



# Asamblea General

Distr. general  
14 de abril de 2025  
Español  
Original: inglés

---

## Consejo de Derechos Humanos

### 59º período de sesiones

16 de junio a 11 de julio de 2025

Temas 2 y 3 de la agenda

### Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

## **Acelerar los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas: prevenir y combatir todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas privadas de libertad en el sistema de justicia penal**

### **Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**

#### *Resumen*

Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 53/27 del Consejo de Derechos Humanos, en la que el Consejo pidió a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que presentara un informe sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres y las niñas privadas de libertad en el sistema de justicia penal, que incluyera información sobre las prácticas y medidas destinadas a prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y las niñas en el contexto de la privación de libertad en centros de justicia penal, así como sobre las buenas prácticas y los problemas relacionados con las políticas y los programas de rehabilitación y reinserción.



## I. Introducción

1. En su resolución 53/27 sobre la aceleración de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, el Consejo de Derechos Humanos solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que presentara al Consejo, en su 59º período de sesiones, un informe sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres y las niñas privadas de libertad en el sistema de justicia penal.
2. El presente informe se centra en las mujeres privadas de libertad en el sistema de justicia penal y ofrece información sobre medidas para prevenir y abordar la violencia de género y sobre las prácticas prometedoras y las dificultades relativas a los programas y servicios de rehabilitación y reinserción social. Sería necesario un estudio aparte para detallar las necesidades y derechos específicos de las niñas privadas de libertad. Las niñas solo deberían ser recluidas, como último recurso, en centros de detención juvenil<sup>1</sup>.
3. El 24 de octubre de 2024 se lanzó una convocatoria oficial de aportaciones de los Estados Miembros (mediante nota verbal), las entidades de las Naciones Unidas, los órganos de tratados, los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil. Las 58 comunicaciones recibidas por la Oficina han servido de base al presente informe<sup>2</sup>.

## II. Presentación general

4. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en 2022 casi el 94 % de la población reclusa mundial, es decir, 10,8 millones de presos, eran hombres. A finales del mismo año, había 700.000 mujeres en prisión. La proporción de mujeres entre todos los reclusos se mantuvo relativamente estable entre 2012 y 2022, ya que se mantuvo por debajo del 7 % durante todo el período<sup>3</sup>. Si bien la población reclusa masculina aumentó en torno a un 22 % entre 2000 y 2022, el número de mujeres y niñas en centros penitenciarios aumentó casi un 60 % en el mismo período<sup>4</sup>.
5. Los órganos de tratados de las Naciones Unidas han destacado cómo las necesidades específicas de las mujeres detenidas se han pasado por alto en gran medida<sup>5</sup>. Se ha observado que muchos centros de privación de libertad están diseñados para alojar a reclusos varones y, por tanto, no satisfacen las necesidades básicas de las mujeres<sup>6</sup>. Por ejemplo, el acceso inadecuado a servicios de atención de la salud que respondan a sus necesidades específicas en materia de salud sexual y reproductiva y derechos conexos<sup>7</sup>, así como de salud mental y tratamiento de la drogodependencia<sup>8</sup>, constituye una dificultad capital.
6. Las mujeres privadas de libertad carecen a menudo de alimentos adecuados, suficientes o nutritivos, lo que resulta especialmente problemático para las mujeres embarazadas y lactantes<sup>9</sup>. Los centros de privación de libertad en los que se encuentran no

<sup>1</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, art. 37 b).

<sup>2</sup> Las comunicaciones recibidas pueden consultarse en <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/call-input-accelerating-efforts-eliminate-all-forms-violence-against-women-and>.

<sup>3</sup> UNODC, *Global Prison Population and Trends. A Focus on Rehabilitation*, pág. 11 (2024).

<sup>4</sup> Penal Reform International y Thailand Institute of Justice, *Global Prison Trends 2023*, pág. 20.

<sup>5</sup> Véase CAT/C/ECU/CO/3, párr. 24; CAT/C/LKA/CO/3-4, párr. 14; CEDAW/C/GRC/CO/7, párr. 34; CAT/C/BLR/CO/4, párr. 19; y CAT/C/GAB/CO/1, párr. 17.

<sup>6</sup> Véase A/HRC/36/28, párr. 34.

<sup>7</sup> Véase Tika Bela Sari, Sudirham, I Wayan Gede Suarjana, "The sexual and reproductive health (SRH) needs of incarcerated women are rights that are often overlooked", *Journal of Public Health*, vol. 36, núm. 3 (septiembre de 2024).

<sup>8</sup> A/68/340, párrs. 40 y 49.

<sup>9</sup> *Ibid.*, párr. 52.

suelen tener luz natural ni ventilación adecuadas<sup>10</sup>, carecen de acceso a agua y saneamiento<sup>11</sup> y solo cuentan con instalaciones sanitarias destaraladas y sucias<sup>12</sup>. Además, la falta de acceso a productos de higiene menstrual hace que muchas mujeres se vean obligadas a comprar productos sanitarios, depender de donaciones o hacer trueque por ellos, lo que las hace vulnerables a la explotación<sup>13</sup>.

7. Organizaciones internacionales y regionales<sup>14</sup>, como la UNODC<sup>15</sup>, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y los órganos de tratados de las Naciones Unidas han dado la voz de alarma sobre la prevalencia de la violencia de género en los centros de privación de libertad<sup>16</sup>. Asimismo, han señalado que la violencia de género se produce debido a la desigualdad de género, los desequilibrios de poder y la discriminación en la sociedad, incluido el hecho de que los centros de privación de libertad no tengan en cuenta las necesidades de las mujeres dentro del sistema de justicia penal<sup>17</sup>. Entre ellas se incluyen necesidades físicas, profesionales, sociales, jurídicas y psicológicas particulares que son diferentes de las de los hombres<sup>18</sup>. Las condiciones penitenciarias inadecuadas y las medidas de protección ineficaces<sup>19</sup> exacerbaban la violencia de género, en particular la violencia física, sexual<sup>20</sup> y psicológica por parte de reclusos y funcionarios<sup>21</sup>. Además, la insuficiencia de recursos en las prisiones, incluidas unas instalaciones desbordadas y una dotación de personal inadecuada, puede dar lugar a graves violaciones del derecho de las personas privadas de libertad a la seguridad, ya que las autoridades a menudo no las protegen de la violencia<sup>22</sup>. En algunos contextos, mujeres y hombres son alojados juntos en el mismo centro, o incluso en la misma celda, lo que aumenta los riesgos de violencia de género<sup>23</sup>.

8. Las condiciones de hacinamiento agravan las dificultades para garantizar una privación de libertad segura, además de limitar el espacio personal, la privacidad y el acceso a servicios esenciales, como la atención de la salud y los programas de reinserción social y rehabilitación.

9. La separación de la familia y los hijos puede ser especialmente grave para las mujeres. En determinados contextos, las mujeres privadas de libertad se encuentran geográficamente alejadas de sus comunidades debido al limitado número de prisiones para mujeres, lo que dificulta mantener un contacto regular con sus familias<sup>24</sup>. La carga económica de las llamadas telefónicas y las políticas restrictivas que prohíben el correo físico, las videollamadas y los

<sup>10</sup> Véase [A/HRC/30/19](#), párr. 19. Véase también Cynthia A. Golembeski y otros, “Improving health equity for women involved in the criminal legal system”, *Women’s Health Issues*, vol. 30, núm. 5 (septiembre-octubre de 2020).

<sup>11</sup> Véanse [CEDAW/C/BFA/CO/7](#), párrs. 46 y 47; [CCPR/C/HND/CO/2](#), párr. 30; [CCPR/C/CHL/CO/7](#), párr. 31; y [CCPR/C/IRL/CO/5](#), párr. 35.

<sup>12</sup> [A/68/340](#), párr. 50.

<sup>13</sup> Andrea Huber, “Women in criminal justice systems and the added value of the UN Bangkok Rules”, en *Women and Children as Victims and Offenders: Background, Prevention, Reintegration*, vol. 2, Helmut Kury, Sławomir Redo y Evelyn Shea, eds. (Springer, Suiza, 2016), pág. 57. Véase también la comunicación de Dignity.

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, Asociación para la Prevención de la Tortura, *Global Report on Women in Prison. Analysis from National Preventive Mechanisms* (diciembre de 2024).

<sup>15</sup> UNODC, *Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment* (2008), pág. 8.

<sup>16</sup> Véanse, por ejemplo, [CAT/C/BRA/CO/2](#); [CAT/C/COL/CO/6](#); [CAT/C/NIC/CO/2](#); [CEDAW/C/MNE/CO/3](#); [CEDAW/C/NIC/CO/7-10](#); y [CEDAW/C/VEN/CO/9](#).

<sup>17</sup> Por ejemplo, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, *Preventing and Addressing Sexual and Gender-Based Violence in Places of Deprivation of Liberty: Standards, Approaches and Examples from the OSCE Region* (2019), pág. 43.

<sup>18</sup> Julie Ashdown y Mel James, “Women in detention”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 92, núm. 877 (marzo de 2010).

<sup>19</sup> UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento* (2014), pág. 15.

<sup>20</sup> [CEDAW/C/BRA/CO/7](#), párr. 32.

<sup>21</sup> Penal Reform International y Prison Reform Trust, “Women in prison: mental health and well-being. A guide for prison staff” (2020), págs. 13 y 14.

<sup>22</sup> [A/HRC/30/19](#), párr. 14.

<sup>23</sup> [A/68/340](#), párr. 34.

<sup>24</sup> UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, pág. 74. Véase también la comunicación del Comisionado para los Derechos Humanos de Polonia.

correos electrónicos entre las personas privadas de libertad y sus familiares pueden agravar aún más su aislamiento. Un aspecto que se consideró crucial es el hecho de que las mujeres privadas de libertad pudieran mantener contacto con otras personas, ya que puede ayudar a aliviar su estrés y aumenta sus posibilidades de reinserirse con éxito en la sociedad tras su puesta en libertad<sup>25</sup>.

### III. Vías de encarcelamiento

10. Se ha comprobado que el uso de enfoques y políticas punitivas por parte de algunos Estados Miembros, sobre todo en respuesta al problema de las drogas, afecta de forma desproporcionada y discriminatoria a las mujeres. La criminalización de ciertos actos, como el aborto y el trabajo sexual, contribuye a aumentar la prevalencia de la privación de libertad de mujeres en algunos países<sup>26</sup>. Las leyes discriminatorias o la interpretación y aplicación discriminatorias de las leyes tienen un impacto negativo desproporcionado en las mujeres. Por ejemplo, en algunos países, las leyes que penalizan el adulterio pueden aplicarse con más dureza a las mujeres que a los hombres<sup>27</sup>. En algunos casos, las mujeres son encarceladas por delitos que se les aplican exclusiva o desproporcionadamente, como las relaciones sexuales fuera del matrimonio<sup>28</sup>. En ciertas jurisdicciones, las mujeres víctimas de violación pueden ser incapaces de aportar la carga probatoria necesaria para demostrar el delito y, por tanto, pueden ser condenadas por los llamados delitos “morales”<sup>29</sup>. En algunos países se ha detenido a mujeres supuestamente para garantizar su seguridad frente al riesgo de violencia doméstica, o la llamada violencia por motivos de honor<sup>30</sup>.

11. Las mujeres representan una mayor proporción de las personas encarceladas por delitos relacionados con las drogas: el 35 %, frente al 19 % de los hombres<sup>31</sup>. En algunos países, las mujeres indígenas, las afrodescendientes y las migrantes tienen más probabilidades de ser objeto de discriminación en todas las etapas del proceso de justicia penal, ya que son controladas y detenidas de manera desproporcionada, son objeto de penas severas y son encarceladas por delitos relacionados con las drogas<sup>32</sup>.

12. La violencia de género a lo largo de la vida de las mujeres puede socavar los factores de protección que las amparan, como la educación, el empleo, la atención de la salud y las redes sociales. Este menoscabo de las salvaguardias puede, a su vez, aumentar el riesgo de comportamiento delictivo y, por consiguiente, de encarcelamiento<sup>33</sup>, desestructuración posterior a la puesta en libertad, reincidencia y reingreso en prisión<sup>34</sup>. Muchas mujeres privadas de libertad han sufrido violencia física, sexual y psicológica a lo largo de su vida<sup>35</sup>. Se ha observado una fuerte correlación entre el encarcelamiento y el hecho de haber sufrido malos tratos anteriormente. Por ejemplo, las mujeres víctimas de violencia de pareja pueden ser coaccionadas para cometer actos delictivos<sup>36</sup> y las mujeres encarceladas por matar a alguien cercano o actuar en defensa propia pueden haber sido maltratadas por la víctima o

<sup>25</sup> Véase Johanna B. Folk y otros, “Behind bars but connected to family: evidence for the benefits of family contact during incarceration”, *Journal of Family Psychology*, vol. 33, núm. 4 (junio de 2019).

<sup>26</sup> A/HRC/36/28, párr. 6; A/HRC/56/61/Add.3, párr. 26 b); y Penal Reform International y Thailand Institute of Justice, *Global Prison Trends 2023*, pág. 20.

<sup>27</sup> Véase Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica, “Adultery as a criminal offence violates women’s human rights” (octubre de 2012).

<sup>28</sup> Véase la comunicación de la Asociación para la Prevención de la Tortura.

<sup>29</sup> A/68/340, párr. 16.

<sup>30</sup> *Ibid.*, párr. 21.

<sup>31</sup> A/HRC/41/33, párr. 32, “Posición común del sistema de las Naciones Unidas sobre el encarcelamiento”, pág. 5, y UNODC, “Women and drugs: drug use, drug supply and their consequences” (2018), pág. 9.

<sup>32</sup> Véase A/HRC/54/53, párr. 28.

<sup>33</sup> A/68/340, párrs. 4 y 8.

<sup>34</sup> Australia’s National Research Organisation for Women’s Safety, “Women’s imprisonment and domestic, family and sexual violence: research synthesis” (marzo de 2020), pág. 10.

<sup>35</sup> Véase Stephanie Covington, “Creating a trauma-informed justice system for women”, en *The Wiley Handbook on What Works with Girls and Women in Conflict with the Law: a Critical Review of Theory, Practice, and Policy*, Shelley L. Brown y Loraine Gelsthorpe, eds. (marzo de 2022).

<sup>36</sup> A/68/340, párr. 10.

haber actuado por temor a su seguridad<sup>37</sup>. Debido a prejuicios sistémicos, estereotipos de género y falta de apoyo jurídico adecuado, las mujeres también pueden haber sido condenadas por delitos que no cometieron, como tráfico de drogas<sup>38</sup>, hurto y robo<sup>39</sup>.

13. Las mujeres son desproporcionadamente encarceladas por delitos relacionados con la pobreza, incluida la acusación por delitos de orden público como merodeo, vagabundeo, alteración del orden público o exhibicionismo<sup>40</sup>. Las experiencias de violencia de género pueden entrelazarse con la falta de hogar o la privación de libertad por participar en actividades de subsistencia en la calle<sup>41</sup>. La falta de acceso a una vivienda alternativa impide a menudo a las mujeres escapar de la violencia, ya sea en casa o en la calle, lo que perpetúa un ciclo de violencia, pobreza y criminalización<sup>42</sup>. Los problemas de salud mental pueden ser tanto la causa como el resultado de la violencia contra las mujeres<sup>43</sup>.

## IV. Marco internacional de derechos humanos

### A. Derecho a la libertad

14. El derecho al trabajo es un derecho fundamental reconocido en instrumentos de derecho internacional<sup>44</sup>. Los Estados pueden privar a las personas de su libertad en circunstancias claramente establecidas en el derecho internacional de los derechos humanos y siempre que dicha privación sea necesaria y proporcional a la consecución de un objetivo legítimo<sup>45</sup>. El Comité de Derechos Humanos ha recomendado a los Estados que redoblen sus esfuerzos para garantizar que las condiciones de reclusión satisfacen las necesidades específicas de las mujeres privadas de libertad, en particular las que están embarazadas o tienen hijos a su cargo, proporcionándoles atención y servicios adecuados<sup>46</sup>.

### B. Derecho a las debidas garantías procesales y a un juicio imparcial

15. Los derechos a las debidas garantías procesales y a un juicio imparcial son fundamentales para garantizar la justicia y la igualdad ante la ley y proteger a las personas de detenciones arbitrarias y otras violaciones de derechos. Como parte de esos derechos, los Estados también deben garantizar a las personas detenidas un acceso sin trabas, rápido y adecuado a un representante legal de su elección o a asistencia jurídica gratuita desde el inicio de la detención<sup>47</sup>. El control judicial de la legalidad de la detención es una salvaguardia fundamental para proteger el derecho a la libertad. El artículo 9, párrafo 4, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantiza a las personas detenidas el derecho a recurrir ante un tribunal para impugnar la legalidad de su prisión.

### C. Igualdad y no discriminación

16. El principio de igualdad y no discriminación consagrado en los instrumentos internacionales de derechos humanos proporciona un marco de protección para todas las

<sup>37</sup> *Ibid.*, párr. 6.

<sup>38</sup> Véase la comunicación de Vicki Prais y Flavia Pinto.

<sup>39</sup> Melissa E. Dichter, "Women's experiences of abuse as a risk factor for incarceration: a research update", National Online Resource Center on Violence Against Women (julio de 2015), pág. 4.

<sup>40</sup> Véase la resolución 53/27 del Consejo de Derechos Humanos y [A/HRC/56/61/Add.3](#), párr. 26 b).

<sup>41</sup> [A/HRC/56/61/Add.3](#), párr. 26 b).

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> [A/68/340](#), párr. 48.

<sup>44</sup> Artículos 4, 9 y 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 8, 9, 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y [A/HRC/41/33](#), párr. 11.

<sup>45</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 35, párr. 10, y [A/HRC/51/27](#), párr. 9.

<sup>46</sup> [CCPR/C/CHL/CO/7](#), párr. 32, y [CCPR/C/BRA/CO/3](#), párr. 42.

<sup>47</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14; Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 32 (2007); y [CCPR/C/VNM/CO/3](#), párr. 36.

personas, incluso en situaciones de privación de libertad. Este principio se recoge explícitamente en el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sobre la igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación por cualquier motivo. El artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer insta a los Estados a adoptar medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la legislación, las políticas y la práctica, y el artículo 3 les pide que aseguren el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, entre otros en los contextos de la privación de libertad y los procesos judiciales. El artículo 5 exige la eliminación de los estereotipos de género, que a menudo alimentan las prácticas discriminatorias y la violencia de género, inclusive en entornos de custodia.

#### **D. Derechos a la seguridad física y a la integridad corporal**

17. Los derechos que protegen a los individuos de la violencia contra la persona, incluida la prohibición de la tortura u otras formas de malos tratos, están recogidos en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Declaración Universal de Derechos Humanos. El Comité de Derechos Humanos ha hecho hincapié en que los Estados deben adoptar medidas positivas para garantizar que las mujeres disfrutan de igual protección, lo que incluye abordar la violencia de género<sup>48</sup>. En sus recomendaciones generales núm. 19 (1992) y núm. 35 (2017), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer afirmó que, al ratificar la Convención, los Estados asumían la obligación jurídica de prevenir y eliminar la violencia de género, y aclaró que la violencia de género era discriminación en el sentido del artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

18. Prevenir y remediar la violencia de género contra las mujeres privadas de libertad es un elemento central de 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). En las normas se hace hincapié en la necesidad de proteger a las mujeres de la violencia de género y en la importancia de proporcionarles atención de salud física y mental<sup>49</sup>, así como de garantizar visitas familiares seguras y la aplicación de medidas no privativas de la libertad con un apoyo esencial para las víctimas.

#### **V. Violencia de género contra las mujeres privadas de libertad**

19. Los desequilibrios de poder y las actitudes sociales y culturales discriminatorias de la sociedad se reflejan, e incluso pueden intensificarse, en condiciones de privación de libertad, lo que expone a las mujeres a un mayor riesgo de violencia de género<sup>50</sup>. En algunos casos, el personal encargado de hacer cumplir la ley fomenta la violencia entre las personas privadas de libertad con la intención de castigarlas u obtener su cooperación<sup>51</sup>. La falta de segregación entre las distintas categorías de personas privadas de libertad también contribuye a la violencia entre ellas. Esto incluye no separar a las personas en prisión preventiva de las condenadas, lo que expone a las primeras a un mayor riesgo de violencia, y tener instalaciones mixtas, lo que aumenta el riesgo de violencia sexual para mujeres y niñas<sup>52</sup>. El Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes ha

<sup>48</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 35 (2014).

<sup>49</sup> Véase también la observación general núm. 14 (2000) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 34.

<sup>50</sup> Penal Reform International y Asociación para la Prevención de la Tortura, "Women in detention: a guide to gender-sensitive monitoring" (2013).

<sup>51</sup> A/HRC/42/20, párr. 19.

<sup>52</sup> *Ibid.*, párr. 21

señalado que la violencia entre reclusos, incluidos el acoso sexual y la violación, puede equivaler a tortura si las autoridades lo consienten o toleran<sup>53</sup>.

20. Las mujeres detenidas pueden sufrir diversas formas de violencia de género, como ser violadas, o amenazadas con serlo, ser desnudadas, recibir tocamientos y soportar registros corporales invasivos<sup>54</sup>. También pueden sufrir violencia psicológica, como acoso verbal, humillación y manipulación emocional por parte del personal penitenciario. Los estudios indican que el personal penitenciario puede utilizar un lenguaje deshumanizador y misógino con las reclusas<sup>55</sup>. Además, el confinamiento solitario prolongado también puede causar efectos físicos y mentales perjudiciales<sup>56</sup>.

## Factores que agravan la violencia de género

21. La falta de investigaciones adecuadas, de rendición de cuentas y de mecanismos eficaces de denuncia, junto con el miedo a las represalias, son factores importantes que contribuyen a la violencia, ya que crean una cultura de tolerancia e impunidad dentro del sistema penitenciario<sup>57</sup>. Otros factores, como la formación inadecuada del personal, la superpoblación de las prisiones, la supervisión por parte de personal masculino y la falta de recursos, no solo aumentan el riesgo de violencia, sino que también merman la capacidad de las mujeres para obtener reparación<sup>58</sup>. En algunos casos, las mujeres se ven obligadas a depender de presos varones para su protección<sup>59</sup>, lo que crea ciclos de dependencia y abuso.

### 1. Acceso inadecuado a la justicia

22. Las mujeres privadas de libertad, sobre todo las pobres y desfavorecidas, suelen tener dificultades para acceder a la justicia<sup>60</sup>. Debido a su situación económica, es más probable que no puedan pagar la fianza exigida, lo que aumenta la probabilidad de que sean privadas de libertad<sup>61</sup>. Muchas también dependen de familiares varones para pagar sus gastos legales, ya sea la representación jurídica, las multas o la fianza, lo que puede obstaculizar su capacidad para conseguir una representación oportuna y adecuada<sup>62</sup>. Además, los criterios para poder recibir asistencia jurídica se basan en estimaciones financieras, a menudo vinculadas a los ingresos familiares, lo que puede discriminar aún más a las mujeres, que pueden no tener acceso a esos ingresos<sup>63</sup>. Ello puede dar lugar a que las mujeres se vean privadas de los recursos jurídicos esenciales necesarios para protegerse de la violencia de género y reclamar justicia.

23. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha hecho hincapié en la importancia de la asistencia jurídica para las víctimas de la violencia de género, instando a los Estados a garantizar el acceso a la asistencia financiera y a la asistencia jurídica gratuita o de bajo coste y alta calidad<sup>64</sup>.

<sup>53</sup> A/HRC/13/39/Add.3, párr. 28; A/HRC/31/57, párr. 19; y A/HRC/42/20, párr. 19.

<sup>54</sup> CAT/OP/27/1, párr. 27. Véanse también Penal Reform International y Asociación para la Prevención de la Tortura, “Women in detention: a guide to gender-sensitive monitoring” y las comunicaciones de Elizka Relief Foundation y la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Malí.

<sup>55</sup> Savannah G. Plaisted, “The cruel and unusual punishment of prison rape”, *University of Massachusetts Law Review*, vol. 19, núm. 1 (2024).

<sup>56</sup> Comunicación conjunta presentada por la Coalición Mundial contra la Pena de Muerte y otros.

<sup>57</sup> A/HRC/42/20, párrs. 18 y 19.

<sup>58</sup> Véase la comunicación de Dignity.

<sup>59</sup> *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las personas privadas de libertad en Honduras* (marzo de 2013), párrs. 91 a 93.

<sup>60</sup> UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento* (2014), pág. 109.

<sup>61</sup> UNODC, *Toolkit on Gender-Responsive Non-Custodial Measures* (2020), pág. 10.

<sup>62</sup> Andrea Huber, “Women and the UN Principles and Guidelines on Legal Aid: why are special measures needed and what more needs to be done?”, *Penal Reform International*, 30 de junio de 2014.

<sup>63</sup> UNODC, *Toolkit on Gender-Responsive Non-Custodial Measures*, pág. 10.

<sup>64</sup> Recomendación general núm. 35 (2017), párr. 31 iii). Véanse también los Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal, directriz 9 c).

## 2. Uso de la prisión preventiva

24. Según la UNODC, en 2022 había aproximadamente 3,3 millones de hombres y 216.000 mujeres en prisión preventiva en todo el mundo<sup>65</sup>. Aunque no existe una brecha de género significativa a nivel mundial en las tasas de privación de libertad sin sentencia, ciertas regiones, como África, América y Oceanía, presentan porcentajes más elevados de mujeres en prisión preventiva.

25. A pesar de que la mayoría de las mujeres detenidas son delincuentes primerizas o están acusadas de delitos no violentos, las que no cumplen los criterios para la libertad condicional son sometidas con frecuencia a prisión preventiva<sup>66</sup>. De acuerdo con las normas internacionales, las personas en espera de juicio no deben, por regla general, ser privadas de libertad<sup>67</sup>, ya que la prisión preventiva debe utilizarse solo como último recurso<sup>68</sup>.

26. Las mujeres recluidas en prisión preventiva se enfrentan a menudo a condiciones peores que las de los presos condenados, como infraestructuras deficientes y prestación de servicios y programas deficientes<sup>69</sup>, falta de alternativas específicas de género y acceso desigual a medidas no privativas de la libertad<sup>70</sup> que pueden estar disponibles para los hombres detenidos. El uso excesivo de la prisión preventiva para las mujeres puede conducir a una mayor vulnerabilidad, ya que pueden estar sujetas a mayores riesgos de violencia de género.

## 3. Mecanismos de control y denuncia inadecuados

27. Es esencial contar con mecanismos independientes para supervisar las condiciones en prisión, junto con mecanismos de denuncia y recursos adecuados, con miras a velar por la protección de los derechos, incluido el de no sufrir violencia de género<sup>71</sup>.

28. En muchos países no existen mecanismos independientes de control y denuncia; las víctimas, incluidas las mujeres afectadas por la violencia de género, los desconocen<sup>72</sup> o se ven disuadidas de buscar protección por miedo a represalias<sup>73</sup>. Los mecanismos de derechos humanos han expresado su preocupación por la ausencia de un mecanismo de denuncia para las personas privadas de libertad<sup>74</sup>. Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha puesto de manifiesto su preocupación por las dificultades a las que se enfrentan las mujeres en los lugares de privación de libertad para presentar denuncias por mala conducta policial, la falta de mecanismos de denuncia adecuados y la ausencia de un entorno propicio para presentar dichas denuncias<sup>75</sup>. También ha recomendado que se garantice la supervisión independiente de dichos lugares y que existan mecanismos de denuncia confidenciales que tengan en cuenta las cuestiones de género para las mujeres víctimas de violencia de género<sup>76</sup>.

<sup>65</sup> UNODC, *Global Prison Population and Trends; A Focus on Rehabilitation* (2024), pág. 15.

<sup>66</sup> Véase [A/HRC/36/28](#), párr. 25.

<sup>67</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 9 3).

<sup>68</sup> Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio), regla 6.1. Véase también el indicador 16.3.2 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, que establece el porcentaje de personas en prisión preventiva de la población reclusa como indicador para medir la eficiencia del sistema judicial y el acceso al mismo.

<sup>69</sup> Posición común del sistema de las Naciones Unidas sobre el encarcelamiento, pág. 5.

<sup>70</sup> Penal Reform International y Asociación para la Prevención de la Tortura, “Pre-trial detention: Addressing risk factors to prevent torture and ill-treatment”, pág. 9.

<sup>71</sup> [CAT/OP/27/1](#), párr. 54.

<sup>72</sup> Open Society Foundation, *Pretrial Detention and Torture: Why Pretrial Detainees Face the Greatest Risk* (2011), pág. 41.

<sup>73</sup> Véanse [A/HRC/16/52/Add.3](#), [A/HRC/16/52/Add.5](#), [CAT/OP/UKR/3](#) y las comunicaciones del Centro de Estudios Legales y Sociales y la Organización Mundial contra la Tortura.

<sup>74</sup> Véanse [CCPR/C/ZMB/CO/3](#) y [CCPR/C/BWA/CO/1](#).

<sup>75</sup> Véanse [CEDAW/C/IDN/CO/6-7](#), [CEDAW/C/TKM/CO/3-4](#) y [CEDAW/C/TUR/CO/7](#).

<sup>76</sup> [CEDAW/C/CAF/CO/6](#), párr. 56 b).

#### 4. Supervisión por personal masculino

29. Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos establecen que el personal femenino debe supervisar a las reclusas, y que el personal masculino solo puede entrar en un establecimiento penitenciario de mujeres cuando sea estrictamente necesario y únicamente en presencia de personal femenino<sup>77</sup>. A pesar de ello, en algunos países es frecuente la contratación mixta por diversos motivos, que van desde la escasez de personal hasta la preocupación por la igualdad de oportunidades en el empleo entre hombres y mujeres<sup>78</sup>. Contar con personal mixto también se considera una forma de “normalizar” la vida en prisión<sup>79</sup>, ya que se logra que sea más representativa de la sociedad. Desgraciadamente, esto puede acarrear riesgos para las reclusas, especialmente cuando se emplea a personal masculino en puestos en los que son responsables de la supervisión directa de reclusas<sup>80</sup>.

30. Si se permite que personal masculino trabaje en centros de privación de libertad de mujeres, deben tomarse las precauciones adecuadas para prevenir el riesgo de violencia de género. El personal masculino nunca debería ocupar puestos de contacto, ser responsable de la supervisión directa ni participar en cacheos de mujeres. No se le debería permitir el acceso a zonas privadas, como dormitorios y zonas sanitarias, ni estar en una posición en la que puedan observar dichas zonas. El personal femenino también puede maltratar a las mujeres en los centros de privación de libertad. Por lo tanto, deben establecerse procedimientos y salvaguardias estrictos para proteger a las mujeres privadas de libertad de cualquier tipo de violencia por parte del personal, tanto masculino como femenino<sup>81</sup>.

#### 5. Inexistencia de medidas no privativas de la libertad

31. A pesar de los avances en la aplicación de medidas no privativas de la libertad en muchos países, sigue habiendo problemas tanto en la legislación como en la práctica<sup>82</sup>. En algunos países, no existen disposiciones legislativas específicas para las mujeres en relación con las medidas no privativas de la libertad<sup>83</sup>. En otros países, las disposiciones alternativas para las mujeres a menudo no tienen en cuenta factores contextuales u otras cuestiones relacionadas con el género, como antecedentes de violencia de género, responsabilidades de cuidado y otras vulnerabilidades agravadas<sup>84</sup>. Cuando existen disposiciones de este tipo, las mujeres suelen encontrar obstáculos para acceder a las medidas no privativas de la libertad, ya que es posible que no puedan permitirse pagar la fianza<sup>85</sup>.

## VI. Medidas para prevenir y abordar la violencia de género en el contexto de la privación de libertad en el sistema de justicia penal

### A. Legislación, planes y políticas nacionales

32. Las Reglas de Bangkok hacen hincapié en que los Estados deben garantizar una sensibilidad de género coherente en todas las políticas, leyes y prácticas relativas al encarcelamiento y al sistema de justicia penal en general<sup>86</sup>. Eso incluye esfuerzos de reforma encaminados a garantizar la aplicación de políticas relativas a la imposición de penas

<sup>77</sup> UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, pág. 38.

<sup>78</sup> *Ibid.*, pág. 14, y Penal Reform International y Asociación para la Prevención de la Tortura, “Women in detention: a guide to gender-sensitive monitoring”, pág. 11.

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, pág. 14.

<sup>81</sup> *Ibid.*, págs. 38 a 40.

<sup>82</sup> Véase la comunicación de la Asociación para la Prevención de la Tortura.

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> A/HRC/48/55, anexo, párr. 9.

<sup>85</sup> UNODC, *Toolkit on Gender-Responsive Non-Custodial Measures*, págs. 35 a 37.

<sup>86</sup> Reglas de Bangkok, reglas 57 y 58, 60 y 61 a 64 y “Posición común del sistema de las Naciones Unidas sobre el encarcelamiento”, pág. 10.

proporcionadas e individualizadas y medidas sustitutivas de la condena o la pena en los casos que proceda, entre otros por delitos leves relacionados con las drogas, y a defender la despenalización de los actos protegidos por el derecho internacional de los derechos humanos<sup>87</sup>.

33. Los Estados tienen la clara obligación, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, de promulgar leyes que prohíban todos los actos de violencia de género contra las mujeres<sup>88</sup>, incluso en los centros de privación de libertad. La legislación debe ser exhaustiva y eficaz a la hora de prevenir y responder a la violencia de género, y también atajar sus causas profundas. Debe estar centrada en la víctima, ofrecer protección y oportunidades de empoderamiento y, al mismo tiempo, garantizar la rendición de cuentas<sup>89</sup>.

34. Los planes de acción nacionales pueden ser medidas eficaces para prevenir y abordar la violencia de género, inclusive la que afecta a las mujeres privadas de libertad. Estos planes, basados en datos, permiten a los Estados abordar las causas profundas de la violencia y sus repercusiones. A menudo incluyen y definen objetivos, prioridades y responsabilidades, un calendario de implementación claro, mecanismos de evaluación y recursos financieros adecuados para su aplicación<sup>90</sup>. Varios países han desarrollado planes nacionales centrados en la prevención de la violencia de género contra las mujeres. Por ejemplo, según las comunicaciones recibidas, el Plan de Acción Nacional de Chile 2022-2030 tiene por objeto abordar la violencia de género en las prisiones y el Plan de Reacción – Botón por la Vida de Colombia es una iniciativa de seguridad que permite a las mujeres privadas de libertad y a los visitantes alertar al personal penitenciario sobre posibles actos de violencia o abusos durante las visitas de sus parejas.

35. La adopción y aplicación de políticas y normativas claras para prevenir y abordar la violencia de género durante la privación de libertad<sup>91</sup>, como estrategias, códigos de ética, normas profesionales y protocolos para investigar las denuncias de violencia de género, son fundamentales para la prevención<sup>92</sup>. Por ejemplo, en el Canadá, el Servicio Penitenciario ha elaborado la Directiva del Comisionado núm. 574 sobre coacción y violencia sexual, una política de tolerancia cero destinada a prevenir, detectar y afrontar los incidentes de violencia sexual que puedan suceder en centros de privación de libertad federales<sup>93</sup>. En Lituania, en 2024, el Director del Servicio de Prisiones aprobó la redacción de un procedimiento para prevenir conductas violentas e investigar lesiones corporales en los centros penitenciarios. El documento establece las prioridades de los guardias, incluidos los de la prisión de mujeres de Panevėžys, para reducir el riesgo de violencia, y describe las medidas que debe adoptar el personal penitenciario en caso de lesiones de las personas reclusas, incluida la documentación y el registro de las lesiones<sup>94</sup>. En 2018, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte aprobó un marco normativo que proporciona orientación específica de género para el personal penitenciario y de libertad condicional sobre la gestión y el apoyo a las mujeres privadas de libertad o integradas en la comunidad<sup>95</sup>.

## B. Mecanismos de rendición de cuentas y supervisión

36. Es esencial disponer de mecanismos sólidos de rendición de cuentas para prevenir la violencia y disuadir a los posibles agresores que puedan operar en el seno de las instituciones de privación de libertad. Las investigaciones sobre denuncias de violencia de género deben ser llevadas a cabo con prontitud, imparcialidad y exhaustividad por una autoridad independiente, con salvaguardias para proteger de represalias a las reclusas que presenten

<sup>87</sup> Posición común del sistema de las Naciones Unidas sobre el encarcelamiento, pág. 10.

<sup>88</sup> Véase E/CN.4/2006/61.

<sup>89</sup> UNODC, *Strengthening Crime Prevention and Criminal Justice Responses to Violence against Women* (2014), págs. 34 y 37.

<sup>90</sup> A/HRC/54/26, párr. 65.

<sup>91</sup> Reglas de Bangkok, regla 31.

<sup>92</sup> Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, *Preventing and Addressing Sexual and Gender-Based Violence in Places of Deprivation of Liberty*, págs. 112 y 113.

<sup>93</sup> Véase la comunicación del Canadá.

<sup>94</sup> Véase la comunicación de Lituania.

<sup>95</sup> Véase la comunicación del Reino Unido.

denuncias<sup>96</sup>. En el momento de su ingreso, las detenidas deben ser informadas de sus derechos, incluida la asistencia letrada<sup>97</sup>, y se les debe proporcionar los medios para presentar denuncias si se violan sus derechos<sup>98</sup>. Puede ser a través de una línea directa anónima<sup>99</sup> o de un mecanismo de denuncia independiente, eficaz, confidencial y accesible<sup>100</sup>.

37. Las inspecciones internas y la supervisión externa independiente son cruciales para detectar los abusos y prevenir las conductas indebidas y la violencia<sup>101</sup>. Diversos órganos externos de supervisión, como los mecanismos nacionales independientes de prevención establecidos en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura<sup>102</sup>, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil, pueden desempeñar este papel clave.

### C. Medidas no privativas de la libertad

38. El uso de alternativas a la prisión para las mujeres en todas las fases del proceso penal, incluida la remisión, el período previo al juicio y la sentencia, puede ser una importante medida preventiva contra la violencia de género. Estas alternativas deben combinar medidas no privativas de la libertad con intervenciones que aborden las causas profundas de la implicación de las mujeres en el sistema de justicia penal<sup>103</sup>. Estas intervenciones pueden incluir cursos de formación profesional y asesoramiento a las víctimas de la violencia de género.

39. Las alternativas a la privación de libertad pueden adoptar diversas formas, como presentarse a intervalos regulares ante las autoridades, quedar en libertad bajo fianza u otra garantía, aplicar soluciones de carácter comunitario o permanecer en centros abiertos o en un lugar designado<sup>104</sup>. Otras alternativas a la privación de libertad empleadas son los dispositivos de localización y el requisito de mantener contacto regular por teléfono o Internet. La vigilancia electrónica debe utilizarse con moderación y solo cuando se hayan considerado otras medidas no privativas de la libertad menos intrusivas<sup>105</sup>. Cuando se considere necesario mantener retenida a una persona, deben aplicarse consideraciones que respondan a las cuestiones de género<sup>106</sup>. Las tecnologías modernas deben utilizarse de acuerdo con el marco internacional de derechos humanos vigente y con pleno respeto de las salvaguardias contra su aplicación arbitraria<sup>107</sup>. Las alternativas a la detención deben ser no discriminatorias y accesibles universalmente, con independencia de los medios económicos, y deben basarse en los derechos humanos, estar establecidas por ley y estar sujetas a revisión judicial y a seguimiento y evaluación independientes<sup>108</sup>. Es importante que estas alternativas tengan en cuenta la perspectiva de género y que den prioridad a las mujeres embarazadas, las mujeres con hijos a cargo y las mujeres con discapacidad.

<sup>96</sup> UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, pág. 134.

<sup>97</sup> Principios y Directrices Básicos de las Naciones Unidas sobre los Recursos y Procedimientos relacionados con el Derecho de Toda Persona Privada de Libertad a Recurrir ante un Tribunal, párrs. 56 a 59.

<sup>98</sup> A/HRC/42/20, párr. 57.

<sup>99</sup> Véanse las comunicaciones de Colombia y Lituania, y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Togo.

<sup>100</sup> Véanse CAT/C/TUR/CO/3, CAT/C/GRC/CO/5-6, CAT/C/KAZ/CO/3, CAT/C/UKR/CO/6, CAT/C/CHN-MAC/CO/5, CAT/C/LKA/CO/5 y CAT/C/GRC/CO/5-6.

<sup>101</sup> Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, *Preventing and Addressing Sexual and Gender-Based Violence in Places of Deprivation of Liberty*, pág. 145.

<sup>102</sup> Véanse las comunicaciones de los mecanismos nacionales de prevención de Austria, Maldivas, Polonia y el Uruguay.

<sup>103</sup> Reglas de Bangkok, regla 60.

<sup>104</sup> A/HRC/13/30, párr. 65, y A/HRC/48/55, anexo, párr. 10.

<sup>105</sup> UNODC, *Toolkit on Gender-Responsive Non-Custodial Measures*, pág. 55.

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> A/HRC/39/45/Add.1, párr. 38, A/HRC/45/16, párr. 58, y A/79/296, párrs. 29 a 31.

<sup>108</sup> A/HRC/20/24, párr. 73.

## D. Capacitación y perfeccionamiento del personal

40. La selección cuidadosa y la formación adecuada del personal policial y penitenciario a todos los niveles es esencial para crear un entorno seguro y prevenir la violencia de género en los centros de privación de libertad<sup>109</sup>. Los candidatos deben ser examinados e investigados minuciosamente durante el proceso de contratación, y los antecedentes de violencia sexual u otros tipos de violencia de género deben ser un criterio de exclusión. Para aumentar el número de mujeres en las plantillas, deben utilizarse métodos de contratación que respondan a las cuestiones de género, como el uso de cuotas u objetivos que eliminen las barreras que enfrentan las candidatas femeninas y paneles de entrevistas o revisión que tengan en cuenta las cuestiones de género<sup>110</sup>.

41. A fin de prevenir la violencia contra las mujeres es crucial garantizar que todos los agentes de policía, fiscales y otros funcionarios de la justicia penal reciban formación periódica e institucionalizada sobre cuestiones relacionadas con el género<sup>111</sup>, incluida la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, sobre la igualdad de género y sobre la prohibición de la discriminación por motivos de género y el acoso sexual.

## E. Recopilación de datos

42. La recopilación de datos desglosados sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres privadas de libertad, incluida la violencia de género, proporciona información valiosa sobre las pautas de violencia, las vías para denunciar los abusos, el apoyo existente para las supervivientes y el acceso a los recursos. A continuación, esa información valiosa se debería integrar en los programas de prevención, de modo que brinde respuestas más eficientes y eficaces a la violencia<sup>112</sup>. El Comité contra la Tortura, por ejemplo, ha subrayado sistemáticamente la importancia de la recopilación de datos en sus recomendaciones sobre las condiciones penitenciarias, y ha señalado que los datos estadísticos desglosados pueden ayudar a establecer las causas profundas de los malos tratos en las prisiones y fundamentar las estrategias para prevenirlos y reducirlos<sup>113</sup>.

43. La transparencia y la disponibilidad pública de estos datos son importantes para garantizar la rendición de cuentas de las entidades estatales que detienen a personas y gestionan centros de privación de libertad<sup>114</sup>. Mejorar y priorizar el análisis de género, la investigación sensible al género, los datos desglosados por sexo y la presupuestación que responda a las cuestiones de género son herramientas esenciales para los Estados a la hora de prevenir o responder a este tipo de violencia.

## VII. Políticas y programas de rehabilitación y reinserción social

44. Los programas de rehabilitación y reinserción social son esenciales a fin de ayudar a las mujeres a desarrollar las habilidades y los valores necesarios para llevar una vida alejada de los delitos<sup>115</sup>. Para que sean eficaces, deben elaborarse con un enfoque integral y sensible

<sup>109</sup> Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), reglas 74 a 76.

<sup>110</sup> Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, *Preventing and Addressing Sexual and Gender-Based Violence in Places of Deprivation of Liberty*, pág. 135.

<sup>111</sup> Estrategias y Medidas Prácticas Modelo Actualizadas para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer en el Campo de la Prevención del Delito y la Justicia Penal (2010).

<sup>112</sup> A/HRC/54/26, párr. 73.

<sup>113</sup> Véanse, por ejemplo, CAT/C/ATG/CO/1, CAT/C/ROU/CO/2, CAT/C/SLE/CO/1, CAT/C/CYP/CO/4, CAT/C/NIC/CO/2, CAT/C/TCD/CO/2, CAT/C/BRA/CO/2 y A/HRC/42/20, párr. 48.

<sup>114</sup> A/HRC/42/20, párr. 52.

<sup>115</sup> UNODC, *Global Prison Population and Trends*, págs 22 a 27.

a las cuestiones de género<sup>116</sup> que tenga en cuenta los retos y las circunstancias a los que se enfrentan las mujeres. Es crucial establecer las causas profundas de la conducta delictiva y diseñar intervenciones<sup>117</sup> y una supervisión específicas que tengan en cuenta el género, la edad y la discapacidad<sup>118</sup>.

45. Dichos programas también deben promover las asociaciones de múltiples partes interesadas para reducir la reincidencia, e implicar al mismo tiempo a la comunidad local en el proceso de aceptación de las delincuentes de vuelta a la comunidad. La creación de grupos de apoyo entre iguales dentro y fuera de los centros penitenciarios permite a las mujeres compartir experiencias y estrategias de afrontamiento, aprendiendo unas de otras.

46. Además, la educación, la formación y las oportunidades laborales son componentes clave de las políticas y programas de rehabilitación y reinserción social. En la práctica, sin embargo, las mujeres suelen carecer de esas oportunidades porque la inversión en educación y formación se concentra en las prisiones masculinas, mucho más grandes. Además, algunos programas existentes destinados a reforzar las capacidades y habilidades de las mujeres, como los cursos de costura y artesanía, pueden tener un potencial limitado para ganar un salario digno.

47. La falta de servicios de guardería para las mujeres con hijos que viven con ellas en prisión<sup>119</sup> y la distancia geográfica entre los centros penitenciarios y las iniciativas comunitarias, como los permisos de trabajo y los programas que facilitan el contacto con amigos y familiares, dificultan el acceso de las mujeres a los programas de reinserción social y rehabilitación<sup>120</sup>. Las mujeres y los hombres con discapacidad del aprendizaje se enfrentan a retos adicionales debido a la falta de reconocimiento, comprensión y apoyo a sus necesidades específicas.

### **Preparación para la puesta en libertad y apoyo posterior**

48. Tanto las mujeres como los hombres se enfrentan a retos tras su puesta en libertad, como su baja condición social y económica, la estigmatización y la discriminación, lo que dificulta la reinserción social y contribuye a la reincidencia<sup>121</sup>. La elaboración y aplicación de programas integrales de reinserción social, tanto antes como después de la puesta en libertad, son esenciales.

49. Las alternativas a la detención deben considerarse desde el principio de la condena, incluidos los centros residenciales comunitarios. Esto es especialmente relevante para las mujeres, que a menudo son encarceladas por delitos menores. Dar prioridad a las medidas no privativas de la libertad y a los programas y servicios comunitarios facilita la transición a la libertad, reduce la estigmatización y la discriminación y restablece las relaciones entre las personas excarceladas y sus familias y comunidades. Algunos países han promulgado leyes específicas para promover alternativas a la privación de libertad, fomentar medidas no privativas de la libertad para reducir el hacinamiento en las prisiones y apoyar la rehabilitación<sup>122</sup>.

50. Además de los programas y servicios mencionados, existen programas, a menudo gestionados por organizaciones no gubernamentales, que ofrecen ayuda práctica y pequeños préstamos a las personas excarceladas y sus familias<sup>123</sup>. El sector privado también ha

<sup>116</sup> *Ibid.*, págs. 32 y 33.

<sup>117</sup> Penal Reform International y Thailand Institute of Justice, *The Rehabilitation and Social Reintegration of Women Prisoners* (2019), pág. 24.

<sup>118</sup> Resolución 57/9 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 4 c).

<sup>119</sup> Véase la comunicación de la Defensoría del Pueblo del Ecuador.

<sup>120</sup> UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, pág. 50.

<sup>121</sup> Penal Reform International y Thailand Institute of Justice, *The Rehabilitation and Social Reintegration of Women Prisoners*, pág. 8.

<sup>122</sup> Véase la comunicación de Marruecos.

<sup>123</sup> Penal Reform International y Thailand Institute of Justice, *The rehabilitation and Social Reintegration of Women Prisoners*, pág. 38.

contribuido activamente a la reinserción social ofreciendo oportunidades de empleo sostenible e inclusión social.

51. La provisión de un plan de protección social que incluya unos ingresos básicos tras la puesta en libertad y la cobertura de los servicios esenciales para garantizar un nivel de vida adecuado se ha mencionado como una herramienta eficaz para ayudar a las mujeres a reintegrarse en la sociedad<sup>124</sup>. Además, la reforma de la concesión de licencias profesionales, que en algunos países exige la verificación de antecedentes penales, representa una vía potencial para facilitar la reinserción de exdelincuentes en el mercado laboral<sup>125</sup>.

## VIII. Grupos específicos y sus necesidades

### A. Mujeres con hijos en prisión

52. Muchos países permiten el encarcelamiento de las madres con sus hijos, normalmente hasta que estos alcanzan cierta edad, lo que a menudo da lugar a la separación<sup>126</sup>. Se ha descrito que las mujeres privadas de libertad con sus hijos luchan contra la percepción de que su crianza está bajo vigilancia constante y contra el impacto psicológico de la amenaza de que su hijo les pueda ser retirado de su cuidado en cualquier momento<sup>127</sup>. Esa situación genera estrés emocional tanto para la madre como para el niño. Separar a las madres de sus hijos es percibido por ellas como un severo castigo, mientras que los niños, a menudo incapaces de entender la separación, pueden enfrentarse a problemas emocionales y de desarrollo. Las mujeres con hijos a cargo no deben ser encarceladas a menos que sea absolutamente necesario. Cuando no puede evitarse el encarcelamiento de las madres y sus hijos, el Estado debe asumir la plena responsabilidad de proporcionarles una atención adecuada.

53. El Comité contra la Tortura ha expresado su preocupación por los informes según los cuales un gran número de madres están detenidas con sus bebés en condiciones extremadamente difíciles y ha hecho hincapié en la necesidad de reducir la práctica de encarcelar a los niños con sus madres aumentando el uso de medidas no privativas de la libertad<sup>128</sup>. Varios mecanismos de derechos humanos y organismos intergubernamentales también han hecho hincapié en que los Estados deben dar prioridad a las medidas no privativas de la libertad para las mujeres embarazadas y las mujeres con hijos a cargo<sup>129</sup>. En algunos países se han puesto en práctica alternativas a la detención para las mujeres embarazadas y las que tienen hijos. Según datos de la UNODC de 2020, Argelia, la Federación de Rusia, Georgia, Kazajistán y Viet Nam, entre otros, aplazan ahora las penas de prisión de las mujeres embarazadas o con hijos menores de cierta edad<sup>130</sup>.

### B. Embarazadas, puérperas y lactantes

54. Las reclusas embarazadas, puérperas o en período de lactancia tienen necesidades específicas, en términos de nutrición<sup>131</sup>, programas y espacios adecuados, y salud y derechos

<sup>124</sup> Véase la comunicación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Grecia.

<sup>125</sup> Véase Lucius Couloute y Daniel Kopf, "Out of prison & out of work: Unemployment among formerly incarcerated people", Prison Policy Initiative (julio de 2018).

<sup>126</sup> UNODC, *Handbook on Women and Imprisonment*, pág. 20, y *Toolkit on Gender-Responsive Non-Custodial Measures*, pág. 13.

<sup>127</sup> Alice Cavanagh y otros, "Lived experiences of pregnancy and prison through a reproductive justice lens: A qualitative meta-synthesis", *Social Science & Medicine*, vol. 307 (agosto de 2022).

<sup>128</sup> CAT/C/KEN/CO/2, párr. 12, y CAT/C/RWA/CO/1, párr. 19.

<sup>129</sup> Por ejemplo, Reglas de Bangkok, regla 64; CCPR/C/ZMB/CO/4, párr. 28; CCPR/C/CHL/CO/7, párr. 32; CEDAW/C/PER/CO/9, párr. 48; y CEDAW/C/URY/CO/10, párr. 42.

<sup>130</sup> UNODC, *Toolkit on Gender-Responsive Non-Custodial Measures*, págs. 47 y 48.

<sup>131</sup> UNODC y Organización Mundial de la Salud, *Women's Health in Prison: Correcting Gender Inequity in Prison Health* (2009), págs. 32 y 33.

sexuales y reproductivos<sup>132</sup>. En prisión, muchas de ellas encuentran obstáculos para acceder a la atención prenatal y postnatal, incluida la falta de profesionales sanitarios especializados. Además, se ha informado de que, en contextos de privación de libertad, pueden existir ciertas prácticas problemáticas durante el embarazo, el parto y el puerperio. Entre ellas figuran las malas condiciones en las celdas, la discriminación y los malos tratos por parte de los profesionales sanitarios, el uso de esposas durante los traslados y el parto, la exclusión de los padres del parto y la presencia de funcionarios de prisiones, incluidos hombres, durante los reconocimientos médicos y el parto<sup>133</sup>.

55. La atención de salud mental durante la privación de libertad a menudo no responde a las necesidades psicológicas de las madres separadas de sus recién nacidos. Las mujeres que amamantan a sus hijos han denunciado obstáculos como la falta de intimidad, la desconfianza en el entorno penitenciario y el sistema de almacenamiento de la leche materna, entre otros.

### C. Personas extranjeras

56. Las personas extranjeras encarceladas se enfrentan a varios retos, muchos de ellos derivados de la convergencia de barreras jurídicas, culturales y lingüísticas. Las mujeres extranjeras, en particular, se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, ya que tienen poco o ningún contacto familiar, incluso con sus hijos<sup>134</sup>, lo que puede tener graves repercusiones en su salud física y mental<sup>135</sup>. Además, las barreras lingüísticas pueden limitar su comprensión de las normas y reglamentos penitenciarios, de los servicios disponibles y de cómo acceder a los mecanismos de denuncia<sup>136</sup>.

57. El Comité contra la Tortura ha expresado su preocupación por los informes sobre el uso excesivo de la privación de libertad de ciudadanos extranjeros, incluso en el caso de mujeres embarazadas<sup>137</sup>.

58. No se debe detener a los migrantes, incluidas las mujeres, que se encuentren en situaciones vulnerables, como las embarazadas y lactantes, las personas mayores, las personas con discapacidad, las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, o los supervivientes de trata, tortura u otros delitos violentos graves<sup>138</sup>.

### D. Mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero privadas de libertad

59. Varios mecanismos de derechos humanos han documentado violencia y discriminación generalizadas y extremas contra mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero privadas de libertad, como humillaciones, malos tratos, negación de atención médica y violencia psicológica, física y sexual, incluida la denominada violación “correctiva” de mujeres lesbianas, así como homicidios<sup>139</sup>. Las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero privadas de libertad se enfrentan a importantes obstáculos para acceder a servicios de salud adecuados, como prevención y tratamiento del VIH, servicios de salud reproductiva y

<sup>132</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 24 (1999), párr. 8; CEDAW/C/CAF/CO/6, párr. 56; y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Mujeres Privadas de Libertad en las Américas* (marzo de 2023), párr. 155.

<sup>133</sup> Asociación para la Prevención de la Tortura, *Global Report on Women in Prison: Analysis from National Preventive Mechanisms* (2024), págs. 47 y 48.

<sup>134</sup> UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, pág. 94.

<sup>135</sup> Asociación para la Prevención de la Tortura, *Global Report on Women in Prison: Analysis from National Preventive Mechanisms*, pág. 54.

<sup>136</sup> *Ibid.*, A/68/340, párr. 64, A/HRC/36/28, párr. 21. Véase también la comunicación del mecanismo nacional de prevención de Maldivas.

<sup>137</sup> CAT/C/ESP/CO/7, párr. 33.

<sup>138</sup> A/HRC/39/45, anexo, párr. 41; Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 35 (2014); y observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño.

<sup>139</sup> CAT/C/57/4, párrs. 60 a 67; CEDAW/C/NIC/CO/7-10, párrs. 47 y 48; A/HRC/48/55, anexo, párrs. 6, 39 y 45; y A/HRC/43/49/Add.1, párr. 101.

terapias de afirmación de género<sup>140</sup>. La denegación de las visitas de la pareja a las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero se consideró discriminatoria y puede conducir a la estigmatización, el aislamiento y la angustia psicológica<sup>141</sup>.

60. Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos establecen que las autoridades deben respetar el género autopercebido de las personas privadas de libertad.

61. Los mecanismos de derechos humanos han subrayado que deben respetarse los derechos de las personas transgénero privadas de libertad, incluso en el contexto de los protocolos de cacheo, y que las decisiones de internamiento deben tomarse caso por caso, teniendo en cuenta sus opiniones, respetando su género autopercebido y tomando en consideración su seguridad<sup>142</sup>.

## IX. Conclusiones y recomendaciones

62. Las mujeres suelen ser encarceladas por delitos no violentos, a menudo relacionados con su situación económica o su experiencia de violencia. La pobreza, las normas sociales discriminatorias y los estereotipos de género, la exposición a la violencia y los conflictos, entre otros factores, aumentan la probabilidad de que las mujeres sean privadas de libertad<sup>143</sup>. Las mujeres delincuentes carecen a menudo de recursos económicos para pagar la representación legal o las alternativas a las penas privativas de libertad, como las multas, o para obtener la libertad bajo fianza. Además, las mujeres son acusadas de forma desproporcionada de cometer los llamados delitos “morales”, como adulterio o relaciones sexuales extramatrimoniales, violación de los códigos de vestimenta o brujería.

63. Prevenir y abordar la violencia de género contra las mujeres privadas de libertad es esencial para mantener su seguridad, dignidad y derechos. Es necesario un enfoque polifacético para abordar las necesidades específicas y el riesgo de violencia de género en los centros de privación de libertad. Una estrategia clave es el uso de medidas no privativas de la libertad que tengan en cuenta las necesidades y circunstancias específicas de las mujeres. También es fundamental reforzar los mecanismos de rendición de cuentas, mejorar las condiciones de privación de libertad y ofrecer programas integrales de rehabilitación adaptados a las necesidades de las mujeres. Estos esfuerzos pueden ayudar a romper el ciclo de la violencia y capacitar a las mujeres para reconstruir sus vidas, garantizando que reciban el apoyo necesario para reintegrarse con éxito en la sociedad.

64. Se recomienda a los Estados que, en colaboración con las instituciones nacionales de derechos humanos, la sociedad civil y las organizaciones internacionales y regionales, incluidas las entidades de las Naciones Unidas, adopten las siguientes medidas para promover los derechos humanos de las mujeres y hacer frente a la violencia de género durante la privación de libertad:

a) Reformar las leyes que penalizan de forma desproporcionada a las mujeres por delitos no violentos o menores, y despenalizar los actos protegidos por el derecho internacional de los derechos humanos;

b) Desarrollar planes de acción nacionales sobre el tratamiento de las mujeres en el sistema de justicia penal, que incluyan maneras de prevenir y abordar la

<sup>140</sup> CAT/C/57/4, párrs. 58 y 77; A/HRC/35/23, párr. 46; A/68/340, párrs. 62 y 63; A/56/156, párr. 22; y UNODC, “Technical brief: Transgender people and HIV in prisons and other closed settings” (2022), págs. 3 y 4.

<sup>141</sup> A/68/340, párrs. 61 y 62; CAT/C/PRY/CO/4-6, párr. 19; CEDAW/C/GTM/CO/8-9, párr. 45; y CEDAW/C/PRY/CO/7, párr. 44.

<sup>142</sup> Reglas Nelson Mandela, regla 7 a); CAT/C/57/4, párrs. 65, 66 y 74 a 76; CEDAW/C/NIC/CO/7-10, párrs. 47 y 48; A/HRC/48/55, anexo, párr. 47; y UNODC, “Technical brief: Transgender people and HIV in prisons and other closed settings”, pág. 4.

<sup>143</sup> A/HRC/41/33, párrs. 17 a 73.

violencia de género, y garantizar la participación significativa de las partes interesadas en ese proceso, incluidas las mujeres que han sufrido privación de libertad;

c) Velar por que las medidas no privativas de la libertad estén disponibles y sean accesibles para las mujeres, dando prioridad a las embarazadas y a las mujeres con hijos a cargo. Deberían tenerse debidamente en cuenta los antecedentes de violencia de género, las desigualdades socioeconómicas, las condiciones de salud, las responsabilidades de cuidado y el riesgo de violencia y discriminación durante la privación de libertad;

d) Garantizar el acceso a una atención de la salud integral, que incluya la salud y derechos sexuales y reproductivos y la salud mental. Debería prestarse especial atención a las mujeres con discapacidad, así como a las embarazadas, puérperas y lactantes. Facilitar el contacto regular con la familia mediante políticas de visitas flexibles y, en la medida de lo posible, viajes subvencionados de los visitantes, y garantizar que los espacios de visita estén adaptados a los niños;

e) Garantizar que todo el personal implicado en el sistema de justicia penal, incluidos jueces, defensores de oficio, agentes de policía y personal de los centros de privación de libertad, recibe formación sobre las normas de derechos humanos relacionadas con la protección de las mujeres y las salvaguardias asociadas. Además, garantizar que los jueces tengan en cuenta los antecedentes de violencia de género a la hora de dictar sentencia, cuando proceda;

f) Garantizar que todos los detenidos, incluidas las mujeres, sean conscientes de su derecho a impugnar su privación de libertad y tengan además acceso efectivo a asistencia jurídica. Organizar campañas de sensibilización en colaboración con las partes interesadas pertinentes, incluidos los colegios de abogados, las instituciones nacionales de derechos humanos, los mecanismos nacionales de prevención y las organizaciones de la sociedad civil;

g) Hacer que los mecanismos independientes de supervisión y denuncia sean funcionales y accesibles a todas las mujeres privadas de libertad, incluidas las extranjeras, para que puedan denunciar y obtener reparación por violencia de género y otros daños;

h) Promover programas eficaces de rehabilitación y reinserción social que tengan en cuenta el género, la edad y la discapacidad, entre otros mediante regímenes de protección social. Garantizar que dichos programas cuenten con los recursos adecuados y se evalúen periódicamente para optimizar su eficacia, entre otros respecto a su capacidad para reducir el número de personas reincidentes privadas de libertad;

i) Garantizar la participación efectiva de las mujeres privadas de libertad en el diseño y la aplicación de iniciativas destinadas a apoyarlas;

j) Recopilar, analizar y difundir datos actualizados y desglosados sobre las mujeres privadas de libertad en función, entre otras cosas, del sexo, la edad, la raza, la etnia, la discapacidad y la situación migratoria o económica, utilizando un enfoque de los datos basado en los derechos humanos. Esos datos deberían incluir la prevalencia de la violencia de género antes y durante la privación de libertad, a fin de sustentar mejor las políticas y medidas para hacer frente a dicha violencia.