedan considerar especialmente estos extremos en las resoluciones y en las defensas dentro de los procesos judiciales.¹⁵⁶

Regla 14

Al preparar respuestas ante el VIH/SIDA en las instituciones penitenciarias, los programas y servicios deberán orientarse a las necesidades propias de las mujeres, incluida la prevención de la transmisión de madre a hijo. En ese contexto, las autoridades penitenciarias deberán alentar y apoyar la elaboración de iniciativas sobre la prevención, el tratamiento y la atención del VIH, como la educación por homólogos.

154. CIDH Res. 1/08 *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, Principio III.3.

155. OMS-ONUDC, *Women's health in prison. Correcting gender inequity in prison health*, 2009, “All prison officers working with women in prison should have attended a gender-sensitive training and training on the specific health needs of women in prison,” p. 21.

156. OMS-ONUDC, *Women's health in prison. Correcting gender inequity in prison health*, 2009, “[...] In the criminal justice system as a whole, court staff, advocates and judges need to be educated about existing health care in prisons and the specific health needs of women and be able to take this into account when sentencing and defending women in the trial process,” p. 21, “Gender-sensitive training. All staff working with women in prison should have attended gender-sensitive training courses and additional health education courses to be confident that they understand issues such as the needs of pregnant women, the effects of having a history of physical and sexual abuse and the factors likely to lead to self-harm and increased suicide risk,” p. 43.

Regla 15

Los servicios penitenciarios de salud deberán suministrar o facilitar programas de tratamiento especializado del uso indebido de drogas para las mujeres, teniendo en cuenta su posible victimización anterior, las necesidades especiales de las mujeres embarazadas y las mujeres con niños y la diversidad de sus tradiciones culturales.

1. Contenido de las Reglas

Como ya mencionamos con anterioridad en este mismo Capítulo, las mujeres son más vulnerables al HIV/SIDA que los hombres y tienen dos veces más posibilidades de contraer la enfermedad a través de relaciones sexuales.¹⁵⁷ Y la preexistencia de enfermedades de transmisión sexual puede aumentar aún más el riesgo de contraer HIV¹⁵⁸.

Según la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, Rashida Manjoo¹⁵⁹, “las reclusas son más propensas a padecer enfermedades infecciosas, problemas digestivos, trastornos respiratorios, lesiones y otros problemas médicos. Además, el VIH y otras enfermedades de transmisión sexual y de transmisión sanguínea tienen mayor prevalencia entre las reclusas que entre sus homólogos masculinos.”

Por ello, la prevención del HIV y su tratamiento adecuado, que la Regla 14 reclama de los Estados, son vitales para evitar que la enfermedad se propague.

Según diversos estudios, el HIV/SIDA presenta una tasa muy alta de prevalencia en los establecimientos carcelarios, generalmente más alta que en la comunidad por lo que las mujeres privadas de libertad constituyen, también por esta razón, un grupo de riesgo.¹⁶⁰

Los diversos documentos y Guías para el Tratamiento de HIV/SIDA en prisión elaborados por la Organización Mundial de la Salud¹⁶¹ ofrecen varias recomen-

157. Comentario oficial a la Regla 14 (Reglas de Bangkok).

158. Las mujeres y el VIH en los Centros Penitenciarios, Unidad de HIV/SIDA, UNODC, p. 3, disponible en: www.unodc.org.

159. ONU A/68/340, Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres, 21 de agosto de 2013, apartado 46.

160. UNOD, WHO and UNAIDS; HIV and AIDS in places of detention. A toolkit for policymakers, programmes managers, prison officers and health care providers in prison settings, 2008, pp. 7-8.

161. WHO (1993), WHO guidelines on HIV infection and AIDS in prisons, Geneva, World Health Organization (http://data.unaids.org/Publications/IRC-pub01/JC277-WHO-Guidel-Prisons_en.pdf).

WHO (2006), Antiretroviral drugs for treating pregnant women and preventing HIV infection in infants: towards universal access: recommendations for a public health approach, Geneva, World Health Organization

daciones particulares para las mujeres en prisión entre las que conviene resaltar la necesidad de que el personal penitenciario cuente con entrenamiento específico para lidiar con los problemas médicos y psicológicos asociados con el HIV/SIDA y que las mujeres reciban información adecuada y servicios médicos orientados especialmente al HIV/SIDA. Estos documentos deberán ser cuidadosamente considerados por las Defensorías Públicas al momento de monitorear la atención que se brinda a las mujeres en prisión que padecen HIV/SIDA.

Respecto a los consumos problemáticos de sustancias, resulta muy importante que durante el encarcelamiento las mujeres tengan la posibilidad de acceder a tratamientos adecuados, los que a menudo les son vedados o de difícil acceso en la vida libre.

Cuando los trastornos con sustancias no son correcta y oportunamente abordados, las posibilidades de que las mujeres, una vez en libertad, continúen con el consumo son muy altas y están muy vinculadas a las probabilidades de que reiteren comportamientos delictivos.

Por otra parte, tal como se menciona en el comentario oficial a las Reglas de Bangkok, con el tiempo se ha ido reconociendo que las mujeres requieren tratamientos diferenciados respecto de aquellos que se diseñan para los hombres, de modo que también en este tema, un abordaje género sensitivo resulta necesario.

La Resolución 1/08 de la CIDH señala en este punto que: “Las personas privadas de libertad tendrán derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel posible de bienestar físico, mental y social, que incluye, entre otros, la atención médica, psiquiátrica y odontológica adecuada; la disponibilidad permanente de personal médico idóneo e imparcial; el acceso a tratamiento y medicamentos apropiados y gratuitos; la implementación de programas de educación y promoción en salud, inmunización, prevención y tratamiento de enfermedades infecciosas, endémicas y de otra índole; y las medidas especiales para satisfacer las necesidades particulares de salud de las personas privadas de libertad pertenecientes a grupos vulnerables o de alto riesgo, tales como:

(<http://www.who.int/hiv/pub/mtct/pmtct/en>).

WHO (2007a), Interventions to address HIV in prisons: HIV care, treatment and support, Geneva, World Health Organization (Evidence for Action Technical Papers; <http://www.who.int/hiv/pub/advocacy/idupolicybriefs/en>).

WHO (2007b), Interventions to address HIV in prisons: needle and syringe programmes and decontamination strategies, Geneva, World Health Organization (Evidence for Action Technical Papers; <http://www.who.int/hiv/pub/advocacy/idupolicybriefs/en>).

WHO (2007e), Interventions to address HIV in prisons: drug dependence treatments, Geneva, World Health Organization (Evidence for Action Technical Papers; <http://www.who.int/hiv/pub/advocacy/idupolicybriefs/en>).

WHO (2009c), HIV and infant feeding, Geneva, World Health Organization.

(http://www.who.int/child_adollescent_health/topics/prevention_care/child/nutrition/hivif/en/index.html)

las personas adultas mayores, las mujeres, los niños y las niñas, las personas con discapacidad, las personas portadoras del VIH-SIDA, tuberculosis, y las personas con enfermedades en fase terminal. El tratamiento deberá basarse en principios científicos y aplicar las mejores prácticas.”

2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas

Resulta muy importante que las Defensorías Públicas presten la debida atención al control de la atención de los problemas de salud mencionados en estas Reglas.

En particular, si las terapias retrovirales se encuentran disponibles y son efectivamente provistas a las mujeres privadas de libertad que las requieren, lo que a menudo no sucede.

Asimismo, en los casos de mujeres HIV positivas que están embarazadas, la verificación del tipo de terapias que se les suministren debe ser cuidadosamente monitoreada a fin de evitar la transmisión madre-hijo. Los/las niños/as nacidos en prisión de madres HIV positivo requieren un particular cuidado y atención.¹⁶² Asimismo, la oportuna provisión de dietas especializadas para los casos en que ello se indique médicamente, también es un extremo importante a verificar.

Si los sistemas fallan en atender a estas necesidades, las Defensorías Públicas deberán evaluar las acciones más efectivas a adoptar, lo que incluirá la interposición de recursos judiciales de urgencia tales como recursos de amparo para remediar prontamente los déficits observados.

Por otra parte, las Defensorías Públicas podrán implementar campañas de difusión de derechos entre las mujeres privadas de libertad así como campañas de atención preventiva de salud.

Regla 17

Las reclusas recibirán educación e información sobre las medidas de atención preventiva de salud, inclusive en relación con el VIH y las enfermedades de transmisión sexual y de transmisión sanguínea, así como sobre los problemas de salud propios de la mujer.

162. Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non Custodial Measures for Women Offenders, TIJ, UK Aids, Penal Reform International, 2013, p. 52.

Regla 18

Las reclusas tendrán el mismo acceso que las mujeres de su edad no privadas de libertad a intervenciones de atención preventiva de la salud pertinentes a su género, como pruebas de Papanicolaou y exámenes para la detección de cáncer de mama y otros tipos de cáncer que afecten a la mujer.

1. Contenido de las Reglas

Como ya mencionamos con anterioridad, la mayoría de las mujeres privadas de libertad provienen de contextos sociales pobres y en general cuentan con poca o nula información relativa a la prevención de enfermedades de transmisión sexual y sobre atención preventiva de salud y salud reproductiva. Por lo que el encarcelamiento puede y debe representar una oportunidad para brindar ese tipo de educación e información como medida preventiva útil.

Como adelantamos, el Art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que todas las personas tienen derecho a gozar del más alto estándar alcanzable de bienestar físico y psíquico. Por lo que los servicios médicos de los establecimientos penitenciarios deben asegurar, cuanto menos, el mismo nivel en cantidad y calidad de atención que la que se brinda en el medio libre (principio de equivalencia).

De este modo, las pruebas básicas de control de salud propias de género deben ser efectuadas sin excusa atendible. En cuanto a la anticoncepción, los medios tienen que ser provistos en la misma medida en que se brindan en la comunidad.

Por otra parte, considerando el marco fijado por la Organización Mundial de la Salud al definir la salud como un estado de bienestar físico, mental y social y no simplemente como ausencia de enfermedad, la salud reproductiva incluye los procesos reproductivos y sus funciones en todos los niveles de la vida. La salud reproductiva implica que las personas puedan sostener una vida sexual responsable, satisfactoria y segura y que tengan la capacidad de procrear y la libertad de decidir cuándo, dónde y cuán a menudo lo harán. En ello va implícito el derecho de acceder a métodos anticonceptivos adecuados y a servicios especializados de cuidado de salud¹⁶³.

163. OMS-ONUDC, *Women's health in prison. Correcting gender inequity in prison health*, 2009, "Within the framework of WHO's definition of health as a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity, reproductive health addresses the reproductive processes, functions and system at all stages of life. Reproductive health implies that people are able to have a responsible, satisfying and safe sex life and that they have the capability to reproduce and the freedom to decide whether, when and how often to do so. Implicit in this are the rights of men and women to be informed of and to have access to safe, effective, affordable and ac-

Asimismo, resulta importante recordar que UNODC¹⁶⁴ señala también que las mujeres privadas de libertad tienen alto riesgo de contraer cáncer e infecciones de transmisión sexual. Esto se debe especialmente al entorno carcelario en el que viven que puede incluir uso de drogas, abuso sexual, violencia y prácticas sexuales no seguras.

2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas

En relación a las prácticas médicas preventivas a que hace referencia la Regla 18, las Defensorías Públicas deberán implementar procesos de verificación respecto de su cumplimiento y promover y acompañar las acciones adecuadas de difusión a que hace referencia la Regla 17 de Bangkok.

ceptable methods of fertility regulation of their choice and the right of access to appropriate health care services that will enable women to go safely through pregnancy and childbirth and provide couples with the best chance of having a healthy child" (WHO, 2009a), p. 29, párr. 55.

164. United Nations Office on Drugs and Crime, 2008. *UNODC handbook for prison managers and policymakers on women and imprisonment*. Vienna, United Nations Office on Drugs and Crime.

Capítulo VI. Seguridad y vigilancia

Las Reglas contenidas en este Capítulo VI (Reglas 19-25) son complemento de las Reglas 27 a 36 y 55 de las RMTR y están basadas en el entendimiento de que la seguridad en los establecimientos de privación de libertad puede mantenerse y mejorarse respetando los derechos de las mujeres privadas de libertad y tomando en cuenta sus necesidades de género, así como atendiendo a las necesidades específicas de mujeres embarazadas, madres lactantes y mujeres acompañadas de hijos/as menores de edad.

Estas disposiciones no solo refuerzan las previsiones contenidas en las RMTR sobre los procedimientos de registro, sino que además contemplan aspectos que no son abordados específicamente en esas reglas, con un enfoque en las necesidades de seguridad particular de las mujeres privadas de libertad, tomando en cuenta sus vulnerabilidades y necesidades de género, en relación con los procedimientos de registro personal, el uso de medios de coerción, la imposición de sanciones disciplinarias y el aislamiento solitario, los procedimientos de queja y denuncia y los mecanismos de inspección o monitoreo¹⁶⁵.

Regla 19

Se adoptarán medidas efectivas para resguardar la dignidad y asegurar el respeto de las reclusas durante los registros personales, que serán realizados únicamente por personal femenino que haya recibido capacitación adecuada sobre los métodos apropiados de registro personal y con arreglo a procedimientos establecidos.

Regla 20

Se deberán preparar por otros métodos de inspección, por ejemplo de escaneo, para sustituir los registros sin ropa y los registros corporales invasivos, a fin de evitar las consecuencias psicológicas dañinas y la posible repercusión física de esas inspecciones corporales invasivas.

165. Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules), Penal Reform International, octubre 2013, p. 61.

Regla 21

Al inspeccionar a los niños que se hallen en prisión con sus madres y a los niños que visiten a las reclusas, el personal penitenciario deberá proceder de manera competente, profesional y respetuosa de su dignidad.

1. Registros personales: contenido de las Reglas

1.1. Estándares generales

Toda persona privada de libertad debe ser tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano¹⁶⁶.

El Estado, en su posición de garante, debe asegurar a todas las personas privadas de libertad condiciones que respeten sus derechos fundamentales y dejen a salvo su dignidad¹⁶⁷.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁶⁸ ha establecido que:

“El Estado, al privar de libertad a una persona, se coloca en una especial situación de garante de su vida e integridad física. Al momento de detener un individuo, el Estado lo introduce en una “institución total”, como es la prisión, en la cual los diversos aspectos de su vida se someten a una regulación fija, y se produce un alejamiento de su entorno natural y social, un control absoluto, una pérdida de intimidad, una limitación del espacio vital y, sobre todo, una radical disminución de las posibilidades de autoprotección. Todo ello hace que el acto de reclusión implique un compromiso específico y material de proteger la dignidad humana del recluso mientras esté bajo su custodia, lo que incluye su protección frente a las posibles circunstancias que puedan poner en peligro su vida, salud e integridad personal, entre otros derechos.”

Como proyección del respeto a la dignidad y a la prohibición de tratos crueles, inhumanos o degradantes¹⁶⁹, los registros corporales a que sean sometidas las personas privadas de libertad deben ajustarse a una serie de condiciones básicas.

La práctica de los registros corporales debe ser respetuosa con la dignidad de la persona y, por tanto, con la intimidad. Para ello deberán practicarse en condiciones sanitarias adecuadas y por personal cualificado del mismo sexo. De-

166. Vid. Arts. 7 y 10.1 PIDCP; Art. 5.1 y 2 CADH, y Art. XXV, in fine, Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

167. Corte IDH Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú, Sentencia de 25 de noviembre de 2006, párr. 315.

168. CIDH, Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos en la Cárcel de Challapalca, Nro 41/99, Honduras, 10 de marzo de 1999, párr. 135.

169. Vid. Art.7 PIDCP; Art. 5.2 CADH; Art. 5 Declaración Universal de Derechos Humanos.

berán obedecer a criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. Deben prohibirse los registros intrusivos vaginales y anales. Para ello se utilizarán medios alternativos que tomen en consideración procedimientos y equipo tecnológico u otros medios apropiados¹⁷⁰.

Los registros personales tampoco pueden practicarse de forma discriminatoria, dirigidos a un determinado colectivo minoritario y/o especialmente vulnerable.

1.2. Estándares específicos para las mujeres privadas de libertad

La realidad pone de manifiesto que en muchos países la práctica de registros corporales sin ropa (con desnudo integral) a las mujeres privadas de libertad se lleva a cabo de forma rutinaria, incluso en ocasiones en presencia de personal masculino, y de un modo humillante y degradante. La práctica de tales registros es aprovechada, en ocasiones, para someter a las mujeres a todo tipo de vejaciones, humillaciones y abusos. Práctica que resulta especialmente humillante para la mujer cuando se procede al registro de las cavidades corporales¹⁷¹. La experiencia puede resultar extremadamente penosa, e incluso traumática, para el caso de mujeres que hubieran sido víctimas de abuso sexual en el pasado.

Por otro lado, no deben olvidarse las específicas necesidades de género, singularmente en el caso de mujeres embarazadas. Para ello, la Regla 19 nos recuerda la obligación de practicar los registros personales de las mujeres con respeto estricto a la dignidad de la persona.

Como manifestación de este principio general, los registros personales deberán ser practicados únicamente por personal femenino¹⁷². Regla que debe ser aplicada en todo tipo de registro personal que se lleve a cabo, aunque sea de carácter superficial. El registro personal practicado por personal masculino debe ser considerado como trato humillante o degradante.

El personal que practique el registro deberá recibir capacitación adecuada sobre métodos apropiados. Capacitación especial que permita dar respuesta a las necesidades de género de las mujeres privadas de libertad y permitan llevar a cabo los registros respetando de forma escrupulosa su dignidad e intimidad.

170. Principios XXI y XXIII.1.d, *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*.

171. Vid. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, *Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres*, 21 de agosto de 2013, p. 13.

172. Vid. Comité de los Derechos Humanos, Observación General N° 16, "Artículo 17 (Derecho a la intimidad)", apartado 8, *in fine*, adoptada el 8 de abril de 1988.

La práctica de los registros personales debe ajustarse a procedimientos previamente establecidos. Procedimientos que sean respetuosos con la dignidad de la persona y cuya práctica se ajuste a criterios estrictos de necesidad y proporcionalidad. La práctica rutinaria de estos registros, sin razón o motivo alguno, esto es, de forma injustificada, debe ser calificada de arbitraria.

Las mujeres privadas de libertad deberán ser informadas con detalle acerca de estos procedimientos y la forma de llevarse a cabo. Tales registros tendrán que desarrollarse siempre en lugares adecuados, que respeten la intimidad de las mujeres, sin someterlas a la vista de terceros.

Los registros sin ningún tipo de ropa (con desnudo integral) y los registros invasivos de cavidades corporales (vaginal y anal) deberían estar prohibidos en la legislación nacional¹⁷³, pues pueden llegar a constituir un trato cruel, inhumano o degradante.

Esta Regla tiene en cuenta la Declaración sobre registros corporales de la Asociación Médica Mundial (AMM) –adoptada en octubre de 1993 (Budapest), editada y revisada en mayo de 2005 (Francia)– en la que instaba a reconocer que los procedimientos de registros invasivos son graves ataques a la privacidad de las personas y a su dignidad, y que además traen aparejados riesgos de daños físicos y psicológicos¹⁷⁴.

Por ello la Regla 20 insta a adoptar y aplicar otros métodos alternativos de registro personal menos invasivos, como por ejemplo, la utilización de medios tecnológicos (escáner), que sin comprometer la seguridad sean respetuosos con la dignidad e intimidad de las mujeres.

1.3. Estándares de la Corte IDH

La Corte IDH en el caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú, Sentencia del 25 de noviembre de 2006, fijó los siguientes estándares interamericanos:

“306. En relación con lo anterior, es preciso enfatizar que dicha desnudez forzada tuvo características especialmente graves para las seis mujeres internas que se ha acreditado que fueron sometidas a ese trato. Asimismo, durante todo el tiempo que permanecieron en este lugar a las internas no se les permitió asearse y, en algunos casos, para utilizar los servicios sanitarios debían hacerlo acompañadas de un guardia armado quien no les permitía cerrar la puerta y las apuntaba con el arma mientras hacían sus necesidades fisiológicas (supra párr. 197.49). El Tribunal estima que esas mujeres, además de recibir un

173. Vid. Principio XXI, Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.

174. Puede consultarse en: <http://www.wma.net/es/30publications/10policies/b5/index.html>.

trato violatorio de su dignidad personal, también fueron víctimas de violencia sexual, ya que estuvieron desnudas y cubiertas con tan solo una sábana, estando rodeadas de hombres armados, quienes aparentemente eran miembros de las fuerzas de seguridad del Estado. Lo que califica este tratamiento de violencia sexual es que las mujeres fueron constantemente observadas por hombres. La Corte, siguiendo la línea de la jurisprudencia internacional y tomando en cuenta lo dispuesto en la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, considera que la violencia sexual se configura con acciones de naturaleza sexual que se cometen en una persona sin su consentimiento, que además de comprender la invasión física del cuerpo humano, pueden incluir actos que no involucren penetración o incluso contacto físico alguno.

307. La Corte hace notar el contexto en el que fueron realizados dichos actos, ya que las mujeres que los sufrieron se hallaban sujetas al completo control del poder de agentes del Estado, absolutamente indefensas, y habían sido heridas precisamente por agentes estatales de seguridad.

308. El haber forzado a las internas a permanecer desnudas en el hospital, vigiladas por hombres armados, en el estado precario de salud en que se encontraban, constituyó violencia sexual en los términos antes descritos, que les produjo constante temor ante la posibilidad de que dicha violencia se extremara aún más por parte de los agentes de seguridad, todo lo cual les ocasionó grave sufrimiento psicológico y moral, que se añade al sufrimiento físico que ya estaban padeciendo a causa de sus heridas. Dichos actos de violencia sexual atentaron directamente contra la dignidad de esas mujeres. El Estado es responsable por la violación del derecho a la integridad personal consagrado en el artículo 5.2 de la Convención Americana, en perjuicio de las seis internas que sufrieron esos tratos crueles, cuyos nombres se encuentran incluidos en el Anexo 2 de víctimas de la presente Sentencia que para estos efectos forma parte de la misma.

309. Por otra parte, en el presente caso se ha probado que una interna que fue trasladada al Hospital de la Sanidad de la Policía fue objeto de una “inspección” vaginal dactilar, realizada por varias personas encapuchadas a la vez, con suma brusquedad, bajo el pretexto de revisarla (supra párr. 197.50).

310. Siguiendo el criterio jurisprudencial y normativo que impera tanto en el ámbito del Derecho Penal Internacional como en el Derecho Penal comparado, el Tribunal considera que la violación sexual no implica necesariamente una relación sexual sin consentimiento, por vía vaginal, como se consideró tradicionalmente. Por violación sexual también deben entenderse actos de penetración, vaginales o anales, sin consentimiento de la víctima, mediante la utilización de otras partes del cuerpo del agresor u objetos, así como la penetración bucal mediante el miembro viril.

311. La Corte reconoce que la violación sexual de una detenida por un agente del Estado es un acto especialmente grave y reproable, tomando en cuenta la vulnerabilidad de la víctima y el abuso de poder que despliega el agente. Asimismo, la violación sexual es una experiencia sumamente traumática que puede tener severas consecuencias y causa gran daño físico y psicológico que deja a la víctima “humillada física y emocionalmente”, situación difícilmente superable por el paso del tiempo, a diferencia de lo que acontece en otras experiencias traumáticas.

312. Con base en lo anterior, y tomando en cuenta lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, este Tribunal concluye que los actos de violencia sexual a que fue sometida una interna bajo supuesta “inspección” vaginal dactilar (supra párr. 309) constituyeron una violación sexual que por sus efectos

constituye tortura. Por lo tanto, el Estado es responsable por la violación del derecho a la integridad personal consagrado en el artículo 5.2 de la Convención Americana, así como por la violación de los artículos 1, 6 y 8 de la referida Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, en perjuicio de la interna indicada en el Anexo 2 de víctimas de la presente Sentencia que para estos efectos forma parte de la misma.

313. La Relatora Especial de la ONU para la Violencia contra las Mujeres ha establecido, refiriéndose a la violencia contra las mujeres en el contexto de un conflicto armado, que “la agresión sexual a menudo se considera y practica como medio para humillar al adversario” y que “las violaciones sexuales son usadas por ambas partes como un acto simbólico”. Este Tribunal reconoce que la violencia sexual contra la mujer tiene consecuencias físicas, emocionales y psicológicas devastadoras para ellas, que se ven agravadas en los casos de mujeres detenidas”.

1.4. Registros personales de los/las niños/as

La Regla 21 establece una guía de singular importancia acerca de la forma de practicar los registros personales de los/las hijos/as de las mujeres privadas de libertad, tanto si conviven con sus madres en los establecimientos de privación de libertad, como si acuden a visitarlas. Regla que está basada en el principio del interés superior del niño y de la niña.

Los procedimientos de registro deben estar inspirados en el principio de evitar cualquier tipo de angustia, trauma o daño a los/las niños/as. También deberá evitarse que su práctica pueda provocar un efecto desalentador de futuras visitas, que impacte negativamente en el mantenimiento de las relaciones familiares¹⁷⁵. Las autoridades competentes deberán implementar procedimientos que fijen con claridad en qué circunstancias los/las niños/as pueden ser sometidos a un registro personal, quién y cómo se llevarán a cabo.

Los/las niños/as que permanezcan en las cárceles con sus madres solo serán sometidos a registro personal cuando sea estrictamente necesario. En todos los casos, el registro personal de niños/as se practicará con sensibilidad y siempre a presencia de su madre. El niño o la niña serán informados, de forma comprensible, de las razones del registro y del procedimiento a utilizar¹⁷⁶. Los registros deberán llevarse a cabo por personal que haya recibido capacitación específica, para asegurar que se llevarán a cabo de forma profesional y con sensibilidad, y respetando la dignidad e intimidad de los menores¹⁷⁷.

175. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders* (The Bangkok Rules), Penal Reform International, octubre 2013, p. 64; e Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, aprobado por la CIDH el 31 de diciembre de 2011, párr. 579.

176. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders* (The Bangkok Rules), Penal Reform International, octubre 2013, p. 64.

177. Recomendación 38, Comité de los Derechos del Niño, Report and Recommendations of the Day of General Discussion on “Children of Incarcerated Parents”, 30 septiembre 2011.

Las anteriores Reglas están dirigidas a los legisladores nacionales, a las autoridades penitenciarias y al personal penitenciario, especialmente a los encargados de la vigilancia, custodia y seguridad de las mujeres privadas de libertad y de los/las visitantes.

2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas

Los/las defensores/as públicos/as, en el ejercicio de sus funciones, deberán velar por el escrupuloso cumplimiento de los estándares internacionales e interamericanos sobre registros corporales expuestos con anterioridad¹⁷⁸. Especialmente, comprobarán que los registros corporales de sus defendidas se llevan a cabo por personal femenino y conforme a unos procedimientos y prácticas previamente establecidos, respetuosos de la dignidad de la persona y sometidos a los principios de necesidad y proporcionalidad.

Para el caso de incumplimiento instarán, ante las autoridades competentes, las medidas y acciones oportunas para asegurar que los registros corporales de sus defendidas se practican respetando la dignidad e intimidad de la persona y no sean constitutivos de tratos degradantes o humillantes. Verificarán que tales registros, para el caso de su práctica, han sido debidamente registrados (documentados), haciendo constar las razones que los motivaron, los resultados y la autorización para su realización.

Cuando tengan conocimiento de la práctica rutinaria de registros corporales sin ropa (con desnudez integral) y/o de registros vaginales y/o anales instarán del juez la suspensión inmediata de tales prácticas y la declaración de tales registros como trato cruel, inhumano y/o degradante.

De la misma forma deberán actuar cuando los registros personales de sus defendidas se lleven a cabo por personal masculino o en su presencia, instando del juez su inmediata suspensión y la declaración de los mismos como trato cruel, inhumano o degradante.

En los casos en que el registro corporal sea necesario, los/las defensores/as instarán de las autoridades y personal penitenciario la utilización de métodos alternativos, en sustitución de los registros sin ropa y los registros corporales invasivos. También informarán a sus defendidas de los derechos que les asisten y de los medios impugnativos existentes, ofreciéndoles el adecuado asesoramiento legal.

178. Vid. Regla 95, letra c, Guía Regional AIDEF.

Regla 22

No se aplicarán las sanciones de aislamiento o segregación disciplinaria a las mujeres embarazadas, ni a las mujeres con hijos o a las madres en período de lactancia.

Regla 23

Las sanciones disciplinarias para las reclusas no comprenderán la prohibición del contacto con sus familiares, especialmente con los niños.

1. Disciplina y sanciones: contenido de las Reglas

Las Reglas 22 y 23 son complemento de las Reglas 27 a 32 de las RMTR.

1.1. Aislamiento solitario

Los estándares internacionales establecen que el aislamiento debe imponerse solo en circunstancias muy excepcionales y debe evitarse su utilización, adoptando medidas que tiendan a suprimirlo. La Corte IDH, en el “Caso Suarez Rosero Vs. Ecuador”¹⁷⁹, ha advertido que “el aislamiento del mundo exterior produce en cualquier persona sufrimientos morales y perturbaciones psíquicas, la coloca en una situación de particular vulnerabilidad y acrecienta el riesgo de agresión y arbitrariedad en las cárceles”¹⁸⁰.

La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer¹⁸¹ ha puesto de manifiesto que:

“La violencia psicológica, como el aislamiento de mujeres y niñas, puede ser otra forma de abuso, especialmente cuando se aplica durante un largo periodo de tiempo o se utiliza como castigo durante la prisión preventiva. Se afirma que en las prisiones en ocasiones se utiliza el aislamiento para separar a las niñas de la población adulta, pero también como castigo para mujeres y niñas que presenten mal comportamiento. En cambio, con los hombres el aislamiento individual se utiliza principalmente por razones de seguridad. Existe la percepción de que también puede haber una correlación entre el aislamiento y altas tasas de suicidio e intentos de suicidio entre las reclusas”.

179. Corte IDH, Sentencia del 12 de noviembre de 1997, párr. 90.

180. En la misma línea, Comité contra la Tortura (CAT), Naciones Unidas Doc/A/63/175, 28 de julio 2008, § 80. Informe provisional del Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 5 de agosto de 2011, Doc/A/66/268, § 81 (puede consultarse en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/445/73/PDF/N1144573.pdf?OpenElement>). Vid., también, Declaración de Estambul sobre la utilización y los efectos del aislamiento, adoptada el 9 de diciembre de 2007, en el Simposio Internacional sobre Trauma Psicológico, Estambul.

181. “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, 21 agosto 2013, párr. 40.

Por su parte, el principio 7 de los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos señala que: “Se tratará de abolir o restringir el uso del aislamiento en celda de castigo como sanción disciplinaria y se alentará su abolición o restricción”.

En el ámbito americano, el Principio XXII (3) de los Principios y Buenas Prácticas sobre la protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas dispone que: “Se prohibirá, por disposición de la ley, las medidas o sanciones de aislamiento en celdas de castigo”. Y añade que: “El aislamiento sólo se permitirá como una medida estrictamente limitada en el tiempo y como un último recurso, cuando se demuestre que sea necesaria para salvaguardar intereses legítimos relativos a la seguridad interna de los establecimientos, y para proteger derechos fundamentales, como la vida e integridad de las mismas personas privadas de libertad o del personal de dichas instituciones.

En todo caso, las órdenes de aislamiento serán autorizadas por autoridad competente y estarán sujetas al control judicial, ya que su prolongación y aplicación inadecuada e innecesaria constituiría actos de tortura, o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”¹⁸².

La Declaración de Estambul sobre la utilización y los efectos del aislamiento lo define como el aislamiento físico y social de personas que permanecen encerradas solas en sus celdas entre 22 y 24 horas, separadas unas de otras¹⁸³.

Conforme a los instrumentos internacionales, el aislamiento prolongado y la incomunicación coactiva son, por sí mismos, tratos crueles e inhumanos¹⁸⁴. Según la Observación General N° 20, del Comité de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el aislamiento solitario prolongado puede equivaler a actos prohibidos por el Art. 7 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁸⁵.

El aislamiento solitario puede tener un impacto particularmente perjudicial para la salud mental de las mujeres, debido a la fuerte necesidad de la mujer de un estrecho contacto con sus hijos/as menores, así como en la salud de las mujeres embarazadas y en las mujeres que han dado recientemente a luz, que necesitan recibir una adecuada atención prenatal y postnatal en un entorno apropiado y saludable¹⁸⁶.

182. Vid., también, Corte IDH Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú, de 25 de noviembre de 2006, párr. 323.

183. También, el Relator Especial contra la tortura: “Interim report of the Special Rapporteur of the Human Rights Council on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment”, de fecha 5 de Agosto de 2011, puede consultarse en <http://solitaryconfinement.org/uploads/SpecRapTortureAug2011.pdf>.

184. Vid. Corte IDH, Sentencia Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú, párr. 94 y 323.

185. Observación General N° 20, “Artículo 7 - Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, 44º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 173 (1992) párr. 6.

186. Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules), Penal Reform International, October 2013, p. 66.

En estos casos, los efectos nocivos y perjudiciales del aislamiento pueden verse agravados considerablemente¹⁸⁷. Por ello, la Regla 22 exhorta a no aplicar la sanción de aislamiento a mujeres embarazadas, y a mujeres con hijos/as y madres lactantes¹⁸⁸.

El citado Principio XXII (3) de los Principios y Buenas Prácticas sobre la protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas dispone que: “Estarán estrictamente prohibidas las medidas de aislamiento de las mujeres embarazadas; de las madres que conviven con sus hijos al interior de los establecimientos de privación de libertad; y de los niños y niñas privados de libertad”.

La aplicación de la anterior Regla debe determinar la abolición total de la medida y/o sanción de aislamiento solitario a mujeres embarazadas, mujeres con hijos/as menores y madres lactantes¹⁸⁹.

1.2. Prohibición del contacto con los familiares

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que “En razón de las circunstancias excepcionales que presenta el encarcelamiento, el Estado tiene la obligación de tomar medidas conducentes a garantizar efectivamente el derecho a mantener y desarrollar las relaciones familiares. Por lo tanto, la necesidad de cualquier medida que restrinja este derecho debe ajustarse a los requisitos ordinarios y razonables del encarcelamiento¹⁹⁰.

La prohibición del contacto con la familia constituye una forma extrema de castigo a las mujeres privadas de libertad que, a su vez, castiga a sus familias, especialmente a los/las hijos/as menores¹⁹¹.

Una prohibición de este tipo es contraria al principio del interés superior del niño, violando las disposiciones de la Convención de los Derechos del Niño (Art. 9)¹⁹². Por ello, la Regla 23 estatuye la abolición de la sanción disciplinaria de prohibición del contacto con los familiares, especialmente con los/las niños/as¹⁹³.

187. Mujeres privadas de libertad: una guía para el monitoreo con perspectiva de género, Reforma Penal Internacional y Asociación para la Prevención de la Tortura, 2013, pp. 15-16. Sobre los efectos del aislamiento solitario véase con detalle Sharon Shalev, Libro de referencia sobre aislamiento solitario, 2014.

188. Hay que recordar que el Comité de los Derechos del Niño ha recomendado a los Estados no utilizar el aislamiento solitario para menores de edad: por ejemplo, Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Denmark, CRC/C/DNKCO/4, 4 February 2011, párr. 59(a).

189. Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules), Penal Reform International, October 2013, pp. 66-67.

190. Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, p. 219.

191. Vid. Corte IDH, Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú, Sentencia 25 noviembre 2006, párr. 330.

192. Consejo de Derechos Humanos, Derechos del Niño, A/HCR/RES/19/37, 19 abril 2012, párr. 69(c), que exhorta a los Estados a facilitar el acceso a visitas de los/las niños/as más pequeños.

193. En la misma línea, Reglas Penitenciarias Europeas, aprobadas por el Consejo de Europa, Recomendación Rec. (2006) 2, Regla 60.4.

Las anteriores Reglas tienen como destinatarios tanto a los legisladores nacionales como a las autoridades y personal penitenciario.

2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas

Las Defensorías Públicas coordinarán con el Poder Judicial, y con otros organismos, públicos o privados, de defensa de los derechos humanos de las mujeres, para que cuando tengan conocimiento de la imposición de estas sanciones disciplinarias lo pongan en conocimiento inmediato de las Defensorías Públicas.

Los/las defensores/as públicos/as verificarán que no se impongan a sus defendidas medidas de aislamiento solitario y de prohibición del contacto con las familias, especialmente con sus hijos/as menores de edad. Particular atención deberán prestar cuando se trate de mujeres embarazadas, madres lactantes y mujeres con bebés, así como mujeres con necesidades de salud mental, con antecedentes de autolesiones e intentos de suicidio.

Para el caso en que constaten la imposición de estas medidas instarán, ante las autoridades competentes, las acciones pertinentes para conseguir la inmediata revocación de las mismas y su abolición definitiva.

También, cuando tengan conocimiento de la imposición de alguna de estas medidas y/o sanciones disciplinarias instarán del juez competente su suspensión inmediata, así como la declaración judicial de tales sanciones como trato cruel, inhumano o degradante.

En el ámbito de la incidencia legislativa y de políticas públicas, las Defensorías Públicas harán a las autoridades competentes las recomendaciones y observaciones pertinentes y/o impulsarán reformas legales para abolir este tipo de prácticas en la región¹⁹⁴. Los/las defensores/as informarán a sus defendidas de los derechos que les asisten y de los medios impugnativos existentes, ofreciéndoles el adecuado asesoramiento legal en esta materia.

3. Buenas prácticas

Argentina. Defensoría General de la Nación. La Resolución N° 380/2013, de 17 de abril, recomendó a los/las defensores/as que soliciten a los Jueces y Juezas

194. En línea con las Conclusiones del Seminario Internacional "Reglas de Bangkok en el Sistema de Justicia y Defensa Pública: Seguridad, Justicia y Paz", organizado por el Ministerio Público de la Defensa Pública de la República del Paraguay, con el apoyo de AIDEF, Asunción, 4-6 marzo 2015.

que tienen a su disposición asistidos/as privados/as de libertad que notifiquen de manera inmediata a la defensa técnica cuando tomen conocimiento de la imposición de un aislamiento provisional. Se recomendó también que los/las defensores/as soliciten judicialmente la suspensión del aislamiento mencionado y se procure la declaración de inconstitucionalidad de la norma que la autoriza.

Regla 24

No se utilizarán medios de coerción en el caso de las mujeres que estén por dar a luz ni durante el parto ni en el período inmediatamente posterior.

1. Medios de coerción: contenido de la Regla

Esta Regla complementa las Reglas 33-34 de las RMTR, que establecen importantes restricciones en el uso de los medios de coerción sobre las personas privadas de libertad¹⁹⁵.

En algunos países, a pesar de las restricciones al uso de coerciones físicas, tales como grilletes, esposas o cadenas, se siguen utilizando en las mujeres embarazadas durante sus traslados a los hospitales, exámenes ginecológicos y durante el parto¹⁹⁶. Esta práctica viola los estándares internacionales y es frontalmente contraria al respeto a la dignidad de la persona¹⁹⁷. Además, los expertos han indicado que la utilización de coerción física durante el parto puede causar complicaciones, tales como hemorragias o disminución de la frecuencia cardíaca fetal¹⁹⁸.

En estos casos, la imposición de medidas de coerción física resulta totalmente inaceptable y puede llegar a constituir un trato cruel, inhumano o degradante.

195. 33. "Los medios de coerción tales como esposas, cadenas, grillos y camisas de fuerza nunca deberán aplicarse como sanciones. Tampoco deberán emplearse cadenas y grillos como medios de coerción. Los demás medios de coerción sólo podrán ser utilizados en los siguientes casos: a) Como medida de precaución contra una evasión durante un traslado, siempre que sean retirados en cuanto comparezca el recluso ante una autoridad judicial o administrativa; b) Por razones médicas y a indicación del médico; c) Por orden del director, si han fracasado los demás medios para dominar a un recluso, con objeto de impedir que se dañe a sí mismo o dañe a otros o produzca daños materiales; en estos casos, el director deberá consultar urgentemente al médico, e informar a la autoridad administrativa superior". 34. "El modelo y los métodos de empleo autorizados de los medios de coerción serán determinados por la administración penitenciaria central. Su aplicación no deberá prolongarse más allá del tiempo estrictamente necesario".

196. Vid. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, *Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres*, 21 agosto 2013, p. 17.

197. Art. 10.1 PIDCP.

198. Vid. Center for Girls and Young Women (NCCD), *Shackling of pregnant women and girls in correctional systems*: http://www.nccdglobal.org/sites/default/files/publication_pdf/shackling.pdf; *Not part of my sentence: Violence of the Human Rights of Women in Custody*, Amnesty International, Report, February 1999. <http://www.amnestyusa.org/node/57783>.

Se pueden y deben encontrar otros medios de satisfacer las necesidades de seguridad en estos casos¹⁹⁹.

Las legislaciones y reglamentaciones nacionales deberían contener una prohibición expresa de utilización de tales medios de coerción en los términos establecidos en la Regla 24.

Las autoridades y personal penitenciario deben implementar procedimientos que den adecuado cumplimiento a los estándares internacionales y prevean la utilización de medios alternativos, basados en una evaluación individual de riesgos, como la estrecha supervisión de las mujeres privadas de libertad por personal femenino, en las situaciones contempladas en la Regla 24²⁰⁰.

Las anteriores Reglas tienen como destinatarios principales tanto a los legisladores nacionales como a las autoridades y personal penitenciario.

2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas

Los/las defensores/as públicos/as verificarán que no se utilicen medios de coerción o sujeción, como el empleo de grilletes, cadenas u otros similares, con las mujeres embarazadas o durante el parto o en el periodo post-natal o durante los exámenes ginecológicos.

Para el caso de incumplimiento de esta Regla instarán, ante las autoridades competentes, las medidas y acciones pertinentes para impedir su utilización y conseguir que sean desterradas de forma definitiva de las prácticas penitenciarias, proponiendo su sustitución por otros métodos de seguridad alternativos, siempre y cuando estos sean necesarios.

Cuando tengan conocimiento de la utilización con sus defendidas de estas medidas de coerción instarán del juez su suspensión inmediata, así como la declaración judicial de trato cruel, inhumano o degradante.

Informarán a sus defendidas de los derechos que les asisten y de los medios impugnativos existentes, ofreciéndoles el adecuado asesoramiento legal en esta materia.

199. Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, CPT Standards, CPT/Inf/E (2002) 1- Rev. 2015, p. 95, § 27 (<http://www.cpt.coe.int/en/documents/eng-standards.pdf>).

200. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders* (The Bangkok Rules), Penal Reform International, October 2013, p. 68.

Regla 25

1. Las reclusas que denuncien abusos recibirán protección, apoyo y orientación inmediatos, y sus denuncias serán investigadas por autoridades competentes e independientes, que respetarán plenamente el principio de la confidencialidad. En toda medida de protección se tendrá presente expresamente el riesgo de represalias.
2. Las reclusas que hayan sufrido abuso sexual, en particular las que hayan quedado embarazadas, recibirán asesoramiento y orientación médicos apropiados, y se les prestará la atención de salud física y mental, así como el apoyo y la asistencia jurídica, necesarios.
3. A fin de vigilar las condiciones de la reclusión y el tratamiento de las reclusas, entre los miembros de las juntas de inspección, de visita o de supervisión o de los órganos fiscalizadores deberán figurar mujeres.

1. Información, quejas e inspecciones: contenido

La Regla 25 es complementaria de las Reglas 35-36 y 55 de las RMTR.

1.1. Abusos o violencia sexual

El contenido de la Regla 25 estatuye las responsabilidades específicas del Estado en relación con las mujeres privadas de libertad que hayan sufrido algún tipo de abuso, incluido el abuso o violencia sexual. Esta Regla refleja la obligación general que los Estados tienen conforme al Art. 13 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, y Arts. 7 y 8 de la Convención de Belém do Pará, y su proyección específica en el colectivo de las mujeres privadas de libertad²⁰¹.

La realidad carcelaria pone de manifiesto que las mujeres privadas de libertad, y también sus hijos/as menores cuando conviven con ellas, son especialmente vulnerables a numerosas manifestaciones de abuso o violencia, incluida la violencia sexual, por parte de las autoridades o personal penitenciario²⁰². Riesgo

201. Art. 9 Convención de Belém do Pará.

202. Vid. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, *Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres*, 21 agosto 2013, p. 12. También, Not part of my sentence: Violence of the Human Rights of Women in Custody, Amnesty International, Report, febrero 1999.

<http://www.amnestyusa.org/node/57783>. En *Mujeres privadas de libertad: una guía para el monitoreo con perspectiva de género*, Reforma Penal Internacional y Asociación para la Prevención de la Tortura, 2013, p. 7, se afirma que "Las mujeres pueden ser víctimas de violaciones en los lugares de privación de libertad como medio de coacción para obtener confesiones, para humillarlas y deshumanizarlas o simplemente para aprovechar la oportunidad de su impotencia absoluta. También puede darse la violación en forma de servicios sexuales que las reclusas se ven obligadas a ofrecer a cambio del acceso a bienes y privilegios o para disfrutar de sus derechos humanos más básicos. Además, se puede dar lugar al abuso sexual hacia las mujeres por parte de los reclusos varones, a veces con la complicidad de los guardias de la prisión".

que aumenta cuando las mujeres son ubicadas en módulos dentro de los centros de privación de libertad de hombres. Esta situación adquiere una singular gravedad cuando la mujer fue sometida a algún tipo de abuso o violencia sexual antes de su ingreso en prisión²⁰³.

Se ha afirmado que, en la medida que la violencia contra la mujer es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres, esta situación se reproduce en el medio carcelario, máxime cuando este es un espacio de opresión, discriminación y vulnerabilidad para la mujer²⁰⁴. Toda forma de abuso o violencia contra la mujer, incluida la violencia sexual será considerada como violencia de género²⁰⁵.

Por ello, resulta de suma importancia que las mujeres que hayan sido víctimas de cualquier tipo de abuso y/o violencia por parte del personal del establecimiento de privación de libertad puedan presentar sus denuncias sin temor a sufrir represalias²⁰⁶. Este temor a represalias suele ser una de las causas que llevan a las mujeres a no denunciar los abusos y violencias sexuales ocurridas en contextos de privación de libertad. Por ello, las denuncias de intimidaciones o represalias deberán ser tomadas en cuenta e inmediatamente investigadas. Las autoridades responsables de los establecimientos diseñarán políticas y mecanismos claros de imposición de sanciones disciplinarias a cualquier miembro del personal que lleve a cabo intimidaciones, represalias o cualquier tipo de violencia contra las mujeres denunciantes²⁰⁷, así como procedimientos para la puesta en conocimiento inmediato de la autoridad judicial o de la Fiscalía si fueran constitutivas de delito, para su persecución penal.

Las autoridades competentes deberán adoptar las medidas y garantías útiles para asegurar la confidencialidad de las denuncias y quejas que presentan las mujeres privadas de libertad, así como evitar que las mismas sean sometidas a cualquier tipo de censura. Las mujeres que denuncien tales abusos deberán recibir la protección adecuada durante todo el proceso de investigación²⁰⁸.

En el momento de su ingreso en el establecimiento de privación de libertad, las mujeres deberán recibir información, de forma comprensible, clara y detallada, acerca de los procedimientos de denuncia y quejas, así como acerca de

203. Women in Custody, p. 11 y ss., <http://www.amnestyusa.org/pdf/custodyissues.pdf>.

204. María Noel Rodríguez, *Mujer y cárcel en América Latina*, en *Violencia contra las mujeres privadas de libertad en América Latina*, México, p. 70.

205. Comité de la CEDAW, Recomendación General N° 19, *La violencia contra la mujer*, 29 enero 1992, párr. 6.

206. Vid. Art. 13 Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes. Y Observación General N° 20, "Artículo 7 - Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes", 44º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 173 (1992), párr. 14.

207. Vid. Art. 7.d) Convención de Belém do Pará.

208. Vid. Art. 7.f) Convención de Belém do Pará.

las autoridades competentes ante quienes pueden ser presentadas tales denuncias o quejas.

En el caso de abuso o cualquier otro tipo de violencia sexual, las mujeres deben recibir asesoramiento y orientación médica apropiada²⁰⁹. También, se les prestará atención de salud física y mental, por parte de profesionales independientes y con capacitación específica en violencia de género²¹⁰. A su vez recibirán el apoyo y asistencia jurídica necesaria, informándoles de la posibilidad de acudir a las autoridades judiciales o del Ministerio Público para presentar la oportuna denuncia. Las autoridades penitenciarias garantizarán que reciban este tipo de asesoramiento y orientación jurídica²¹¹.

Para el caso en que la mujer haya quedado embarazada como consecuencia del abuso sexual, deberá garantizarse su acceso inmediato a profesionales médicos cualificados, pertenecientes al sistema de salud pública y especializados en salud sexual y reproductiva, con los que poder discutir acerca de su estado y de las diferentes opciones disponibles. Las denuncias de violencia sexual requieren de una investigación pronta, inmediata e independiente, a cargo de la autoridad judicial y/o de otras autoridades que sean independientes de las autoridades penitenciarias y del propio personal penitenciario del establecimiento²¹².

Las mujeres que denuncien abusos sexuales deberán recibir protección adecuada. No resulta admisible que en estos casos la mujer denunciante sea trasladada a otro establecimiento de privación de libertad, pues ello puede significar en muchas ocasiones el alejamiento de su lugar de residencia y de su familia, y puede ser vivenciado como una forma de sanción como consecuencia de la presentación de la denuncia. Tampoco resulta aconsejable, salvo que la mujer lo solicitara expresamente, su sometimiento a una medida de aislamiento o segregación, pues tales medidas pueden ser percibidas y vividas también como una sanción. Toda manifestación de abuso o violencia sexual por parte del personal penitenciario deberá tener la consideración de tortura o de trato cruel, inhumano o degradante²¹³.

209. Vid., también, Regla 6.e (Reglas de Bangkok).

210. Vid. *Women in Custody*, p. 26, <http://www.amnestyusa.org/pdf/custodyissues.pdf>. International Committee of the Red Cross, *Women Facing War: ICRC Study on the Impact of Armed Conflict on Women*, 2001, ref. 0798, p. 172 y ss.; disponible en <http://www.icrc.org>, Sección III.

211. Art. 8.d) Convención de Belém do Pará. Vid. comentario a la Regla 7 (Reglas de Bangkok).

212. Vid. Art. 13 Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes. Comité de los Derechos Humanos, Observación General N° 20, "Artículo 7 - Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes", 44º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 173 (1992), párr. 14. Corte IDH, "Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras", Sentencia 27 de julio de 1988, párr. 174 y 179-181.

213. Not part of my sentence: Violence of the Human Rights of Women in Custody, Amnesty International, Report, febrero 1999, <http://www.amnestyusa.org/node/57783>. Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, A/HRC/7/3, 15 de enero 2008, párr. 34.

1.2. Composición de los equipos de monitoreo

La Regla 25.3 establece que en los órganos y mecanismos de monitoreo e inspección de los establecimientos de privación de libertad deberán incluirse a mujeres. La presencia e inclusión de mujeres en tales órganos contribuye a facilitar la relación con las mujeres privadas de libertad, así como a la presentación de denuncias y quejas²¹⁴.

Contribuye también a realizar un mejor abordaje y evaluación de las necesidades de género de las mujeres privadas de libertad. Por ello, resulta aconsejable la presencia mayoritaria de mujeres en los equipos de inspección y monitoreo cuando se trate de la inspección de establecimientos de privación de libertad y/o módulos exclusivos de mujeres²¹⁵. Para ello recibirán una capacitación específica que les permita hacer frente a la violencia sexual y a otros temas sensibles específicos de género²¹⁶.

2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas

Los/las defensores/as públicos constatarán que los anteriores estándares se cumplen de forma satisfactoria en relación con sus defendidas privadas de libertad. Particularmente, deberán verificar y comprobarán los siguientes aspectos:

- a) Si sus defendidas han recibido información clara, suficiente y detallada acerca de los procedimientos de quejas y denuncias por abusos u otro tipo de violencia, incluida la sexual.
- b) Si se garantiza la confidencialidad de las quejas y denuncias presentadas por sus defendidas, así como el tipo de medidas que se adoptan al respecto por las autoridades.
- c) Que la presentación de quejas o denuncias no es objeto de censura o filtro por parte de las autoridades penitenciarias, ni que su ejercicio es obstaculizado o dificultado²¹⁷.
- d) Qué tipo de medidas de protección se adoptaron respecto a las mujeres que presentaron denuncias o quejas, y si tales medidas fueron eficaces.

214. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders* (The Bangkok Rules), Penal Reform International, October 2013, p. 69.

215. Sobre la integración de los órganos de monitoreo puede consultarse: *Mujeres privadas de libertad: una guía para el monitoreo con perspectiva de género*, Reforma Penal Internacional y Asociación para la Prevención de la Tortura, 2013, p. 22.

216. *Ibidem* nota 215. También, *Neglected needs: Girls in the criminal justice system*, Penal Reform International, London, 2014, p. 17.

217. Vid. Regla 130 Guía Regional AIDEF.

e) Qué tipo de medidas se adoptaron para evitar y prevenir las represalias, y para el caso en que estas hayan tenido lugar qué medidas de protección se adoptaron y su eficacia²¹⁸.

En caso de denuncia de abuso o violencia sexual, los/las defensores/as verificarán:

- i) Si la mujer víctima recibió asesoramiento y orientación médica apropiada.
- ii) Si recibió atención de salud física y mental.
- iii) Si recibió apoyo y asistencia jurídica.
- iv) Qué tipo de medidas de protección se adoptaron.

Los/las defensores/as prestarán a sus defendidas el adecuado asesoramiento jurídico y legal acerca los derechos que les asisten, así como sobre los mecanismos y procedimientos de denuncia y acerca de las medidas de protección y reparación que pueden solicitar²¹⁹.

Cuando tengan el consentimiento expreso de su defendida, presentarán, en su nombre y representación, las oportunas quejas y denuncias ante las autoridades competentes, incluidas las judiciales, y les darán el oportuno seguimiento e impulso²²⁰. Para el caso en que no hayan sido adoptadas por las autoridades penitenciarias, instarán de la autoridad judicial, con la mayor urgencia posible, las medidas de protección que sean adecuadas. Velarán para que sus defendidas no sean objeto de represalias por el hecho de haber presentado denuncia o queja, e instarán de las autoridades competentes las medidas pertinentes para dispensarles una protección adecuada.

Para el caso en que se acuerde el archivo prematuro de la denuncia o queja, o no se hubiese llevado a cabo una investigación detallada, suficiente y eficaz, los/las defensores/as presentarán los oportunos recursos ante las autoridades competentes, con el fin de reabrir e impulsar su investigación²²¹. También, solicitarán de las autoridades competentes la remoción de todos aquellos obstáculos que impidan la persecución y sanción de los responsables de tales abusos.

Los/las defensores/as instarán de las autoridades competentes que todo abuso o violencia contra sus defendidas privadas de libertad sea considerada y tratada como una manifestación de violencia de género.

218. Vid. Regla 131 Guía Regional AIDEF.

219. Vid. Reglas 40-44, 133 y 144 Guía Regional AIDEF.

220. Vid. Reglas 45-51 Guía Regional AIDEF.

221. Vid. Regla 134 Guía Regional AIDEF.

Resulta aconsejable que las Defensorías Públicas de la región creen un registro propio centralizado de información sobre casos de torturas, malos tratos, abusos o violencia contra sus defendidas privadas de libertad, aun aquellos conocidos confidencialmente bajo secreto profesional, en este caso, sin datos que permitan individualizar a las víctimas. Esta información sería de gran utilidad para solicitar y adoptar, en su caso, medidas de prevención de distinto tipo, incluso urgentes²²².

Se recomienda que las Defensorías Públicas impulsen y promuevan la aprobación de convenios o protocolos con las autoridades penitenciarias para que cuando una mujer privada de libertad alegue o denuncie haber sido víctima de abuso o cualquier tipo de violencia se ponga inmediatamente en conocimiento de la Defensa Pública para garantizarle, desde el primer momento, una adecuada orientación y asesoramiento legal y jurídico, así como una defensa técnica eficaz y de calidad.

Las Defensorías Públicas que tengan competencias en materia de monitoreo general de los establecimientos de privación de libertad, deberán integrar a mujeres en sus respectivos equipos, con el fin de garantizar lo establecido en la Regla 25.3.

Deberá procurarse que los equipos de monitoreo estén integrados mayoritariamente por mujeres cuando se trate de monitorear establecimientos y/o unidades destinadas exclusivamente a mujeres privadas de libertad²²³.

3. Buenas prácticas

Argentina. Programa contra la Violencia Institucional. El Programa contra la Violencia Institucional fue creado el 8 de agosto de 2013 por Resolución N° 928/13 de la Defensora General de la Nación con el objeto de coordinar y dirigir todas las acciones de la Defensoría General de la Nación tendientes a la prevención eficaz y al enjuiciamiento de los responsables de estas prácticas. Dentro de su órbita funciona la "Unidad de registro, sistematización y seguimiento de hechos de tortura y otras formas de Violencia Institucional".

La función principal del Programa es intervenir en los casos en que se produzcan –o exista riesgo de que se produzcan– hechos de violencia institucional.

222. Vid. Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, CAT/OP/HND/1, 10 de febrero de 2010, Informe sobre la visita a Honduras, párr. 105.

223. Sobre la conformación de los equipos de visita de las Defensorías Públicas véase: *Manual de Monitoreo de Derechos Humanos en los Centros de Privación de Libertad por parte de las Defensorías Públicas*. Visitas Generales, Programa EUROsociAL II, AIDEF, Documentos de Trabajo n° 12, Madrid, junio 2014, p. 24.

La actuación puede iniciarse por denuncia de la víctima o de otra persona en su nombre, a pedido de las Defensorías y demás dependencias del Ministerio Público de la Defensa, o de cualquier otra institución gubernamental o no gubernamental. Fundamentalmente se trabaja coadyuvando a las Defensorías Oficiales y demás dependencias del MPD, efectuando un seguimiento de los casos y derivando los que correspondan al Programa de Asistencia y Patrocinio Jurídico, a fin de procurar una respuesta integral a tales situaciones, garantizando una adecuada y homogénea intervención por parte de este Ministerio Público. Otra de las funciones centrales consiste en brindar colaboración al Programa de Asistencia y Patrocinio Jurídico de la Defensoría General de la Nación, y a los Defensores Públicos cuando asumen el patrocinio en calidad querellantes de víctimas de violencia institucional.

Desde la “Unidad de registro, sistematización y seguimiento de hechos de tortura y otras formas de Violencia Institucional”, se registra y sistematiza hechos de tortura, y toda otra situación de violencia institucional en ámbito de encierro o en la vía pública. Además se registran también, condiciones inhumanas de detención, y fallecimientos de personas privadas de libertad; con el objeto de producir informes respecto de todo ello y visibilizar dichas situaciones. Esta base se constituye principalmente a partir de la información remitida por los integrantes del Ministerio Público de la Defensa, a través del sistema Defensa Pública.net y también se consignan hechos informados por otros Organismos, Instituciones o particulares. Además este Programa tiene como misión interactuar con otras instituciones públicas y organismos no gubernamentales y conformar equipos de trabajo, a fin de aunar esfuerzos en la lucha contra la violencia institucional, pudiendo celebrar convenios en forma directa con dichas instituciones.

Capítulo VII. Contacto con el mundo exterior

Las Reglas contenidas en este Capítulo (Reglas 26-28) son complemento de las Reglas 37-39 y 79 de las RMTR. La referida Regla 37 RMTR reconoce a las personas privadas de libertad el derecho a comunicarse periódicamente con sus familiares y amigos²²⁴. Por su parte, la Regla 79 establece que deberá velarse particularmente por el mantenimiento y el mejoramiento de las relaciones entre el recluso y su familia, cuando estas sean convenientes para ambas partes. Además de ser un derecho que tiene toda persona privada de libertad es, igualmente, un derecho de los familiares. Las autoridades penitenciarias son responsables de asegurar que las personas privadas de libertad puedan mantener y desarrollar estas relaciones y contactos. Garantizar el mejor acceso posible a la familia debe ser parte integral de un sistema que trate a las personas privadas de libertad de manera humanitaria, respetando su dignidad²²⁵.

La CIDH ha establecido que el Estado tiene la obligación de facilitar y reglamentar el contacto entre las personas privadas de libertad y sus familias, y de respetar los derechos fundamentales de estas contra toda interferencia abusiva y arbitraria. Al respecto, la CIDH ha reiterado que las visitas familiares son un elemento fundamental del derecho a la protección de la familia de todas las partes afectadas en esta relación²²⁶. Así, ha declarado que:

“En razón de las circunstancias excepcionales que presenta el encarcelamiento, el Estado tiene la obligación de tomar medidas conducentes a garantizar efectivamente el derecho de mantener y desarrollar las relaciones familiares. Por lo tanto, la necesidad de cualquier medida que restrinja este derecho debe ajustarse a los requisitos ordinarios y razonables del encarcelamiento”²²⁷.

224. Vid., también, Principio 19 del Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión; y Principio XVIII, *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*.

225. La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. *Manual para el personal penitenciario*, 2ª edición, Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, Londres, 2009, p. 99.

226. *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, aprobado por la CIDH el 31 de diciembre de 2011, párr. 576.

227. CIDH, Informe No. 67/06, Caso 12.476, Fondo, Oscar Elías Biscet y otros, Cuba, 21 de octubre de 2006, párr. 237; CIDH, Informe No. 38/96, Caso 10.506, Fondo, X y Y, Argentina, 15 de octubre de 1996, párr. 97 y 98.

Regla 26

Se alentará y facilitará por todos los medios razonables el contacto de las reclusas con sus familiares, incluidos sus hijos, y los tutores y representantes legales de sus hijos. Cuando sea posible, se adoptarán medidas para reducir los problemas de las mujeres que se hallen reclusas en instituciones lejanas de su hogar.

1. Contenido de la Regla

La Regla reconoce la fuerte necesidad de que las mujeres privadas de libertad mantengan contacto periódico y regular con sus familias, especialmente cuando existan niños/as, advirtiendo sobre el impacto perjudicial que el aislamiento de sus familias y comunidades de origen causa a las mujeres privadas de libertad²²⁸. La Regla viene a ser, por tanto, un reflejo de la obligación de protección de la familia que el Art. 23.1 PIDCP impone a los Estados²²⁹.

La necesidad de contacto se intensifica cuando las mujeres privadas de libertad tienen niños/as que viven fuera del establecimiento de privación de libertad. Se afirma que para el bienestar tanto de la madre como de sus hijos/as y para un buen funcionamiento de la prisión sin conflictos, el personal debe hacer todos los esfuerzos para ayudarlos y asegurarles que se pueden adoptar las medidas especiales para mantener el vínculo entre madres e hijos/as²³⁰.

La Resolución del Consejo de Derechos Humanos, sobre Derechos del Niño, de 23 de marzo de 2012, exhorta a los Estados a que: "Proporcionen a los hijos de acusados o condenados acceso a sus padres o cuidadores reclusos durante las actuaciones judiciales y el período de detención, incluido el acceso a reuniones periódicas y privadas con los reclusos y, siempre que sea posible, visitas de contacto en el caso de los niños más pequeños, con sujeción al interés superior del niño, teniendo en cuenta la necesidad de velar por la administración de la justicia"²³¹.

La Regla 26 es plenamente consciente de la situación de discriminación que afrontan muchas mujeres privadas de libertad, al ser ingresadas en estableci-

228. Vid. Comentario a la Regla 4 (Reglas de Bangkok). La Organización Mundial para la Salud destaca que la ausencia de contacto con las familias es un factor objetivo que contribuye a incrementar el riesgo de suicidio en las prisiones: World Health Organization, *Preventing Suicides in Jails and Prisons*, 2007, p. 16, disponible en: http://www.who.int/mental_health/prevention/suicide/resource_jails_prisons.pdf.

229. También, Art. 17.1 CADH.

230. La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. *Manual para el personal penitenciario*, 2ª edición, Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, Londres, 2009, p. 100.

231. Consejo de Derechos Humanos, 19º periodo de sesiones, Derechos del Niño, 23 de marzo de 2012, A/HRC/RES/19/37, párr. 69.c).

mientos penitenciarios alejados de sus comunidades de origen²³². Alejamiento que, como ya se indicó, dificulta el mantenimiento de contactos y visitas periódicas con sus familiares e hijos/hijas menores de edad. Situación de discriminación que se agrava por el hecho de que las mujeres tienen una fuerte necesidad de un contacto regular con sus familias, en especial con sus hijos/as menores de edad. En los casos en que ese contacto regular no puede mantenerse se afecta al bienestar mental y emocional de las mujeres y se socavan sus expectativas de inserción social²³³.

La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer ha constatado que muchas reclusas mantienen un escaso contacto significativo con sus familiares, en especial sus hijos/as. Varias son las razones de este contacto limitado, entre ellas el encarcelamiento de la madre en una prisión situada lejos de su familia y los costes logísticos y financieros que supone organizar las visitas; las restricciones de la prisión respecto al contacto o las comunicaciones con los familiares; y la mayor probabilidad de que la familia de una presa la evite o la rechace en comparación con las familias de los presos varones. Asimismo, las normativas penitenciarias y las barreras institucionales pueden ser parcialmente culpables del escaso contacto familiar²³⁴.

Este es uno de los reclamos más frecuentes de las mujeres privadas de libertad. Por ello, la Regla llama la atención sobre la necesidad de que las autoridades penitenciarias adopten las medidas necesarias para reducir el impacto negativo que genera la separación de sus familias y de sus hijos/as menores de edad, introduciendo un criterio de flexibilidad en la aplicación de las normas penitenciarias y en las reglas que regulan las visitas y otros medios de comunicación y contacto, para compensar la situación de desventaja que afrontan las mujeres privadas de libertad²³⁵.

Como se destacó con anterioridad, con el fin de mantener los vínculos y contactos con sus familias, resulta recomendable, entre otras medidas a adoptar, que las autoridades penitenciarias amplíen la duración de las visitas, prevean ayudas económicas para el transporte, cuando los familiares tengan que reco-

232. María Noel Rodríguez, "Mujer y cárcel en América Latina", en *Violencia contra las mujeres privadas de libertad en América Latina*, México, p. 71.

233. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules)*, Penal Reform International, October 2013, p. 72. También, *Mujeres privadas de libertad: una guía para el monitoreo con perspectiva de género*, Reforma Penal Internacional y Asociación para la Prevención de la Tortura, 2013, p. 18; y *Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment*, Office on Drugs and Crime, United Nations, New York, 2008, pp. 17 y 60.

234. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres", 21 agosto 2013, A/68/340, p. 23.

235. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules)*, Penal Reform International, October 2013, p. 72.

rrer largas distancias hasta el lugar donde se encuentra el establecimiento de privación de libertad, incrementen el número y duración de las llamadas telefónicas que las mujeres privadas de libertad pueden hacer a sus familiares²³⁶, y que, en ningún caso, se exija el pago de cantidades económicas o cuotas para efectuar las visitas^{237, 238}.

Un factor que las autoridades penitenciarias deberán tomar en cuenta es el horario de las visitas cuando se trate de niños y niñas, para que no interfiera en el horario escolar.

En todo caso, y singularmente cuando la mujer haya sido víctima de violencia de género, deberá ser consultada con carácter previo a autorizar las visitas con sus familiares, especialmente con sus parejas²³⁹.

Para el caso de mujeres extranjeras, las autoridades penitenciarias deberán reconocer la necesidad de realizar esfuerzos y arreglos especiales para garantizarles que no pierdan el contacto con sus familiares y comunidades de origen²⁴⁰. La situación de alejamiento de sus países de origen es un factor que puede generar importantes efectos emocionales negativos, desestabilizándolas hasta tal punto de frustrar sus expectativas de inserción.

2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas

Con carácter general, la Regla 125.b), de la Guía Regional de AIDEF, establece que los/las defensores/as exigirán que a las personas privadas de libertad se les asegure su derecho a mantener contacto personal y directo, mediante visitas periódicas y regulares, con sus familiares, allegados/as y representantes legales.

Por ello, los/las defensores/as públicos/as, a solicitud de sus defendidas, instarán, ante las autoridades competentes, las acciones y medidas oportunas para

236. *Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment*, Office on Drugs and Crime, United Nations, New York, 2008, p. 61. Vid., también, la batería de propuestas que se realizan para fortalecer los vínculos familiares y sociales en el documento *Normas para la inserción socio-laboral de mujeres privadas penalmente de libertad en América Latina*, Programa EUROsociAL II, diciembre 2014, pp. 32-33.

237. La CIDH, en su *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, aprobado por la CIDH el 31 de diciembre de 2011, párr. 584, declara que es inaceptable desde todo punto de vista que las autoridades penitenciarias exijan el pago de cuotas o la realización de otros actos a los internos para que estos accedan a sus días de visitas, o para permitirles el acceso a los teléfonos públicos o al envío de correspondencia. El Estado tiene el deber de detectar y erradicar este tipo de prácticas, así como de investigar y sancionar a aquellos funcionarios que incurran en ellas o las encubran.

238. Vid. también Capítulo VIII Resocialización, en este Manual.

239. Ibidem. Vid. Regla 44 (Reglas de Bangkok).

240. *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para el personal penitenciario*, 2ª edición, Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, Londres, 2009, pp. 100 y 110.

garantizarles un contacto periódico y regular con sus familias, singularmente con sus hijos/as menores de edad, y remover los obstáculos que lo impidan u obstaculicen. Cuando esté previsto en la legislación nacional y se cumplan las condiciones legales, los/las defensores/as instarán, a solicitud de sus defendidas, que las autoridades competentes les concedan permisos de salida para visitar a sus familias.

Los/las defensores/as verificarán que toda limitación o restricción del derecho a mantener contactos y visitas con las familias esté debidamente justificada y sea razonable. En caso contrario, interpondrán, previa autorización de sus defendidas, los recursos e impugnaciones que sean procedentes, instando se deje sin efecto la limitación o restricción acordada.

Cuando tengan conocimiento de que a sus defendidas y/o familiares se les exige el pago de una cuota o la realización de algún tipo de contraprestación para mantener visitas lo denunciarán inmediatamente a las autoridades competentes, asegurándose que sus defendidas no sean objeto de represalias por ello.

Como complemento de lo anterior véanse, también, los comentarios a las Reglas 4 y 23 de las Reglas de Bangkok.

3. Buenas prácticas

Costa Rica. Videoconferencia como forma de comunicación entre personas privadas de libertad y sus familiares. Se ha dispuesto la utilización de un recurso tecnológico como es el equipo de videoconferencias, con el que cuentan tanto la Dirección de la Defensa Pública como el Centro de Atención Institucional Buen Pastor como forma de comunicación y acercamiento entre las mujeres allí detenidas y sus familiares, que debido a diversos factores no pueden concurrir a la cárcel a visitarlas.

Regla 27

En caso de que se permitan las visitas conyugales, las reclusas tendrán el mismo derecho a ellas que los reclusos de sexo masculino.

1. Contenido de la Regla

Se ha constatado que en aquellos ordenamientos jurídicos que permiten las visitas íntimas, generalmente las mujeres privadas de libertad no gozan de los

mismos derechos que los hombres. Esta es una de las áreas donde las mujeres son objeto de discriminación en la mayoría de los sistemas penitenciarios, con consecuencias muy perjudiciales para el bienestar mental de las mujeres²⁴¹. Así, es frecuente que a las mujeres se les exija el cumplimiento de ciertos requisitos adicionales (acreditación del vínculo conyugal o con la pareja, exámenes médicos, adopción de métodos de planificación familiar) que, por el contrario no son exigidos a los hombres²⁴². Requisitos que resultan totalmente injustificados e impropicios.

Esta situación, ya de por sí discriminatoria, se agrava en el caso de personas pertenecientes al colectivo LGBTI. Como constata la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, incluso en los sistemas que permiten las visitas íntimas, sin embargo no se reconoce este derecho a las personas pertenecientes al colectivo LGBTI²⁴³. La CIDH, en el Informe de admisibilidad del caso Marta Lucía Álvarez Vs. Colombia declaró admisible el caso al no autorizarse a una reclusa tener visitas íntimas con su compañera de vida, por posible violación del Art. 11.2 CADH, al poder constituir una injerencia abusiva o arbitraria a su vida privada²⁴⁴.

Consciente de estas situaciones discriminatorias, la Regla 27 insta, en los casos en que estén autorizadas las visitas íntimas, a reconocer a las mujeres privadas de libertad los mismos derechos que a los hombres.

Para dar cumplimiento a esta Regla, las autoridades penitenciarias deben garantizar que las mujeres que disfruten de visitas íntimas lo hagan en las mismas condiciones que los hombres. La CIDH recomienda implementar las visitas íntimas de pareja, regulando su ejercicio sin distinciones basadas en consideraciones de género u orientación sexual²⁴⁵.

Como declaró la Corte Constitucional de Colombia, en Sentencia T-292, de 14 de julio de 1993, "Supeditar la autorización de visita conyugal a la implantación de dispositivos (a la mujer) viola el derecho a decidir libre y responsablemente el número de hijos a tener". Y la misma Corte Constitucional en Sentencia T-273,

241. *Mujeres privadas de libertad: una guía para el monitoreo con perspectiva de género*, Reforma Penal Internacional y Asociación para la Prevención de la Tortura, 2013, p. 18. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules)*, Penal Reform International, octubre 2013, p. 74.

242. María Noel Rodríguez, *Mujer y cárcel en América Latina*, en *Violencia contra las mujeres privadas de libertad en América Latina*, México, p. 70.

243. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres", 21 de agosto de 2013, A/68/340, p. 18.

244. Informe de admisibilidad N° 71/99, Caso 11.656, 4 de mayo de 1999.

245. CIDH, *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, aprobado por la CIDH el 31 de diciembre de 2011, párr. 604(6).

de 14 de julio de 1993, refiriéndose a la autorización a que hacía alusión la Resolución No 00619, de 1989, sostuvo que: “En la decisión sobre la autorización para acudir a la visita conyugal, a las detenidas no sólo se les exige el requisito de la educación sexual, con el que no tienen que cumplir los hombres, sino que en la autorización para ellas –y no para ellos–, es un factor tan importante el que estén en capacidad de concebir, que probar lo contrario es suficiente para prescindir hasta de la autorización judicial. No sólo existen requisitos distintos para hombres y mujeres; para estas, la posibilidad de concepción determina incluso el que se exija o no la autorización del juez; que existe un trato diferente de las autoridades carcelarias para hombres y mujeres, o que ese trato diferente está ligado directamente con la prueba de la capacidad actual de concebir, es indudable”. Con este fallo la Corte Constitucional ordenó no aplicar la Resolución No. 00619, en aquellas partes en las que resultaba discriminatoria.

Por otro lado, las autoridades penitenciarias deberán establecer alojamientos adecuados para llevar a cabo tales visitas íntimas. Alojamientos y espacios que deberán contar con una cama, ropa de cama, instalaciones sanitarias, mesa y sillas, en un ambiente agradable y no institucional, donde se respete la intimidad y privacidad²⁴⁶. No hay que olvidar que la falta de condiciones adecuadas de privacidad, higiene y seguridad es un factor que incide negativamente, desincentivando las visitas²⁴⁷.

2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas

La Regla 125.c), de la Guía Regional AIDEF, insta a los/las defensores/as a exigir que a las personas privadas de libertad se les asegure el derecho a mantener visitas íntimas con sus parejas, sean del mismo o distinto sexo.

Por su parte, la Regla 126 alienta a los/las defensores/as a exigir que las visitas se lleven a cabo de forma digna, en condiciones aceptables de privacidad, higiene y seguridad, y en instalaciones adecuadas para ello.

Para el caso en que constaten que a sus defendidas no se les reconoce este derecho en las mismas condiciones que a los hombres instarán, ante las autoridades competentes, las acciones y medidas oportunas para erradicar y abolir

246. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules)*, Penal Reform International, octubre 2013, p. 74; CIDH, Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, aprobado por la CIDH el 31 de diciembre de 2011, párr. 586.

247. CIDH, Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, aprobado por la CIDH el 31 de diciembre de 2011, párr. 579 y 580.

esta práctica discriminatoria²⁴⁸. Solicitarán del juez que la restricción o limitación de visitas íntimas a las mujeres privadas de libertad, y la exigencia de mayores requisitos o condiciones que a los hombres es discriminatoria y, por consiguiente, contraria a los textos internacionales de derechos humanos.

Sería recomendable que las Defensorías Públicas propusieran a las autoridades competentes las reformas legislativas oportunas con el fin de reconocer a las mujeres privadas de libertad el derecho a mantener visitas íntimas en las mismas condiciones que se reconoce a los hombres.

Regla 28

Las visitas en que se lleve a niños se realizarán en un entorno propicio, incluso por lo que atañe al comportamiento del personal, y en ellas se deberá permitir el libre contacto entre la madre y su hijo o hijos. De ser posible, se deberán alentar las visitas que permitan una permanencia prolongada con ellos.

1. Contenido de la Regla

La Regla pone especial énfasis en las condiciones en que deberían llevarse a cabo las visitas de las mujeres privadas de libertad y sus hijos/as menores de edad²⁴⁹.

En muchos países las visitas se llevan a cabo sin permitir el contacto entre las mujeres y sus familiares, incluidos sus niños y niñas. Sin embargo, estas medidas no siempre son necesarias ni están basadas en una evaluación individual de riesgos para la seguridad²⁵⁰.

Este tipo de prácticas, en cuanto no autorizan el contacto directo entre las mujeres privadas de libertad y sus visitantes socavan el propio propósito de las visitas, cuyo fin es mantener y fomentar el contacto de las mujeres con sus familias. Contacto que es singularmente importante en el caso de los niños y las niñas. En este caso, la ausencia de contacto directo con la madre resulta alta-

248. Conclusiones Generales del Seminario Internacional “Reglas de Bangkok en el Sistema de Justicia y Defensa Pública: Seguridad, Justicia y Paz”, organizado por el Ministerio de la Defensa Pública de la República del Paraguay, con el apoyo de AIDEP, Asunción, 4-6 marzo 2015.

249. Vid. la citada Resolución del Consejo de Derechos Humanos, 19º periodo de sesiones, Derechos del Niño, 23 de marzo de 2012, A/HRC/RES/19/37, párr. 69.c).

250. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules)*, Penal Reform International, October 2013, p. 75.

mente perjudicial y angustiante para el propio niño o niña pero, también, para su madre²⁵¹.

Consciente de este tipo de situaciones, la Regla recomienda que las visitas de los niños y las niñas se lleven a cabo en un espacio agradable, placentero, confortable, que posibilite el contacto directo con la madre y permita una permanencia prolongada.

En estas condiciones, las visitas no solo tienen un impacto positivo para el propio bienestar mental y emocional de la madre y sus niños/as, sino que alienta ulteriores contactos y visitas, favoreciendo de esta forma las perspectivas de inserción social de las mujeres privadas de libertad.

El cumplimiento de esta Regla permite también asegurar una adecuada protección y promoción de los derechos de los/las niños/as²⁵².

2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas

Como concreción de lo dispuesto en la Regla 126 de la Guía Regional AIDEF, las Defensorías Públicas instarán, de las autoridades competentes, las modificaciones que sean necesarias para autorizar, durante las visitas, el contacto directo de las mujeres privadas de libertad con sus niños/as y que las mismas se realicen en un entorno saludable, cálido, amigable, confortable y agradable, y que respete la privacidad e intimidad.

Cuando no se cumplan estas condiciones, los/las defensores/as instarán, ante las autoridades competentes, las acciones y medidas oportunas para que se garanticen los derechos de las mujeres privadas de libertad y de sus hijos/as.

251. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules)*, Penal Reform International, octubre 2013, p. 75.

252. Vid. Art. 9.3 y 4 Convención sobre los Derechos del Niño.

Capítulo VIII. Resocialización

Las Reglas contenidas en este Capítulo (Reglas 40-47) brindan pautas en relación con el fin resocializador que debe perseguir la pena privativa de libertad²⁵³ y ofrecen una guía para el diseño de los llamados “programas de tratamiento” para las mujeres privadas de libertad, las herramientas de clasificación, la oferta educativa y recreativa, el acceso a trabajo remunerado y significativo, el mantenimiento de los vínculos familiares y sociales y la asistencia necesaria para preparar el retorno a la vida libre y transitar los primeros momentos en el afuera luego de cumplir una pena de prisión.

Debemos tener en cuenta que, sin perjuicio de que estas Reglas están expresamente destinadas a las personas privadas de libertad condenadas, muchas de ellas resultan de aplicación a las mujeres que se encuentran detenidas en prisión preventiva y son complementarias de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, incorporando la perspectiva de género y tomando en cuenta las necesidades específicas de resocialización que tienen las mujeres privadas de libertad.

Regla 40

Los administradores de las prisiones elaborarán y aplicarán métodos de clasificación centrados en las necesidades propias del género y la situación de las reclusas, a fin de asegurar la planificación y ejecución apropiadas e individualizadas de programas orientados a su pronta rehabilitación, tratamiento y reinserción social.

Regla 41

Para efectuar una evaluación de riesgos y una clasificación de las reclusas en que se tengan presentes las cuestiones de género, se deberá:

253. Vid. Convención Americana de Derechos Humanos. Art. 5.6 “Las penas privativas de libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.”

- a) Tener en cuenta que las reclusas plantean un menor riesgo para los demás en general, así como los efectos particularmente nocivos que pueden tener las medidas de alta seguridad y los grados más estrictos de aislamiento en las reclusas.
- b) Posibilitar que a efectos de la distribución de las reclusas y la planificación del cumplimiento de su condena se tenga presente información fundamental sobre sus antecedentes, como las situaciones de violencia que hayan sufrido, su posible historial de inestabilidad mental y de uso indebido de drogas, así como sus responsabilidades maternas y de otra índole relativas al cuidado de los niños.
- c) Velar por que en el régimen de cumplimiento de condena de las reclusas se incluyan programas y servicios de rehabilitación que satisfagan las necesidades propias de su género.
- d) Velar por que se albergue a las reclusas que requieran atención de salud mental en recintos no restrictivos y cuyo régimen de seguridad sea lo menos estricto posible, así como por que reciban tratamiento adecuado en lugar de asignarlas a centros cuyas normas de seguridad sean más rigurosas por la exclusiva razón de tener problemas de salud mental.

1. Contenido de las Reglas

Las Reglas 40 y 41 de Bangkok resultan complementarias de las Reglas 67 a 69 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.

La Regla 69 de las RMTR indica que “cuando sea posible, después de la admisión y después de un estudio de personalidad de cada interno con una sentencia de extensión adecuada, deberá preparársele un programa de tratamiento a la luz de los datos obtenidos respecto de sus necesidades individuales, su capacidad y su disposición”. Por su parte la Regla 63 recomienda diseñar un sistema de clasificación flexible tomando en cuenta que no todas las personas privadas de libertad en un mismo establecimiento requieren el mismo nivel de seguridad.

El propósito de la denominada “clasificación” es separar a las personas privadas de libertad según las características y necesidades que presentan²⁵⁴ de modo de facilitar su programa de actividades (llamado comúnmente “programa de

254. CIDH *Resolución 1/08* “Principio XIX. Separación de categorías. Las personas privadas de libertad pertenecientes a diversas categorías deberán ser alojadas en diferentes lugares de privación de libertad o en distintas secciones dentro de dichos establecimientos, según su sexo, edad, la razón de su privación de libertad, la necesidad de protección de la vida e integridad de las personas privadas de libertad o del personal, las necesidades especiales de atención, u otras circunstancias relacionadas con cuestiones de seguridad interna.

En particular, se dispondrá la separación de mujeres y hombres; niños, niñas y adultos; jóvenes y adultos; personas adultas mayores; procesados y condenados; y personas privadas de libertad por razones civiles y por razones penales. En los casos de privación de libertad de los solicitantes de asilo o refugio, y en otros casos similares, los niños y niñas no deberán ser separados de sus padres. Los solicitantes de asilo o refugio y las personas privadas de libertad a causa de infracción de las disposiciones sobre migración no deberán estar privados de libertad en establecimientos destinados a personas condenadas o acusadas por infracciones penales.”

“En ningún caso la separación de las personas privadas de libertad por categorías será utilizada para justificar la discriminación, la imposición de torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, o condiciones de privación de libertad más rigurosas o menos adecuadas a un determinado grupo de personas. Los mismos criterios deberán ser observados durante el traslado de las personas privadas de libertad.”

tratamiento”) a fin de favorecer sus posibilidades de reintegración social y no retorno a la comisión de delitos. Así, un punto de partida básico es considerar que no todas las personas privadas de libertad, para favorecer sus posibilidades de resocialización, requieren el mismo nivel de restricción de derechos.

Desde este punto de vista, las medidas de seguridad que se dispongan respecto de las privadas de libertad deberán tomar siempre en cuenta el principio de mínima intervención y resultar proporcionales al nivel de riesgo que cada una de ellas represente. La regla es que las mujeres deben ser alojadas en los espacios menos restrictivos de derechos posibles y con el menor nivel de seguridad necesario, tomando en cuenta que ellas en general representan un bajo riesgo para la seguridad de los establecimientos. Los regímenes penitenciarios de menor intervención y basados en la auto disciplina resultan siempre más favorecedores de la resocialización y reintegración de las personas condenadas y, por lo tanto, son socialmente más valiosos.

Ahora bien, como hemos venido mencionando a lo largo de este Manual, las mujeres, en razón de su escaso número suelen estar alojadas en establecimientos que superan las necesidades de seguridad que ellas requieren. Establecimientos que fueron, en su enorme mayoría, diseñados para hombres o continuando el patrón arquitectónico y de seguridad establecido para ellos. Así, el principio que surge de la RMTR resulta ser discriminatorio para las mujeres en la medida que se aplique sin distinción respecto de ellas.

Por otra parte, los instrumentos de clasificación en general también fueron pensados originalmente en clave masculina en la mayoría de los países. Y su aplicación sin más a las mujeres privadas de libertad podría devenir discriminatoria en la medida en que no se consideren adecuadamente sus diferentes necesidades y condiciones de vida. Como consecuencia de ello, las posibilidades de que las mujeres resulten alojadas en espacios y bajo regímenes que superen los niveles de seguridad necesarios, se ven fuertemente aumentadas, desatendiendo al mismo tiempo sus necesidades específicas al no ofrecerles programas que contemplen sus requerimientos individuales.

En los procesos de clasificación y en el diseño de los llamados planes o programas de tratamiento, el historial de violencia y abuso sufridos por las mujeres, sus responsabilidades de cuidado de hijos e hijas menores o de otras personas y el escaso riesgo que la mayoría de ellas representa, deben ser, también en este terreno, cuidadosamente considerados y proyectados en los instrumentos utilizados.²⁵⁵ De lo contrario, programas y procesos clasificatorios que no con-

255. Guidance document on the *United Nation Rules on the Treatment of Women Offenders (The Bangkok Rules)*, TIJ, UKAID, Penal Reform International, 2013, p.78.

templen adecuadamente estos extremos, acabarán incrementando la posibilidad de que se disponga el alojamiento de las mujeres en espacios más rigurosos, desde el punto de vista de la seguridad, de lo que es necesario y diseñando programas de tratamiento inapropiados que no serán útiles para su resocialización.

Los programas diseñados específicamente para mujeres deberían tomar en consideración sus necesidades de género ayudándolas a superar los factores que las llevaron al delito y trabajando sobre los desafíos que enfrentarán al regreso a la vida libre, en particular, en relación a la violencia que pudieron haber sufrido antes del encarcelamiento o incluso durante el mismo, brindándoles herramientas útiles que les permitan atender adecuadamente sus responsabilidades de cuidado.

En cuanto a las mujeres que sufren problemas de salud mental y requieren tratamiento especializado, lo que suele ocurrir es que en lugar de brindarles tratamientos específicos, suelen ser vistas por parte de las administraciones penitenciarias como factores de riesgo para la seguridad de los establecimientos y, como consecuencia de ello, se las aloja bajo regímenes de seguridad mucho más rigurosos que los que serían recomendables, circunstancias estas que terminan exacerbando las necesidades de salud mental con que llegan a la prisión.²⁵⁶ E incluso, en algunos países, debido a la escasa cantidad de espacios de alojamiento destinados a mujeres, este grupo acaba recluido en condiciones extremas de separación y aislamiento.

La Resolución 1/08 de la CIDH²⁵⁷ señala a este respecto que “Los sistemas de salud de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos deberán incorporar, por disposición de la ley, una serie de medidas en favor de las personas con discapacidades mentales, a fin de garantizar la gradual desinstitutionalización de dichas personas y la organización de servicios alternativos, que permitan alcanzar objetivos compatibles con un sistema de salud y una atención psiquiátrica integral, continua, preventiva, participativa y comunitaria, y evitar así la privación innecesaria de la libertad en los establecimientos hospitalarios o de otra índole.

La privación de libertad de una persona en un hospital psiquiátrico u otra institución similar deberá emplearse como último recurso, y únicamente cuando exista una seria posibilidad de daño inmediato o inminente para la persona o terceros. La mera discapacidad no deberá en ningún caso justificar la privación de libertad.”

256. Bangkok Rules, Commentary to Rules 40-41.

257. CIDH Resolución 1/08. *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, Principio III.3.

En este punto, es importante recordar nuevamente que la información médica de todo tipo solo debe ser conocida y manejada por los equipos profesionales sanitarios, quienes deberán cumplir rigurosamente con el principio de confidencialidad, manteniendo este tipo de información fuera del conocimiento del resto del personal que se desempeñe en los establecimientos.²⁵⁸ Ello, sin perjuicio de poder compartir información limitada con el *staff* encargado de desarrollar los programas de tratamiento sobre la base del principio de “necesidad de conocimiento” a fin de asegurar que los instrumentos se adecúen a las necesidades específicas de cada mujer.²⁵⁹

2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas

Con mucha frecuencia, las Defensorías Públicas no prestan la debida atención al control de los programas de tratamiento y al diseño de los instrumentos de clasificación que se aplican a las personas privadas de libertad en general y a las mujeres presas en particular.

Las Reglas mencionadas llaman a los Estados a desarrollar instrumentos y programas específicos para las mujeres, que atiendan a sus necesidades particulares y las Defensorías Públicas pueden cumplir un rol protagónico para asegurar que esto se cumpla.

En este sentido, verificar que los métodos de valoración, clasificación y diseño de programas sean sensibles a las cuestiones de género es un deber del que defensores y defensoras deberían ocuparse adecuadamente.

Para ello, resultaría necesario que se comparen las herramientas utilizadas para los hombres y aquellas aplicadas a las mujeres y en caso de que respecto a estas últimas no se contemplen sus necesidades específicas, llamar la atención de las autoridades judiciales o administrativas para que se ponga remedio a esta situación de discriminación. Podría resultar útil en este punto, elaborar informes propios por técnicos de las Defensorías Públicas que recomienden las acciones y planes a seguir para atender de la mejor manera a sus requerimientos individuales y proponerlos a los/las jueces/zas responsables de la custodia de las mujeres en cuestión o a la autoridad administrativa pertinente según corresponda.

258. Vid, Para mayor desarrollo, el comentario a la Regla 8 en este Manual.

259. Guidance document on the United Nation Rules on the Treatment of Women Offenders (The Bangkok Rules, TIJ, UKAID, Penal Reform International, 2013, p.79.

Regla 42

1. Las reclusas tendrán acceso a un programa de actividades amplio y equilibrado en el que se tendrán en cuenta las necesidades propias de su sexo.
2. El régimen penitenciario permitirá reaccionar con flexibilidad ante las necesidades de las mujeres embarazadas, las madres lactantes y las mujeres con hijos. En las prisiones se habilitarán servicios o se adoptarán disposiciones para el cuidado del niño, a fin de que las reclusas puedan participar en las actividades de la prisión.
3. Se procurará, en particular, establecer programas apropiados para las embarazadas, las madres lactantes y las reclusas con hijos.
4. Se procurará, especialmente, establecer servicios apropiados para las reclusas con necesidades de apoyo psicológico, especialmente para las que hayan sido víctimas de maltrato físico, psicológico o sexual.

1. Contenido de la Regla

Esta Regla resulta complementaria de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos 65, 66 y 70 a 81.

Como mencionamos al principio de este Capítulo, las administraciones penitenciarias deberían diseñar instrumentos de clasificación y programas de resocialización específicos para las mujeres privadas de libertad, y las Defensorías Públicas son quienes deben velar porque esto ocurra.

La Regla 42 de las Reglas de Bangkok especifica un poco más el contenido que estos instrumentos y programas deberían tener y proporciona algunas pautas a tomar en cuenta para que las mujeres participen en las actividades de las prisiones de manera equitativa con los hombres.

En este sentido, los “programas de tratamiento” ofrecidos a las mujeres privadas de libertad no solo deberán contener un programa de actividades amplio e integral sino que tendrán que contemplar las especificidades de género. Deberá así considerarse muy especialmente en este punto, el principio de normalización que requiere que la vida dentro de la prisión reproduzca tanto como sea posible los elementos de la vida fuera de ella.²⁶⁰

Esta Regla también llama a los Estados a considerar muy especialmente a las mujeres embarazadas y madres de niños/as pequeños/as conviviendo con ellas en las prisiones, de modo tal que puedan acceder a actividades que contemplen los estados que atraviesan y puedan prepararse asimismo para la vida libre.

260. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non Custodial Measures for Women Offenders*. TIJ, UK Aids, Penal Reform International, 2013, p. 80.

A menos que exista suficiente flexibilidad en el régimen penitenciario, las mujeres que se encuentran en un estado avanzado de embarazo o que están amamantando o al cuidado de un/a niño/a pequeño/a, no podrán participar regularmente de las actividades ofrecidas en la cárcel.

En relación a este punto, es muy importante que los establecimientos penitenciarios dispongan lo necesario para que los niños y las niñas conviviendo con sus madres en prisión puedan tener acceso a espacios de cuidado y educación que cuenten con personal especializado (del tipo de guarderías, jardines maternales o jardines de infantes) y que reproduzcan tanto como sea posible las alternativas disponibles en el medio libre para el cuidado y atención de niños/as en cumplimiento, también aquí, del principio de normalización. De ese modo, mientras sus hijos e hijas se encuentren en esos espacios, las madres podrán acceder sin dificultad a las actividades que se ofrezcan.

Por otra parte, puede resultar muy útil que se ofrezcan programas especiales para las mujeres embarazadas y para las que acaban de dar a luz que contemplen sus necesidades especiales y que fortalezcan el conocimiento en relación al embarazo y la crianza y el desarrollo de habilidades de cuidado con niños/as pequeños/as.²⁶¹

Otro punto importante que nos ofrece esta Regla es la necesidad de proveer asistencia específica para aquellas mujeres que han sido víctimas de abuso o de violencia. La Regla reconoce el hecho de que una enorme proporción de mujeres privadas de libertad provienen de vidas signadas por el sufrimiento de fenómenos de violencia de género y esas experiencias previas afectan negativamente sus posibilidades de resocialización y reintegración social a menos que se opere y se brinde el apoyo necesario en ese terreno.²⁶²

En el diseño de programas y herramientas específicos para mujeres se deberán desarrollar estrategias que pongan el énfasis en el reconocimiento de su particularidad de género. Este enfoque implica explicar desde una nueva perspectiva, las diferencias sobre las que se justificaron históricamente las discriminaciones contra las mujeres: no como un hecho biológico sino social y cultural y,

261. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non Custodial Measures for Women Offenders*. TIJ, UK Aids, Penal Reform International, 2013, p. 80.

262. Según un informe publicado en 1998, más del 43 por ciento de las mujeres presas (y solo el 12 por ciento de los hombres) habían sufrido abuso físico o sexual antes de su ingreso a prisión. Otro estudio publicado en 1999 da cuenta que el 85 por ciento de las mujeres privadas de libertad en los EEUU habían sido física o sexualmente abusadas en algún momento de sus vidas. En Canadá, de acuerdo a un informe publicado en 1998, el 82 por ciento de las 102 mujeres presas entrevistadas informaron haber sufrido abuso físico o sexual. En el Reino Unido, un estudio publicado en 2006 indicó que el 50 por ciento de las mujeres en prisión habían experimentado violencia doméstica y que el 33 por ciento habían sufrido un ataque sexual. (Vid. UNODC, *Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment*, 2006, pp. 8-9).

por tanto, susceptible al cambio y la evolución. El género como categoría de análisis social permite comprender cómo las características que han sido rígidamente asignadas a mujeres y hombres concretos bajo el supuesto de su “complementariedad” son cualidades y potencialidades humanas –no adjudicables exclusivamente a hombres y mujeres–.

La versión cultural que hace corresponder de manera mecánica y estereotipada al sexo de nacimiento unas identidades y unos roles fijos es una visión que genera dinámicas de socialización y de separación entre lo femenino y lo masculino. Si a esta separación forzada se agrega la jerarquización que, de hecho, opera en la sociedad –lo masculino es “superior” a lo femenino–, al desarrollo desequilibrado de las personas se suman relaciones también desequilibradas con los y las demás y se posibilita la justificación de exclusiones, discriminaciones e inequidades sociales, al asignar oportunidades diferenciadas según el sexo a que se pertenezca.

Las exclusiones y desventajas sociales provocan pobreza material y económica, pero también pobreza de capacidades, de oportunidades, de participación social y política o de libertades. La inclusión de la perspectiva de género en estas cuestiones permite percibir cómo los procesos de socialización afectan de manera diferenciada a distintos grupos de población, y a las mujeres y los hombres en particular. Permite percibir que el desarrollo no tiene los mismos impactos sobre las mujeres que sobre los hombres y que el pleno aprovechamiento de los recursos del desarrollo está sujeto a las posibilidades de estos para acceder a información, participación, educación y poder.

Pero la integración de la equidad de género no se auto genera de forma espontánea. Requiere de estrategias y programas específicos, de un mandato institucional claro que lo promueva y de recursos concretos y procesos amplios que es necesario incorporar progresivamente en los diversos espacios institucionales.

En relación con la privación de libertad, el género a menudo opera como un distribuidor desigual de oportunidades que determina las posibilidades de acceso al cumplimiento de los derechos, así como la posición y condición en el espacio carcelario de las mujeres y hombres. Para que el funcionamiento de los sistemas penitenciarios sea equitativo se debe producir por y para todas las personas, con un enfoque incluyente hacia aquellos grupos que están en desventaja social y tomando en cuenta el papel “distribuidor” del género.

Así, los programas de tratamiento, los instrumentos de clasificación y las actividades que se diseñen y ofrezcan deberán contar con perspectiva de género

para que en sus efectos no resulten discriminatorias y, cuanto menos, estériles. Deberán ofrecer herramientas significativas para las mujeres de modo de permitirles abordar sus historiales de violencia y exclusión de un modo útil y superador de las dificultades que venían sufriendo.

En este terreno, una mirada cuidadosa a los programas laborales y educativos e incluso a las actividades de recreación, nos permitirá advertir con facilidad que a menudo resultan estereotipados y carecen de valor social por constituir herramientas poco útiles para la vida en libertad.

2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas

Como mencionamos en las Reglas que dan inicio a este Capítulo, las Defensorías Públicas deberían desarrollar capacidades que les permitan evaluar los programas e instrumentos aplicados a las mujeres de modo de verificar que contengan perspectiva de género y de lo contrario, proponer y exigir que sean modificados para convertirse en herramientas útiles para la vida libre y para la superación de las estructuras de discriminación a las que pudieron estar sometidas.

En este sentido, los programas que se propongan deberán permitir a las mujeres hacer frente a las causas que las llevaron a cometer delitos y brindarles confianza, seguridad y capacidades específicas para salir de ese lugar. Deberán, asimismo ofrecerles herramientas que les faciliten el hecho de vivir de manera independiente.

Regla 43

Las autoridades penitenciarias alentarán y, de ser posible, facilitarán las visitas a las reclusas, como condición previa importante para asegurar su bienestar psicológico y su reinserción social.

Regla 44

Teniendo presente que el número de reclusas que han sido víctimas de violencia en el hogar es desproporcionado, se las consultará debidamente respecto de las personas, incluidos sus familiares, a las que se permita visitarlas.

Regla 45

Las autoridades penitenciarias brindarán en la mayor medida posible a las reclusas opciones como la visita al hogar, prisiones abiertas, albergues de transición y programas y servicios de

base comunitaria, a fin de facilitar a su paso del encarcelamiento a la libertad, reducir la estigmatización y restablecer lo antes posible su contacto con sus familiares.

Regla 46

Las autoridades penitenciarias, en cooperación con los servicios de libertad condicional y de asistencia social, los grupos comunitarios locales y las organizaciones no gubernamentales, elaborarán y ejecutarán programas de reinserción amplios para el período anterior y posterior a la puesta en libertad, en los que se tengan en cuenta las necesidades específicas de las mujeres.

Regla 47

Tras su puesta en libertad, se prestará apoyo suplementario a las mujeres que requieran ayuda psicológica, médica, jurídica y práctica, en cooperación con los servicios comunitarios, a fin de asegurar que su reinserción social tenga éxito.

1. Contenido de las Reglas

Estas Reglas resultan complementarias de las RMTR 79 a 81. Si bien el principio que surge de la Regla 43 debe ser aplicado a todas las personas privadas de libertad, resulta particularmente importante para las mujeres.

Como hemos venido desarrollando a lo largo de este Manual, pese a que el número de mujeres en prisión ha aumentado en forma exponencial en casi todos los países del mundo, ellas continúan representando un escaso porcentaje dentro de las prisiones. Y como consecuencia de ello, a menudo resultan alojadas lejos de sus hogares debido a la escasa cantidad de establecimientos para mujeres que existe, lo que reduce sensiblemente sus posibilidades de contacto familiar.

La dificultad, cuando no imposibilidad, de mantener vínculos con sus familiares y allegados tiene consecuencias extremadamente dañinas en lo emocional para las mujeres privadas de libertad, en particular si son madres. Y ese sufrimiento emocional conspira gravemente contra la posibilidad de resocialización de estas mujeres.

Así entonces, en la medida en que los Estados no cuenten con la infraestructura para mantener a las mujeres presas cerca de sus hogares, deberán suplir esas deficiencias con políticas que faciliten las visitas. En este aspecto, las soluciones podrán ser diversas como por ejemplo organizar mecanismos de transporte para que los familiares, y en particular los hijos e hijas, puedan visitarlas, exten-

der el horario y la periodicidad de las visitas cuando estas provengan de largas distancias, proporcionar alojamiento a los familiares cuando no puedan costárselo por sí mismos, facilitar el acceso a comunicaciones telefónicas en forma gratuita a las mujeres privadas de libertad, etc.²⁶³

En relación a la previsión contemplada en la Regla 44, se trata de una norma que procura proteger a las mujeres de aquellas personas que han abusado de ellas de alguna forma impidiendo que las visiten y continúen con el sometimiento a que las han obligado.

Esta Regla asume el hecho de que una gran proporción de mujeres encarceladas han sido víctimas de violencia de género y en este sentido, la Regla importa un significativo avance respecto de las previsiones contenidas en las Reglas Mínimas de Tratamiento de los Reclusos asegurando que las mujeres privadas de libertad sean consultadas apropiadamente respecto de quienes pueden visitarlas.

Las Reglas 45 a 47 contemplan la necesidad de apoyo que las mujeres requerirán durante los primeros momentos de la vida en libertad a fin de no frustrar las posibilidades de reinserción social.

La etapa de regreso a la vida libre resulta a menudo muy difícil para hombres y mujeres que han estado privados de libertad, pero los problemas que deben enfrentar las mujeres son particulares y diferentes y enfrentarlos requiere también una mirada de género.

Las mujeres, debido a estereotipos sociales, suelen sufrir un rechazo social mucho más fuerte cuando han estado privadas de libertad. A menudo son marginadas por sus propias familias y en algunos países pueden, incluso, llegar a perder sus derechos de familia. Si han sido víctimas de violencia de género, con frecuencia se enfrentarán a la disyuntiva de regresar al hogar en el que la han sufrido o encontrarse en situación de absoluto desamparo económico.

Retomar completamente sus responsabilidades de cuidado en relación a sus hijos e hijas puede constituir también un factor de estrés muy fuerte. El tiempo que no han compartido con ellos/as las obligará a una adaptación a una realidad muy diferente de aquella que dejaron al ser privadas de libertad. Esto es particularmente intenso en casos de condenas a muchos años de prisión. El desarrollo y evolución de sus hijos e hijas y de otros familiares las puede enfrentar a situaciones que les resultan extrañas y desconocidas, más aún cuando la ma-

263. Vid. Bangkok Rules. Commentary to Rule 43.

yoría de ellas si tenían pareja al momento de su detención, muy probablemente hayan sido abandonadas por ella. El riesgo de reanudación de hábitos de consumo de sustancias prohibidas es muy alto en esta etapa cuando se acumulan múltiples factores que dificultan el reingreso a la sociedad produciendo angustia e incluso desesperación.

2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas

En línea con lo ya indicado en este Manual al comentar las Reglas 26 a 28, las Defensorías Públicas deberían contribuir a que las visitas y el contacto familiar sean lo más fluidos y frecuentes posibles.

En este sentido, deberán advertir rápidamente los casos en que estas visitas están dificultadas o impedidas e identificar las razones que contribuyen a esa situación para poder operar sobre ellas.

A su vez, deberán hacer propuestas o incluso peticiones judiciales que permitan superar los factores que impiden o dificultan el contacto familiar. En este sentido, podrán impulsarse, con el consentimiento de la mujer, acciones conjuntas con organizaciones de la sociedad civil y con los servicios sociales disponibles que brinden alojamiento a los familiares que residan lejos de los establecimientos carcelarios o incluso que asistan en el transporte. Asimismo, podrán ser peticionados permisos especiales de salida para mantener los vínculos familiares y cumplir con las obligaciones parentales.

En relación al acceso a teléfonos, en el caso de extranjeras, deberán considerarse especialmente las diferencias horarias entre los países y petitionar excepciones a los horarios de acceso a teléfonos en esos casos. Medios de comunicación tales como videoconferencias o Skype, e incluso a través de correos electrónicos u otros medios similares, podrán ser propuestos a fin de promover el contacto familiar, en particular, entre las mujeres privadas de libertad y sus hijos e hijas. En este punto también será importante promover acciones que faciliten el acceso a las comunicaciones telefónicas cuando estas tengan cargo, para aquellas mujeres que carezcan de medios económicos y por esta razón, no puedan acceder a esos medios de comunicación.

Por último, en aquellos países en que el impedimento de visita o de contacto familiar pueda estar previsto como sanción disciplinaria, las Defensorías Públicas deberán procurar que la misma no sea aplicada, al menos en aquellos casos en que se trate de contacto con hijos e hijas. En estos planteos será particularmente relevante recurrir, junto con las Reglas de Bangkok, a las previsiones de

la Convención sobre los Derechos del Niño de modo de garantizar su interés superior.

En cuanto al apoyo durante el tránsito a la libertad y en los primeros momentos de reintegración en la vida libre, las Defensorías Públicas deberán, también aquí, estar muy atentas para detectar a tiempo los factores de riesgo que podrán conducir a las mujeres nuevamente a la prisión.

Acuerdos y convenios con agencias sociales públicas y ONGs podrán resultar de suma importancia. Incluso se podrá recurrir a interponer acciones judiciales para que las agencias estatales que tengan por objeto contribuir a apoyar a las mujeres en estas circunstancias, cumplan con su rol. Pero para ello es preciso que los defensores y defensoras públicos sean capaces de detectar estos factores de riesgo a tiempo y, para ello, las entrevistas frecuentes y adecuadamente desarrolladas con las mujeres resultan herramientas esenciales.

Los servicios de salud de las prisiones deberán facilitar la continuidad en la vida libre de los tratamientos médicos y psicológicos que las mujeres estuvieran recibiendo en la prisión, y las Defensas Públicas deberán involucrarse de modo tal que esta continuidad pueda ser asegurada.

3. Buenas prácticas

Como ya se mencionó en el Capítulo II de este Manual, en la **Defensoría Pública de Costa Rica** se ha venido desarrollando con el apoyo del Programa EUROsocial II una experiencia muy interesante relacionada con el apoyo a mujeres privadas de libertad en el momento de su regreso a la vida libre. Y resulta pertinente volver nuevamente sobre esta experiencia en relación al contenido de este Capítulo.

Nos referimos a la **Red Interinstitucional para la Atención Integral de Mujeres Vinculadas a un Proceso Penal y sus Familiares Dependientes en Situaciones de Vulnerabilidad**, para brindar una respuesta integral a la problemática social, familiar o económica que viven las mujeres involucradas en un conflicto penal, proporcionándoles apoyo y respaldo institucional.

La Red pretende ofrecer una respuesta integral a las mujeres vinculadas al sistema penal y a sus familiares dependientes procurando conocer la realidad que viven estas mujeres y, a partir de este conocimiento, motivar la acción de los servicios públicos relacionados con las necesidades y requerimientos de ellas, en dirección a la efectiva protección o reivindicación de sus derechos y los de

sus familiares dependientes. Está integrada por diferentes Instituciones, como el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), el Ministerio de Justicia, el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), entre otras, con el propósito de facilitar las condiciones para que las mujeres beneficiadas desarrollen un proyecto de vida que les permitiera alejarse de la comisión de un delito.

Advertida la necesidad de apoyo por parte de la Defensoría Pública, se informa a la Red y el organismo encargado de atender la problemática de que se trate, asume el caso y busca la respuesta más adecuada.

Capítulo IX. Mujeres embarazadas, lactantes y madres con niños/as en prisión

Las Reglas analizadas en este Capítulo son complemento de la Regla 23 de las RMTR, en la cual se establece que en los establecimientos para mujeres deben existir instalaciones especiales para el tratamiento de mujeres embarazadas, de las que acaban de dar a luz y de las convalecientes.

Asimismo establece que hasta donde sea posible se tomarán medidas para que el parto se realice en un hospital civil, y si el/la niño/a nace en el establecimiento, no deberá hacerse constar este hecho en su partida de nacimiento. Y cuando se permita a las madres convivir con sus niños/as, deberán tomarse disposiciones para organizar una guardería infantil, con personal calificado, donde estarán los/las niños/as cuando no se hallen atendidos/as por sus madres.

Las Reglas de Bangkok ofrecen una regulación más detallada, con perspectiva de género, sobre el tipo y naturaleza de las medidas de apoyo y los servicios que deben proporcionarse a esta categoría de mujeres y a sus hijos/as menores de edad, tomando en cuenta sus necesidades de salud, dietéticas y nutricionales, así como las necesidades emocionales y de desarrollo de sus hijos/as menores.

Ofrecen, también, estándares internacionales sobre los procesos de toma de decisión en relación a permitir que los/las niños/as puedan permanecer con sus madres en los establecimientos de privación de libertad, así como en relación a su separación, reconociendo el carácter complejo y extremadamente delicado de este tipo de decisiones.

En todo caso, como premisa fundamental y siempre que fuera posible, deberá optarse por medidas no privativas de libertad (por ejemplo, arresto domiciliario) para las mujeres embarazadas, madres lactantes o con niños/as bajo su depen-

dencia, en línea con lo establecido en la propia Regla 64²⁶⁴. En estos casos, las medidas privativas de libertad deberían considerarse como un último recurso, cuando no exista ninguna otra alternativa²⁶⁵. Cuando esto no fuera posible, resulta recomendable la creación, en la medida de las posibilidades presupuestarias, de unidades externas, unidades maternas o de hogares comunitarios para mujeres embarazadas, madres lactantes y con niños/as, así como del desarrollo de programas de cohabitación (Co-Residence Programs).

Regla 48

1. Las reclusas embarazadas o lactantes recibirán asesoramiento sobre su salud y dieta en el marco de un programa que elaborará y supervisará un profesional de la salud. Se suministrará gratuitamente a las embarazadas, los bebés, los niños y las madres lactantes alimentación suficiente y puntual, en un entorno sano en que exista la posibilidad de realizar ejercicios físicos habituales.
2. No se impedirá que las reclusas amamenten a sus hijos, a menos que existan razones sanitarias concretas para ello.
3. En los programas de tratamiento se tendrán en cuenta las necesidades médicas y de alimentación de las reclusas que hayan dado a luz recientemente y cuyos bebés no se encuentren con ellas en la prisión.

1. Contenido de la Regla

La Observación General N° 28, “Art. 3 - La igualdad de derechos entre hombres y mujeres”, del Comité de los Derechos Humanos, dispone, en su párr. 15, que “Las mujeres embarazadas que estén privadas de libertad deben ser objeto de un trato humano y debe respetarse su dignidad inherente en todo momento y en particular durante el alumbramiento y el cuidado de sus hijos recién nacidos”.

Por su parte, la Observación General N° 14, “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2000), dispone, en su párr. 34, que “los estados tienen la obligación de respetar el derecho a la salud, en particular absteniéndose de denegar o limitar

264. Vid. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, “*Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres*”, 21 agosto 2013, párr. 80. También, Consejo de Derechos Humanos, Derechos del Niño, A/HCR/RES/19/37, 19 abril 2012, párr. 69(a), donde exhorta a los Estados a que “se dé prioridad, al dictar condena o tomar una decisión sobre medidas preventivas aplicables a una mujer embarazada o a una persona que sea la única o la principal encargada del cuidado de un niño, a las medidas no privativas de la libertad, con arreglo a la gravedad del delito y teniendo en cuenta el interés superior del niño”.

265. Vid. *Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente*, La Habana, 27 de agosto - 7 de septiembre de 1990: informe preparado por la Secretaría, Documento ONU A/Conf. 144/ 28, Rev. 1, Cap. C, Resolución 19, (c) 5 (f). *Ejecución de la pena privativa de libertad: una mirada comparada*, Documento de Trabajo N° 17, Programa EUROsocial II, diciembre 2014, pp. 509-510.

el acceso igual de todas las personas, incluidos, los presos o detenidos [...]”. En el apartado dedicado a “La mujer y el derecho a la salud”²⁶⁶, la citada Observación General Nº 14 establece que:

“Para suprimir la discriminación contra la mujer es preciso elaborar y aplicar una amplia estrategia nacional con miras a la promoción del derecho a la salud de la mujer a lo largo de toda su vida. Esa estrategia debe prever en particular las intervenciones con miras a la prevención y el tratamiento de las enfermedades que afectan a la mujer, así como políticas encaminadas a proporcionar a la mujer acceso a una gama completa de atenciones de la salud de alta calidad y al alcance de ella, incluidos los servicios en materia sexual y reproductiva. Un objetivo importante deberá consistir en la reducción de los riesgos que afectan a la salud de la mujer, en particular la reducción de las tasas de mortalidad materna y la protección de la mujer contra la violencia en el hogar. El ejercicio del derecho de la mujer a la salud requiere que se supriman todas las barreras que se oponen al acceso de la mujer a los servicios de salud, educación e información, en particular en la esfera de la salud sexual y reproductiva. También es importante adoptar medidas preventivas, promocionales y correctivas para proteger a la mujer contra las prácticas y normas culturales tradicionales perniciosas que le deniegan sus derechos genésicos”²⁶⁷.

Por su parte, el Principio 5.2 del Conjunto de Principios dispone que las medidas que tiendan a proteger exclusivamente los derechos y la condición especial de la mujer, en particular de las mujeres embarazadas, las madres lactantes, y los/las niños/as, no tendrán la consideración de discriminatorias.

Como se ha destacado en reiteradas ocasiones en este Manual, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer ha denunciado que las prisiones se amoldan generalmente a las necesidades de los hombres y prestan una atención escasa o nula a las cuestiones específicas de las mujeres, entre ellas, la nutrición adecuada de las mujeres embarazadas y otras necesidades básicas de salud sexual y reproductiva²⁶⁸.

La Regla 48 trata de asegurar que las necesidades nutricionales y de salud de las mujeres embarazadas o lactantes, así como las necesidades de salud y desarrollo de sus niños/as serán tomadas en cuenta en la elaboración de las políticas, los presupuestos y programas que implementen los establecimientos de privación de libertad. Con ello se da cumplimiento a la previsión general contenida en el Art. VII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, al disponer que “toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección, cuidados y ayuda es-

266. Observación General Nº 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “*El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*”, 2000, párr. 21

267. Vid., también, Recomendación General Nº 24, “Art. 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La mujer y la salud”, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 1999.

268. Informe “*Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres*”, 21 agosto 2013, párr. 54.

peciales". En la misma línea, el Art. 12.2 de la citada Convención de Belem do Pará impone a los Estados Partes la obligación de garantizar a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el periodo posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

En la misma línea, el Principio X, de los *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, dispone que:

"Las mujeres y las niñas privadas de libertad tendrán derecho de acceso a una atención médica especializada, que corresponda a sus características físicas y biológicas, y que responda adecuadamente a sus necesidades en materia de salud reproductiva. En particular, deberán contar con atención médica ginecológica y pediátrica, antes, durante y después del parto, el cual no deberá realizarse dentro de los lugares de privación de libertad, sino en hospitales o establecimientos destinados para ello. En el caso de que ello no fuere posible, no se registrará oficialmente que el nacimiento ocurrió al interior de un lugar de privación de libertad.

En los establecimientos de privación de libertad para mujeres y niñas deberán existir instalaciones especiales, así como personal y recursos apropiados para el tratamiento de las mujeres y niñas embarazadas y de las que acaban de dar a luz.

Cuando se permita a las madres o padres privados de libertad conservar a sus hijos menores de edad al interior de los centros de privación de libertad, se deberán tomar las medidas necesarias para organizar guarderías infantiles, que cuenten con personal calificado, y con servicios educativos, pediátricos y de nutrición apropiados, a fin de garantizar el interés superior de la niñez".

También, la citada Declaración de San José establece que: "Las embarazadas y las mujeres lactantes, así como los hijos e hijas que se encuentren en prisión, deberán disponer de los medios y condiciones apropiados."

Con el fin de dar cumplimiento al contenido de la Regla 48, las autoridades legislativas, penitenciarias y los servicios penitenciarios de salud deberán desarrollar políticas y programas que respondan a las necesidades específicas de las mujeres embarazadas, de las madres lactantes y de los/las niños/as que convivan con sus madres en el centro, previendo la dotación de los necesarios recursos financieros y humanos para su adecuada implementación práctica²⁶⁹.

Las mujeres embarazadas, las madres lactantes y las mujeres que hubieran dado a luz recientemente deberán ser examinadas periódicamente por un profesional de la salud cualificado, quien deberá elaborar un programa individualizado de salud y nutricional para cada mujer. Los requerimientos nutricionales y de

269. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules)*, Penal Reform International, October 2013, p. 88.

salud necesarios deberán ser proporcionados de forma gratuita por las autoridades penitenciarias²⁷⁰. Las mujeres deberán recibir información acerca de sus programas de salud, y deberán ser consultadas acerca de sus problemas y necesidades específicas.

La falta de atención a las necesidades básicas de salud prenatal y la ausencia de atención médica postnatal constituyen una violación de la integridad personal de la mujer²⁷¹.

Las mujeres deberán recibir información, de forma comprensible, sobre aquellos aspectos esenciales relacionados con el embarazo, el parto y la atención sanitaria y cuidados post-natales, incluyendo todos aquellos aspectos que les permita mejorar su salud y las de sus hijos/as. Para ello las autoridades deberán promover cursos de capacitación para atender al embarazado, al parto y al periodo post-natal.

Las autoridades penitenciarias deben asegurar que las mujeres embarazadas y las madres lactantes se alojen en celdas/dormitorios, con una higiene adecuada y facilidades sanitarias, con acceso regular a agua caliente, ventilación, aire fresco y calefacción. Deberán tener posibilidades para hacer ejercicio físico de forma regular²⁷².

La referida Regla 48, en su apartado 3, llama la atención sobre el colectivo de las mujeres que hayan dado a luz recientemente y cuyos hijos/as no se encuentren con ellas en el establecimiento de privación de libertad. Su contenido es complementario de lo dispuesto en la Regla 6, letra c), donde se anima a las mujeres a facilitar información sobre sus historiales de salud reproductiva, incluidos los embarazos recientes, con el fin de que las políticas y programas del centro puedan incluir las necesidades de atención post-natal de estas mujeres. La Regla llama también la atención sobre la necesidad de autorizar la lactancia a las madres que así lo soliciten, pues se considera que la lactancia materna es importante para la salud física y emocional del niño/a, y puede resultar muy beneficiosa para fortalecer los vínculos de la madre con su hijo/a, e impactar de forma positiva en su proyecto de inserción social. El principio que deberá siempre ser tomado en cuenta será el interés superior del niño/a, conforme a lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño, de tal modo que si no existe ninguna razón médica para que una mujer no amamante a su hijo/a, deberá ser autorizada a ello por las autoridades y personal penitenciario.

270. Cfr. Art. 12.2 *Convención de Belém do Pará*.

271. Vid. Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*, párr. 332.

272. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules)*, Penal Reform International, octubre 2013, p. 88.

Las reglas y prácticas penitenciarias no deberían en ningún caso desalentar la lactancia materna, salvo que concurran razones médicas que la desaconsejen. Para ello, deberá optarse en estos casos por la aplicación de un régimen penitenciario flexible, conforme a lo estatuido en la Regla 42.2, que permita dar respuesta a las necesidades específicas de las madres lactantes y de sus bebés²⁷³.

2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas

En el plano de la incidencia legislativa y de políticas públicas, las Defensorías Públicas formularán, a través de los canales previstos en el ámbito nacional, las recomendaciones, observaciones y propuestas pertinentes con el fin de que los anteriores estándares internacionales se incorporen en las regulaciones y reglamentaciones nacionales.

Singularmente, impulsarán, en coordinación con organismos públicos y privados de defensa de los derechos de las mujeres y la sociedad civil, los cambios legales para implementar medidas de atenuación, suspensión o sustitución de las penas de prisión para mujeres, especialmente las embarazadas, madres lactantes o con hijos/as menores dependientes²⁷⁴.

Es recomendable que las Defensas Públicas suscriban convenios o acuerdos con organismos públicos o privados con el fin de mejorar la calidad de la atención de las mujeres embarazadas y madres con niños/as privadas de libertad. Los/las defensores/defensoras públicos/as de la región, en el ejercicio de sus funciones, verificarán el cumplimiento por parte de las autoridades penitenciarias de los anteriores estándares internacionales en relación con sus defendidas.

Con respecto a las mujeres privadas de libertad, los/las defensores/as públicos/as verificarán los siguientes aspectos específicos:

a) Que los establecimientos de privación de libertad cuentan con políticas y programas específicos para dar respuesta a las necesidades de las mujeres embarazadas, madres lactantes, mujeres que han dado a luz recientemente, así como de sus hijos/as (programas de cohabitación).

273. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules)*, Penal Reform International, October 2013, p. 88.

274. En línea con las Conclusiones del Seminario Internacional “Reglas de Bangkok en el Sistema de Justicia y Defensa Pública: Seguridad, Justicia y Paz”, organizado por el Ministerio de la Defensa Pública de la República del Paraguay, con el apoyo de AIDEF, Asunción, 4-6 marzo 2015.

- b) Que reciben asistencia sanitaria por un profesional cualificado, incluida la pediátrica.
- c) Que reciben una alimentación suficiente y de forma puntual.
- d) Que son alojadas en un entorno sano, que les permita hacer ejercicio físico de forma regular.
- e) Que reciben información acerca del embarazo, el parto y la asistencia sanitaria y cuidados postnatales.

En caso de incumplimiento, los/las defensores/as deberán instar, ante las autoridades competentes, la adopción de las medidas y acciones que sean procedentes para garantizar y asegurar la efectividad de los anteriores estándares para sus defendidas.

Resultaría recomendable que las Defensorías Públicas creasen un registro autónomo con los datos relativos a sus defendidas embarazadas, madres lactantes o con niños/as con el fin de dar el oportuno seguimiento a su situación y garantizar una mejor defensa de sus derechos, así como asegurar el interés superior de los/las niños/as.

3. Buenas prácticas

Chile. Defensoría Penal Pública. Con fecha 30 de junio de 2008 se dictaron las **Instrucciones para difusión de derechos de mujeres privadas de libertad con hijos lactantes**. En las mismas se acuerda que los/las defensores/as deben informar a todas las mujeres usuarias del servicio de defensa penal pública, al momento en que se decreta su privación de libertad, de los derechos que les asisten para ejercer el cuidado personal de sus hijos/as de manera directa, durante el cumplimiento de la pena o medida cautelar correspondiente.

Guatemala. Instituto de la Defensa Pública Penal. Acuerdo de Cooperación Interinstitucional, firmado en el año 2013 por el Instituto y la Oficina Nacional de la Mujer (ONAM), adscrita al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, con el objetivo de coordinar acciones para dar respuesta a las necesidades más urgentes de las mujeres privadas de libertad, especialmente de aquellas recluidas con sus hijos/as pequeños. En el marco de este Acuerdo Interinstitucional se han ejecutado actuaciones en diferentes ámbitos: suministro de alimentos y ropa; evaluaciones pediátricas y vacunación de niños/as; atención ginecológica y psiquiátrica para mujeres privadas de libertad; suministro de medicamentos y actividades recreativas con los/las niños/as de madres presas.

Regla 49

Toda decisión de permitir que los niños permanezcan con sus madres en la cárcel se basará en el interés superior del niño. Los niños que se encuentren en la cárcel con sus madres nunca serán tratados como reclusos.

Regla 50

Se brindará a las reclusas cuyos hijos se encuentren con ellas el máximo de posibilidades de dedicar su tiempo a ellos.

Regla 51

1. Los niños que vivan con sus madres en la cárcel dispondrán de servicios permanentes de atención de salud, y su desarrollo será supervisado por especialistas, en colaboración con los servicios de salud de la comunidad.
2. En la medida de lo posible, el entorno previsto para la crianza de esos niños será el mismo que el de los niños que no viven en centros penitenciarios.

Regla 52

1. Las decisiones respecto del momento en que se debe separar a un hijo de su madre se adoptarán en función del caso y teniendo presente el interés superior del niño con arreglo a la legislación nacional pertinente.
2. Toda decisión de retirar al niño de la prisión debe adoptarse con delicadeza, únicamente tras comprobarse que se han adoptado disposiciones alternativas para su cuidado y, en el caso de las reclusas extranjeras, en consulta con los funcionarios consulares.
3. En caso de que se separe a los niños de sus madres y sean puestos al cuidado de familiares o de otras personas u otros servicios para su cuidado, se brindará a las reclusas el máximo posible de posibilidades y servicios para reunirse con sus hijos, cuando ello redunde en el interés superior de estos y sin afectar el orden público.

1. Contenido de las Reglas

1.1. Mujeres madres con niños/as en prisión

Aunque este colectivo representa una minoría dentro de la población penitenciaria femenina en los países de la región²⁷⁵, ciertamente afronta singulares necesidades. Así, se destacan los problemas derivados del desarraigo y del alejamiento de este nuevo modelo de familia escindido: por un lado la madre con su bebé, y, por otro, el resto de la familia fuera del establecimiento y, probable-

275. Vid. las estadísticas que se publican en *Normas para la inserción socio-laboral de mujeres privadas penalmente de libertad en América Latina*, Programa EUROsociAL II, diciembre 2014, p. 8.

mente, muy alejada geográficamente, con lo que las visitas y los encuentros familiares pueden llegar a convertirse en pura anécdota²⁷⁶.

Las Reglas 49 a 52 abordan la singular problemática relacionada con la convivencia de los/las niños/as con sus madres en los establecimientos de privación de libertad. Las Reglas tratan de dar respuesta a las necesidades particulares de este grupo especialmente vulnerable, que han sido tradicionalmente ignoradas en los diferentes sistemas penitenciarios de la región. Así, la experiencia permite constatar que las políticas penitenciarias de los Estados no suelen tomar en cuenta las necesidades de este colectivo²⁷⁷.

Sobre este punto en particular, en la Opinión Consultiva 21/14, la Corte IDH ha establecido que el niño o la niña:

"[...] tiene derecho a vivir con su familia, llamada a satisfacer sus necesidades materiales, afectivas y psicológicas. De esta forma, cuando se trata de niñas y/o de niños que se encuentran junto a sus progenitores, el mantenimiento de la unidad familiar en razón de su interés superior no constituye razón suficiente para legitimar o justificar la procedencia excepcional de una privación de libertad de la niña o del niño junto con sus progenitores, dado el efecto perjudicial para su desarrollo emocional y su bienestar físico. Por el contrario, cuando el interés superior de la niña o del niño exige el mantenimiento de la unidad familiar, el imperativo de no privación de libertad se extiende a sus progenitores y obliga a las autoridades a optar por medidas alternativas a la detención para la familia y que a su vez sean adecuadas a las necesidades de las niñas y los niños. Evidentemente, esto conlleva un deber estatal correlativo de diseñar, adoptar e implementar soluciones alternativas a los centros de detención en régimen cerrado a fin de preservar y mantener el vínculo familiar y propender a la protección de la familia, sin imponer un sacrificio desmedido a los derechos de la niña o del niño a través de la privación de libertad para toda o parte de la familia"²⁷⁸

Ciertamente, existe un amplio debate acerca de la conveniencia o no de que los/las niños/as convivan con sus madres en los establecimientos de privación de libertad. Las soluciones que se dan en las respectivas legislaciones nacionales de la región en cuanto al tiempo que los/las hijos/as pueden permanecer con sus madres son muy distintas (desde algunos meses a varios años).

La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer²⁷⁹, ha constatado que:

"No existen unas normas universalmente acordadas para determinar qué circunstancias justifican que un niño viva en prisión, y hay variaciones considerables entre los países.

276. *Normas para la inserción socio-laboral de mujeres privadas penalmente de libertad en América Latina*, Programa EUROSociAL II, diciembre 2014, p. 8.

277. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment*, Criminal Justice Handbook Series, 7, 2008, p. 19.

278. Corte IDH, Opinión Consultiva 21/14, párr. 158.

279. Informe "*Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres*", 21 agosto 2013, párr. 56.

En conjunto, la mayoría de los países han establecido políticas que fundamentan esta decisión en la edad del niño. La paradoja inherente es que “las prisiones no son lugar seguro para las mujeres embarazadas, los bebés y los niños pequeños”, y [pero] no es recomendable separar a los bebés y los niños pequeños de sus madres”.

Se afirma que, en todo caso, debe quedar claro que siempre son prioritarios los derechos del niño/a frente a los de la maternidad²⁸⁰. Como principio general debe tenerse en cuenta que un/a niño/a no debe estar en la cárcel. La presencia del hijo/a será siempre excepcional y, siempre que las circunstancias lo permitan, es mejor egresar a la madre. Cuando no sea posible deberán buscarse alternativas asistenciales extrapenitenciarias²⁸¹.

Ciertamente, los establecimientos penitenciarios no son el lugar más apropiado para criar a un niño o a una niña. En muchos países ni siquiera cuentan con los servicios de salud adecuados para cumplir esta función. Los/las niños/as se ven impedidos de socializar con otros de su edad, o reciben una socialización muy limitada. Las madres normalmente tampoco están autorizadas a pasar mucho tiempo con sus hijos/as. Se ha constatado que el entorno mismo de la prisión puede causarles daños psicológicos y mentales a los propios menores de edad²⁸².

Ahora bien, hay que ser conscientes, también, que cuando el niño o la niña conviven fuera del establecimiento penitenciario, ello suele provocar una gran situación de estrés emocional en sus madres privadas de libertad, permanentemente preocupadas por el bienestar y la atención que sus hijos/as reciben fuera del establecimiento penitenciario²⁸³.

Las madres privadas de libertad suelen vivenciarlo como un verdadero castigo o sanción emocional²⁸⁴. Esta separación también impacta de forma negativa en los niños y las niñas, y se proyecta sobre todas las áreas de su vida: alimentación, educación, salud, etc.

En todo caso, la Regla 49 establece que toda decisión que se adopte al respecto deberá estar basada en el interés superior del niño/a, con arreglo a lo dispuesto en la Convención de los Derechos del Niño (Arts. 3 y 9)²⁸⁵. Interés superior que

280. Consejo de Derechos Humanos, Derechos del Niño, A/HCR/RES/19/37, 19 abril 2012, párr. 69(b) y (d).

281. Vid. *Ejecución de la pena privativa de libertad: una mirada comparada*, Documento de Trabajo Nº 17, Programa EUROsociAL II, diciembre 2014, p. 511. Esta recomendación contrasta con la situación observada en algunos países de la región.

282. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment*, Criminal Justice Handbook Series, 7, 2008, p. 21.

283. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment*, Criminal Justice Handbook Series, 7, 2008, p. 19.

284. *Ibidem*, p. 20.

285. Vid. Corte IDH, Opinión Consultiva OC17/2002, “Condición Jurídica y derechos humanos del niño”, 28 agosto 2002.

implica el bienestar del niño/a.²⁸⁶ Para ello las autoridades competentes en materia de protección de menores deberán tomar en cuenta, entre otros factores, la duración de la estancia carcelaria, las propias condiciones del establecimiento de privación de libertad, la edad y el desarrollo evolutivo del niño/a y la calidad de la atención que los/las niños/as pueden recibir fuera del establecimiento carcelario si no conviven con sus madres. Deberá valorarse, también, la relación que el niño o la niña tiene con la persona que se hace cargo, y si existen antecedentes de abusos.

Toda decisión que se adopte al respecto deberá basarse en una evaluación individual de las circunstancias concurrentes, por parte de profesionales cualificados, huyendo de una aplicación excesivamente rígida de las disposiciones normativas nacionales. En este proceso de decisión, el niño o la niña deberán ser oídos, si tienen suficiente edad para expresar una opinión.

Como principio inspirador, la Regla 50 establece que, para el caso en que los/las niños/as convivan con sus madres en los centros de privación de libertad, no deberán ser tratados como reclusos/as. Las políticas y programas (de cohabitación) implementados en los centros carcelarios deberán garantizar que se respete de forma escrupulosa este principio general. Para ello deberá procurarse eliminar, en la medida de lo posible, las diferencias existentes entre la vida en prisión y fuera de la prisión de estos/as niños/as²⁸⁷.

Los Estados tienen la responsabilidad de garantizar que los/las niños/as que convivan con sus madres privadas de libertad disfruten de los derechos que les reconoce la Convención de los Derechos del Niño. En todo caso, tendrán derecho a una protección y asistencia especial por parte del Estado²⁸⁸. En desarrollo de este mandato, el Comité de los Derechos del Niño ha establecido un conjunto de recomendaciones para los Estados que deberán ser tomadas en cuenta por los legisladores nacionales y las autoridades penitenciarias²⁸⁹.

286. Vid. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Directrices del ACNUR para la determinación del Interés superior del niño*, año 2008, p. 15, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7126.pdf?view=1>.

287. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules)*, Penal Reform International, October 2013, p. 91.

288. Art. 20.1 Convención de los Derechos del Niño. Vid., también, Consejo de Derechos Humanos, Derechos del Niño, A/HCR/RES/19/37, 19 abril 2012, párr. 69.

289. Report and Recommendations of the Day of General Discussion on “Children of Incarcerated Parents”, 30 September 2011: “33. The Committee emphasises that children of incarcerated parents have the same rights as other children. The Committee further recommends that measures be taken to ensure that children in such situations are protected from stigmatisation. These children have themselves not come into conflict with the law. Every child has the right to be with their parent as well as the right to family life and a social environment conducive to their development. In this context, the Committee recommends that decisions on whether the best interests of the child are better respected by having the child live with the incarcerated parent or outside the detention facility should always be made on an individual basis. 34. The Committee recommends that State parties ensure the provision of sufficient social services at an adequate quality, including, health and educational facilities, to children living with incarcerated parent(s). 35. The Committee reiterates State parties obligation under the Convention to respect the right of the

Deberá permitirse que las madres pasen el máximo tiempo posible en compañía de sus hijos/as. Durante las noches deberían ser alojados en la misma zona. Como ya se indicó con anterioridad, ello no debería ser obstáculo para que las mujeres participasen en las actividades y programas del centro (laborales, educativas, etc.), mientras sus hijos/as son atendidos/as y supervisados por personal cualificado²⁹⁰.

El sistema penitenciario debe disponer de instalaciones separadas, limpias y seguras, libres de drogas y adecuadas para niños y niñas y sus madres encarceladas. Se debe además prever el acceso a espacios abiertos con instalaciones y juegos infantiles para su recreación, así como la previsión de salidas programadas al exterior de los/las niños/as, con especial atención a su integración social en la comunidad.

Las instalaciones para mujeres con niños/as deberían ser abiertas, sin candados y preferentemente los alojamientos deben ser individuales, con espacio y privacidad suficiente. Deberían erradicarse, en la medida de lo posible, todos aquellos elementos arquitectónicos propios de los espacios de privación de libertad cerrados²⁹¹. Incluso, resulta aconsejable, en la medida de lo posible, la construcción de hogares maternos donde las mujeres puedan convivir con sus hijos/as fuera de los muros de la prisión, y contar con guarderías infantiles preferentemente de la red comunitaria²⁹².

Mientras el niño o niña permanezca en la cárcel, se deberán satisfacer sus necesidades alimenticias, materiales, médicas, educativas²⁹³, emocionales y de desarrollo²⁹⁴. Cuando las condiciones no sean adecuadas, se deberá retrasar el in-

child who is separated from one or both parents to maintain personal relations and direct contact with both parents on a regular basis, except if it is contrary to the child's best interests [...]": 37. The Committee recommends that State parties give due consideration to circumstances in which the best interests of the child may be better fulfilled by having him/her live with the incarcerated parent. In doing so, due consideration to the overall conditions of the incarceration context and particular need for parent-child contact during early childhood should be taken into full account. Furthermore, it is recommended that such decisions be made with the option for judicial review and with full consideration for the best interests of the child. As children have the right to contact with both parents, it is further recommended that in instances where such accommodation within an incarceration context is decided upon, contact with the parent living outside the detention facility and other family members should be facilitated by the State party".

290. Vid. Regla 23.2 RMTR.

291. *Normas para la inserción sociolaboral de mujeres privadas penalmente de libertad en América Latina*, Programa EUROsociAL II, diciembre 2014, pp. 29-30.

292. Vid. Regla 23.2 RMTR.

293. Vid. Con mayor detalle, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, *El derecho a la educación de las personas privadas de libertad*, A/HRC/11/8, 2 de abril de 2009, especialmente párr. 43-46.

294. Estas previsiones suelen incumplirse en la práctica. Muchos establecimientos no cuentan con instalaciones adecuadas para los/las niños/as (guarderías), ni con programas especiales para su atención. La Comisión Especial de Políticas Penitenciarias del Parlamento Latinoamericano constataba, en su informe del año 1999, que en algunas situaciones extremas los/las niños/as nunca habían consumido leche, y que, en algunos casos, pasaban de la lactancia a compartir el "rancho" de sus madres: Vid. María Noel Rodríguez, "Mujer y cárcel en América Latina", en *Violencia contra las mujeres privadas de libertad en América Latina*, México, p. 72.

greso de los/as niños/as hasta que se hayan logrado tales condiciones, estableciendo, por ejemplo, un cupo en cada establecimiento.

Como concreción de lo dispuesto en la Regla 9, los/las niños/as deberán recibir asistencia sanitaria y nutricional adecuada por un especialista pediátrico en estrecha colaboración con los servicios sanitarios comunitarios. Esta asistencia deberá incluir su vacunación regular obligatoria, así como la prestación de atención médica preventiva y los mismos tratamientos que se proporcionan a los/las niños/as en el entorno libre. Todo niño y niña deberá contar con una cartilla de vacunación.

Las necesidades emocionales y psicológicas de los/las niños/as deberán ser supervisadas de forma permanente, por profesionales cualificados, con el fin de evaluar los posibles efectos adversos derivados de su permanencia en el centro de privación de libertad, y así adoptar las medidas adecuadas para reducir el impacto psicológico negativo de su institucionalización en un centro cerrado, tomando en cuenta las necesidades individuales de cada uno/a de ellos/as²⁹⁵.

El Comité de los Derechos del Niño ha recomendado a los Estados que desarrollen e implementen pautas claras sobre la permanencia de los niños y niñas que conviven en la cárcel con sus madres, en aquellos casos donde esta medida se considere apropiada en virtud del interés superior del niño o niña (en atención, por ejemplo, a su edad, la duración de la estancia, contacto con el mundo exterior, etc.), y que garanticen que las condiciones de vida, incluidos los servicios sanitarios, sean las adecuadas para su desarrollo, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 27 de la Convención de los Derechos del Niño. Asimismo el Comité ha recomendado que se implementen servicios de cuidado alternativo para los/las niños/as que han salido de la cárcel y que dicho cuidado sea supervisado con regularidad y permita al niño/a mantener una relación personal y un contacto directo y fluido con su madre que aún permanece en prisión²⁹⁶.

1.2. Separación de los niños/as de sus madres privadas de libertad

Como advierte la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer²⁹⁷:

“Preparar a los niños que han permanecido con sus madres en prisión para reinsertarse en la sociedad es un paso fundamental para que puedan adaptarse a la vida en el exterior,

295. Una guía general sobre los requisitos mínimos para el desarrollo e implementación de programas de cohabitación puede consultarse en *Mujeres en Prisión en Argentina: Causas, Condiciones y Consecuencias*, informe elaborado por la Defensoría General de la Nación, en colaboración con el Cornell Law School's Avon Global Center for Women and Justice and International Human Rights Clinic y the University of Chicago Law School International Human Rights Clinic, mayo 2013, p. 38.

296. Comité de los Derechos del Niño, “*Observaciones Finales México*”, 8 junio 2006, CRC/C/MEX/CO/3, párr. 40.

297. Informe “*Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres*”, 21 agosto 2013, párr. 76.

en particular aquellos que nacieron en prisión o no tienen recuerdos de su vida antes de entrar en ella”.

Se afirma que “la separación de las y los niños de la prisión, sin una evaluación adecuada de su interés superior y sin establecer opciones disponibles para que otra persona los cuide fuera de la cárcel, puede tener consecuencias graves, tanto para la madre como para el niño o la niña, causando un inmenso sufrimiento y preocupación en la madre, y probablemente a largo plazo daños emocionales, de desarrollo, y posiblemente físicos para el niño o la niña”²⁹⁸.

Tomando en cuenta la complejidad de este tipo de situaciones, toda decisión sobre la separación deberá adoptarse en atención al interés superior del niño/a, que debe ser valorado de forma prevalente, ponderando todas las circunstancias particulares concurrentes, así como las necesidades individuales de cada niño/a, descartando aplicaciones rígidas de la legislación nacional cuando el/la niño/a haya alcanzado una determinada edad.

Para ello la legislación nacional debería autorizar la ponderación de las circunstancias individuales de cada niño/a, por parte de profesionales cualificados e independientes del sistema penitenciario, garantizando un máximo de flexibilidad en la toma de decisiones por las autoridades competentes en materia de protección de menores.

La evaluación individual de las necesidades de los/las niños/as deberá llevarse a cabo en coordinación con los profesionales médicos, psicólogos y trabajadores sociales que han estado involucrados en el cuidado y desarrollo del niño/a, así como con los servicios sociales comunitarios, ponderando las ventajas y desventajas de la separación y desapego.

Sin embargo, la realidad pone de evidencia que, en muchas ocasiones, no se toman en cuenta ni el impacto psicológico ni las implicaciones que para el desarrollo de los/las niños/as tiene este proceso de separación de sus madres. Para mitigar estos efectos perjudiciales, la decisión sobre su separación exigirá de la adopción de las oportunas disposiciones alternativas para la guarda y el cuidado de los/las niños/as²⁹⁹. Para ello, la madre deberá ser informada acerca de tales disposiciones o medidas, de las consecuencias de tales decisiones y de cómo podrá mantener el contacto con sus hijos/as después de la separación³⁰⁰.

298. *Mujeres privadas de libertad: una guía para el monitoreo con perspectiva de género*, Reforma Penal Internacional (PRI) y Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), 2013, p. 18.

299. Vid. Directrices sobre las *Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños*, aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas, 18 diciembre 2009, A/RES/64/142, 24 febrero 2010, párr. 56-57.

300. *Ibidem*, párr. 64.

La práctica observada en algunos países de dar en adopción, de forma rutinaria, a los/las niños/as separados/as de sus madres privadas de libertad debe ser considerada contraria a las previsiones contenidas en las Reglas de Bangkok³⁰¹, así como a los derechos reconocidos en la Convención de los Derechos del Niño.

Para la toma de decisión se ponderarán, entre otros, como criterios relevantes, las condiciones del establecimiento penitenciario, la calidad de la atención que los/las niños/as reciben en el mismo y cuál es la calidad de la atención que se espera recibir fuera de la prisión, así como el tiempo de privación de libertad que le resta cumplir a la madre³⁰².

Durante el proceso de toma de decisión se deberá oír a la madre, a los familiares más próximos que tenga fuera de la prisión, así como al niño/a si es capaz de formar sus propios puntos de vista³⁰³. Para el caso de mujeres extranjeras se deberá consultar a los funcionarios consulares y tomar en cuenta la previsión de la Regla 53.2 de Bangkok.

La Regla 52 enfatiza acerca de la necesidad de mantener una continua comunicación y contacto entre la madre y sus hijos/as con posterioridad a la separación, para prevenir, tanto como sea posible, los daños psicológicos que puede causar la separación. Contactos que deberán llevarse a cabo a través de visitas regulares³⁰⁴ pero también, como medios suplementarios, mediante la utilización de otras vías, en cuanto sea posible, como el teléfono, la video-conferencia, etc.³⁰⁵ Por ello la madre deberá recibir puntualmente información sobre el estado y situación de su hijo/a menor de edad. Deberían implementarse programas que facilitaran las salidas y actividades extramuros de las mujeres privadas de libertad para mantener contacto con sus hijos/as³⁰⁶.

1.3. Reglas complementarias

Las referidas Reglas 49-52 deben complementarse con las disposiciones contenidas en otras Reglas, en cuanto se aplican a los/las niños/as que conviven

301. Informe sobre la visita a Brasil del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, CAT/OP/BRA/1, 5 de julio de 2012, §§120-121.

302. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules)*, Penal Reform International, octubre 2013, p. 91.

303. Art. 12 Convención de los Derechos del Niño. Recomendación 41, Comité de los Derechos del Niño, Report and Recommendations of the Day of General Discussion on "Children of Incarcerated Parents", 30 de septiembre de 2011. Vid., también, *Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños*, aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas, 18 de diciembre de 2009, A/RES/64/142, 24 febrero 2010, párr. 56.

304. Recomendación 38, Comité de los Derechos del Niño, Report and Recommendations of the Day of General Discussion on "Children of Incarcerated Parents", 30 de septiembre de 2011.

305. Recomendación 46, Comité de los Derechos del Niño, Report and Recommendations of the Day of General Discussion on "Children of Incarcerated Parents", 30 de septiembre de 2011.

306. *Normas para la inserción socio-laboral de mujeres privadas penalmente de libertad en América Latina*, Programa EUROSociAL II, diciembre 2014, p. 29.

con sus madres en prisión, o guardan relación con los/las hijos/as de las mujeres privadas de libertad:

Regla 2 (Ingreso)
Regla 3 (Registro)
Regla 5 (Higiene personal)
Regla 9 (Reconocimiento médico al ingreso)
Regla 14 (Prevención, tratamiento, atención y apoyo en relación con el VIH)
Regla 21 (Registros personales)
Regla 23 (Sanciones disciplinarias)
Regla 26-28 (Visitas)
Regla 33.3 (Formación del personal penitenciario)
Regla 42.2 y 3 (Régimen penitenciario)
Regla 53.2 (Mujeres extranjeras)
Reglas 57, 60, 61, 63 y 64 (Medidas no privativas de libertad)
Reglas 68 y 70 (Investigación, planificación y evaluación)

2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas

En el plano de la incidencia legislativa y de políticas públicas, las Defensorías Públicas de la región formularán, a través de los canales previstos en el ámbito nacional, las recomendaciones, observaciones y propuestas pertinentes con el fin de que los anteriores estándares internacionales se incorporen en las regulaciones y reglamentaciones nacionales³⁰⁷.

Es recomendable que las Defensorías Públicas impulsen la elaboración y firma de convenios, acuerdos o protocolos interinstitucionales con el objetivo de mejorar la atención que se dispensa a las mujeres privadas de libertad y a sus hijos/as menores, desde un enfoque integral y de género. Los/las defensores/as públicos/as de la región, en el ejercicio de sus funciones, verificarán el cumplimiento por parte de las autoridades penitenciarias de los anteriores estándares internacionales.

Particularmente, para el caso de mujeres embarazadas, madres lactantes y con niños/as comprobarán si se agotaron otras posibilidades alternativas a la privación de libertad y si las razones invocadas por las autoridades para descartarlas se basaron en motivos fundados y razonables. En caso negativo instarán, de las autoridades competentes, la aplicación de medidas alternativas, en sustitución del ingreso en centro carcelario (por ejemplo, el arresto domiciliario), sobre la base del principio del interés superior del niño/a.

307. En línea con las conclusiones del Seminario Internacional "Reglas de Bangkok en el Sistema de Justicia y Defensa Pública: Seguridad, Justicia y Paz", organizado por el Ministerio de la Defensa Pública de la República del Paraguay, con el apoyo de AIDEF, Asunción, 4-6 marzo 2015.

Instarán, también, la excarcelación de las mujeres embarazadas, madres lactantes o con bebés o niños/as dependientes, para el caso en que no se les garanticen sus derechos en el medio carcelario, solicitando la sustitución de la prisión preventiva o, incluso de la pena de prisión, por otras medidas alternativas (por ejemplo, el arresto domiciliario). En concreción de este principio los/las defensores/as actuarán conforme a las siguientes directrices generales:

- a) En las audiencias de imposición de prisión preventiva, instarán la imposición de medidas cautelares alternativas.
- b) Instarán la sustitución, revisión y/o modificación de la prisión preventiva por otras medidas cautelares alternativas.
- c) Instarán la suspensión de la ejecución de la pena de prisión.
- d) Instarán la sustitución de la pena de prisión por penas alternativas.

A su vez, ofrecerán a sus defendidas el asesoramiento legal oportuno durante el proceso de toma de decisión acerca de la permanencia de sus hijos/as menores en el centro carcelario o sobre su separación. Verificarán que durante el proceso de toma de decisión se conceda a sus defendidas la oportunidad de manifestar sus opiniones, así como a sus hijos/as menores, y que reciben información puntual sobre su desarrollo.

Comprobarán que la decisión que se adopte esté basada siempre en el interés superior del niño/a. Cuando no se haya tomado en cuenta este principio instarán, ante las autoridades competentes, las medidas y acciones necesarias en defensa de los intereses de los/las hijos/as menores de sus defendidas privadas de libertad.

Verificarán que la separación de los/las niños/as de sus madres privadas de libertad no conlleva una privación de sus contactos, comunicaciones y visitas. Cuando esto sea así, instarán, de las autoridades competentes, el establecimiento de un amplio régimen de comunicación y visitas regulares entre sus defendidas y sus hijos/as menores de edad.

Para dar cumplimiento a lo anterior, es importante que, desde el mismo momento de la detención policial de la mujer, los/las defensores/as recaben, en la primera entrevista individual que mantengan con su defendida, información sobre su situación familiar y el número de hijos/as menores a su cargo, con el fin de velar por los derechos de los/las niños y niñas y dar el oportuno seguimiento a su situación.

Los/las defensores/as informarán detalladamente a su defendida que el objetivo de la obtención de dicha información es ayudarle a proteger los intereses

de sus hijos/as y mantenerla informada acerca de su situación³⁰⁸. Cuando sea procedente remitirán la información obtenida a los organismos públicos encargados de la protección de los menores y darán el oportuno seguimiento a su situación, informando puntualmente a su defendida.

3. Buenas prácticas

Guatemala. Instituto de la Defensa Pública Penal. En el marco del Programa EUROsociAL II, el Instituto de la Defensa Pública Penal impulsó, en el año 2014, la elaboración de un **Protocolo de Atención Individual e Interdisciplinario en el proceso de separación de hijos de madres privadas de libertad**, con el objetivo de definir, de forma sistemática, los mecanismos y procedimientos a tratar previo, durante y después del proceso de desapego y separación de la madre privada de libertad y sus hijos/as menores de edad, precisando el rol y funciones de las diferentes instituciones públicas implicadas en la toma de decisión y garantizar su intervención coordinada, con el fin de atender a los derechos y necesidades específicas de las madres y sus hijos/as menores.

308. Vid. Modelo de ficha de primera entrevista individual e instructivos para su cumplimentación (Anexo I), *Manual de Monitoreo de Derechos Humanos en los Centros de Privación de Libertad por parte de las Defensorías Públicas. Entrevistas individuales*, AIDF, Programa EUROsociAL II, Documentos de Trabajo N° 13, junio 2014, p. 37, en donde se indica que los/las defensores/as deberán hacer constar el número de hijos/as y su respectiva edad. En su caso, se hará constar si conviven en prisión con la persona entrevistada. En caso de no ser así, se dejará constancia de la situación de los/las niños/as en cuanto a su régimen de tutela o custodia, así como el lugar en que se encuentran.

Capítulo X. Categorías especiales

La situación de invisibilidad de las mujeres en los contextos de privación de libertad se acentúa cuando concurren razones, como por ejemplo, la edad, su pertenencia a grupos minoritarios o a pueblos indígenas, o su condición de extranjeras. Ello exige abordar con una particular atención las necesidades específicas que presentan las mujeres pertenecientes a estos colectivos. Necesidades que tradicionalmente han sido ignoradas en el marco de las políticas, programas y servicios penitenciarios.

Cuando sea necesario, la implementación y desarrollo de programas de mediadores culturales sería una medida altamente recomendable para la integración de las mujeres pertenecientes a estos colectivos³⁰⁹.

I. Mujeres menores de edad (niñas y adolescentes)

Las Reglas 36-39 establecen disposiciones específicas sobre las mujeres menores de edad. Como tal deberá entenderse a las mujeres que no han alcanzado los 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le fuera aplicable, hubieran alcanzado antes la mayoría de edad³¹⁰.

Estamos ante uno de los colectivos más vulnerables en su relación con el sistema de justicia penal, tanto por razón de edad y género, como por su escaso número, al representar en la totalidad de los países una minoría de la población penitenciaria³¹¹.

309. *Normas para la inserción socio-laboral de mujeres privadas penalmente de libertad en América Latina*, Programa EUROsocial II, diciembre 2014, p. 29.

310. Art 1 Convención sobre los Derechos del Niño; y Regla 11.a) Reglas de la Habana, donde establece que la edad límite por debajo de la cual no se permitirá privar a un niño de libertad debe fijarse por ley.

311. *Neglected needs: Girls in the criminal justice system*, Penal Reform International, London, 2014, p. 3. También, Memoria Explicativa de la Guía Regional AIDEF, p. 118.

Se ha constatado que la mayoría de los sistemas penitenciarios carecen de políticas y programas específicos para adaptarse a sus necesidades particulares³¹².

Regla 36

Las autoridades penitenciarias adoptarán medidas para satisfacer las necesidades de protección de las reclusas menores de edad.

Regla 37

Las reclusas menores de edad tendrán el mismo acceso a la educación y la formación profesional que los reclusos menores de edad.

Regla 38

Las reclusas menores de edad tendrán acceso a programas y servicios correspondientes a su edad y su género, como los de orientación sobre los problemas de abuso o violencia sexual. Recibirán educación sobre la atención de salud para la mujer y tendrán el mismo acceso permanente a servicios de ginecología que las reclusas adultas.

Regla 39

Las reclusas menores de edad embarazadas recibirán apoyo y atención médica equivalente a la que se presta a las reclusas adultas. Su estado de salud estará sujeto a la vigilancia de un especialista médico, teniendo en cuenta que por su edad pueden hallarse en mayor riesgo de complicaciones durante el embarazo.

1. Contenido de las Reglas

Las Reglas 36-39 de las Reglas de Bangkok deben complementarse con las disposiciones contenidas en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing³¹³), las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (Reglas de la Habana³¹⁴) y las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad³¹⁵). Estos instrumentos internacionales, así como la Convención sobre los Derechos del Niño, proporcionan a los Estados y a sus Gobiernos criterios de orientación para desarrollar estrategias específicas y programas para hacer frente a las necesidades específicas de las

312. *Mujeres privadas de libertad: una guía para el monitoreo con perspectiva de género*, Reforma Penal Internacional y Asociación para la Prevención de la Tortura, 2013, p. 20.

313. Adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 40/33, de 28 de noviembre de 1985.

314. Adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990.

315. Adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/112, de 14 de diciembre de 1990.

niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal y en situación de detención o privación de libertad.

Todos los instrumentos internacionales advierten sobre la exigencia de atender de forma particular a las necesidades específicas de este colectivo³¹⁶. Así, la Regla 26.4, de las Reglas de Beijing, dispone que: “La delincuente joven confinada en un establecimiento merece especial atención en lo que atañe a sus necesidades y problemas personales. En ningún caso recibirá menos cuidados, protección, asistencia, tratamiento y capacitación que el delincuente joven. Se garantizará su tratamiento equitativo”.

Por su parte, el Principio 10, titulado *Equidad en el acceso a la asistencia jurídica*, de los Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal, insta a adoptar medidas especiales para asegurar un acceso real a la asistencia jurídica a las mujeres, los niños y los grupos con necesidades especiales. Medidas que deberán tener en cuenta las necesidades especiales de estos grupos y adecuarse al sexo y la edad de las personas (párr. 32). Y el Principio 11 dispone que en todas las decisiones relativas a la asistencia jurídica que afecten a niños, el interés superior del niño debe ser la consideración primordial (párr. 34). Sigue señalando que la asistencia jurídica a los/las niños/as debe prestarse con carácter prioritario, en aras del interés superior del niño, y debe ser asequible, adecuada a la edad, multidisciplinaria, eficaz y adaptada a las necesidades jurídicas y sociales específicas de los/las niños/as (párr. 35).

La adopción de las Reglas de Bangkok supuso un paso muy importante en el reconocimiento de las necesidades específicas de género de las mujeres menores de edad en el sistema de justicia penal y en proporcionar los estándares mínimos que deben ser aplicados en su tratamiento.

Sin embargo, la realidad pone de manifiesto que en muchos países las niñas y adolescentes no reciben la atención especial que precisan, ni los Gobiernos dan prioridad a los recursos necesarios para respetar y proteger sus derechos, en particular en materia de educación, salud, rehabilitación y reintegración. El reto para los Estados es poner en marcha medidas especiales para las niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal, que tomen en cuenta sus necesidades específicas, así como garantizarles su acceso a los derechos en condiciones de igualdad y que no sean tratadas de forma injusta y discriminatoria³¹⁷, en cum-

316. Comité de los Derechos del Niño, *Observación General Nº 10 (2007)*, “Los derechos del niño en la justicia de menores”, 25 de abril de 2007, CRC/C/GC/10, párr. 40.

317. *Neglected needs: Girls in the criminal justice system*, Penal Reform International, London, 2014, p. 4.

plimiento del mandato contenido en el Art. 37(c) de la Convención sobre Derechos del Niño.

Con carácter general, la Regla 26.4, de las Reglas de la Habana, dispone que: “La delincuente joven confinada en un establecimiento merece especial atención en lo que atañe a sus necesidades y problemas personales. En ningún caso recibirá menos cuidados, protección, asistencia, tratamiento y capacitación que el delincuente joven. Se garantizará su tratamiento equitativo”.

La situación de especial vulnerabilidad en que se encuentra este colectivo exige de la adopción de medidas de protección reforzada³¹⁸. Este es, precisamente, el fundamento de la Regla 36, al establecer la responsabilidad de las autoridades penitenciarias de adoptar medidas específicas para satisfacer las necesidades de protección de las niñas y adolescentes privadas de libertad. Se impone a los Estados la obligación de adoptar medidas positivas para asegurar que las niñas y adolescentes privadas de libertad puedan gozar efectivamente de todos sus derechos³¹⁹.

Necesidad de protección que adquiere singular relieve y proyección frente a todas las formas de violencia de las que puedan ser víctimas. Las niñas y adolescentes están expuestas a un mayor nivel de abuso y violencia, incluida la sexual, en los contextos de privación de libertad por parte de los miembros del personal o, incluso, de presos adultos o de adolescentes varones³²⁰.

La Asamblea General de Naciones Unidas, en su Resolución 63/241, sobre Derechos del Niño, condenó todas las formas de violencia contra los niños y las niñas, y exhortaba a los Estados a que: “Atiendan a la dimensión de género de todas las formas de violencia contra los niños e incorporen la perspectiva de género en todas las políticas y medidas que se adopten para proteger a los niños de toda forma de violencia, reconociendo que las niñas y los niños están expuestos a diferentes niveles de riesgo de sufrir diferentes formas de violencia a edades diferentes y en situaciones diferentes”³²¹.

318. La Regla 5 de las *100 Reglas de Brasilia* establece que “todo niño, niña y adolescente debe ser objeto de una especial tutela por parte de los órganos del sistema de justicia en consideración a su desarrollo evolutivo”.

319. *Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas*, Relatoría sobre los Derechos de la Niñez, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011, párr. 437. Vid., también, Regla 13, Reglas de la Habana.

320. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules)*, Penal Reform International, octubre 2013, p. 96.

321. Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 63/241, Derechos del Niño, 13 de marzo de 2009, A/RES/63/241, párr. 27(k). Vid., también, *Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal*, Anexo a la Resolución 65/228, de la Asamblea General de Naciones Unidas, 31 de marzo de 2011, A/RES/65/228.

Los estándares internacionales establecen, como medida de protección esencial, la separación de las niñas y adolescentes de los presos adultos de ambos sexos y de los niños y adolescentes varones³²². Con carácter general, la Observación General N° 10 (2007), del Comité de los Derechos del Niño, advierte que “hay muchas pruebas de que el internamiento de niños en prisiones u otros centros de detención de adultos pone en peligro tanto su seguridad básica y bienestar como su capacidad futura de no reincidencia y de reintegración social”³²³. El propio Comité ha recomendado que, incluso en aquellos países donde las tasas de delincuencia juvenil femenina son bajas, debe asegurarse que se dispone de instalaciones adecuadas separadas de los adultos, sin que en estos casos sea válido argumentar, como pretexto, razones económicas para no dar cumplimiento a esta regla³²⁴.

También, como medida de protección especial, se estatuye que el personal penitenciario sea exclusivamente femenino, por estricta aplicación de la Regla 53 de las RMTR.

El acceso a la educación, formación profesional y a la salud adquieren una singular relevancia³²⁵. La Regla 37 garantiza a las niñas y adolescentes el mismo acceso a la educación y a la formación profesional que los reclusos menores de edad³²⁶.

Las niñas y adolescentes privadas de libertad tienen el mismo derecho de acceso a la salud que cualquier otro menor de edad de la comunidad. El Art. 24.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño les reconoce el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud³²⁷.

Por su parte, la Convención de Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer dispone, en su Art. 12.1, que: “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar,

322. Vid. Art. 37(c) *Convención sobre los Derechos del Niño*; Arts. 10.2(a) y 10.3 PIDCP; Regla 13.4 y 26.3, Reglas de Beijing; Regla 8(d), RMTR. Vid., también, “*Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas*”, Relatoría sobre los Derechos de la Niñez, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011, párr. 422 y ss.

323. *Los Derechos del Niño en la Justicia de Menores*, CRC/C/GC/10, 25 de abril de 2007, párr. 85.

324. Vid. *Neglected needs: Girls in the criminal justice system*, Penal Reform International, London, 2014, p. 9.

325. Vid. Corte IDH, *Caso Instituto de Reeducción del Menor Vs. Paraguay*, Sentencia de 2 de septiembre de 2004, párr. 161.

326. Vid., con mayor detalle, Sección E, Reglas 38-46, *Reglas de la Habana*; Reglas 26.1 y 2 Reglas de Beijing; Reglas 66.1) y 71.5) RMTR También, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, El derecho a la educación de las personas privadas de libertad*, A/HRC/11/8, 2 de abril de 2009, especialmente párr. 37-42. Y Principio XIV, *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad de las Américas*.

327. Vid. Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 15 (2013), sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24), 17 abril 2013, CRC/C/GC/15, párr. 2.

en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia”.

En cumplimiento de estas previsiones, la Regla 38, *in fine* de Bangkok insta a que las niñas y adolescentes privadas de libertad reciban educación sobre la atención a la salud y a que se les reconozca el mismo acceso permanente a servicios de ginecología que a las mujeres adultas.

En la misma Regla se dispone el acceso de las niñas y adolescentes a programas y servicios correspondientes a su edad y género, como los de orientación sobre los problemas de abuso o violencia sexual.

Una especial atención se dedica a las niñas y adolescentes embarazadas o que son madres, pues su encarcelamiento puede tener efectos devastadores para ellas mismas y/o en la propia vida de sus hijos/as. Este colectivo presenta unos altos niveles de vulnerabilidad debido, entre otras razones, a la estigmatización social a la que están sujetas, así como a su inexperiencia en el trato con el embarazo y a la ausencia de instalaciones adecuadas para ellas. Con carácter general, el propio Preámbulo de las Reglas de Bangkok enfatiza que, al dictar sentencia o decidir medidas previas al juicio respecto de una mujer embarazada o de una persona que sea la fuente primaria o única de cuidados de un niño, se debería dar preferencia a medidas no privativas de libertad (Apartado 9).

Pues bien, cuando ello no sea posible, la Regla 39 trata de garantizar que las niñas y adolescentes embarazadas reciban apoyo y atención médica especializada en condiciones equivalentes a las que se presta a las mujeres adultas.

Las anteriores Reglas deben complementarse con las previsiones contenidas en las Reglas 5-18 (Reglas de Bangkok), aplicables, también, a las niñas y adolescentes menores de edad.

Por su parte, la Regla 65 (Reglas de Bangkok) dispone la excepcionalidad de la privación de libertad y la preferencia por medidas alternativas no privativas de libertad³²⁸.

2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas

Las Defensorías Públicas deben prestar una atención especial a este colectivo por la situación de mayor vulnerabilidad en la que se encuentran las niñas y adolescentes privadas de libertad.

328. Vid. Comentarios al Cap. III de este Manual.

Con este fin, se recomienda que las Defensorías Públicas creen un registro específico de niñas y adolescentes detenidas y privadas de libertad, con el fin de dar un seguimiento efectivo a su estado y supervisar las condiciones de privación de libertad, así como mejorar la defensa de sus derechos durante su institucionalización. En el ejercicio de sus funciones, los/las defensores/as públicos/as tomarán en cuenta, con perspectiva de género, las recomendaciones que se hacen en la Guía Regional AIDEF (Reglas 146-149).

Singularmente supervisarán que las niñas y adolescentes privadas de libertad estén separadas de los presos adultos de ambos sexos y de los niños y adolescentes varones. En caso de que esta separación no se cumpla en la práctica instarán, ante las autoridades competentes, las acciones y medidas oportunas para asegurar el efectivo cumplimiento de esta Regla.

Verificarán que las niñas y adolescentes sean supervisadas por personal femenino, que haya sido cuidadosamente seleccionado y que haya recibido capacitación especial para tratar con niñas y adolescentes. Las Defensorías Públicas garantizarán y promoverán la capacitación específica de los/las defensores públicos/as que asistan y defiendan a niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal.

3. Buenas prácticas

Argentina. Ministerio Público de la Defensa. Acceso a la Justicia de Niñas, Niños y Adolescentes. Estrategias y Buenas Prácticas de la Defensa Pública, Buenos Aires, 2011. La Defensoría General de la Nación, en el marco del Acuerdo de Colaboración con UNICEF Oficina de Argentina, impulsó la ejecución de un proyecto encaminado a fortalecer las capacidades de la Defensa Pública para la remoción de los obstáculos en el acceso a la justicia de niñas, niños y adolescentes. Una de las actividades desarrolladas en el marco de este Acuerdo fue la celebración de un Encuentro Nacional de Defensoras y Defensores Públicos Oficiales en el que un grupo de expositores abordaron temas centrales de la práctica cotidiana de la Defensa Pública y las estrategias para lograr mayor efectividad en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Encuentro que tuvo lugar en la ciudad de Buenos Aires, en agosto de 2011. Entre las áreas temáticas abordadas se incluyó la relativa a las Estrategias de la Defensa Pública ante la privación de libertad de Niñas, Niños y Adolescentes en conflicto con la ley penal (pp. 83-112. Las exposiciones de los diferentes panelistas, en donde se intercambiaron experiencias sobre buenas prácticas, fueron publicadas para lograr la mayor difusión posible y servir como insumo estratégico para la labor diaria de las Defensoras y Defensores.

II. Mujeres extranjeras

Este colectivo afronta múltiples situaciones de vulnerabilidad, que colocan a estas mujeres en unas condiciones extremadamente difíciles y duras. El desarraigo local, cultural, lingüístico, las dificultades de acceso a la información, o su exclusión social agravan la situación en que se encuentran las mujeres extranjeras en los contextos de privación de libertad, singularmente cuando no son residentes en el país donde están encarceladas³²⁹.

Estos factores dificultan su integración en el sistema penitenciario y, por tanto, su acceso a los programas que pueden prepararlas de cara a su inserción socio-laboral a su salida de prisión³³⁰.

Regla 53

1. Cuando existan acuerdos bilaterales o multilaterales pertinentes, se estudiará la posibilidad de trasladar lo antes posible a las reclusas extranjeras no residentes a su país de origen, en particular si tienen hijos en él, y cuando ellas lo soliciten o consientan informadamente en ello.
2. En caso de que se deba retirar de la prisión a un niño que viva con una reclusa extranjera no residente, se deberá considerar la posibilidad de reubicar a ese niño en su país de origen, teniendo en cuenta su interés superior y en consulta con la madre.

Regla 66

Se procurará en la medida de lo posible ratificar la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional a fin de aplicar plenamente sus disposiciones para brindar la máxima protección a las víctimas de la trata y evitar la victimización secundaria de muchas extranjeras.

1. Contenido de las Reglas

La Regla 53 es complementaria de la Regla 38 de las RMTR, conforme a la cual: "1) Los reclusos de nacionalidad extranjera gozarán de facilidades adecuadas para comunicarse con sus representantes diplomáticos y consulares. 2) Los reclusos que sean nacionales de Estados que no tengan representación diplomá-

329. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules)*, Penal Reform International, octubre 2013, p. 99.

330. *Normas para la inserción socio-laboral de mujeres privadas penalmente de libertad en América Latina*, Programa EUROsociAL II, diciembre 2014, pp. 13-14.

tica ni consular en el país, así como los refugiados y apátridas, gozarán de las mismas facilidades para dirigirse al representante diplomático del Estado encargado de sus intereses o a cualquier autoridad nacional o internacional que tenga la misión de protegerlos.”³³¹

La Regla 53(1) está dedicada a los traslados de las mujeres condenadas a su país de origen y/o residencia para cumplir allí su condena. Los traslados deben contar siempre con el consentimiento de la mujer. Consentimiento que deberá ser informado³³². Solo cuando la mujer lo solicite o preste su consentimiento debería acordarse el traslado para cumplir la condena. Con ello se trata de evitar que el traslado acabe siendo utilizado como un método de expulsión de extranjeros o como una extradición encubierta³³³.

El traslado será posible cuando ambos países concernidos hayan firmado un tratado o convenio de traslado de condenados/as. El traslado a su país de origen y/o residencia contribuye a aliviar las dificultades adicionales que afrontan las mujeres extranjeras privadas de libertad y favorece su integración socio-laboral. Está especialmente recomendado cuando la mujer tenga familia e hijos/hijas en su país de origen/residencia.

La Regla 53(2) es complemento de lo dispuesto en la Regla 52 (Reglas de Bangkok), comentada con anterioridad. La decisión sobre la separación del niño/a que conviva en el establecimiento carcelario con su madre extranjera no residente privada de libertad deberá tomarse atendiendo al principio de su interés superior. En todo caso, la madre deberá ser siempre consultada con carácter previo. Antes de tomar la decisión deberá ponderarse la posibilidad de reubicar al niño o la niña en su país de origen³³⁴.

Otras Reglas concernidas a tomar en cuenta: Regla 2 (ingreso) y 66 (protección víctimas de trata). Esta última Regla 66 insta a los Estados a ratificar la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional,

331. Vid. Art. 36 Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, 24 de abril de 1963. También, con mayor detalle, Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Milán, 26 de agosto-6 de septiembre de 1985, *Acuerdo modelo sobre el traslado de reclusos extranjeros y recomendaciones sobre el tratamiento de reclusos extranjeros*, A/CONF.121/10, 25 de abril de 1985, párr. 35-40; y Resolución 1998/22, Consejo Económico y Social, *Situación del extranjero en el proceso penal*, en Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal*, pp. 46-47.

332. Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Milán, 26 de agosto-6 de septiembre 1985, *Acuerdo modelo sobre el traslado de reclusos extranjeros y recomendaciones sobre el tratamiento de reclusos extranjeros*, A/CONF.121/10, 25 de abril de 1985, párr. 15.

333. Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Milán, 26 de agosto-6 de septiembre de 1985, *Acuerdo modelo sobre el traslado de reclusos extranjeros y recomendaciones sobre el tratamiento de reclusos extranjeros*, A/CONF.121/10, 25 de abril de 1985, párr. 14 y 16.

334. Vid. comentarios a la Regla 52 (Reglas de Bangkok).

adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, y que entró en vigor el 29 de septiembre de 2003. A septiembre de 2015, la Convención ha sido ratificada por 147 países³³⁵.

La Convención se complementa con tres Protocolos, conocidos como Protocolos de Palermo. El primero es el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que entró en vigor el 25 de diciembre de 2003, y ha sido ratificado por 117 países³³⁶. El Protocolo contiene una serie de disposiciones encaminadas a la asistencia y protección de las víctimas de trata de personas (Arts. 6 y 7). Medidas que, conforme a la Regla 66 de Bangkok deberán ser tenidas en cuenta cuando las mujeres víctimas de trata se encuentren privadas de libertad.

Aunque ciertamente el Protocolo no lo establece de forma expresa, debe advertirse que nunca las mujeres víctimas de trata deberían ser privadas de libertad por la comisión de delitos relacionados con su condición de víctima de trata³³⁷. Por ello, los Estados no deberían arrestar, perseguir, enjuiciar ni encarcelar a las víctimas de trata por delitos cometidos o relacionados con su condición de víctima (por ejemplo, posesión de documentación falsa; entrada ilegal en el país de tránsito o receptor, prostitución, etc.). Aunque ciertamente ello dista de ser así en muchos países, al criminalizar en muchas ocasiones a las mujeres víctimas de trata. Criminalización que agrava su situación de víctima y no toma en cuenta sus circunstancias personales ni la necesidad de especial protección y asistencia por parte de las autoridades.

En todo caso, la Regla 66 obliga, para el caso de mujeres víctimas de trata que se encuentren encarceladas, a adoptar las medidas de asistencia y protección que se establecen en el Protocolo de Palermo.

2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas

Sería recomendable que las Defensorías Públicas de la región elaborasen y aprobasen programas, procedimientos y protocolos de atención específica a las mujeres extranjeras privadas de libertad.

335. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&lang=en.

336. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en.

337. "Principios y Directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas", Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2010, cuyo Principio 7 establece que "Las víctimas de la trata de personas no serán detenidas, acusadas y procesadas por haber entrado o residir ilegalmente en los países de tránsito y destino ni por haber participado en actividades ilícitas en la medida en que esa participación sea consecuencia directa de su situación de tales".

Para una mejor atención del servicio de defensa, resulta recomendable la creación de un registro específico de mujeres extranjeras privadas de libertad, con el fin de dar un seguimiento efectivo a su estado y supervisar las condiciones de privación de libertad, así como mejorar la defensa de sus derechos.

También, se recomienda la implementación de procedimientos específicos de información de sus derechos a las defendidas extranjeras, desde el mismo momento de su detención y durante todo el periodo de duración de la privación de libertad.

Los/las defensores/as públicos/as se asegurarán que sus defendidas han sido informadas de sus derechos en un idioma que comprendan. Para ello velarán para que se garantice su derecho a la asistencia gratuita de un intérprete³³⁸.

Cuando sea procedente, las Defensorías Públicas impulsarán y promoverán, en coordinación con el Poder Judicial, la Fiscalía y los organismos policiales nacionales, la celebración de convenios y protocolos con las embajadas y consulados a fin de garantizar la prestación de servicios gratuitos de traductores e intérpretes.

Se recuerda la necesidad de implementar los procedimientos adecuados para garantizar el cumplimiento de la Regla 128 de la Guía Regional AIDEF, según la cual los/las defensores/as públicos/as se asegurarán que las personas privadas de libertad de nacionalidad extranjera gozan de facilidades adecuadas para comunicarse, cuando así lo soliciten, con sus representantes diplomáticos y consulares³³⁹. Para el caso en que tengan acceso a comunicación telefónica, promoverán que se les facilite el acceso a la comunicación teniendo en cuenta las diferencias horarias con sus países de origen.

Los/las defensores/as públicos/as deberán prestar una atención especial a los procedimientos de traslado de mujeres condenadas a sus países de origen y/o residencia a efectos de cumplimiento de la condena privativa de libertad. Para ello, ofrecerán a sus defendidas el adecuado asesoramiento, orientación y asistencia legal acerca de los requisitos exigidos, el procedimiento y las consecuencias jurídicas del traslado. En ningún caso, generarán en sus defendidas falsas expectativas. Se asegurarán que su defendida prestó su consentimiento expreso al traslado y que fue debidamente informada de sus consecuencias. Verificarán que el consentimiento se prestó voluntariamente y con pleno conocimiento de las consecuencias jurídicas inherentes al traslado. En caso de demora impulsarán su tramitación, informando a sus defendidas del estado del proce-

338. Vid. Regla 162, Guía Regional AIDEF.

339. Vid., también, Regla 161, párr. 2, Guía Regional AIDEF.

dimiento, de las causas de la demora y las acciones o medidas solicitadas. Cuando sea pertinente, los/las defensores/as públicos/as, a través de las vías previstas convencional, legal y reglamentariamente, contactarán con las autoridades competentes del Estado de origen y/o residencia para conocer el estado del procedimiento y agilizar su tramitación. En caso de negativa injustificada o arbitraria al traslado harán uso, con el consentimiento de su defendida, de los medios de impugnación previstos en la legislación nacional.

Las Defensorías Públicas deberán prestar una atención especial a las mujeres extranjeras privadas de libertad que hayan sido víctimas de trata. Para el caso en que se encuentren privadas de libertad verificarán que su detención o prisión no guarda conexión con delitos relacionados con su condición de víctima de trata. De ser así, solicitarán de la autoridad judicial su inmediata puesta en libertad.

Cuando la legislación nacional autorizara su privación de libertad, las Defensorías Públicas deberían proponer, por las vías pertinentes, aquellos cambios o modificaciones legislativas procedentes para evitar su persecución, enjuiciamiento y encarcelamiento. En todo caso, los/las defensores/as instarán ante las autoridades competentes la adopción de las medidas de asistencia y protección de las mujeres víctimas de trata encarceladas que se establecen en el citado Protocolo de Palermo.

3. Buenas prácticas

Perú. Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia. Protocolo para la Defensa Pública relativo al acceso a la justicia de jóvenes y mujeres extranjeras privados de libertad. Protocolo que fue elaborado y aprobado en el marco del Programa EUROsociAL II, en octubre de 2014. El documento identifica las acciones concretas a llevar a cabo por los/las defensores/as públicos/as para una adecuada atención y asistencia a las mujeres extranjeras privadas de libertad, durante las distintas fases del proceso penal, desde su detención policial hasta la ejecución de la pena privativa de libertad. El Protocolo lleva a cabo una serie de recomendaciones específicas cuyos destinatarios son los/las defensores/as, que transcribimos a continuación:

1. La intervención del defensor público en los casos de mujeres extranjeras debe ser inmediata, procurando intervenir en todos los actos de investigación y demás etapas del proceso. De esta manera, evitar posibles abusos y situaciones de indefensión en que pudieran presentarse.

2. Procurar incorporar en los protocolos de actuación del Ministerio Público y Policía Nacional, en aeropuertos y en lugares de tránsito de pasajeros que cuando se detenga a personas de nacionalidades extranjeras en especial mujeres, que no cuenten con defensa privada, se comuniquen de manera inmediata y por el medio más rápido a la Defensa Pública, a efecto de garantizar el derecho a la defensa.
3. Cuando sea procedente el defensor público solicitará el otorgamiento de una Gracia Presidencial en los casos que motivadamente corresponda y de conformidad con la legislación sobre la materia.
4. Los defensores públicos que presten servicios en establecimientos penitenciarios del país, con incidencia de internos de nacionalidades extranjeras preferentemente deberán conocer otro idioma diferente al español, en especial el inglés o francés, a fin de brindar servicios sin limitación por barrera idiomática.
5. Corresponde al defensor público instar a la autoridad judicial, fiscal y penitenciaria, sobre la necesidad de contar con intérpretes, cuando el imputado no hable ni entienda el idioma español. Este derecho se extiende a todos los actos procesales y cumplimiento de la pena relacionados con los derechos del interno. Así tenemos, por ejemplo que el artículo 75 del Reglamento del Código de Ejecución penal establece, que si el interno a quien se atribuye una falta disciplinaria no entiende el idioma castellano, el Consejo Técnico Penitenciario deberá garantizarle la presencia de un intérprete.
6. Para todos los casos de mujeres que no hablen ni entiendan el idioma español, la Defensa Pública deberá contar impresos normalizados e información escrita, tales como cartillas orientadoras sobre cómo ejercitar los derechos dentro del establecimiento penitenciario, el acceso a los servicios consulares, así como cuál es la función de los Defensores Públicos.
7. Los defensores públicos podrán acudir al establecimiento penitenciario con instrumentos de traducción que pudieran facilitar su labor.
8. El defensor público deberá facilitar la comunicación de las internas extranjeras con sus respectivas sedes consulares, para gestionar ayuda económica, apoyo familiar y otras de interés para la interna extranjera, en tanto esta lo autorice.
9. El defensor público podrá realizar el seguimiento respecto a las acciones realizadas por las autoridades diplomáticas a favor de la interna, informando sobre los avances de las gestiones solicitadas.

10. La Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia, puede designar defensores públicos que estén en contacto permanente con las representaciones consulares y con los que mantengan una línea de comunicación directa. En esta materia sería un avance importante la implementación de un área de comunicaciones procesales internacionales en materia de asistencia legal a la interna extranjera privada de libertad en cárceles peruanas.

11. El defensor público ha de velar para que el procedimiento de traslado de personas condenadas dure lo menos posible. Para ello, la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia propiciará el desarrollo de competencias, especializando a sus profesionales en temas vinculados al intercambio y traslados de condenados a pena privativa de libertad efectiva.

12. El defensor público debe prestar especial atención a la situación penal de las mujeres extranjeras con hijos que hubieran superado los tres años de edad y que, por tal razón, tuvieran que abandonar el establecimiento penitenciario y ser internados en albergues públicos, por no contar con otros familiares en el país. Se tendrá muy presente esta realidad para impulsar la aplicación del traslado de personas condenadas a su país de origen o residencia. Igualmente, se podrá recurrir a la institución de la Gracia Presidencial para facilitar la excarcelación y evitar la pérdida de contacto entre madre e hijo.

13. Los defensores públicos deberán informar a las autoridades competentes si alguna extranjera que se encuentre en los Establecimientos Penitenciarios ha sido víctima de alguna amenaza contra su vida e integridad física o si en el país a la que va a ser expulsada hay un conflicto que pudiera afectarle, todo ello conforme a la legislación peruana y al Derecho Internacional, en este caso, deberán informar a la interna extranjera la posibilidad de solicitar asilo o figuras análogas.

14. Proponer a la autoridad penitenciaria, sin afectar las medidas de seguridad, la implementación de servicios de videoconferencias para facilitar la comunicación de las mujeres extranjeras con sus familiares a su país de origen.

15. En tanto se implemente la designación de Defensores Públicos permanentes en aeropuertos y centros de transporte de pasajeros, la Defensa Pública deberá establecer un rol de turno itinerante de Defensores Públicos, con la finalidad de garantizar el debido proceso a las mujeres extranjeras detenidas en flagrancia.

III. Mujeres pertenecientes a grupos minoritarios y a pueblos indígenas

Este colectivo presenta una situación de especial vulnerabilidad como consecuencia de las barreras idiomáticas y culturales, así como la situación de exclusión social en la que se encuentran. Además, los porcentajes de mujeres pertenecientes a comunidades indígenas víctimas de violencia física o sexual suelen ser más elevados³⁴⁰.

Esta situación de vulnerabilidad se proyecta con una especial intensidad en su relación con el sistema de justicia penal³⁴¹. Por ello, en línea con lo que establece la Regla 9, de las “100 Reglas de Brasilia”, debe asegurarse que el trato que recibían por parte de los órganos del sistema de justicia penal sea respetuoso con su dignidad, lengua y tradiciones culturales, prácticas y costumbres³⁴².

La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, ha observado que las mujeres que pertenecen a minorías étnicas y raciales se enfrentan a una tasa de encarcelamiento desproporcionada; ya que los factores estructurales afectan a las causas, consecuencias y condiciones de la detención y a su vulnerabilidad ante dichas situaciones³⁴³.

Regla 54

Las autoridades penitenciarias reconocerán que las reclusas de diversas tradiciones religiosas y culturales tienen distintas necesidades y pueden afrontar múltiples formas de discriminación que les impidan el acceso a programas y servicios que tengan en cuenta su género y cultura. Por ello, deberán prever programas y servicios amplios en que se atiendan esas necesidades, en consulta con las propias reclusas y con los grupos correspondientes.

Regla 55

Se examinarán los servicios de atención anteriores y posteriores a la puesta en libertad, a fin de asegurar que resulten apropiados y accesibles para las reclusas indígenas y las reclusas pertenecientes a determinados grupos étnicos y raciales, en consulta con los grupos correspondientes.

340. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules)*, Penal Reform International, octubre 2013, p. 101.

341. Vid. Núñez Miranda, C.S., *Deshilando condenas, bordando libertades: diez historias de vida (Mujeres indígenas presas por delitos contra la salud en Oaxaca. Narcotráfico, pobreza, justicia y derechos humanos)*.

342. Vid., también, la *Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, A/61/L.67 Add.1, de 13 de septiembre de 2007; Convenio N° 169 OIT sobre “*Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*”, adoptado el 27 de junio de 1989, especialmente Arts. 9, 10 y 12; y Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 11 (2009), *Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención*, CRC/GC/11, 19 de febrero de 2009, párr. 74-77.

343. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, “*Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres*”, 21 de agosto de 2013, párr. 5.

1. Contenido de las Reglas

En muchos países, los sistemas penitenciarios carecen de programas y servicios adecuados para dar respuesta a las necesidades específicas de género, así como también a las necesidades culturales, espirituales y religiosas de las mujeres pertenecientes a grupos minoritarios o pueblos indígenas.

Por ello, la Regla 54 alienta a las autoridades penitenciarias nacionales al establecimiento de tales programas y servicios, con el fin de afrontar las múltiples formas de discriminación que estas mujeres enfrentan en su relación con el sistema de justicia penal.

La elaboración e implementación de tales programas debería hacerse con la participación de las mujeres privadas de libertad, así como de sus propias comunidades de origen.

El mantenimiento y continuidad de los vínculos con sus comunidades de origen resulta vital para estas mujeres, como medio para superar su aislamiento dentro del sistema penitenciario y eliminar el alto nivel de angustia que les genera la ruptura de los vínculos con su comunidad³⁴⁴.

La disposición contenida en la Regla 55 toma en consideración que los requerimientos de integración y apoyo tras la liberación de las mujeres pertenecientes a grupos minoritarios o indígenas son comúnmente diferentes y más intensos que para el caso de mujeres pertenecientes a grupos mayoritarios. La histórica situación de exclusión social, laboral y económica en las que se encuentran los grupos minoritarios y las comunidades indígenas hace que las mujeres pertenecientes a los mismos precisen de programas de ayuda especial en aspectos tan básicos como el alojamiento, el empleo o el acceso a la salud y a la educación, entre otros muchos.

Resulta particularmente aconsejable que las autoridades penitenciarias colaboren con organismos o grupos de la sociedad civil que facilitan apoyo a los grupos minoritarios y a las comunidades indígenas en el acceso a la cultura, a la salud, a la educación, etc., durante el período de transición entre la cárcel y la libertad³⁴⁵.

344. Las mujeres pertenecientes a comunidades indígenas afrontan un mayor riesgo de aislamiento que el resto de las mujeres privadas de libertad, ante las mayores dificultades de comunicación y contacto con sus familiares y comunidades de origen, situadas a largas distancias y, en la mayoría de las veces, altamente empobrecidas: *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules)*, Penal Reform International, octubre 2013, p. 102.

345. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules)*, Penal Reform International, octubre 2013, p. 103.

2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas

Se recuerda la necesidad de implementar, con perspectiva de género, los procedimientos y medidas apropiadas para asegurar la efectividad práctica de las recomendaciones contenidas en las Reglas 153-156 de la Guía Regional AIDEF. Sería recomendable que las Defensorías Públicas establecieran Unidades, Servicios o Coordinaciones especializadas en la atención a este colectivo de mujeres.

Deberían contar con un registro autónomo que incluyera a todas las usuarias de la Defensa Pública pertenecientes a comunidades indígenas, en donde se hicieran constar los datos más relevantes con el objetivo de dar seguimiento particularizado a su situación y ofrecer un servicio de mayor calidad.

Los/las defensores/as incorporados a estos servicios deberían recibir una capacitación específica apropiada en temas de género y en temas indígenas. La Defensoría Pública debería contar, también, con mediadores culturales o facilitadores interculturales adscritos a la Institución.

Sería recomendable, en la medida de lo posible, que las Defensorías Públicas incorporasen a defensores y defensoras de la misma comunidad de origen que sus defendidas y/o que hablasen el mismo idioma o expresión lingüística³⁴⁶. Cuando resulte necesario, los/las defensores/as públicos/as solicitarán de los órganos competentes que a sus defendidas se les nombre un traductor o intérprete en su idioma autóctono. Deberá tomarse en cuenta que las entrevistas con mujeres indígenas se lleven a cabo por defensoras, y no por defensores del sexo masculino, ya que en determinadas culturas se censura que la mujer hable a solas con un hombre.

3. Buenas prácticas

Argentina. Ministerio Público de la Defensa. Acceso a la Justicia de Niñas, Niños y Adolescentes Indígenas. Criterios de actuación para una defensa técnica adecuada, Buenos Aires, 2012. El documento se elaboró en el marco del Acuerdo de Cooperación entre UNICEF Oficina de Argentina y la Defensoría General de la Nación, dentro de su Programa sobre Diversidad Cultural de la Secretaría General de Política Institucional. Su objetivo fue consolidar las herramientas técnicas, conceptuales y prácticas que los/las defensores/as públicos/as necesitan al momento de preparar estrategias jurídicas para superar las dificultades.

346. Vid. Memoria Explicativa Guía Regional AIDEF, p. 128.

tades que se presentan para reclamar el efectivo goce de los derechos de niñas, niños y adolescentes indígenas.

En relación con los derechos de las personas privadas de libertad, el documento hace las siguientes recomendaciones:

“En estos casos, la Defensa debe velar por el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales en el establecimiento donde cumple el encierro. Por eso, debe promover que la persona indígena cuente con la posibilidad de realizar sus prácticas, usos y costumbres en el ámbito de encierro, así como de lograr una adecuada comprensión de las reglas penitenciarias. Además, la Defensa debe procurar que el asistido indígena pueda mantener los lazos con la comunidad a la que pertenece, la que suele residir en zonas rurales distantes de donde se encuentran los institutos penitenciarios o de encierro, factor que obstaculiza el ejercicio de los derechos culturales, afecta a la identidad indígena –agregándole un sufrimiento injustificado– y no contribuye a la reinserción social”.

Argentina. Programa Sobre Diversidad Cultural. Ministerio Público de la Defensa. El Programa sobre Diversidad Cultural funciona en la Defensoría General de la Nación y fue creado por Resolución D.G.N. N° 1290/08, con el objeto de “colaborar con la remoción de barreras estructurales y facilitar el acceso a la justicia de los pueblos indígenas, promoviendo la elaboración de estrategias y proyectos de colaboración y coordinación de actividades para proporcionar una oferta de servicios de información, consulta, derivación y asistencia, que actúe coadyuvando con la función de los defensores públicos oficiales del país e integrando a las distintas instituciones nacionales e internacionales vinculadas con la problemática (sean estas organismos gubernamentales, agencias de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil, universidades o institutos de investigación especializada) que puedan colaborar con la prestación de estos servicios”.

El Programa realiza tareas relacionadas con la temática de los derechos de los pueblos indígenas, desde una perspectiva interdisciplinaria que conjuga bases jurídicas y antropológicas. Específicamente, se brinda asistencia técnica a los/las Defensores/as Públicos/as Oficiales de diferentes jurisdicciones en aquellos casos en los que se ven afectados los derechos de personas o comunidades indígenas, con el objeto de incluir en las acciones judiciales o administrativas correspondientes un enfoque pluralista que respete los estándares de protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Chile. Defensoría Penal Pública. Protocolo de atención a mujeres indígenas extranjeras privadas de libertad en Chile. El citado Protocolo ha sido elaborado en el marco del Programa EUROsociAL II y publicado en agosto de 2015. El objetivo ha sido mejorar las condiciones de reclusión y acceso a la justicia de las mujeres indígenas extranjeras privadas de libertad en la región norte del país: Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta. El Protocolo es una herramienta que orienta la labor de los defensores y defensoras en relación con los pasos a seguir, y los aspectos a tener presente ante casos de imputadas o condenadas mujeres, indígenas extranjeras privadas de libertad. Este, cuenta con un diagnóstico, una caracterización de las usuarias beneficiarias finales, y la situación jurídica a la que se ven enfrentadas, con las problemáticas que enfrentan en razón de su privación de libertad. Sigue una breve reseña de la normativa nacional e internacional aplicable. Se incluye un catálogo de actuaciones y prevenciones dirigidas al defensor y defensora, ordenadas de acuerdo al curso del proceso penal.

Considerando lo anterior, se establecen las condiciones mínimas que deben exigirse en la primera entrevista y audiencia de formalización, cómo debe enfrentarse la etapa de investigación, el juicio y, finalmente, como ejercer los derechos propios de las condenadas privadas de libertad. Sin perjuicio de este orden secuencial, existen cuestiones que atraviesan todo el proceso judicial, como la necesidad de contar con intérpretes y el respeto por las manifestaciones culturales propias.

Paraguay. Ministerio de la Defensa Pública. Asesoría especializada de Pueblos Indígenas. En el mes de febrero del año 2014 se creó esta Asesoría. Entre sus funciones cabe destacar:

- a) el apoyo técnico y asesoramiento a los/las defensores/as en aquellos casos judiciales que involucren a personas de comunidades indígenas;
- b) acompañar las visitas penitenciarias de los/las defensores/as para las entrevistas con indígenas privados de libertad o con adolescentes indígenas que cuentan con medida de internamiento en un centro educativo;
- c) acompañar a los/las defensores/as en las audiencias o diligencias cuando se le requiera.

Para más información véase **Informe de Actividades realizadas por la Asesoría de Pueblos Indígenas de Defensoría General**, que puede consultarse en: http://www.mdp.gov.py/application/files/8214/3748/8918/Pueblos_Indigenas.pdf

IV. Mujeres en prisión preventiva

Como ya se ha indicado en el presente Manual³⁴⁷, el uso excesivo de la prisión preventiva continúa siendo un problema en los países de la región³⁴⁸. Muchos de ellos presentan unas tasas de prisión preventiva ciertamente preocupantes³⁴⁹. Tasas que alcanzan, también, a las mujeres privadas de libertad³⁵⁰.

El uso excesivo de la prisión preventiva es, entre otros factores, una de las causas del hacinamiento que enfrentan los sistemas penitenciarios de la región³⁵¹. Entre otras consecuencias, el hacinamiento de personas privadas de libertad incrementa los niveles de violencia en los contextos de privación de libertad³⁵². Hacinamiento que puede llegar a constituir en sí mismo una forma de trato cruel, inhumano o degradante, violatoria del derecho a la integridad personal y de otros derechos humanos³⁵³.

Consciente de esta situación, la CIDH ha recomendado que los Estados de la región adopten “las medidas judiciales, legislativas, administrativas y de otra índole requeridas para corregir la excesiva aplicación de la prisión preventiva, garantizando que esta medida sea de carácter excepcional y se encuentre limitada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad; evitando así su uso arbitrario, innecesario y desproporcionado. Estos principios deberán guiar siempre la actuación de las autoridades judiciales, con independencia del modelo de sistema penal adoptado por el Estado”³⁵⁴.

Regla 56

Las autoridades pertinentes reconocerán el riesgo especial de maltrato que afrontan las mujeres en prisión preventiva, y adoptarán las medidas adecuadas, de carácter normativo y práctico, para garantizar su seguridad en esa situación (véase también la Regla 58 infra, con respecto a las medidas sustitutivas de la prisión preventiva).

La Regla 56 es complemento de las Reglas 84-93 de las RMTR.

347. Vid. Capítulo III de este Manual.

348. Vid. CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/13, 30 de diciembre de 2013.

349. *Ibidem*, pp. 20-21.

350. *Ibidem*, pp. 22-24. También, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, *Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres*, 21 agosto 2013, párr. 30.

351. CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/13, 30 diciembre 2013, pp. 108-109, párr. 287.

352. *Ibidem*, p. 109, párr. 288.

353. *Ibidem*, p. 109, párr. 290.

354. *Ibidem*, p. 121, párr. 326. A.1.

1. Contenido de la Regla

La Regla 56 de Bangkok es consciente de la situación de especial vulnerabilidad que enfrentan las mujeres en prisión preventiva³⁵⁵. Así, en este tipo de situaciones aumenta el riesgo de maltrato o de ser sometidas a otros tipos de abusos y violencia, incluida la violencia sexual (por ejemplo, para obtener una confesión), como ha sido documentado incluso por el propio Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes³⁵⁶.

Por ello alienta a que las autoridades desarrollen medidas y políticas públicas adecuadas con el propósito de salvaguardar a las mujeres en prisión preventiva de la posibilidad de abuso y maltrato.

Esta Regla debe ser complementada con la disposición contenida en la Regla 58, que urge a los Estados a dar preferencia a medidas alternativas y sustitutivas de la prisión preventiva³⁵⁷. Esta sigue siendo una asignatura pendiente en la mayoría de los países de la región que, como se indicó, enfrentan tasas de prisión preventiva ciertamente muy elevadas. Se impone por tanto un cambio en las legislaciones nacionales, pero también en las interpretaciones y prácticas judiciales, con el objeto de configurar a la prisión preventiva como una medida de aplicación excepcional y de *ultima ratio*.

2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas

Las Defensorías Públicas velarán por el cumplimiento estricto de los estándares internacionales sobre protección de las mujeres en detención o prisión frente a cualquier tipo de abuso o maltrato. Para el caso en que la legislación nacional no establezca garantías suficientes para la prevención del maltrato o abuso, propondrán, a las autoridades legislativas, las recomendaciones y observaciones pertinentes para dar cumplimiento a los estándares internacionales.

Como complemento de las recomendaciones efectuadas en el Capítulo III del presente Manual, los/las defensores/as públicos/as velarán, en particular, para que a las mujeres se les respeten y garanticen los derechos siguientes:

355. El Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, *Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres*, 21 de agosto de 2013, párr. 29, destaca que las detenidas en prisión preventiva pueden tener un contacto limitado con otras reclusas, menos oportunidades de acceso a atención sanitaria, programas de empleo o formación profesional, y también restricciones en el contacto con sus familiares.

356. Vid. *Mujeres privadas de libertad: una guía para el monitoreo con perspectiva de género*, Reforma Penal Internacional (PRI) y Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), 2013, p. 9, nota 24.

357. Vid., también, Capítulo III del presente Manual.

- a) Derecho a un reconocimiento médico inmediato, desde el mismo momento de la detención o privación de libertad. Reconocimiento que deberá ser realizado por profesionales de la salud independientes³⁵⁸.
- b) Derecho de acceso inmediato a un defensor/a³⁵⁹.
- c) Derecho a informar inmediatamente a sus familiares de su detención y a facilitarle la comunicación con ellos³⁶⁰.

También, verificarán que las mujeres estén supervisadas por personal femenino³⁶¹ y que estén separadas de los hombres detenidos³⁶².

En la misma línea que la recomendación efectuada al comentar la Regla 25, se propone que las Defensorías Públicas creen un registro autónomo donde centralicen toda la información sobre alegaciones y denuncias de maltrato y abuso a sus defendidas. La creación de este registro permitiría conocer, entre otras informaciones, los tipos de maltrato más habituales, así como aquellos lugares de detención, custodia o encierro en donde con mayor frecuencia se producen alegaciones o denuncias de maltrato y abuso hacia las mujeres.

La información obtenida resultaría muy valiosa para que las Defensorías Públicas diseñaran estrategias de prevención del maltrato y de persecución eficaz de sus autores.

Los/las defensores/as abogarán en sus intervenciones en el proceso penal, singularmente en los primeros momentos de formalización de la imputación y adopción de medidas cautelares, por la imposición de medidas cautelares personales alternativas a la prisión preventiva, aportando todos aquellos elementos que permitan sostener el carácter desproporcionado y no necesario de esta medida privativa de libertad, introduciendo en sus alegaciones la perspectiva de género.

358. Reglas 24 y 91 RMTR; Regla 6 de las Reglas de Bangkok y Regla 109 de la Guía Regional AIDEF.

359. Regla 93 RMTR. Vid., también, *Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal*, 20 de diciembre de 2012, especialmente Directriz 9, párr. 52, y Reglas 22-28 Guía Regional AIDEF.

360. Regla 92 RMTR.

361. Regla 53 RMTR.

362. Regla 8(a) RMTR.

Capítulo XI. El personal penitenciario y su capacitación

Incorporar la perspectiva de género en las organizaciones es un proceso político a la vez que técnico. Y es un proceso en el que aparecerán fuertes resistencias conscientes o inconscientes que se movilizarán en diferentes niveles, personales e institucionales.

El logro de la equidad entre los géneros precisa que se efectúe una redistribución de recursos y de poder, lo que requiere una negociación de intereses. La estrategia que se limita a dirigir su acción a la satisfacción de las necesidades prácticas se puede quedar en el nivel técnico. Pero cuando se trata de abordar los intereses estratégicos, cuyo logro requiere una transformación de los roles de género tradicionales, es necesario trabajar en el nivel político.

Incorporar la perspectiva de género implica nuevas maneras de idear y enfocar políticas, cambios en la cultura organizativa e institucional orientados a incidir en las estructuras organizacionales.

Es así que resulta de suma importancia que las Reglas de Bangkok destinen un Capítulo a la formación del personal penitenciario, porque sin una adecuada incorporación estratégica de la perspectiva de género en la institución, difícilmente podrá aspirarse a un funcionamiento de los espacios de encierro que contemple las necesidades particulares de las mujeres detenidas.

Regla 29

La capacitación del personal de los centros de reclusión para mujeres deberá ponerlo en condiciones de atender a las necesidades especiales de las reclusas a efectos de su reinserción social, así como de mantener servicios seguros y propicios para cumplir ese objetivo. Las medidas de creación de capacidad para el personal femenino deberán comprender también la posibilidad de acceso a puestos superiores y de responsabilidad primordial en la elaboración de políticas y estrategias para el tratamiento de las reclusas y su atención.

Regla 30

En las instancias superiores de la administración penitenciaria deberá existir el compromiso claro y permanente de prevenir y eliminar la discriminación por razones de género contra el personal femenino.

Regla 31

Se deberán elaborar y aplicar políticas y reglamentos claros sobre el comportamiento del personal penitenciario, a fin de brindar el máximo de protección a las reclusas contra todo tipo de violencia física o verbal motivada por razones de género, así como de abuso y acoso sexual.

Regla 32

El personal penitenciario femenino deberá tener el mismo acceso a la capacitación que sus colegas hombres, y todos los funcionarios que se ocupen de la administración de los centros de reclusión para mujeres recibirán capacitación sobre las cuestiones de género y la necesidad de eliminar la discriminación y el acoso sexual.

Regla 33

1. El personal que deba ocuparse de las reclusas recibirá capacitación relativa a las necesidades específicas de las reclusas y sus derechos humanos.
2. Se impartirá capacitación básica al personal de los centros de reclusión para mujeres sobre las cuestiones principales relativas a su salud, así como sobre primeros auxilios y procedimientos médicos básicos.
3. Cuando se permita que los niños permanezcan en la cárcel con sus madres, se sensibilizará también al personal penitenciario sobre las necesidades de desarrollo del niño y se le impartirán nociones básicas sobre la atención de la salud del niño a fin de que pueda reaccionar correctamente en caso de necesidad y de emergencia.

Regla 34

El currículo de formación del personal penitenciario comprenderá programas de capacitación sobre el VIH. Además de la prevención y el tratamiento del VIH/SIDA y la atención y el apoyo a las pacientes, las cuestiones de género y las relativas a los derechos humanos, con especial hincapié en su relación con el VIH y la estigmatización social y la discriminación que este provoca, formarán parte de ese plan de estudios.

Regla 35

Se capacitará al personal penitenciario para detectar las necesidades de atención de salud mental y el riesgo de lesiones autoinfligidas y suicidio entre las reclusas, así como para prestar asistencia y apoyo y remitir esos casos a especialistas.

1. Contenido de las Reglas

La Regla 53 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, como modo de prevenir abusos sexuales, dispone que los establecimientos de detención para mujeres deberán estar a cargo de una mujer y la atención y supervisión de las mujeres privadas de libertad será efectuada por personal penitenciario femenino. Más aún, indica que ningún hombre del *staff* penitenciario podrá ingresar a las áreas de alojamiento de mujeres si no lo hace acompañado por una mujer penitenciaria.

Por su parte, la Resolución 1/08 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala que “[...] Los lugares de privación de libertad para mujeres, o las secciones de mujeres en los establecimientos mixtos, estarán bajo la dirección de personal femenino. La vigilancia y custodia de las mujeres privadas de libertad será ejercida exclusivamente por personal del sexo femenino, sin perjuicio de que funcionarios con otras capacidades o de otras disciplinas, tales como médicos, profesionales de enseñanza o personal administrativo, puedan ser del sexo masculino [...]”³⁶³.

A partir de esa premisa, las Reglas de Bangkok brindan una guía más exhaustiva respecto de la formación y preparación que deberá tener el personal que se encuentre a cargo de espacios de alojamiento para mujeres, partiendo del reconocimiento del hecho de que, en la mayoría de los países, las mujeres penitenciarias enfrentan una fuerte discriminación en el desarrollo de sus carreras profesionales y que en la medida en que el personal se encuentre debidamente preparado para atender a las necesidades particulares de las mujeres, mayores serán las posibilidades de evitar situaciones de discriminación y violencia para ellas.

En definitiva, se asume claramente a través de estas Reglas, la necesidad de incorporar una perspectiva de género en la función penitenciaria.

La Regla 32 requiere de los Estados que el personal penitenciario femenino cuente con iguales oportunidades que sus pares masculinos para el avance en sus carreras a fin de facilitar y promover que sean mujeres las que dirijan los establecimientos para mujeres. Y más aún, que sean mujeres capaces de hacerlo con perspectiva de género.

Es muy frecuente observar en las prisiones de la región que, aun cuando los sistemas penitenciarios cuentan con personal femenino, pocas son las mujeres

363. CIDH, Resolución 1/08, Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, Principio XX.

que alcanzan roles jerárquicos de decisión, por lo que, aún en aquellos sistemas en que la supervisión de las mujeres se encuentra exclusivamente a cargo de sus pares penitenciarias, las decisiones y diseño de la política institucional respecto de las cárceles de mujeres son adoptadas por hombres, debido en gran medida a percepciones estereotipadas y abierta discriminación.

Así, según indica la Regla 32, todo el personal deberá ser entrenado y capacitado debidamente en cuestiones de género como un modo de comenzar a superar las barreras invisibles –o no tanto– que operan limitando los desarrollos profesionales de las mujeres penitenciarias. Asimismo, asumiendo el hecho de que en muchos centros de detención de mujeres trabajan hombres, todo el personal deberá recibir capacitación sobre las cuestiones de género y sobre la necesidad de eliminar la discriminación y el acoso sexual.

La Regla 33 precisa el contenido de la capacitación que deberá brindarse y asume el hecho de que generalmente es el personal penitenciario quien toma contacto en primer lugar con los problemas de salud de las mujeres privadas de libertad, disponiendo que en el programa de entrenamiento que se diseñe para el personal de los centros de detención de mujeres, se deberán incluir capacidades sobre temas básicos de salud, como primeros auxilios y actuación en situaciones de emergencia y derivación pronta y adecuada al personal médico.

Esta Regla resulta complementada por las Reglas 34 y 35 que disponen capacitar específicamente al personal en temas relativos a VIH y prevención de suicidios y lesiones autoinfligidas.

La Regla 31 incorpora provisiones respecto al uso de la fuerza, y resulta complementaria de la Regla 54 de las RMTR, tomando en cuenta las necesidades específicas de género de las mujeres en su protección contra todo tipo de violencia.

Resulta oportuno recordar también que la ya mencionada Resolución 1/08 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ofrece algunas pautas importantes en lo relativo a la formación del personal penitenciario, señalando que: “El personal deberá ser seleccionado cuidadosamente, teniendo en cuenta su integridad ética y moral, sensibilidad a la diversidad cultural y a las cuestiones de género, capacidad profesional, adecuación personal a la función, y sentido de responsabilidad. Se garantizará que el personal esté integrado por empleados y funcionarios idóneos, de uno y otro sexo, preferentemente con condición de servidores públicos y de carácter civil. Como regla general, se prohibirá que miembros de la Policía o de las Fuerzas Armadas ejerzan funciones de custodia

directa en los establecimientos de las personas privadas de libertad, con la excepción de las instalaciones policiales o militares.”³⁶⁴

2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas

Aquellas Defensorías Públicas que cuentan con mecanismos de monitoreo deberán incorporar en sus prácticas de inspección, la verificación de los planes de formación del personal y las reales posibilidades de desarrollo profesional de las mujeres trabajadoras de los sistemas penitenciarios y de incorporación de la perspectiva de género en la gestión de los establecimientos carcelarios. Algunas de las acciones de diagnóstico que podrán emprenderse son, entre otras, las siguientes:

- a) Verificar si la cuestión de género aparece reflejada a nivel discursivo y en qué medida tal nivel se incorpora en la definición de los problemas y las soluciones que marcan el quehacer y las prácticas cotidianos.
- b) Aplicar el análisis de género para examinar las diferencias entre hombres y mujeres viendo cómo repercuten los factores de protección y riesgo en ambos géneros.
- c) Verificar si existen mecanismos que procuren establecer y entrenar expertos/as en género que faciliten y presten asistencia técnica a los programas y que se encarguen de evaluar y de realizar un seguimiento de lo que se está haciendo en materia de género dentro del sistema penitenciario.
- d) Comprobar el estado de la equidad de género en los programas y proyectos existentes.
- e) A nivel del personal deberá considerarse particularmente: el nivel de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres dentro de la organización penitenciaria; la estructura organizativa y su capacidad para integrar el enfoque de equidad de género; las oportunidades que permiten al personal desarrollar sus capacidades y realizar progresos en la organización; las percepciones del personal a distintos niveles en la organización sobre los temas de género y cómo afectan a su trabajo.
- f) Detectar posibles resistencias al cambio. En este punto debe tenerse en cuenta que la construcción de relaciones más equitativas entre mujeres y hombres es un proceso lento.
- g) Verificar si la planificación de la organización penitenciaria es reactiva, es decir, si concentra su atención en la resolución de problemas detectados o proactiva, si además integra acciones para la construcción futura.

364. CIDH, Resolución 1/08, *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, Principio XX.

h) Comprobar el nivel de coherencia entre los valores que definen la institución y los valores que manifiestan las personas que la integran en materia de equidad de género.

i) Verificar el nivel de visibilidad de los asuntos de equidad de género en los espacios de difusión institucionales, como la página web.

Sería recomendable que las Defensorías Públicas impulsaran la adopción de acuerdos o convenios con la institución responsable del sistema penitenciario con el objetivo de poder participar en los programas de formación y capacitación del personal penitenciario incorporando la perspectiva de género.

3. Buenas prácticas

COMJIB. Programa Modelo de Género en contexto de privación de libertad para Iberoamérica. Los países integrantes de la Conferencia de Ministros de Justicia de Iberoamérica (COMJIB) han aprobado, para sus sistemas penitenciarios, un Programa Modelo de Género en contextos de privación de libertad que pretende brindar a los Estados un marco mínimo de acción para la incorporación de la perspectiva de género en los sistemas penitenciarios.³⁶⁵

El documento afirma que cuando se realizan actividades de trato y tratamiento para mujeres privadas de libertad se deben tener en cuenta dos tipos de factores condicionantes de género: los exógenos, es decir directamente vinculados con la privación de libertad, con la propia administración penitenciaria, y los endógenos que son aquellos que se relacionan de manera específica con la condición de mujer.

También se han definido las correspondientes dificultades, tanto exógenas como endógenas y frente a esas dificultades cuáles son las mejores estrategias o acciones a realizar por los sistemas penitenciarios a fin de contar con un modelo de privación de libertad con enfoque de género que reduzca los conflictos propios del encierro y que a la vez mejore las condiciones de reinserción social de las mujeres alojadas en esos espacios.

Por último, el Programa también está integrado por ejes transversales que permiten desarrollar estrategias particulares para la población más vulnerable (extranjeras y jóvenes adultas, entre otras), la protección concreta de los derechos humanos y un enfoque central sobre la violencia de género. Se trata de un compromiso político asumido por los países integrantes de COMJIB que solo

365. Disponible en: <http://www.comjib.org/publicaciones/programa-regional-de-genero>.

puede considerarse una buena práctica en la medida en que ese compromiso se traduzca en acciones concretas por parte de los respectivos sistemas penitenciarios. Su conocimiento por parte de las Defensorías Públicas de la Región resulta sumamente útil al momento de reclamar justamente la conversión del documento en prácticas penitenciarias concretas.

Capítulo XII. Investigación, planificación, evaluación y sensibilización pública

En el presente Capítulo se analizan las Reglas 67 a 70, agrupadas en dos apartados, siguiendo la estructura establecida en las propias Reglas de Bangkok.

I. Investigación, planificación y evaluación

Regla 67

Se procurará organizar y promover investigaciones exhaustivas y orientadas a los resultados sobre los delitos cometidos por mujeres, las razones que las llevan a entrar en conflicto con el sistema de justicia penal, la repercusión de la criminalización secundaria y el encarcelamiento de las mujeres, las características de las delincuentes, así como programas orientados a reducir la reincidencia de las mujeres, como base para la planificación eficaz, la elaboración de programas y la formulación de políticas destinadas a satisfacer las necesidades de reinserción social de las delincuentes.

Regla 68

Se procurará organizar y promover investigaciones sobre el número de niños afectados por situaciones en que sus madres entren en conflicto con el sistema de justicia penal, en particular su encarcelamiento, y la repercusión de este último en ellos, a fin de contribuir a la formulación de políticas y la elaboración de programas, teniendo en cuenta el interés superior de los niños.

Regla 69

Se procurará examinar, evaluar y dar a conocer periódicamente las tendencias, los problemas y los factores relacionados con la conducta delictiva de las mujeres y la eficacia con que se atiende a las necesidades de reinserción social de las delincuentes y sus hijos, a fin de reducir la estigmatización y las repercusiones negativas que estos sufran por los conflictos de las mujeres con el sistema de justicia penal.

1. Contenido de las Reglas

Las Reglas objeto de comentario reconocen la escasa información disponible acerca de la relación de las mujeres y el sistema de justicia penal. Esta escasez de información –incluida la estadística– es un factor que dificulta enormemente el diseño y elaboración de políticas públicas y la implementación de programas que den una respuesta adecuada y eficaz a las necesidades específicas de las mujeres privadas de libertad.

Se afirma que la utilización de investigaciones como base para la formulación de políticas públicas y estrategias que respondan a las circunstancias específicas de género y a las necesidades de las mujeres privadas de libertad, es un importante mecanismo para la búsqueda de prácticas que avancen en el conocimiento y el desarrollo continuo y la mayor efectividad del sistema de justicia penal, facilitando con ello la integración social de la mujer y dejando de lado, tanto como fuera posible, el impacto negativo sobre sus hijos/hijas menores de edad³⁶⁶.

Se destaca así la importancia de llevar a cabo investigaciones exhaustivas sobre determinadas materias relevantes relacionadas con las mujeres que enfrentan al sistema de justicia penal. Investigaciones cuya finalidad última es servir de insumo para la planificación eficaz, el diseño y elaboración de programas y la formulación de políticas destinadas a satisfacer de forma efectiva las necesidades de género de las mujeres privadas de libertad y asegurar su adecuada inserción social y laboral.

Para garantizar el cumplimiento de las Reglas, los/las legisladores/as nacionales y las autoridades del sistema de justicia penal deberían tomar las medidas necesarias y asignar los recursos suficientes para llevar a cabo investigaciones y la obtención de datos relacionados con las mujeres y sus hijos/as en su relación con el sistema de justicia penal.

El propio texto introductorio a la aprobación de las Reglas de Bangkok invitaba a los Estados Miembros a reunir, mantener, analizar y publicar datos concretos sobre las reclusas y las delincuentes.

Como concreción de esta invitación genérica, las autoridades competentes y los servicios sociales comunitarios deberían recopilar, de forma sistemática y periódica, datos relativos a los delitos cometidos por mujeres, las características de las mujeres infractoras (por ejemplo, nivel de educación y empleo, circunstancias sociales y económicas, nacionalidad, etc.), el número de hijos/as, así

366. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules)*, Penal Reform International, October 2013, p. 110.

como sus edades y circunstancias, singularmente si se encuentran acompañando a sus madres en los centros de privación de libertad o, en su caso, el tipo de medidas alternativas de guarda y custodia adoptadas, entre otros datos e informaciones.

Debería impulsarse la realización de investigaciones empíricas sobre, entre otras materias, los factores que llevan a las mujeres a cometer delitos, las causas de su encarcelamiento, el impacto que la prisión y las medidas no privativas de libertad tienen sobre las mujeres, así como el impacto que el encarcelamiento de sus madres tiene sobre los/las hijos/as menores de edad.

Otras áreas donde debe mejorarse la obtención de información empírica con fines de planificación son aquellas relativas a las necesidades de salud de las mujeres, en particular sus necesidades de salud mental, drogodependencias y resultados de los tratamientos y las tasas de reincidencia después de la liberación.

También, debería impulsarse la investigación en relación a categorías especiales de mujeres privadas de libertad, incluyendo, entre otros aspectos, sus orígenes, formación, el impacto de la prisión y de las medidas no privativas de libertad, sus necesidades especiales, y en qué medida las mismas son tomadas en cuenta y abordadas por las autoridades penitenciarias.

Deberían evaluarse periódicamente los resultados de las políticas y programas implementados, con el fin de mejorarlos, o modificarlos o cambiarlos cuando sea necesario y promover la difusión de las buenas prácticas³⁶⁷.

2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas

Las Defensorías Públicas de la región, en cuanto actor clave del sistema de justicia penal, son también destinatarias de las anteriores Reglas.

Con el fin de dar cumplimiento a las mismas, deberán proyectar, impulsar y promover:

a) La obtención y recopilación sistematizada de datos que incluya toda aquella información que sea relevante acerca de las mujeres privadas de libertad. Datos que deberán ser periódicamente revisados y actualizados.

367. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules)*, Penal Reform International, octubre 2013, p. 110.

Los/las defensores/as deberán obtener estos datos, entre otras vías, durante las entrevistas individuales que mantengan con sus defendidas o mediante la realización de encuestas de población penitenciaria.

La información obtenida y recopilada deberá respetar la confidencialidad, anonimizando a las mujeres que participen de la investigación empírica.

b) La realización de trabajos de investigación acerca de las mujeres que entran en conflicto con el sistema de justicia penal, así como sobre sus hijos/as, en relación, entre otras, con las materias y áreas que se señalan específicamente en las Reglas antes comentadas³⁶⁸. Trabajos que, para que tengan impacto real, deberían tener base empírica.

Para ello las Defensorías Públicas deberían impulsar la firma de convenios y acuerdos con instituciones públicas o privadas (Universidades, ONG's, etc.) para la realización de tales trabajos de investigación.

Los resultados de los trabajos de investigación deberían ser dados a conocer tanto a las autoridades como a la sociedad en general.

Las buenas prácticas implementadas por las Defensorías Públicas, como consecuencia de los resultados obtenidos, deberían ser replicadas y difundidas, tanto a nivel nacional como regional³⁶⁹.

La información obtenida y los trabajos realizados serán tomados en cuenta por las Defensorías Públicas para la formulación de recomendaciones, observaciones y propuestas a las autoridades competentes, con el fin de mejorar las políticas y programas existentes o, en su caso, modificarlos o cambiarlos, cuando se observe que no dan respuesta adecuada a las necesidades específicas de las mujeres.

3. Buenas prácticas

Argentina. La Defensoría General de la Nación, en colaboración con el Cornell Law School's Avon Global Center for Women and Justice and International Human Rights Clinic y the University of Chicago Law School International Human

368. En la Declaración del II Encuentro de Defensas Públicas Iberoamericanas y I Encuentro de Sistemas Penitenciarios, "Por una Justicia de Género", San José de Costa Rica, 2013, se acordó realizar investigaciones y evaluaciones para facilitar la implementación y aplicación de las Reglas de Bangkok (Acuerdo décimo segundo).

369. Vid. Regla 61 Guía Regional AIDEF. Por su parte, la Regla 166 Guía Regional AIDEF, recomendaba la creación de un Observatorio Regional de buenas prácticas, entre cuyas funciones se menciona, en la letra b): "Dar difusión y divulgación a las buenas prácticas existentes en la región acerca de las funciones de las Defensorías Públicas Oficiales en la protección de las personas privadas de libertad, compartiendo las diferentes experiencias nacionales".

Rights Clinic, elaboraron el **Informe Mujeres en Prisión en Argentina: Causas, Condiciones y Consecuencias**, Mayo 2013. El propósito del estudio fue determinar las causas del aumento del encarcelamiento de mujeres en Argentina, evaluar si sus condiciones de privación de libertad cumplían con las normas nacionales e internacionales aplicables, y analizar las políticas que Argentina ha adoptado para mitigar las consecuencias sobre los/las niños/as de la privación de libertad de las mujeres. Su elaboración se basó en una extensa investigación que incluyó la búsqueda de documentación, entrevistas a expertos (jueces, fiscales, defensores, académicos y miembros de la sociedad civil) y a mujeres en prisión y una encuesta realizada a casi el 30% de las mujeres alojadas en las cárceles federales. Se utilizó un modelo de Encuesta General sobre Población Carcelaria (Anexo I), que contestaron 246 mujeres privadas de libertad, así como un modelo de Encuesta sobre Programa de Cohabitación (Anexo 2), que contestaron 26 mujeres que residían en las cárceles con sus niños/as. Se llevaron a cabo visitas carcelarias en dos centros de prisión de mujeres en Buenos Aires. El informe analiza cuidadosamente los temas desde la óptica del derecho internacional y nacional, subraya las buenas prácticas argentinas en el área de mujeres privadas de libertad, con el fin de compartirlas y divulgarlas, e identifica las debilidades y las mejoras pendientes de realizar. El informe incorpora una serie de recomendaciones para la reforma de las políticas en Argentina.

Chile. Defensa Penal Pública. Publicación y difusión de diferentes estudios que hacen referencia al problema de género en el ámbito del proceso penal, (todos disponibles en http://www.dpp.cl/pag/88/252/defensa_de_genero):

(i) *Defensa de mujeres en el nuevo sistema procesal penal.* Estudios y Capacitación N° 4. Centro de Documentación Defensoría Penal Pública. Diciembre, 2005. La publicación trata, entre otras materias, cuestiones sobre criminología feminista, las condiciones especiales de la mujer, material estadístico sobre los delitos cometidos por mujeres y las diferentes estrategias que pueden seguirse para brindar una defensa especializada desde la perspectiva de género.

(ii) *La defensa de casos de violencia intrafamiliar.* Estudios y Capacitación N° 5. Centro de Documentación Defensoría Penal Pública. Octubre, 2007. El estudio contiene una serie de datos desagregados por región sobre la violencia intrafamiliar en Chile. Esta materia incumbe también a la cuestión de género.

(iii) *Evaluación de las concepciones de género de los/as defensores/as penales públicos.* Estudios y Capacitación N° 6. Centro de Documentación Defensoría Penal Pública. Octubre, 2009. Tal como señala el título de este proyecto, su contenido trata de las concepciones de género en la Defensoría Penal Pública.

Aborda un sin número de materias sobre la defensa penal desde un enfoque de género como, por ejemplo, la ubicación del derecho penal frente al género y las diferencias existentes entre hombres y mujeres. Algunas de estas últimas se vinculan con las condiciones sociales, la maternidad, la familia y sus integrantes, la violencia intrafamiliar, etc. La contribución contempla un capítulo entero dedicado exclusivamente a desarrollar las buenas prácticas para la Defensoría Penal Pública desde una perspectiva de género (páginas 86 y ss.).

(iv) ***Los parricidios y homicidios imputados a mujeres. Estudios y Capacitación N° 7. Centro de Documentación Defensoría Penal Pública. Septiembre, 2011.***

Este estudio buscó establecer un diagnóstico sobre los patrones de género existentes en los delitos en contra de la vida por mujeres. Se descubrió que en una parte importante de estos delitos existía un patrón de autodefensa en contra de la persona que ejercía violencia en contra de ella, de manera que la muerte era una forma de autodefensa de la mujer. Se establecieron buenas prácticas de defensa y sugerencias de alegaciones y peritajes requeridos en este tipo de casos.

v) ***Mujeres y sistema penal, 93. La revista de la Defensoría Penal Pública. Diciembre, 2014.*** Se trata de un número de divulgación que contiene diferentes artículos académicos que tratan el problema en torno al género y el sistema penal.

La Defensoría Penal publica cuatrimestralmente un **informe estadístico** en el que se recopila toda la información acerca de las causas atendidas por la Defensoría y para facilitar la realización de estudios y visualización de la situación de las mujeres en el proceso penal. Toda la información es desagregada por sexo. Estos informes se encuentran disponibles en la página web institucional: <http://www.dpp.cl/pag/116/45/estadisticas>.

Costa Rica. La **Defensa Pública** de Costa Rica desarrolló a partir de abril de 2012, un **estudio sobre el perfil de la población femenina privada de libertad** que determinó que las mujeres en prisión por el delito de introducción de droga a centros carcelarios carecían de oportunidades de superación personal y de proyectos de vida que facilitarían la reinserción en sus familias y en la sociedad una vez recuperaran la libertad.

El objetivo del estudio fue establecer cuáles son los requerimientos esenciales de las mujeres privadas de libertad y, a partir de los resultados arrojados, realizar acciones positivas de apoyo y protección de los derechos humanos de estas mujeres a través de diferentes acciones. Ejemplo de ello es que este estudio sirvió de base a la introducción del artículo 77 bis, por Ley 9161 de "Reforma a la

Ley Sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso No Autorizado, Actividades Conexas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo”, constituyendo un importante insumo en la discusión así como en el diseño y operatividad de la Red de Derivación para la atención de las necesidades de estas mujeres y de sus familiares dependientes en situaciones de vulnerabilidad que ya fuera mencionada en este Manual.

Brasil. Proyecto “Mulheres Encarceradas”. El Proyecto “Mulheres Encarceradas” es una iniciativa de la **Defensoría Pública del Estado de São Paulo** junto con la Secretaría Especial de Políticas para Mujeres de la Presidencia de la República y tuvo como objetivo atender, en un año, cerca de 11 mil mujeres privadas de libertad. El Proyecto, desarrollado por 83 defensores/as públicos/as, consistió en entrevistar a cerca de 5.700 mujeres en 36 prisiones. Además de brindar asesoramiento a esas mujeres, la iniciativa tuvo como objeto la aplicación del cuestionario “El perfil de la mujer presa en el Estado de São Paulo” que procura investigar las características de la población femenina privada de libertad. Es una propuesta inédita en el Estado que podrá contribuir al diseño y planificación de políticas públicas que se correspondan de mejor forma con la realidad en que se encuentran las mujeres privadas de libertad.³⁷⁰

II. Sensibilización pública, intercambio de información y capacitación

Regla 70

1. Se informará a los medios de comunicación y al público sobre las razones por las que las mujeres pueden verse en conflicto con el sistema de justicia penal y sobre las maneras más eficaces de reaccionar ante ello, a fin de posibilitar la reinserción social de las mujeres, teniendo presentes el interés superior de sus hijos.
2. La publicación y difusión de investigaciones y ejemplos de buenas prácticas formarán parte integrante de políticas orientadas a mejorar los resultados y la equidad de las medidas de justicia penal relativas a las delincuentes y sus hijos.
3. Los medios de información, el público y los profesionales que se ocupen de cuestiones relativas a las reclusas y las delincuentes recibirán periódicamente información concreta sobre las cuestiones abarcadas en las presentes reglas y su aplicación.
4. Se elaborarán y ejecutarán programas de capacitación sobre las presentes reglas y las conclusiones de las investigaciones, destinados a los funcionarios pertinentes de la justicia penal, a fin de sensibilizarlos sobre las disposiciones contenidas en ellas.

370. Para más detalles sobre el Programa Vid. <http://www.premioinnovare.com.br/praticas/projeto-mulheres-encarceradas/>

1. Contenido de la Regla

La Regla 70 parte como premisa básica de la constatación que la sociedad en general desconoce, en la mayoría de las ocasiones, las circunstancias que deben enfrentar las mujeres en conflicto con el sistema de justicia penal, y la situación de especial vulnerabilidad en que se encuentran, así como el impacto altamente negativo que genera su situación de privación de libertad, tanto para las propias mujeres como para sus hijos/as menores de edad y sus familias.

Por ello, una adecuada información acerca de las causas que llevan a las mujeres a infringir la ley penal, así como las consecuencias que provoca su encarcelamiento y el impacto que el mismo tiene en sus hijos/as menores de edad, puede contribuir de forma decisiva a apoyar los esfuerzos encaminados a minimizar, en la medida de lo posible, el encarcelamiento de las mujeres, según recomiendan las propias Reglas de Bangkok³⁷¹.

Una forma de sensibilización, en línea con lo afirmado con anterioridad, es dar difusión pública a las conclusiones y resultados de los trabajos de investigación relacionados con las mujeres privadas de libertad y los retos que enfrentan en el sistema de justicia penal, así como la divulgación de las buenas prácticas observadas.

Precisamente, uno de los objetivos del presente Manual es dar a conocer las buenas prácticas observadas por las Defensorías Públicas Oficiales de la región en el ámbito de las mujeres privadas de libertad, con el fin de lograr su máxima difusión y su réplica a nivel regional.

Otra área clave, que destaca la Regla 70 (4), es la necesidad de sensibilizar y capacitar a todos los operadores del sistema de justicia penal, a fin de aumentar la comprensión acerca de las causas que colocan a las mujeres privadas de libertad en una situación de especial vulnerabilidad y asegurar, por tanto, que las respuestas que se dan desde el sistema de justicia penal tomen en cuenta sus específicas necesidades de género, así como el mejor interés de los hijos/as menores de edad³⁷².

371. *Guidance Document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules)*, Penal Reform International, octubre 2013, p. 111.

372. *Ibidem*.

2. Estrategias de actuación de las Defensorías Públicas

Con el fin de dar cumplimiento al contenido de la Regla 70, se recomienda que las Defensorías Públicas de la región implementen estrategias de difusión y divulgación de las Reglas de Bangkok, con el fin de sensibilización de las autoridades, los operadores del sistema de justicia penal y de la opinión pública³⁷³, así como estrategias de capacitación de sus defensores/as.

Deberían, también, divulgar y ofrecer información accesible y comprensible sobre las disposiciones de las Reglas de Bangkok entre sus usuarias, con el fin de facilitar y promover el ejercicio de sus derechos³⁷⁴.

A. Estrategias de sensibilización, difusión y divulgación. En esta área se recomienda:

1º. La publicación y difusión de los trabajos de investigación relacionados con las mujeres que enfrentan el sistema de justicia penal.

2º. La difusión de las actuaciones y buenas prácticas implementadas en defensa de los derechos de las mujeres que enfrentan el sistema de justicia penal.

Sería recomendable que las Defensorías Públicas de la región promovieran el intercambio de buenas prácticas a nivel nacional, para lograr su consolidación en el ámbito regional³⁷⁵. Una buena oportunidad la ofrece la difusión y divulgación del presente Manual, tanto en el ámbito nacional como regional.

Para llevar a cabo estas estrategias de difusión y divulgación, las Defensorías Públicas utilizarán todas aquellas vías que estimen oportunas: difusión a través de la propia página web de la Defensoría Pública, redacción y difusión de notas de prensa, edición y divulgación de videos, etc.

Con el fin de dar mayor cobertura a la difusión de la información es recomendable que las Defensorías Públicas colaboren estrechamente con las propias autoridades penitenciarias, así como, entre otros, con Universidades, expertos y ONG's que trabajan en el ámbito de la protección de los derechos de las mujeres³⁷⁶.

373. En la *Declaración del II Encuentro de Defensas Públicas Iberoamericanas y I Encuentro de Sistemas Penitenciarios*, "Por una Justicia de Género", San José de Costa Rica, 2013, se acordó divulgar las Reglas de Bangkok al personal de la Defensa Pública y Sistema Penitenciario, a las mujeres en conflicto con la ley y a la opinión pública (Acuerdo sexto).
374. Vid. Reglas 52-54 Guía Regional AIDEF. También, la citada *Declaración del II Encuentro de Defensas Públicas Iberoamericanas y I Encuentro de Sistemas Penitenciarios*, "Por una Justicia de Género", San José de Costa Rica, 2013, (Acuerdos sexto y séptimo).

375. Vid. Regla 166, Guía Regional AIDEF.

376. Vid. Regla 55 Guía Regional AIDEF.

B. Estrategias de capacitación y formación. En esta área, como complemento y desarrollo de lo previsto en las Reglas 60 y 61 Guía Regional AIDEF, se recomienda:

1º. La introducción de la perspectiva de género en los programas de capacitación de las Defensorías Públicas.

2º. La introducción en los programas de capacitación de las Defensorías Públicas de las disposiciones contenidas en las Reglas de Bangkok.

3º. El diseño e implementación de programas específicos de capacitación de los/las defensores/as sobre las Reglas de Bangkok³⁷⁷.

Sería recomendable que las Defensorías Públicas promovieran la colaboración con otras instituciones públicas o privadas, así como con Universidades y ONG's en el diseño, desarrollo y ejecución de programas específicos de capacitación y especialización en las Reglas de Bangkok, con la participación de otros operadores del sistema de justicia penal (jueces, fiscales, policías, autoridades y personal penitenciario, etc.), así como de la sociedad civil.

Sería conveniente dar la mayor difusión y divulgación posible a las ponencias y conclusiones adoptadas en las diferentes actividades de capacitación (cursos, jornadas, seminarios, etc.) organizadas y/o con participación de las Defensorías Públicas.

3. Buenas prácticas

Paraguay. El Ministerio de la Defensa Pública organizó el **Seminario Internacional “Reglas de Bangkok en el Sistema de Justicia y la Defensa Pública: Seguridad, Paz y Justicia”**, con el apoyo de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEF) y el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM). El mismo se realizó en la Ciudad de Asunción, entre los días 4, 5 y 6 de marzo del año 2015. Entre sus conclusiones se acordó como estrategia la difusión de las Reglas de Bangkok, mediante su incorporación a los programas de capacitación y formación de las Escuelas y Unidades de Formación de las Defensorías Públicas de la región y la celebración de seminarios específicos sobre sus disposiciones.

377. En la Declaración del *II Encuentro de Defensas Públicas Iberoamericanas y I Encuentro de Sistemas Penitenciarios*, “Por una Justicia de Género”, San José de Costa Rica, 2013, se acordó capacitar en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres, con especial énfasis en las Reglas de Bangkok, desde una perspectiva de género, desarrollando programas curriculares, material didáctico y facilitando procesos a quienes realizan funciones en la Defensa Pública y el sistema penitenciario (Acuerdo tercero).

