



Asamblea General

Distr. general
21 de mayo de 2020
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

44º período de sesiones

15 de junio a 3 de julio de 2020

Temas 2 y 10 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**

Asistencia técnica y fomento de la capacidad

Cooperación técnica y fomento de la capacidad para promover y proteger los derechos de las personas privadas de libertad: aplicación de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos y las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes

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 42/32 del Consejo de Derechos Humanos. En él, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ofrece ejemplos de asistencia técnica y servicios de asesoramiento que ha prestado, sola o con otras entidades de las Naciones Unidas, para promover y proteger los derechos de las personas privadas de libertad con arreglo a lo dispuesto en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (las Reglas Nelson Mandela) y las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (las Reglas de Bangkok). En el informe, el ACNUDH se basa en la información recibida sobre las experiencias nacionales y regionales de cooperación técnica, según figura en la información transmitida por los Estados, las entidades de las Naciones Unidas y otros interesados pertinentes.

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 21 de julio de 2020.

** Se acordó publicar este informe después de la fecha de publicación prevista debido a circunstancias que escapan al control de quien lo presenta.



I. Introducción y metodología

1. Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 42/32 del Consejo de Derechos Humanos, en la que el Consejo solicitó al ACNUDH que preparara un informe para presentarlo al Consejo de Derechos Humanos en su 44º período de sesiones. El informe servirá de base para una mesa redonda, organizada en relación con el tema 10 de la agenda, sobre las actividades y los planes del ACNUDH, así como de otros organismos pertinentes de las Naciones Unidas y, si procede, las organizaciones regionales, encaminados a contribuir a la labor que realizan los Estados para promover y proteger los derechos humanos de los reclusos.

2. En el año 2020 se cumplen 10 años de la aprobación de las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (las Reglas de Bangkok), 30 años de la aprobación de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (las Reglas de Tokio) y 65 años de la aprobación de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (revisadas en 2015 y desde entonces llamadas Reglas Nelson Mandela). En su resolución 42/32, el Consejo de Derechos Humanos reconoció la importancia de los derechos humanos en la prevención del delito y la administración de justicia. También reconoció la importancia de la asistencia técnica, el fomento de la capacidad y el intercambio voluntario de buenas prácticas y los problemas que planteaba la aplicación de las Reglas Nelson Mandela y las Reglas de Bangkok. Además, el Consejo pidió al ACNUDH que pusiera de relieve ejemplos prácticos de promoción y protección de los derechos humanos de los reclusos, incluidas las reclusas y las mujeres delincuentes.

3. Para preparar este informe, el ACNUDH obtuvo información de su sede y de sus presencias sobre el terreno, incluidas las oficinas regionales y las oficinas en los países, los componentes de derechos humanos de las misiones de paz de las Naciones Unidas y los asesores de derechos humanos de los equipos de las Naciones Unidas en los países. Esas contribuciones, junto con la información proporcionada por las entidades de las Naciones Unidas, entre ellas la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y los órganos y mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, así como la sociedad civil, constituyen la base del presente informe. El ACNUDH agradece las contribuciones transmitidas por la Arabia Saudita, Honduras, Italia, el Líbano, el Paraguay, Qatar, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Suecia, Tailandia, Turquía, Uganda, la UNODC y Penal Reform International para la preparación del presente informe¹.

4. Reconociendo que el aspecto más importante de la protección de todas las personas privadas de libertad es la aplicación de las normas y preceptos de derechos humanos a nivel nacional, el ACNUDH presenta una síntesis de prácticas representativas de la cooperación técnica y los servicios de asesoramiento. Además, destaca ejemplos de la manera en que los programas de cooperación técnica y fomento de la capacidad ayudan a los Estados a aplicar las Reglas Nelson Mandela y las Reglas de Bangkok. El presente informe se refiere al período comprendido entre 2015 y 2019. Cuando se estaba ultimando, las Naciones Unidas y muchas otras partes interesadas plantearon preocupaciones con respecto a la propagación de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en los establecimientos penitenciarios².

5. Las secciones en que se divide el informe se corresponden con los principales temas que se tratan en las Reglas de Bangkok y las Reglas Nelson Mandela. Las normas interrelacionadas se agrupan para ilustrar las actividades de cooperación técnica pertinentes relativas a: a) el respeto de la dignidad inherente a las personas privadas de libertad; b) las medidas no privativas de la libertad; c) la atención de la salud; d) la protección de los grupos vulnerables; y e) la capacitación, la sensibilización y la investigación. Por motivos de limitación de la extensión, el presente informe no es exhaustivo, sino que se centra en una serie de ejemplos concretos para facilitar el intercambio de opiniones y experiencias durante la mesa redonda.

¹ Las contribuciones se podrán consultar en el sitio web del ACNUDH.

² Véase www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx.

Marco para la cooperación técnica: la protección de todas las personas privadas de libertad

6. La cooperación técnica es un componente fundamental de los programas del ACNUDH y es esencial para la ejecución del mandato de ámbito mundial del Alto Comisionado, establecido en la resolución 48/141 de la Asamblea General, de promover y proteger la plena efectividad y el disfrute por todas las personas de todos los derechos humanos, en todas partes. El ACNUDH presta cooperación técnica a instancia de los Estados y previo acuerdo con ellos. Los programas de cooperación técnica se diseñan sobre la base de un diálogo con los interesados pertinentes y a partir de una evaluación exhaustiva de la situación de los derechos humanos en un país determinado. La cooperación técnica, que responde a la situación de los derechos humanos, tiene por objeto traducir el derecho y los principios internacionales de derechos humanos en enfoques, procedimientos, instrumentos y métodos prácticos que los agentes internacionales, regionales y nacionales puedan aplicar en su labor relativa a los derechos humanos.

7. La Junta de Síndicos, que supervisa el Fondo de Contribuciones Voluntarias para la Cooperación Técnica en Materia de Derechos Humanos, asesora a la Oficina sobre políticas y orientación estratégica en materia de cooperación técnica. En ese contexto, la Junta de Síndicos ha definido siete criterios para garantizar la eficacia de la cooperación técnica, a saber: a) es importante vincular la cooperación técnica a la universalidad e indivisibilidad de todos los derechos humanos; b) es importante fortalecer los marcos e instituciones nacionales en la esfera de los derechos humanos a través de la cooperación técnica y los servicios de asesoramiento; c) se debería ofrecer cooperación técnica para apoyar la aplicación de las recomendaciones formuladas por los mecanismos de derechos humanos, incluidas las del examen periódico universal, y el seguimiento al respecto; d) una cooperación técnica eficaz en materia de derechos humanos debería tener en cuenta los objetivos nacionales de desarrollo y contribuir a su definición con vistas al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030; e) es importante establecer asociaciones con todas las entidades que trabajan sobre el terreno; f) es necesario que los programas de cooperación técnica garanticen la participación más amplia posible; y g) la cooperación técnica debería incorporarse en la labor de todos los programas y operaciones de las Naciones Unidas en todos los países y regiones.

8. Los programas de cooperación técnica comprenden servicios de asesoramiento, cursos de capacitación, talleres y seminarios, becas, donaciones, el suministro de información y la evaluación de las necesidades de los países en materia de derechos humanos. Mediante su cooperación técnica y sus servicios de asesoramiento, las Naciones Unidas y las organizaciones regionales también apoyan los esfuerzos de los Estados por cumplir la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, velan por que los procesos de formulación y aplicación de políticas y sus resultados habiliten a los titulares de derechos para hacer valer y reivindicar sus derechos y ayudan a los garantes de esos derechos a velar por que todas las personas puedan disfrutar de ellos. En el marco de su labor de cooperación técnica, el ACNUDH colabora con todos los interesados pertinentes a nivel nacional y regional, entre ellos la sociedad civil, las instituciones nacionales y los representantes de los Gobiernos, los parlamentos, las fuerzas del orden y el poder judicial. La Oficina también trabaja en estrecha colaboración con todos los organismos y equipos en los países de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales pertinentes para garantizar un planteamiento de la cooperación técnica basado en los derechos humanos y coordinado en todo el sistema de las Naciones Unidas.

Reglas de Tokio, Reglas Nelson Mandela y Reglas de Bangkok

9. En el mundo hay más de 10 millones de personas privadas de libertad, y unos 3 millones de ellas se encuentran en prisión preventiva³. En muchos Estados, el número de personas reclusas en prisión preventiva es igual o superior al de los presos que cumplen condena. Los datos indican además que la ocupación supera la capacidad oficial

³ Véase Institute for Criminal Policy Research, "World prison population list", 12ª ed. (2018).

de los establecimientos penitenciarios en al menos 114 países y que en 92 de esos países la tasa de ocupación es de entre el 100 % y el 200 % de la capacidad⁴. En esas estadísticas no se incluye el número total de personas privadas de libertad en otros entornos.

10. Se calcula que hay unas 714.000 mujeres y niñas en prisión, lo que representa el 7 % de la población carcelaria mundial. Desde 2000, el total mundial de mujeres y niñas encarceladas ha aumentado un 53 %, mientras que el de hombres lo ha hecho un 20 %⁵. Pese al aumento registrado, las mujeres y las niñas son una minoría en los sistemas penitenciarios de todo el mundo. Una vez privadas de libertad, se encuentran con sistemas, prácticas, políticas e instalaciones diseñados para la población carcelaria mayoritariamente masculina⁶. En el estudio mundial sobre los niños privados de libertad, el Experto Independiente que dirigía la investigación estimó que cada año había por lo menos 410.000 niños privados de libertad en centros de prisión preventiva y establecimientos carcelarios, y que aproximadamente 1 millón de niños eran sometidos anualmente a detención policial (véase A/74/136).

11. El derecho a la libertad y la seguridad y la obligación de tratar a las personas privadas de libertad con dignidad y humanidad se reconocen como derechos humanos fundamentales de primer orden en numerosos instrumentos internacionales y regionales. El marco jurídico internacional para la protección de todas las personas privadas de libertad es un marco amplio, y en él se destaca que las personas privadas de libertad serán tratadas humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano (véase A/68/261). Un elemento esencial que define la privación de libertad es la incapacidad de quienes son sometidos a ella de protegerse a sí mismos, ya que su vida cotidiana depende en gran medida de las decisiones que tome el personal de los establecimientos de reclusión. Por consiguiente, cuando recluye, el Estado asume un deber de protección y una responsabilidad especial respecto de las personas privadas de libertad (A/HRC/30/19, párr. 8, y A/HRC/42/20, párr. 35).

12. Las Reglas de Tokio, las Reglas Nelson Mandela y las Reglas de Bangkok proporcionan a los Estados una valiosa orientación sobre una amplia variedad de cuestiones, ya que desarrollan el contenido de las disposiciones para proteger a las personas privadas de libertad que se consagran en los tratados de derechos humanos.

13. Las Reglas de Tokio contienen una serie de principios básicos para promover la aplicación de medidas no privativas de la libertad, así como salvaguardias mínimas para las personas a quienes se aplican medidas sustitutivas de la prisión. A fin de subsanar la deficiencia de las normas internacionales en relación con la atención de las necesidades de las mujeres en el sistema de justicia penal, en 2010 se aprobaron las Reglas de Bangkok. Las 70 Reglas de Bangkok complementan las Reglas Nelson Mandela y las Reglas de Tokio, reconociendo que en las causas de privación de libertad de las mujeres y en las consecuencias que tiene la privación de libertad para estas están presentes los aspectos de género, y que las mujeres y las niñas encarceladas tienen características y necesidades específicas (A/HRC/41/33, párr. 13). Las Reglas de Bangkok proporcionan orientación a los responsables de la formulación de políticas, los legisladores, las autoridades encargadas de imponer sanciones y el personal penitenciario sobre una amplia variedad de cuestiones, incluida la adopción de un enfoque de género en el uso de alternativas a la prisión preventiva y la imposición de sanciones tras la condena⁷.

14. Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos fueron aprobadas por las Naciones Unidas en 1955. En 2015 se aprobó una versión revisada en la que se actualizaron

⁴ *Ibid.*, “More than three million people are held in pre-trial detention and other forms of remand imprisonment worldwide”, World Prison Brief, 2 de abril de 2020.

⁵ *Ibid.*, “Over 700,000 women and girls in prison around the world, new report by Institute for Criminal Policy Research shows”, World Prison Brief, 22 de septiembre de 2015.

⁶ Véase Penal Reform International, contribución al debate general sobre el acceso a la justicia celebrado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer durante su 54º período de sesiones (11 de febrero a 1 de marzo de 2013), pág. 2.

⁷ Véase, por ejemplo, Penal Reform International e Instituto de Justicia de Tailandia, *Guidance Document and Index of Implementation on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules)*, (2013).

ocho cuestiones fundamentales y que se conoce como las Reglas Nelson Mandela. Estas reglas proporcionan un conjunto mínimo de normas para el tratamiento de los reclusos y constituyen un marco fundamental para los órganos de vigilancia e inspección. Las 122 reglas abarcan todos los aspectos de la gestión de los establecimientos penitenciarios y sintetizan las normas mínimas acordadas para el tratamiento de los reclusos, tanto los que se encuentran en prisión preventiva como los que cumplen condena. Las Reglas Nelson Mandela se han utilizado como modelo para la redacción de reglamentos penitenciarios nacionales en todo el mundo⁸.

II. Cooperación técnica para promover y proteger los derechos de las personas privadas de libertad: aplicación de las Reglas Nelson Mandela y las Reglas de Bangkok

15. El ACNUDH trabaja para proteger los derechos humanos y la dignidad de las personas privadas de libertad, colaborando estrechamente con los Estados, la sociedad civil y las propias personas privadas de libertad. Guiándose por las normas internacionales de derechos humanos, el ACNUDH, en particular mediante sus presencias sobre el terreno, realiza visitas a lugares de privación de libertad, durante las cuales examina las condiciones y los fundamentos jurídicos de la reclusión. Proporciona asesoramiento sobre las reformas de las leyes y políticas que se necesitan para garantizar el cumplimiento de las normas y preceptos internacionales relativos a la privación de libertad e imparte capacitación a jueces, fiscales, abogados y funcionarios penitenciarios sobre las normas y preceptos internacionales pertinentes. A modo de ejemplo, cabe señalar que en 2018 el ACNUDH realizó más de 2.000 visitas a lugares de reclusión. Mediante sus actividades de vigilancia y los programas de asistencia técnica que ofrece a raíz de ellas, el ACNUDH apoya los esfuerzos de los Estados por mejorar las condiciones carcelarias y la protección de las personas privadas de libertad.

16. Numerosos mecanismos internacionales también plantean y examinan habitualmente cuestiones relativas a la protección de las personas privadas de libertad. Los mecanismos de derechos humanos, como los órganos de tratados, los procedimientos especiales y el examen periódico universal, se remiten con frecuencia a las Reglas Nelson Mandela y las Reglas de Bangkok. Los órganos de tratados piden a los Estados que, en sus informes iniciales y periódicos, indiquen la medida en que aplican las normas establecidas en las Reglas Nelson Mandela y las Reglas de Bangkok y suelen referirse a ellas en sus observaciones finales y comunicaciones individuales. Los conocimientos especializados de cada mecanismo contribuyen a aumentar la protección ofrecida a las personas privadas de libertad⁹.

17. Otras entidades de las Naciones Unidas también se ocupan de la protección de las personas privadas de libertad. Cabe destacar, por ejemplo, la UNODC, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Además, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) desempeña una importante función en la protección de las personas privadas de libertad, en particular en el contexto de los conflictos armados internacionales y no internacionales. Numerosas organizaciones de la sociedad civil también prestan asistencia para la protección de las personas privadas de libertad. En el presente informe se exponen ejemplos de la labor de algunas de las entidades que se acaban de enumerar.

⁸ *Ibid.*

⁹ Véanse, por ejemplo, A/68/261, párr. 64, A/HRC/30/19, A/HRC/42/20 y A/HRC/41/33.

A. Respeto de la dignidad inherente a las personas privadas de libertad: condiciones de reclusión

18. La facultad para recluir viene acompañada de la correspondiente responsabilidad de atender las necesidades básicas de las personas a las que se priva de libertad, incluido el suministro de alimentos, alojamiento adecuado y atención médica, y de proteger a esas personas de amenazas graves de daño. Los principios básicos de las Reglas Nelson Mandela establecen que los reclusos deben ser tratados con el respeto que merecen su dignidad y valor intrínsecos en cuanto seres humano y con la debida consideración de sus necesidades, sin discriminación. Las Reglas Nelson Mandela proporcionan directrices sobre los requisitos mínimos en lo que respecta al alojamiento y las condiciones de vida en los lugares de privación de libertad. Dichas directrices abarcan normas relacionadas con las condiciones de las celdas, la higiene, el alojamiento y la alimentación y el agua en el contexto de la reclusión¹⁰. Para apoyar esas normas, en las reglas 83 a 85 se reconoce la importancia de las inspecciones internas e independientes. En las Reglas de Bangkok se reconoce además que las condiciones de reclusión, incluidas las políticas, los servicios y la infraestructura, no suelen estar adaptadas a las necesidades de las mujeres.

19. En las Reglas de Tokio, las Reglas Nelson Mandela y las Reglas de Bangkok se reconocen las repercusiones del hacinamiento en las condiciones de reclusión y, en general, se vincula este fenómeno al uso excesivo de la prisión preventiva, una cuestión a la que el ACNUDH presta especial atención en su labor de vigilancia. Tras la publicación en 2014 de un informe del ACNUDH titulado “Las prisiones en Túnez: las normas internacionales y la realidad”¹¹, se estableció un grupo de trabajo del Ministerio de Justicia y la Dirección General de Prisiones y Rehabilitación que se encargaría de la puesta en práctica de las recomendaciones formuladas en el informe. En el informe, el ACNUDH señaló una serie de problemas graves observados durante sus actividades de vigilancia, entre ellos el del hacinamiento, asociado a unos niveles de ocupación que en algunos establecimientos llegaban al 150 % de la capacidad. En colaboración con Penal Reform International, el ACNUDH prestó apoyo a la Dirección General de Prisiones para organizar un taller con el objetivo de elaborar una estrategia nacional de reducción del hacinamiento en las prisiones. En abril de 2015, el Ministerio de Justicia aprobó una estrategia nacional para reducir el hacinamiento en las prisiones y se comprometió a reformar el Código Penal a esos efectos. En 2017, el Gobierno suprimió la pena mínima obligatoria de un año de prisión prevista para los delitos relacionados con las drogas. El ACNUDH prosigue su labor de vigilancia de los lugares de reclusión, y en 2019 publicó un segundo informe temático basado en las Reglas Nelson Mandela y las Reglas de Bangkok, titulado “La separación de las categorías de presos y su tratamiento en las prisiones de Túnez”¹².

20. En 2016, el ACNUDH llevó a cabo actividades de vigilancia en relación con la situación de las mujeres en los establecimientos penitenciarios de Burundi. En el informe que elaboró al respecto, el ACNUDH recomendó a las autoridades estatales que adoptaran medidas para mejorar las condiciones de reclusión atendiendo a las Reglas Nelson Mandela y las Reglas de Bangkok. A raíz de ello, la Ministra de Justicia estableció una comisión encargada de realizar un censo de la población carcelaria tanto masculina como femenina, a fin de resolver las cuestiones del hacinamiento y la prisión preventiva prolongada y agilizar los procedimientos judiciales. Además, se crearon tribunales móviles para aliviar el hacinamiento en las prisiones. También se aplicaron medidas de libertad condicional a algunas mujeres, en particular las que estaban encarceladas con sus hijos, las madres lactantes y las ancianas. El ACNUDH apoyó el establecimiento de un fondo de asistencia jurídica que permitió acceder a la asistencia al 65 % de la población carcelaria femenina.

21. En Nigeria, el Asesor de Derechos Humanos del ACNUDH prestó apoyo al Comité Nacional contra la Tortura para la realización de visitas a lugares de reclusión. Las visitas del Comité a varias prisiones de Port Harcourt, Lagos y la zona central de Nigeria contribuyeron a crear mayor conciencia sobre las condiciones de reclusión y la elevada tasa

¹⁰ Reglas 1 a 5, 12, 14 a 16, 18 a 22, 35, 42, 43 y 113 de las Reglas Nelson Mandela.

¹¹ Distribuido únicamente en árabe.

¹² Distribuido únicamente en árabe.

de personas en prisión preventiva, que representan alrededor del 89 % de la población carcelaria de Nigeria. Tras la publicación del informe del Comité, el ACNUDH facilitó la prestación de asistencia letrada gratuita a 140 personas reclusas en espera de juicio.

22. En 2016 y 2017, la oficina del ACNUDH en Guatemala realizó un estudio conjunto con la institución nacional de derechos humanos sobre la cuestión de la prisión preventiva. El informe se basó en una labor de vigilancia conjunta y consulta con funcionarios del sistema de justicia, defensores públicos penales, el ministerio público y el sistema penitenciario. Para concluir el informe se formularon una serie de recomendaciones, entre ellas la de revisar las prácticas internas que facilitaban el uso excesivo de la prisión preventiva. En 2018, la oficina del ACNUDH en Guatemala proporcionó asesoramiento técnico a las instituciones estatales, la sociedad civil y el Congreso en relación con la reforma de las disposiciones del Código Procesal Penal relativas a la prisión preventiva.

23. Mediante su Programa de Apoyo a la Reforma Penitenciaria en Camboya, el ACNUDH incide en la importancia de ofrecer un alojamiento adecuado, según se describe en las Reglas Nelson Mandela. Ha prestado apoyo al Departamento General de Prisiones para mejorar el saneamiento, la higiene y el acceso al agua potable. En 2019, el Departamento General de Prisiones elaboró un proyecto final de normas mínimas para la construcción de cárceles, sobre la base de las recomendaciones previas formuladas conjuntamente por el ACNUDH y la UNOPS y recopiladas por el CICR. Las directrices se ajustan a las normas y preceptos internacionales de derechos humanos y prevén la separación de las diferentes categorías de personas reclusas, incluidas las personas con discapacidad y los niños que viven en prisión con sus madres.

24. A raíz de la labor realizada por la misión de vigilancia de los derechos humanos en Ucrania para desalentar el uso de la prisión preventiva ilegal en las causas penales relacionadas con el conflicto, el Tribunal Constitucional de Ucrania declaró inconstitucional el artículo 176.5 del Código de Procedimiento Penal en junio de 2019. El artículo, aprobado en 2014, preveía la aplicación automática y la prórroga de la prisión preventiva en las causas penales relacionadas con el conflicto. Esta disposición daba lugar a un uso excesivo de la prisión preventiva que, junto con la lentitud de los procedimientos, repercutía en las condiciones de reclusión y en la dignidad de las personas reclusas. El ACNUDH abogó por que se modificara la ley, en particular mediante la presentación de escritos *amicus curiae* al Tribunal Constitucional.

25. La vigilancia de la situación de los migrantes irregulares detenidos, incluidos los menores no acompañados o separados, es un aspecto fundamental de la labor de la oficina del ACNUDH en México. En relación con las salvaguardias que debe llevar asociadas la privación de libertad según las Reglas Nelson Mandela, la oficina presentó recomendaciones al Congreso Federal sobre la legislación relativa al establecimiento de un registro nacional de las privaciones de libertad y la consignación de información completa en el momento del ingreso de los reclusos, de conformidad con las reglas 6 a 10 de las Reglas Nelson Mandela, lo que condujo a la aprobación de una ley nacional del registro de detenciones. La oficina también proporcionó asesoramiento técnico sobre el uso de la prisión preventiva, lo que contribuyó a la aprobación de una reforma constitucional en virtud de la cual en 2024 se revisará la aplicación de la prisión preventiva.

26. En 2018, la oficina del ACNUDH en el Yemen realizó 121 visitas a prisiones y centros de detención, incluidas varias visitas conjuntas con el Ministerio del Interior y el Fiscal General en ocho provincias meridionales. Previa coordinación con organismos humanitarios y las autoridades correspondientes, se instalaron filtros de agua y un sistema de energía solar en los pabellones para menores y mujeres de la prisión central de Al-Hudaydah. En 2018, el ACNUDH impartió capacitación a 71 funcionarios del Ministerio del Interior, la Fiscalía General y el Ministerio de Derechos Humanos en cuestiones como la atención de la salud en las prisiones, la protección de los grupos vulnerables, la administración penitenciaria y las medidas no privativas de la libertad. Tras la capacitación, los participantes redactaron un conjunto interno de recomendaciones dirigidas a mejorar los derechos de los presos, en las cuales se ponían de relieve cuestiones fundamentales de las Reglas Nelson Mandela.

27. En Uganda, el ACNUDH ha realizado una amplia labor de vigilancia, en particular llevando a cabo 202 visitas a lugares de reclusión entre 2015 y 2018. La oficina del ACNUDH en el país trabaja con la Comisión de Derechos Humanos de Uganda, el Sector de Justicia y Orden Público del Gobierno y el Servicio Penitenciario nacional para mejorar las condiciones sobre la base de las conclusiones extraídas de la vigilancia de las privaciones de libertad. En la región remota de Karamoja, la labor conjunta de vigilancia y promoción realizada por la oficina, la Comisión y otras partes interesadas condujo a que se renovara la prisión de Amita, situada en el distrito de Abim, y se le añadiera una nueva ala, y a que se construyera un nuevo centro en Kaabong. Además, en 2019, la labor de vigilancia llevada a cabo con el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida, la Comisión de Derechos Humanos de Uganda y la OMS para examinar el acceso a la atención de la salud en las prisiones dio lugar a que se adscribiera un trabajador sanitario del Ministerio de Salud a cada uno de los establecimientos penitenciarios de la región de Karamoja.

B. Alternativas a la privación de libertad y medidas no privativas de la libertad

28. En las Reglas de Tokio se establece el principio fundamental de que la prisión debe usarse como último recurso y se ofrecen alternativas, en particular medidas y sanciones no privativas de la libertad. Las reglas 57 a 66 de las Reglas de Bangkok, que se refieren a las medidas no privativas de la libertad, complementan las Reglas de Tokio con una perspectiva de género, y establecen el requisito de tener en cuenta los antecedentes y circunstancias de la mujer y sus responsabilidades de cuidado de otras personas. Ofrecen orientación sobre alternativas con perspectiva de género tanto para la prisión preventiva como para el cumplimiento de condena¹³.

29. La falta de alternativas a la privación de libertad contribuye significativamente al uso excesivo del encarcelamiento y al hacinamiento. Para que las alternativas a la privación de libertad sean eficaces, es preciso que existan diversas medidas en la etapa previa al juicio y en la de sentencia, y el sistema debe estar dotado de recursos suficientes (A/HRC/30/19, párr. 55). Sin embargo, en muchos Estados no existen alternativas a la prisión específicas para las mujeres. En la regla 60 de las Reglas de Bangkok se atribuye a los Estados la responsabilidad de destinar recursos financieros y humanos suficientes a la concepción de medidas y sanciones no privativas de la libertad.

30. En Kenya, Penal Reform International examinó la posibilidad de aplicar un enfoque de género a las penas no privativas de la libertad, como se exige en las Reglas de Bangkok. El proyecto, desarrollado en colaboración con el Servicio de Libertad Vigilada y Reinserción Social del país, tenía por objeto estudiar y crear sanciones de cumplimiento en la comunidad y órdenes libertad vigilada que tuvieran en cuenta las cuestiones de género. A raíz de esa labor se modificaron los informes previos a la sentencia de las mujeres para que reflejaran mejor sus antecedentes y realidades cotidianas, y se mejoraron las sanciones no privativas de la libertad previstas para las mujeres. Además, se impartió capacitación a los agentes de libertad vigilada para la utilización de esos instrumentos adaptados y la aplicación de un enfoque de género en su labor.

31. En Madagascar, el Asesor de Derechos Humanos del ACNUDH prestó apoyo al Gobierno para la elaboración de un proyecto de ley sobre sanciones penales alternativas, conforme con las Reglas Nelson Mandela y las Reglas de Tokio. Con el apoyo de un experto internacional, se emprendió un examen de la legislación vigente y de las medidas y sanciones alternativas no privativas de la libertad que existían, a fin de garantizar que las autoridades judiciales dispusieran de suficientes alternativas a la prisión preventiva y el encarcelamiento. El ACNUDH también prestó apoyo técnico y financiero para la aplicación de la política de derecho penal de 2019, que tenía por objeto reducir el uso de la prisión preventiva y estudiar alternativas a la privación de libertad.

¹³ Véase Penal Reform International, “UN Bangkok Rules on women offenders and prisoners: a short guide” (2013), págs. 6 y 8.

32. En Inglaterra, el Servicio Nacional de Salud ha establecido servicios de enlace y remisión para apoyar los esfuerzos del Gobierno por realizar intervenciones tempranas en los casos de delincuentes vulnerables¹⁴. Los servicios de enlace y remisión asignan personal sanitario a las comisarías de policía y los tribunales para que realicen evaluaciones y deriven a los delincuentes a servicios de tratamiento y apoyo. Proporcionan información en tiempo real a las instancias judiciales cuando formulan acusaciones y dictan sentencias contra personas vulnerables, de modo que las decisiones y las condenas puedan ajustarse a las necesidades de estas. Por ejemplo, puede optarse por derivar a la persona fuera del sistema de justicia penal y no imputarla o por sustituir una pena de privación de libertad por una sanción de cumplimiento en la comunidad, con la obligación de someterse a tratamiento. La policía también está facultada para ocuparse de los delitos leves sin recurrir a los tribunales, mediante el uso de soluciones extrajudiciales. La estrategia del Consejo Nacional de Jefes de Policía para el uso de las soluciones extrajudiciales en el caso de los adultos promueve un enfoque dual que ofrece la posibilidad de elegir entre una solución amistosa y una amonestación condicional¹⁵. Las soluciones extrajudiciales con condiciones de rehabilitación ofrecen una oportunidad de intervención temprana en casos de delincuentes pertenecientes a grupos vulnerables, como los que tienen problemas de toxicomanía o de salud mental, y tienen por objeto combatir los factores subyacentes de la conducta delictiva. Además, al sistema de aplazamiento de los enjuiciamientos del Reino Unido se suman los planes de derivación a servicios adecuados concebidos por algunas fuerzas policiales, que prevén condiciones para la remisión de las mujeres delincuentes a centros de mujeres.

33. En Nigeria, en respuesta a las recomendaciones recibidas en el marco del examen periódico universal, el Presidente ratificó la Ley del Servicio Penitenciario (2019), que tiene por objeto reformar el sistema penitenciario nigeriano, haciendo hincapié en la rehabilitación y estableciendo mecanismos para la imposición de penas no privativas de la libertad. También se estableció un comité asesor presidencial para tratar de descongestionar las prisiones del país, cuya tasa de ocupación asciende al 136 %¹⁶. El Asesor de Derechos Humanos colaboró con la Comisión Presidencial para la Reforma y Descongestión de los Servicios Penitenciarios y prestó apoyo para la organización de un taller nacional sobre la aplicación efectiva de la Ley de Servicios Penitenciarios, en el que se abordó, entre otras cuestiones, la elaboración de unas directrices para la imposición de las penas no privativas de la libertad previstas en la parte II de la Ley.

34. En Belarús, el Asesor de Derechos Humanos del ACNUDH prestó apoyo al Coordinador Residente de las Naciones Unidas y al equipo en el país para señalar cuestiones y formular recomendaciones sobre la política nacional en materia de drogas, la privación de libertad y el uso de alternativas a la privación de libertad en exposiciones informativas dirigidas al Parlamento. En 2019, el ACNUDH organizó una visita de estudio a Lisboa para las autoridades de Belarús. El encuentro facilitó la transmisión de conocimientos sobre las prácticas progresistas de Portugal en materia de políticas y legislación sobre drogas, las cuales prevén, entre otras cosas, alternativas a la privación de libertad, la prestación de servicios médicos adecuados y un enfoque en la rehabilitación. El ACNUDH sigue apoyando el debate sobre la aplicación de una política progresista en materia de drogas y el uso de alternativas a la privación de libertad en Belarús.

Alternativas a la privación de libertad: mujeres embarazadas y mujeres con hijos a cargo

35. En la regla 64 de las Reglas de Bangkok se prevé la imposición de penas no privativas de la libertad a las mujeres embarazadas y las mujeres con hijos a cargo y se destaca la necesidad de tener presente el interés superior del niño. En las Reglas de Bangkok se pide a los Estados que limiten en la medida de lo posible el encarcelamiento de mujeres embarazadas o madres con hijos pequeños, pues, según se afirma, las cárceles no son lugares adecuados para atender a mujeres embarazadas, madres lactantes, bebés y niños

¹⁴ Véase la contribución del Reino Unido.

¹⁵ Consejo Nacional de Jefes de Policía, "Charging and out of court disposals: a national strategy 2017-2021" (2017).

¹⁶ Penal Reform International e Instituto de Justicia de Tailandia, "Global prison trends 2019", pág. 10.

pequeños. En la regla 61 se dispone que cuando se imponga la pena se deberán tener en cuenta factores atenuantes, como las responsabilidades de cuidado de otras personas.

36. En Italia, las mujeres representan algo menos del 5 % de la población carcelaria. La Ley núm. 62 (2011), por la que se modifica la Ley Penitenciaria, protege la relación entre las madres privadas de libertad y sus hijos menores de edad. En el artículo 1 se establece la prohibición de recluir en prisión preventiva a las mujeres embarazadas y las mujeres con hijos de hasta 6 años, salvo por motivos cautelares excepcionales. En la Ley se prevé que las madres ingresen con sus hijos en “establecimientos de custodia atenuada” especializados para madres o padres solos privados de libertad. Estas estructuras son establecimientos de seguridad relativamente baja que se ajustan al modelo de un centro residencial. Cuentan con enfermeros, paramédicos, obstetras, ginecólogos y pediatras para poder proporcionar un entorno familiar y comunitario que reduzca los efectos traumáticos de la privación de libertad en los niños. En la Ley núm. 62 también se dispone que, en el caso de las mujeres embarazadas y las mujeres con hijos menores de 10 años, las penas de prisión de no más de cuatro años se cumplirán en el marco de arreglos específicos de arresto domiciliario, aunque constituyan una parte remanente de una pena más severa¹⁷.

C. Acceso a la atención de la salud

37. Cuando un Estado priva a alguien de su libertad, asume el deber de proporcionarle servicios de salud preventivos, curativos y paliativos (A/65/255, párr. 59). La prestación de una atención de la salud adecuada en las prisiones constituye un reto fundamental para todos los sistemas penitenciarios. En las reglas 24 a 35 de las Reglas Nelson Mandela se ofrecen orientaciones específicas sobre la forma en que deben organizarse los servicios de atención de la salud en las prisiones y las obligaciones y responsabilidades concretas del personal de atención de la salud. En particular, las personas privadas de libertad deben gozar de los mismos estándares de atención sanitaria que estén disponibles en la comunidad exterior, y se han de tener en cuenta los riesgos adicionales vinculados al encarcelamiento (véanse A/HRC/38/36 y A/HRC/42/20, párr. 34).

38. Las reglas 5 a 18 de las Reglas de Bangkok complementan las Reglas Nelson Mandela proporcionando orientación sobre la forma de satisfacer las necesidades específicas de las mujeres en materia de higiene y atención de la salud y prevén la prestación de atención de la salud a los niños que viven en prisión con sus madres. En las Reglas de Bangkok se reconoce además que los servicios de atención de la salud que se prestan en las prisiones suelen estar orientados a los hombres y no tienen en cuenta las necesidades específicas de atención de la salud de las mujeres, incluidas sus necesidades de higiene y de atención de la salud sexual, reproductiva y preventiva.

39. En Honduras, en 2019, la Secretaría de Salud elaboró un acuerdo marco de cooperación interinstitucional para la prestación de servicios integrales de atención de la salud a los pueblos indígenas y afrohondureños. El objetivo del acuerdo, concertado entre la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social, la Dirección de Pueblos Indígenas y Afrohondureños y la Secretaría de Derechos Humanos, es ofrecer una atención de la salud más adecuada a los indígenas en las prisiones. A tal efecto se prevén medidas para el diagnóstico temprano y el tratamiento de enfermedades crónicas como la tuberculosis¹⁸.

40. En el Senegal, en 2018, la Oficina Regional del ACNUDH para África Occidental, en colaboración con el Observador Nacional de los Lugares de Privación de Libertad y la Asociación de Juristas Senegalesas, examinó la situación de 10 prisiones de mujeres, en las que entrevistó a aproximadamente el 90 % de las reclusas. En el examen se atendió a cuestiones relacionadas con las necesidades específicas de las mujeres en materia de higiene y atención de la salud, los servicios de salud reproductiva, las mujeres recluidas con sus hijos, la rehabilitación y las actuaciones judiciales. Tras el diálogo con las autoridades penitenciarias, se incorporaron cardiólogos, oftalmólogos, ginecólogos y psicólogos para

¹⁷ Véase la contribución de Italia.

¹⁸ Véase la contribución de Honduras (traducción no oficial).

ofrecer consultas y tratamiento médico; el Ministerio de Justicia se comprometió a registrar y revisar todos los casos de prisión preventiva prolongada, y en particular a examinar la situación de las mujeres encarceladas con sus hijos atendiendo a las reglas 49 a 52 de las Reglas de Bangkok; y el Director de Asuntos Penales e Indultos se comprometió a adoptar medidas para revisar las penas y concienciar a los jueces sobre el uso de alternativas a la prisión.

41. En 2019, el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes elaboró una lista de verificación sobre cuestiones de atención sanitaria relacionadas con la vigilancia de los lugares de reclusión para los mecanismos nacionales de prevención (CAT/OP/7). Partiendo del reconocimiento de que la calidad de la atención sanitaria en los centros penitenciarios es un indicador decisivo para evaluar el riesgo de tratos crueles, inhumanos y degradantes y de tortura, se ofrece la lista de verificación para la autoevaluación con el fin de asegurar que los mecanismos nacionales de prevención examinen de manera exhaustiva las cuestiones relacionadas con la atención sanitaria a fin de cumplir su mandato preventivo. La lista de verificación abarca seis categorías de cuestiones relacionadas con la atención sanitaria, basadas en las Reglas Nelson Mandela y el Protocolo de Estambul.

Atención de la salud mental en las prisiones

42. La atención de la salud mental en las prisiones sigue planteando grandes dificultades. Las prisiones no son entornos terapéuticos y, en muchas jurisdicciones, los servicios de salud mental son insuficientes o inexistentes. En las reglas 2 y 5 de las Reglas Nelson Mandela se exige que las prisiones hagan todos los ajustes y acondicionamientos razonables para los reclusos con discapacidades físicas, mentales o de otra índole, a fin de garantizar su acceso a los servicios y programas en condiciones equitativas.

43. Entre las mujeres delincuentes abundan los casos de traumas y enfermedades físicas y mentales preexistentes, toxicomanía y, en el contexto de la privación de libertad, autolesiones, y se registran asimismo tasas relativamente altas de suicidio (A/HRC/41/33, párrs. 13 y 16). En las reglas 12 y 13 de las Reglas de Bangkok se pone de relieve que los problemas de salud mental pueden agravarse durante la privación de libertad. Para atender las necesidades de rehabilitación se requieren intervenciones que prevean la atención psicosocial y psiquiátrica individualizada y específica para las mujeres¹⁹. Con arreglo a las Reglas de Bangkok, siempre que sea posible se recomienda aplicar medidas no privativas de la libertad, y en el caso de las mujeres que tienen una discapacidad mental se preferirán las sanciones (regla 60).

44. En junio de 2018, el Gobierno del Reino Unido publicó una estrategia relativa a las mujeres delincuentes²⁰. La estrategia se enmarca en un planteamiento sistémico de la cuestión de las mujeres delincuentes, basado en el reconocimiento de que las reclusas padecen más problemas de salud mental que los reclusos (el 49 % de mujeres frente al 18 % de los hombres), y presentan niveles más altos de intentos de suicidio, psicosis, ansiedad y depresión. En la estrategia se prevé la adopción de un enfoque que tenga en cuenta las cuestiones de género y los efectos de los traumas para ayudar a las mujeres a combatir los factores que las llevan a delinquir. Además, se ha elaborado un protocolo para la integración de medidas de tratamiento obligatorio en las sanciones de cumplimiento en la comunidad a fin de mejorar el acceso a los servicios de salud mental y atención de la toxicomanía y así atacar las causas subyacentes de los delitos. Casi un tercio del total de los y las delincuentes que cumplen sanciones en la comunidad tiene problemas de salud mental (el 29 %), mientras que, en el desglose por género, la proporción entre las mujeres asciende al 46 %²¹. En el protocolo se reconoce que, cuando los factores de vulnerabilidad individuales de una persona se convierten en el motivo que la lleva a delinquir, es necesario combatirlos de manera eficaz. Cuando procede su aplicación, las sanciones de cumplimiento en la comunidad con medidas de tratamiento obligatorio asociadas también

¹⁹ A/HRC/38/36, párrs. 29, 30, 72 y 98.

²⁰ Ministerio de Justicia, "Female Offender Strategy" (2018).

²¹ Ministerio de Justicia, "Vulnerable offenders steered towards treatment", 10 de agosto de 2018.

pueden contribuir a que se evite el sistema de justicia penal ofreciendo opciones eficaces para el cumplimiento de la sanción en la comunidad²².

45. En Turquía, la Dirección General de Prisiones y Centros de Detención ha elaborado un programa estructurado de evaluación e intervención psicológica, que tiene por objeto garantizar que las personas privadas de libertad dispongan de servicios de salud psicológica. Cuando los presos ingresan en el centro penitenciario, se rellena con ellos un formulario de investigación y evaluación. En ese contexto, los presos son sometidos a una evaluación individual realizada por psicólogos y trabajadores sociales y se define un plan individualizado de tratamiento y terapia. Además, se ha creado un programa de evaluación, perfiles, instrumentos y rehabilitación, en el marco del cual se examinan las causas y motivaciones de la conducta delictiva y se diseñan programas de rehabilitación individualizados²³.

D. Protección de grupos específicos durante la privación de libertad

46. Algunos grupos específicos, como los jóvenes, las personas con discapacidad, los migrantes, los indígenas y las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, entre otros, se enfrentan a problemas particulares y tienen necesidades específicas cuando se les priva de libertad. Si bien las limitaciones de extensión no permiten analizar todos los grupos vulnerables en el presente informe, a continuación se destacan algunos ejemplos relevantes de cooperación técnica.

Privación de libertad de personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales y otras personas de género diverso

47. Aunque en la regla 2 de las Reglas Nelson Mandela no se hace referencia expresa a las personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales privadas de libertad, se establece una norma que pone de relieve el principio de no discriminación y sus implicaciones prácticas. La observancia de ese principio requiere que se atienda a las necesidades de cada preso, en particular los de las categorías más vulnerables, de modo que nadie sufra un trato discriminatorio.

48. En el caso de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales y otras personas de género diverso, los sistemas de justicia penal y los establecimientos penitenciarios tienden a pasar por alto sus necesidades específicas. Además, en las jurisdicciones en que se tipifican como delito las relaciones entre personas del mismo sexo y las expresiones de identidades de género diversas, esas personas son más vulnerables y se enfrentan a mayores riesgos durante la privación de libertad. En 2018, la Asociación para la Prevención de la Tortura elaboró una guía para los órganos de vigilancia en la que se resume la forma en que las autoridades deben identificar las conductas abusivas contra personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales privadas de libertad²⁴. En la guía también se precisan medidas para prevenir los malos tratos y la tortura y se destacan prácticas prometedoras observadas en distintos países. El Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género contribuyó a la elaboración del manual.

49. El Servicio de Prisiones y Libertad Vigilada del Reino Unido ha publicado recientemente un marco normativo revisado sobre la atención y el tratamiento de las personas transgénero, teniendo en cuenta las enseñanzas extraídas de la aplicación de la anterior política, puesta en marcha en 2016²⁵. Se han reforzado las salvaguardias mejorando el proceso de evaluación de riesgos, disponiendo que cada prisión cuente con un funcionario encargado de las personas transgénero e impartiendo nueva capacitación al personal. El Servicio de Prisiones y Libertad Vigilada también ha creado un curso de

²² Véase la contribución del Reino Unido.

²³ Véase la contribución de Turquía.

²⁴ Asociación para la Prevención de la Tortura, *Towards the Effective Protection of LGBTI Persons Deprived of Liberty: a Monitoring Guide* (2018).

²⁵ Se puede consultar en www.gov.uk/government/publications/the-care-and-management-of-individuals-who-are-transgender.

aprendizaje electrónico sobre las personas transgénero, que está a disposición de todo el personal. En enero de 2020 se publicó un conjunto de orientaciones prácticas para la atención de las personas transgénero con el fin de ayudar al personal a aplicar el nuevo marco. Las personas transgénero reciben apoyo para exteriorizar el género con el que se identifican, independientemente de que se encuentren en una cárcel de hombres o de mujeres²⁶.

50. A fin de comprender mejor las dificultades a que se enfrentan las aproximadamente 4.000 personas transgénero recluidas en los establecimientos penitenciarios de Tailandia, el PNUD, junto con el Departamento de Protección de Derechos y Libertades del Ministerio de Justicia, llevó a cabo un examen interno del tratamiento de los presos transgénero en varias cárceles. Entre otras cosas, se observó que, por lo general, los funcionarios de prisiones carecían de conocimientos sobre las cuestiones relativas a las personas transgénero, lo que se traducía en un aumento del estigma y los estereotipos asociados a los presos transgénero. En un taller conjunto para funcionarios de prisiones organizado en 2018 por el PNUD, el programa Inspire Project y el Departamento de Instituciones Penitenciarias del Ministerio de Justicia se trataron cuestiones fundamentales relacionadas con la orientación sexual, la identidad y la expresión de género y los problemas a que se enfrentan los presos transgénero. Tras el taller, el PNUD prestó apoyo al Departamento de Instituciones Penitenciarias para elaborar un conjunto de directrices dirigidas a mejorar el tratamiento de los presos transgénero en Tailandia²⁷.

51. En el Paraguay, el Plan Estratégico del Ministerio de Justicia para el período 2017-2021 presta atención a distintas categorías específicas de personas recluidas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. En el marco de la reforma del sistema penitenciario, la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio ha iniciado un proceso de revisión y elaboración de nuevos protocolos internos. Entre ellos figuran los protocolos de atención de las personas mayores, las personas extranjeras, las personas con discapacidad, las personas indígenas y las personas transgénero privadas de libertad. Además, a estas medidas se suma el plan para la descongestión de los establecimientos penitenciarios²⁸, en el marco del cual se prevé la celebración de vistas judiciales por videoconferencia y la puesta en marcha de programas de rehabilitación y reinserción social gestionados por la Dirección de Bienestar y Reinserción Social.

Privación de libertad de personas con discapacidad

52. En las reglas 2 y 5 de las Reglas Nelson Mandela se establece que los establecimientos penitenciarios deben hacer todos los ajustes razonables para los reclusos con discapacidades físicas, mentales o de otra índole, a fin de garantizar el acceso a servicios y programas en condiciones equitativas.

53. En 2017, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad formuló una serie de directrices sobre el derecho a la libertad y la seguridad de las personas con discapacidad, que proporcionan orientación adicional a los Estados. En las directrices, el Comité reafirmó la prohibición absoluta de recluir a una persona en razón de su deficiencia, y destacó que todas las personas con discapacidad privadas de libertad tienen derecho a las mismas garantías procesales y sustantivas que las demás, lo que entraña el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad y la realización de ajustes razonables (A/72/55, anexo).

54. A raíz de la labor de promoción llevada a cabo por la oficina del ACNUDH en Camboya, la Academia de Policía incluyó un módulo sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en la capacitación inicial de cuatro meses que recibe el personal penitenciario recién contratado. El módulo se ha impartido ya a 289 nuevos funcionarios de las 28 prisiones del país.

²⁶ Véase la contribución del Reino Unido.

²⁷ Véase oficina del PNUD en Tailandia, “The lives of transgender people in Thai prisons”, 16 de mayo de 2019.

²⁸ Véase la contribución del Paraguay (traducción no oficial).

E. Capacitación, sensibilización e investigación

55. En las reglas 75 y 76 de las Reglas Nelson Mandela se establecen disposiciones sobre la educación y la capacitación, incluida la capacitación tras la incorporación al servicio, que debe reflejar las mejores prácticas de base empírica y responder a las necesidades de personal especializado²⁹. Las reglas 29 a 35 de las Reglas de Bangkok complementan las Reglas de Mandela previendo que el personal reciba capacitación relativa a las necesidades específicas de las reclusas y sus derechos humanos. En las Reglas de Bangkok también se dispone que el personal de los centros penitenciarios para mujeres reciba capacitación sobre cuestiones específicas de atención de la salud, incluidas las necesidades de desarrollo y de atención de la salud de los niños. En la regla 70, párrafo 4, de las Reglas de Bangkok se aborda la necesidad de sensibilizar a los funcionarios de la justicia penal sobre las Reglas de Bangkok y capacitarlos para su aplicación, a fin de asegurar que en las medidas de justicia penal relativas a las delincuentes se tengan en cuenta las necesidades específicas de las mujeres y el interés superior de sus hijos³⁰.

56. En Tayikistán, la UNODC, junto con Penal Reform International, creó una plataforma para que profesionales y expertos debatieran sobre prácticas y políticas penales. La UNODC también prestó apoyo para el diseño de un programa de capacitación dirigido a los funcionarios penitenciarios que fue refrendado por el Ministerio de Justicia. En el programa se señalan lecciones aprendidas sobre las medidas no privativas de la libertad específicas para las mujeres y los servicios de rehabilitación y reinserción ofrecidos a las reclusas tras su puesta en libertad. Además, en 2019 la UNODC presentó un curso de aprendizaje electrónico sobre las Reglas Nelson Mandela orientado a la práctica. El curso, que está dirigido a profesionales penitenciarios de primera línea y es gratuito, incluye supuestos prácticos interactivos grabados en varios establecimientos penitenciarios de Argelia, la Argentina y Suiza.

57. En Tailandia, reconociendo que la capacitación especializada del personal es fundamental para atender las necesidades específicas de los presos, el Instituto de Justicia de Tailandia ha creado un curso de capacitación para el tratamiento de las reclusas dirigido al personal penitenciario de categoría superior de la región de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental. El curso, que se ofrece cada año y dura dos semanas, tiene por objeto concienciar sobre las normas y preceptos internacionales relativos al tratamiento de las reclusas, a fin de dotar a los profesionales penitenciarios de los conocimientos y aptitudes requeridos para el tratamiento de las mujeres en las prisiones³¹.

58. En Uganda, aproximadamente el 95 % del personal del Servicio Penitenciario ha recibido formación en derechos humanos. En el plan de estudios de la Academia y Escuela de Capacitación Penitenciaria de Uganda se han integrado tanto las Reglas Nelson Mandela como las Reglas de Bangkok. En 2018, el Servicio Penitenciario, en colaboración con el Ministerio de Salud y los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades de los Estados Unidos, impartió capacitación a su personal para gestionar la violencia sexual y de género y responder a ella. En 2017 se revisó el reglamento penitenciario de Uganda para incluir las disposiciones de las Reglas Nelson Mandela y se crearon comités de derechos humanos para el personal y los presos en todos los centros. El Servicio Penitenciario ha colaborado con la UNODC, Penal Reform International y la Comisión de Derechos Humanos de Uganda para impartir capacitación específica en relación con las Reglas Nelson Mandela y las Reglas de Bangkok³².

59. En la Arabia Saudita, la UNODC ayudó al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social a capacitar a 50 funcionarios para la aplicación de las Reglas Nelson Mandela en la gestión penitenciaria. Además, varios funcionarios de la Dirección General de Prisiones del

²⁹ Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, y Penal Reform International, *Guidance Document on the Nelson Mandela Rules*, (2018).

³⁰ Penal Reform International e Instituto de Justicia de Tailandia, *Guidance Document on the Bangkok Rules* (2013), págs. 109 a 112.

³¹ Véase la contribución de Tailandia.

³² Véase la contribución de Uganda.

Ministerio del Interior participaron en un programa de capacitación y una visita de estudio al Departamento de Administración Penitenciaria de Italia, que posibilitó un intercambio de experiencias sobre la gestión de las prisiones y los derechos humanos.

60. El ACNUDH, en el marco de su proyecto de cooperación técnica en la Arabia Saudita, también ha llevado a cabo actividades de fomento de la capacidad sobre los derechos humanos de los presos en colaboración con la Comisión de Derechos Humanos. En ese contexto, en 2017 y 2018 se organizaron talleres con agentes de la autoridad, formación de formadores y un curso de capacitación en derechos humanos para funcionarios penitenciarios. En la capacitación se trató el tema de los derechos humanos en la administración de prisiones y centros de menores, incluidas las cuestiones de las medidas no privativas de la libertad, la atención de la salud y las necesidades de rehabilitación, en consonancia con las disposiciones de las Reglas Nelson Mandela y las Reglas de Bangkok.

61. El Servicio de Prisiones y Libertad Vigilada de Suecia presta apoyo al Grupo de Amigos sobre Cuestiones Penitenciarias en las Operaciones de Paz ocupándose de cuestiones penitenciarias fundamentales en relación con las operaciones de paz de las Naciones Unidas, como el diseño y la impartición de capacitación para la aplicación práctica de las Reglas Nelson Mandela y las Reglas de Bangkok. Desde 2005, el Servicio ha organizado actividades de capacitación previa al despliegue para los oficiales penitenciarios que participan en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. En 2017 se diseñó un módulo de formación de formadores y en 2019 se creó un curso previo al despliegue para unidades femeninas con vistas a aumentar el número y la capacidad de las mujeres que participan en las actividades de mantenimiento de la paz. El Servicio también participó en la elaboración de un curso para dirigentes de la administración penitenciaria que se impartió de manera experimental en Sierra Leona en 2019, así como en la elaboración de un curso de capacitación sobre las Reglas Nelson Mandela de una semana de duración dirigido al personal penitenciario, en colaboración con la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE.

62. En 2017, Penal Reform International, junto con varios asociados, impartió capacitación para la aplicación de las Reglas Nelson Mandela en la vigilancia de la privación de libertad a agentes procedentes de 20 países, en el contexto de un curso de verano organizado en el Reino Unido. La mayoría de los participantes eran miembros y personal de los mecanismos nacionales de prevención. En 2015 se impartió capacitación similar a miembros de los mecanismos nacionales de prevención de 13 países en un curso centrado en la prevención de la tortura y los malos tratos mediante una vigilancia con perspectiva de género y la aplicación de las Reglas de Bangkok. Esos cursos sirvieron de apoyo a la labor realizada anteriormente con la Asociación para la Prevención de la Tortura para crear una herramienta de vigilancia de los lugares de reclusión, en la que se ofrecían orientaciones prácticas para ayudar a los órganos de vigilancia, incluidos los mecanismos nacionales de prevención, a realizar visitas a los lugares de reclusión de manera eficaz.

63. En Turquía, el establecimiento de un sistema de enseñanza a distancia en 31 centros de todo el país ha permitido impartir capacitación en el empleo al 25 % del personal penitenciario turco. El contenido de la capacitación a distancia incluye las normas relativas a la protección de las personas privadas de libertad. Esta iniciativa apoya la instrucción que se imparte a unos 65.000 funcionarios en los cinco centros de capacitación del país. Desde 2016, Turquía también participa en la Red Europea de Academias de Formación Penitenciaria³³.

64. En el período comprendido entre 2015 y 2019, 764 funcionarios penitenciarios participaron en un curso de capacitación inicial de cuatro meses de duración organizado con el apoyo financiero y técnico de la oficina del ACNUDH en Camboya. El contenido del curso incluía las normas pertinentes de derechos humanos relativas a la protección de las personas privadas de libertad, incluidas las Reglas Nelson Mandela y las Reglas de Bangkok. El ACNUDH también prestó apoyo a 20 instructores principales para que evaluaran los efectos que había tenido el curso de capacitación y recabaran las opiniones de antiguos alumnos y de las administraciones penitenciarias locales, como contribución al

³³ Véase la contribución de Turquía.

examen de los módulos de capacitación penitenciaria que se estaba llevando a cabo. El ACNUDH también apoyó la organización de visitas de un día a las prisiones para el personal en prácticas y recién contratado y participó en esas visitas, cuyo fin era contextualizar la capacitación *in situ*.

65. El Marco Normativo sobre la Mujer del Reino Unido contiene normas y orientaciones específicas para el personal de prisiones y de libertad vigilada en relación con la forma de tratar y prestar apoyo a las mujeres delincuentes durante la privación de libertad y en la comunidad. Como complemento al Marco, en un documento de orientación para trabajar con mujeres durante la privación de libertad y en la comunidad se ofrece asesoramiento práctico sobre la forma en que el personal puede desarrollar su labor, tanto en los entornos penitenciarios como en la comunidad, teniendo en cuenta las cuestiones de género y los efectos de los traumas, incluidas recomendaciones relativas a las personas con necesidades específicas, como las mujeres embarazadas o que acaban de dar a luz. Se ha diseñado un nuevo programa de capacitación titulado “Resultados positivos para la mujer: facilitar la rehabilitación” a fin de dotar de las aptitudes y los conocimientos necesarios al personal que trabaja con mujeres en los entornos penitenciarios y en la comunidad. El programa consta de 12 módulos que abarcan temas como los informes judiciales y los informes previos a la sentencia, la preservación de los vínculos familiares, las mujeres extranjeras y las trabajadoras sexuales, mediante los que se capacita al personal para tratar a las mujeres teniendo en cuenta las cuestiones de género y los efectos de los traumas.

66. En 2018, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE y Penal Reform International elaboraron un documento de orientación para la aplicación práctica de las Reglas Nelson Mandela. La guía complementa una breve guía anterior sobre las Reglas Nelson Mandela publicada por Penal Reform International, en la que se resumieron las 122 reglas en un formato accesible, y un conjunto de materiales sobre las Reglas de Bangkok, elaborado en colaboración con el Instituto de Justicia de Tailandia. El conjunto de materiales comprende un documento de orientación, un curso electrónico gratuito, un manual de actividades de capacitación, sesiones informativas sobre temas específicos y una guía para el personal penitenciario sobre la salud mental de las mujeres privadas de libertad.

67. En colaboración con el Instituto de Justicia de Tailandia, la UNODC ha elaborado un conjunto de instrumentos sobre medidas no privativas de la libertad con perspectiva de género, a fin de apoyar los esfuerzos de los países por reforzar la capacidad de la policía, los fiscales y los jueces para aplicar medidas no privativas de la libertad con perspectiva de género. Además, en 2016 la UNODC presentó un curso de aprendizaje electrónico sobre alternativas al encarcelamiento para mujeres delincuentes, que complementa el manual y el programa de capacitación de la UNODC sobre mujeres y encarcelamiento.

68. Hasta el momento, apenas se han explorado las posibilidades para el uso de medidas no privativas de la libertad en los casos de terrorismo, en particular los de mujeres acusadas o condenadas por delitos de terrorismo, de conformidad con las Reglas de Tokio y las Reglas de Bangkok. Para respaldar la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, en 2017 la UNODC y el ACNUDH organizaron en el Camerún un taller subregional de capacitación sobre las dimensiones de género de las respuestas de la justicia penal al terrorismo. En el taller participaron representantes del Camerún, el Chad, el Níger, Nigeria y la Unión Africana, que examinaron el papel de la mujer como delincuente y como víctima, las perspectivas de género respecto de la tipificación de los delitos relacionados con el terrorismo y las alternativas a la reclusión. Asimismo, la Oficina Regional del ACNUDH para África Oriental y la UNODC llevaron a cabo un proyecto conjunto dirigido a reforzar la capacidad de los Gobiernos nacionales para integrar las dimensiones de género en las respuestas de la justicia penal al terrorismo. En 2019, el ACNUDH contribuyó a la organización de talleres para fiscales, jueces y agentes de la autoridad en el Chad y Nigeria y celebró un diálogo con la Comisión de la Unión Africana sobre la integración de medidas de género en la reforma del sector de la seguridad y la prevención del extremismo violento. En 2019 se presentaron una publicación de la UNODC sobre las dimensiones de género del terrorismo y un manual de capacitación para los agentes de la autoridad de Nigeria, elaborados con el apoyo del ACNUDH. En los talleres y el manual se examinan

extensamente el tratamiento de las reclusas y la aplicación de las Reglas Nelson Mandela y las Reglas de Bangkok.

Investigación

69. En las reglas 67 y 68 de las Reglas de Bangkok se exhorta a realizar investigaciones para asegurar que las estrategias y políticas de justicia penal atiendan a las complejas razones por las que las mujeres acaban en el sistema de justicia penal. En concreto, se alienta expresamente a investigar los motivos que llevan a las mujeres a delinquir, las características de las delinquentes y la repercusión que tiene en ellas el encarcelamiento (véase A/HRC/31/57)³⁴. Dados los efectos a largo plazo que tiene el encarcelamiento en las madres y sus hijos, así como sus consecuencias para el desarrollo de los niños en la primera infancia, en las reglas se destaca la necesidad fundamental de realizar investigaciones sobre los niños cuyas madres se encuentran encarceladas.

70. Penal Reform International ha realizado una amplia labor de investigación sobre la mujer en el sistema de justicia penal a fin de mejorar las políticas y prácticas de base empírica. En particular, ha llevado a cabo investigaciones en Armenia, Georgia, Jordania, Kazajstán, Kirguistán, Túnez y Uganda para examinar las características que presentan las mujeres delinquentes en esos países y, sobre la base de esa experiencia, ha formulado recomendaciones esenciales para la aplicación de las Reglas de Bangkok por los Gobiernos.

71. En 2016, el despacho de abogados Linklaters elaboró un estudio para Penal Reform International en el que examinó las disposiciones legales aplicables a las mujeres que han matado a sus agresores tras una situación prolongada de maltrato en el hogar y el trato que reciben esas mujeres en los tribunales. Se realizaron investigaciones en Australia, el Brasil, España, los Estados Unidos de América, la India, el Japón, México y Polonia, así como en Hong Kong (China)³⁵. Próximamente se publicará un nuevo estudio sobre las penas que se imponen a las mujeres por delitos relacionados con las drogas en 18 jurisdicciones.

III. Conclusión

72. **Los ejemplos que se ofrecen en el presente informe ponen de relieve experiencias en que la prestación de cooperación técnica y servicios de asesoramiento ha apoyado los esfuerzos realizados por los Estados para aplicar las Reglas de Bangkok y las Reglas Nelson Mandela.**

73. **Como ponen de manifiesto estos ejemplos, un aspecto común de la protección de todas las personas privadas de libertad es garantizar la aplicación de las normas de derechos humanos a nivel nacional. Aunque en el presente informe se señalan ejemplos positivos de medidas adoptadas por los Estados, sigue habiendo importantes deficiencias.**

74. **Cuando se estaba ultimando el presente informe, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos manifestó su preocupación por la propagación de la COVID-19 en las prisiones e instó a los Gobiernos a reducir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios y otros centros cerrados a fin de evitar la propagación de la enfermedad.**

75. **Si bien muchos Gobiernos se propusieron reducir la población carcelaria ante la pandemia de COVID-19, hay una necesidad a más largo plazo de resolver el problema mundial del hacinamiento y el recurso excesivo a la privación de libertad. Además, es necesario realizar investigaciones específicas en cada país sobre los obstáculos que impiden aplicar plenamente las alternativas a la privación de libertad, incluidas las opciones específicas para las mujeres, con el apoyo de los recursos**

³⁴ Véase también Penal Reform International, “Popular as a victim, forgotten as a defendant”, 18 de febrero de 2012.

³⁵ Linklaters LLP y Penal Reform International, *Women Who Kill in Response to Domestic Violence: How Do Criminal Justice Systems Respond?* (2016).

financieros, institucionales y humanos necesarios (véanse A/HRC/30/19 y A/HRC/31/57).

76. Asimismo, aunque las Reglas de Bangkok permiten subsanar las graves deficiencias de atención a las cuestiones de género en los sistemas de justicia penal, la población mundial de mujeres encarceladas sigue aumentando. Se necesitan más investigaciones específicas de cada país sobre los motivos por los que cada vez se encierra a más mujeres, los factores que llevan a las mujeres a delinquir, los obstáculos a que se enfrentan estas para acceder a la justicia y sus derechos como sospechosas, acusadas y presas condenadas.

77. Aunque para gestionar eficazmente los establecimientos penitenciarios se necesita un nivel suficiente de recursos, la aplicación de muchas disposiciones de las Reglas de Bangkok y las Reglas Nelson Mandela no requiere recursos adicionales. Como ponen de manifiesto los ejemplos de cooperación técnica expuestos en el presente informe, el obligarse a revisar las leyes y políticas y garantizar una capacidad, una dotación de personal y una capacitación adecuadas puede contribuir a la aplicación de esas reglas y a la protección de las personas privadas de libertad.

78. El apoyo que presta el ACNUDH mediante la cooperación técnica y los servicios de asesoramiento responde a la clara necesidad de eliminar los riesgos que corren las personas privadas de libertad. El ACNUDH seguirá trabajando en estrecha colaboración con los Estados, otros organismos de las Naciones Unidas y una amplia gama de interesados para proteger los derechos de las personas privadas de libertad, llevando a cabo actividades de asistencia técnica que ayuden a los Estados a aplicar plenamente las Reglas Nelson Mandela, las Reglas de Tokio y las Reglas de Bangkok.
