

RESUMEN INFORMATIVO SOBRE LAS REGLAS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL TRATAMIENTO DE LAS RECLUSAS Y MEDIDAS NO PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD PARA LAS MUJERES DELINCUENTES ('REGLAS DE BANGKOK')

Contenido

- Introducción
- Por qué son necesarias las Reglas de Bangkok
- Contenido de las Reglas
- Implementación de las Reglas
- Recursos
- Antecedentes de la aprobación de las 'Reglas de Bangkok'

Introducción

El 21 de diciembre de 2010, la Asamblea General (AG) de la ONU dio un paso importante hacia satisfacer las necesidades y características de las mujeres dentro del sistema de justicia penal. Al aprobar la Resolución A/RES/65/229 sin votación, la AG aprobó las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delinquentes (conocidas como 'Reglas de Bangkok', en reconocimiento al liderazgo asumido por el gobierno de Tailandia, bajo mandato de Su Alteza Real, la Princesa Bajrakitiyabha, en cuanto a su promoción y aprobación). Dichas reglas complementan, más no sustituyen, a las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos y a las Reglas mínimas uniformes de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad ('Reglas de Tokio').

Las niñas (personas de sexo femenino menores de 18 años), de conformidad con la Convención de los Derechos de la Niñez, deberán beneficiarse de estipulaciones y protecciones adicionales adecuadas a su edad, pero en el presente resumen y en las Reglas mismas se reconoce que en tanto no se logre dicha aspiración, las más altas protecciones concedidas en virtud de las Reglas se aplicarán también a las niñas.

Para conocer los antecedentes de la aprobación de las Reglas, véase el Apéndice del presente documento.

Al redactar este escrito, el texto de la Resolución 65/229 de la AG no está aún disponible; más, el texto completo de las Reglas tal como lo aprobara el Tercer Comité de la AG en octubre de 2010, puede consultarse en los seis idiomas de la ONU, aquí: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/C.3/65/L.5>

El Comentario de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) no forma parte de las Reglas de Bangkok, pero representa una colección de mejores prácticas internacionales que los países podrían tomar en cuenta como información antecedente y guía al implementar lo estipulado en las Reglas. Al redactar este escrito, el Comentario no está aún disponible en el sitio web externo de la UNODC, sin embargo, sí está disponible el borrador, en el sitio web de PRI: http://www.penalreform.org/files/Commentaries_Draft_UN_rules_for_the_treatment_of_women_prisoners.doc (inglés)

PRI y QUNO participaron en el desarrollo de las reglas y acogen con alegría el resultado. Con el presente resumen informativo, esperamos motivar la divulgación e implementación de las Reglas.

La Representación Cuáquera ante la ONU (QUNO) representa al Comité Mundial de Consulta de los Amigos (cuáqueros), organización internacional no gubernamental con Estatus Consultivo General en las Naciones Unidas, y cuya labor es promover la paz y la justicia, preocupaciones de los Amigos (cuáqueros) de todo el mundo.

Contacto: Rachel Brett, rbrett@quano.ch

Penal Reform International (PRI) es una organización no gubernamental, basada en membresía, con Estatus Consultivo Especial en la ONU y cuya labor es promover la reforma del sistema de justicia penal en todo el mundo.

Contacto: Mary Murphy, mmurphy@penalreform.org



2

Por qué son necesarias las Reglas de Bangkok

Las mujeres (y las niñas) conforman una minoría entre los presos del mundo; se calcula que constituyen aproximadamente entre el 2 y el 9% de la población de los reclusorios nacionales. Por esta y otras razones relacionadas con la condición y posición de las mujeres en los ámbitos nacionales e internacional, lo que ha sucedido es una tendencia dentro del sistema penal en donde no se han reconocido o han sido poco entendidas las características y necesidades de las mujeres dentro de ese sistema; quedando así, en gran medida, insatisfechas. Las mismas Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, aprobadas hace más de 50 años, reflejan esas carencias.

Entre tanto, el número de mujeres encarceladas ha aumentado significativamente en algunos países, y a una tasa mayor que el número de hombres. (La cantidad de mujeres en las cárceles del mundo al momento de elaborar el presente escrito es de aproximadamente medio millón. Por supuesto que muchas detenciones, y en particular las de corto plazo, pueden no estar registradas en esta cifra). El aumento se atribuye en gran medida a que los Estados han adoptado reacciones más severas ante los delitos no violentos por los cuáles comúnmente se detiene a las mujeres (delitos contra la propiedad y los relacionados con drogas, tipificados en muchas administraciones como faltas o delitos menores). La mayoría de esas mujeres comúnmente provienen de comunidades y grupos en desventaja.

Son muchos los problemas que acompañan y caracterizan la situación de las mujeres dentro del sistema de justicia penal, y particularmente en relación con la detención. Las extranjeras, como sucede también a las mujeres de otros grupos en desventaja, vivirán dificultades particulares dentro del sistema de justicia penal, y en particular en el reclusorio. Puede ser que algunos de estos problemas se apliquen también en mayor o menor medida a los hombres. Los problemas que dan origen a las Reglas de Bangkok incluyen, entre otros, los siguientes:

- **Pocas cárceles para mujeres, y su ubicación alejada del hogar, familia y amistades**

El reducido número de reclusas de sexo femenino generalmente se traduce en menos cárceles para mujeres y niñas, y por tanto, su ubicación a mayor

distancia de sus hogares y familias. Cuando lo anterior se suma a la falta de medios de transporte adecuados, falta de medios adecuados para que puedan comunicarse y recibir visitas, la desigualdad de las familias pobres y el desigual acceso de la mujer dentro de la familia a los recursos, el mantener contacto con familiares (entre ellos, niños y niñas dependientes) y el mundo externo puede ser difícil o, incluso, imposible. Ello provoca aislamiento, lo que a su vez tendrá graves consecuencias sociales y psicológicas. Cuando no es posible dedicar recursos a construir cárceles para mujeres, puede darse la situación de que a las mujeres se les aloje en anexos de los reclusorios de hombres, por lo general, pobremente separadas de la población masculina, y expuestas al peligro de sufrir abusos psicológicos y físicos. Estas circunstancias que afectarían a los hombres en cuanto a la falta de instalaciones adecuadas para recibir visitas por efecto de la sobrepoblación, afectará también a las mujeres en los anexos del penal de hombres, pero con consecuencias diferentes.

- **Problemas relacionados con el cuidado de los menores dependientes que residen fuera de la cárcel**

Las investigaciones demuestran que muchas reclusas son las únicas y principales cuidadoras de los niños y niñas pequeños, además de tener otras responsabilidades familiares. Los efectos, incluso de un período de reclusión breve, pueden ser particularmente devastadores para una mujer (y sus hijos e hijas dependientes) si es ella la única o principal cuidadora de los mismos. En muchos países, las mujeres, incluso aquellas con hijos/as en edad dependiente, quedan en alto riesgo de perder su vivienda y empleo tras ser detenidas. Cuando sus niños/as han quedado al cuidado del gobierno o de otra persona, por lo común, la madre no puede reclamar la custodia a menos que demuestre que cuenta con una vivienda y medios para mantener a su familia. Esto puede provocar la ruptura duradera o incluso permanente del núcleo familiar.

- **Problemas para cuidar de sus hijos/as dependientes que residen en la cárcel**

Por necesidad, o en un intento por aliviar los efectos traumáticos y de largo plazo provocados a los infantes por la separación de sus madres, la mayoría de las

administraciones tienen estipulaciones para que los y las menores, en particular, bebés, se queden con la madre en donde ella se encuentra detenida. Ni siquiera las cárceles mejor financiadas pueden, en general, proporcionar un ambiente apropiado a los niños y niñas desde el punto de vista físico y psicológico. En las prisiones con menos recursos existe una serie de riesgos para los niños y niñas que amenazan su bienestar. En cualquier caso, no hay posibilidad de que las mujeres retengan a sus niños/as después de cierto número estipulado de meses o años. Puede ser que para las mujeres no existan sanciones o medidas no privativas de la libertad; de haberlas, puede ser que estén pobremente adaptadas a las circunstancias y responsabilidades de las mujeres como cuidadoras.

- **Una mayor vulnerabilidad de las mujeres a ser objeto de abusos psicológicos y físicos.**

En algunos países, los problemas para reclutar, capacitar y vigilar a los oficiales provocan que las mujeres bajo su cuidado sufran abusos. Dichos abusos pueden ir desde la humillación verbal hasta la violación sexual. La violación sexual, y la 'transacción' sexual como medio para sobrevivir, dejan más que huellas psicológicas; aumentan, además el riesgo de embarazos no deseados, VIH y otras enfermedades de transmisión sanguínea. El impacto que los cacheos al desnudo, incluso los rutinarios, tienen en las mujeres es desproporcionadamente mayor que en los hombres. Ello se debe a que en muchos países las mujeres detenidas, como grupo, presentan un mayor índice de haber sufrido ataque sexual previo que la comunidad en general y que sus contrapartes de sexo masculino. Las mujeres que han crecido con una formación cultural o religiosa que subraya la modestia, encontrarán el cacheo al desnudo particularmente degradante y traumático. La menstruación y el embarazo afectan también la vivencia de las mujeres durante los cacheos. Dichos problemas se acrecientan cuando las mujeres son encerradas en instalaciones compartidas con hombres, particularmente, cuando no existe personal de vigilancia femenino, o éste es insuficiente. En dichos casos el sólo hecho del cacheo las expone a ser agredidas sexualmente por los guardias e incluso por los presos de sexo masculino.

- **Una mayor vulnerabilidad en las mujeres a la autolesión y el suicidio**

Las mujeres, especialmente aquellas que son principales cuidadoras de sus hijos/as y familiares, y que son, además, analfabetas, pobres y/o que han

sido víctimas de violencia, se sienten particularmente vulnerables al ingresar a la cárcel. Puede que no conozcan bien sus derechos legales y que estén extremadamente afligidas, no sólo por lo que les está sucediendo a ellas, sino por el impacto que su detención tendrá sobre los hijos/as que de ella dependen. Lo anterior puede colocar a las mujeres en particular riesgo de autolesión o suicidio durante el período inmediatamente posterior a su admisión en el penal.

- **Retos particulares en torno a cubrir sus necesidades de salud y acordes a las características físicas**

Las mujeres reclusas comúnmente se encuentran a sí mismas dentro de un sistema para hombres y administrado por hombres. Como resultado de ello, es frecuente que sus necesidades específicas de salud e higiene no sean tomadas en cuenta de manera apropiada (por extensión, tampoco las de los niños/as que las acompañan). Si bien la falta de higiene afecta tanto a los hombres como a las mujeres detenidos, las mujeres son especialmente vulnerables a los riesgos presentados por dichas condiciones durante la menstruación y durante y después del embarazo. En muchos países, el pobre acceso a cuidados prenatales y posnatales de la comunidad probablemente se refleje en un aún peor acceso para las detenidas, con falta de recursos de todo tipo. También se da la falta de conciencia entre los administradores en torno a que las necesidades de salud reproductiva varían según la edad y situación de la mujer. Además, las investigaciones demuestran que en algunos países más mujeres reclusas que hombres reclusos son consumidoras de drogas, y también son más las mujeres infectadas por el VIH y el SIDA. Dado que es particularmente común entre las reclusas haber sufrido violencia, incluyendo violencia sexual, es posible que no se estén tomando en cuenta las muchas consecuencias psicológicas, sexuales y de salud reproductiva a corto y a largo plazo para estas mujeres.

- **Desventaja económica y social, menor acceso a la justicia**

Por lo común, la delincuencia y el encarcelamiento de las mujeres están íntimamente ligados a su desventaja económica y social. En algunas sociedades, las mujeres tienen menor acceso que los hombres a la educación y también, menos derechos legales. En muchos países, la típica mujer delincuente es joven,

4

desempleada, con bajo nivel de educación y con niños y niñas que dependen de ella. Esto puede verse reflejado en una particular vulnerabilidad a que se las prive de su libertad por razones entre las que se incluyen: la falta de información sobre sus derechos y opciones, una incapacidad para pagar las multas por delitos menores o para satisfacer las obligaciones económicas y de otro tipo relacionados con la fianza y la sentencia. No es raro que se arreste a las mujeres con el interés de 'protegerlas', en lugar de detener a los presuntos perpetradores o perpetradores potenciales de delitos contra de ellas.

- **Una mayor estigmatización**

En la mayoría de las sociedades, las mujeres delincuentes contradicen los modelos predominantes asignados a su sexo. En algunos países, la legislación puede incluso permitir la detención de las mujeres por desafiar los modelos convencionales basados en la religión, las costumbres y las percepciones particulares sobre el lugar que la mujer debe ocupar en la sociedad. Esto puede provocar que sufran formas más extremas de marginación por parte de familiares y de la comunidad durante su detención y al salir de la cárcel, en comparación con los hombres. En algunos países, las mujeres pierden sus derechos maternos aún cuando ello es contrario al interés superior de los niños/as; esto, se hace sin haber antes ponderado las opciones de justicia penal que mejor podrían servir al interés superior de los menores.

Contenido de las Reglas

Las 70 Reglas abordan las siguientes cuestiones pertinentes a la vivencia de las mujeres dentro del sistema de justicia penal:

- Reclusas bajo arresto y en espera de un juicio: acceso a medidas no privativas de la libertad, disposiciones post-sentencia
- Reclusas cumpliendo sentencia: clasificación e individualización, el régimen penitenciario, relaciones sociales y atención después de la liberación, incluyendo:
 - Ingreso: registro y asignación
 - Higiene personal
 - Servicios de salud: chequeo médico preventivo al ingresar, atención médica específica para su género, servicios de salud mental y servicios médicos, prevención del VIH y el SIDA, tratamiento, atención y apoyo, programas para tratar el abuso en el consumo de sustancias, suicidio y autolesión, servicios de salud preventivos, respuesta ante acusaciones de violación sexual y otro tipo de violencia y tortura
 - Seguridad personal y medidas de seguridad en las instalaciones, cacheos
 - Disciplina y castigo: instrumentos restrictivos, informar a las reclusas y escuchar sus quejas, inspecciones
 - Contacto con el mundo exterior
 - El personal institucional y su capacitación
- Las necesidades específicas de: mujeres embarazadas, madres lactando, madres con hijos/as en edad dependiente, las delincuentes menores de edad, mujeres extranjeras, mujeres de grupos minoritarios, mujeres indígenas
- La necesidad de investigar, planear y evaluar, despertar conciencia pública, compartir información y capacitar

Implementación de las Reglas

¿Quiénes deben actuar y cuáles son las acciones requeridas?

La implementación de las estipulaciones contenidas en las Reglas exige acciones en los niveles internacional/regional y nacional.

Algunos actores a nivel nacional:

- Los ministerios de: justicia, asuntos internos, salud, educación, vivienda, empleo, asuntos sociales, la mujer y la infancia.
- Las oficinas de Defensoría del Pueblo y otras instituciones nacionales de derechos humanos, incluyendo los Mecanismos Nacionales de Prevención en virtud del Protocolo Facultativo de la ONU sobre la Convención contra la Tortura (OP-CAT)
- La policía, los asesores legales, los servicios de libertad condicional y servicios penitenciarios, y sus organismos profesionales
- Los tribunales, jueces, fiscales generales de estado, la abogacía
- El gobierno local, los servicios sociales, los servicios de empleo, vivienda y servicios para la niñez
- Las instituciones de salud física y psicológica, generales y especializadas, y quienes trabajan en ellas
- Los organismos independientes de vigilancia y control de calidad
- Las organizaciones especializadas de la sociedad civil (por ejemplo, aquellas que trabajan para las mujeres, para la niñez, de atención médica, para la promoción de la salud, para reformar el sistema de justicia penal y los reclusorios, para la prevención de la tortura)

Acciones requeridas:

- Establecer un proceso apropiado que incluya la divulgación de las Reglas y realizar consultas con los involucrados nacionales e internacionales a fin de lograr consenso en cuanto al camino que se debe seguir para mejorar
- Solicitar la ayuda de organismos internacionales o regionales, y bilateralmente, para identificar las buenas prácticas existentes y posibles fuentes de apoyo
- Identificar las lagunas en: políticas, legislaciones, normas, estructuras, relaciones y prácticas actuales sobre el tratamiento de las mujeres y las niñas dentro del sistema de justicia penal, y las posibles razones detrás de dichas lagunas
- Redactar junto con los agentes involucrados, propuestas de reformas nacionales (y/o regionales)
- Asegurarse de que exista compatibilidad entre las nuevas propuestas y la legislación nacional existente, y aprovechar la oportunidad para atender cualquier falta de cumplimiento con las normas internacionales y ratificar nuevas convenciones o hacer reportes en virtud de las obligaciones existentes
- Preparar junto con los agentes involucrados un análisis de los costos de implementación y otras necesidades de recursos, y hacer propuestas de recursos
- Hacer planes para una mayor divulgación, incluyendo difusión a través de capacitaciones abarcadoras interinstitucionales y capacitación sobre seguimiento, e inclusión de las Reglas en los programas de estudio para formación académica y profesional
- Hacer planes para realizar investigaciones y seguimiento continuos sobre la situación de las mujeres en el sistema de justicia penal, y la evaluación de la implementación de las Reglas, incluyendo todo impacto positivo o negativo resultante.

6

Algunos actores a nivel regional e internacional:

Las Naciones Unidas, otras secretarías internacionales y regionales de justicia penal, salud y derechos humanos, órganos de los tratados y procedimientos especiales, particularmente aquellos con un mandato específico sobre los derechos de las mujeres y de la niñez

Acciones requeridas:

- Conocer y familiarizarse con las Reglas y el Comentario a las Reglas; traducirlos y divulgarlos internamente
 - Capacitar a su personal sobre las estipulaciones de las Reglas
 - Dirigir la atención de los gobiernos y organismos pertinentes hacia las Reglas y su Comentario
 - Identificar oportunidades institucionales apropiadas para apoyar a los Estados en la implementación de lo estipulado en las Reglas
 - Incorporar las oportunidades de acción identificadas a la planeación y presupuestos institucionales
 - Referirse a las Reglas durante las visitas a los países, y en particular, al vigilar los reclusorios y otros lugares de detención
 - Vigilar la implementación y ofrecer apoyo continuo
-

Recursos

Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment (UNODC, 2008)
<http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/women-and-imprisonment.pdf> (inglés)
http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/women-and-imprisonment_russian.pdf (ruso)
Women's Health in Prison: Correcting gender inequity in prison health (OMS, 2009)
http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0004/76513/E92347.pdf (inglés)
http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0007/76516/E92583.pdf (francés)
http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0006/76515/E92347R.pdf (ruso)

Quaker United Nations Office (QUNO) www.quno.org
Penal Reform International (PRI) www.penalreform.org

Antecedentes de la aprobación de las 'Reglas de Bangkok'

Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos fueron aprobadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social de la ONU en 1957. Éstas siguen siendo el punto de referencia clave para evaluar las condiciones penitenciarias.

Desde 1955, las necesidades y naturaleza de las poblaciones en los reclusorios, y los sistemas de justicia penal del cuál forman parte, han cambiado. Por ello, se han desarrollado posteriores pautas internacionales relacionadas con el encarcelamiento. Dos de las más importantes son: de 1988, el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión; y de 1990, los Principios básicos para el tratamiento de los reclusos. Las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad ('Reglas de Tokio'), de 1990, tuvieron el objetivo de extender el uso de respuestas basadas en la comunidad para lidiar con el delito y asegurar que la cárcel fuera el último recurso. Se crearon otras estipulaciones más para responder a las necesidades y características de la niñez (en 1989, la Convención sobre los Derechos de la Niñez; en 1985, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, 'Reglas de Beijing'; en 1990, las Reglas para la Protección de los Menores Privados de Libertad y las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, 'Directrices de Riad').

Dichas reglas y principios contienen sólo un puñado de estipulaciones dirigidas específicamente a las necesidades y características de las mujeres y las niñas dentro del sistema de justicia penal. En 1980, el 6° Congreso de la ONU sobre la Prevención del Delito y el Trato a los Delitos reconoció explícitamente que por lo común las mujeres no recibían la misma atención y consideración que los delincuentes de sexo masculino debido a que eran muy pocas en número. Se reconoció que esto provoca que las mujeres tengan acceso limitado a los programas y servicios necesarios, y que se las ubique en centros de detención lejos de sus familiares y de las comunidades donde habitan. Se aceptó también que son usualmente las mujeres quienes cargan con la principal responsabilidad de cuidar a los niños y niñas.

En el 2000, a través de la Declaración de Viena sobre el Delito y la Justicia, los Estados se comprometieron a tomar en cuenta y a atender cualquier impacto desigual que los programas y políticas pudieran tener sobre las mujeres y los hombres, y a desarrollar recomendaciones de acción sobre las políticas basadas en las necesidades especiales de las mujeres delincuentes y reclusas.

En 2009, en su 18° período de sesiones, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal (la Comisión) aprobó la Resolución 18/1 titulada "Reglas complementarias específicas para el tratamiento de las Mujeres detenidas o sometidas a medidas privativas o no privativas de la libertad", enviada por el gobierno de Tailandia. Se reconoció que muchos establecimientos penitenciarios existentes en todo el mundo fueron concebidos principalmente para reclusos de sexo masculino y que el número de reclusas ha aumentado considerablemente. También se expresó una conciencia en relación a que las mujeres reclusas son un grupo vulnerable con necesidades y requisitos específicos. Con esta resolución, la Comisión solicitó al Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito se convocara en 2009 a una reunión grupal, intergubernamental y flexible de expertos con el fin de desarrollar, de conformidad con las Reglas de Tokio, reglas adicionales específicas sobre el trato a las mujeres detenidas o sometidas a medidas privativas o no privativas de la libertad.

En febrero de 2009, el gobierno de Tailandia organizó una reunión informal a modo de mesa redonda, en donde se reunieron expertos de todas las regiones del mundo; entre los expertos no gubernamentales estuvieron presentes los representantes de PRI y QUNO. Posteriormente, en noviembre de 2009, se convocó a otra reunión intergubernamental, donde se reunieron expertos de 25 Estados Miembros, entre los cuales nuevamente estuvieron representantes de PRI y QUNO. Durante esta última, se redactó el borrador de las Reglas, basándose en los resultados de la reunión de febrero, completándolos y corrigiéndolos, e incluyendo un comentario aparte en donde se establece una base empírica.

En abril de 2010, durante el 12° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, realizado en Salvador, Brasil, el grupo

8

intergubernamental de expertos informó sobre los resultados de la reunión de Bangkok. La Comisión de la ONU contra el Delito respaldó el borrador de las Reglas durante su 19ª Sesión de mayo del 2010, y el 22 de julio de 2010 el Consejo Económico y Social aprobó el borrador de la resolución (documento A/C.3/65/L.5). El 14 de octubre de 2010, el Tercer Comité (Social, Humanitario y Cultural) aprobó un texto donde se recomienda a la Asamblea General la adopción de una resolución que contenga las Reglas de Bangkok. El 21 de diciembre de 2010, las Reglas fueron aprobadas sin votación (A/RES/65/229).
