



# 13º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal



Doha, 12 a 19 de abril de 2015

Distr. general  
27 de enero de 2015  
Español  
Original: inglés

Tema 3 del programa provisional\*

**Éxitos y problemas en la aplicación de políticas  
y estrategias amplias de prevención del delito  
y justicia penal para promover el estado de  
derecho a nivel nacional e internacional,  
y para apoyar el desarrollo sostenible**

## **Seminario 1: La función de las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal en apoyo de sistemas de justicia penal eficaces, imparciales, humanos y responsables: experiencias y lecciones aprendidas al atender las necesidades singulares de la mujer y el niño, en particular el tratamiento y la reinserción social del delincuente\*\***

### **Documento de antecedentes**

#### *Resumen*

En este documento de antecedentes se abordan asuntos que los Estados Miembros deberían tener en cuenta al formular estrategias y medidas de prevención del delito y justicia penal que propicien la incorporación de la perspectiva de género y de la problemática de los niños, en particular por lo que se refiere al tratamiento, la reinserción social y la prevención de la reincidencia de las mujeres y los niños. También se reseñan las reglas y normas de las Naciones Unidas relativas a la prevención del delito y la justicia penal apropiadas para atender las necesidades

\* A/CONF.222/1.

\*\* La Secretaría de las Naciones Unidas desea expresar su reconocimiento a los miembros de la red de institutos del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, especialmente al Instituto Raoul Wallenberg de Derechos Humanos y Derecho Humanitario y el Instituto de Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, por su contribución a la organización del Seminario.

V.15-00553 (S) 050315 050315



Se ruega reciclar 

singulares de las mujeres y los niños que se encuentran en conflicto con la ley, en particular el tratamiento y la reinserción social del delincuente. Se exponen además experiencias nacionales y lecciones esenciales aprendidas al atender esas necesidades, y se somete una serie de recomendaciones a la consideración de los participantes en el Seminario.

---

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción . . . . .	4
II. Reglas internacionales relativas a las mujeres delincuentes y reclusas y a los niños en conflicto con la ley . . . . .	6
A. Mujeres delincuentes y reclusas . . . . .	6
B. Los niños en conflicto con la ley . . . . .	8
III. Atención de las necesidades singulares de la mujer y el niño, en particular el tratamiento y la reinserción social: experiencias nacionales . . . . .	10
A. Mujeres reclusas . . . . .	10
B. Los niños en conflicto con la ley . . . . .	15
IV. Conclusiones y recomendaciones . . . . .	17

## I. Introducción

1. Una importante función de las Naciones Unidas ha consistido en elaborar una amplia gama de reglas y normas en materia de prevención del delito y justicia penal. Muchos de esos instrumentos se refieren al tratamiento de los delincuentes y reclusos, como las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos<sup>1</sup>, los Procedimientos para la aplicación efectiva de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos<sup>2</sup>, el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión<sup>3</sup>, los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos<sup>4</sup> y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio)<sup>5</sup>. En 2010, en reconocimiento de la necesidad de establecer reglas de alcance mundial con respecto a las consideraciones específicas que deberían aplicarse a las reclusas y las delincuentes, se aprobaron 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)<sup>6</sup> como complemento de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.

2. También se han aprobado varias reglas y normas relativas a la administración de justicia a niños en conflicto con la ley<sup>7</sup>, entre ellas las recientes Estrategias y Medidas Prácticas Modelo de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra los Niños en el ámbito de la Prevención del Delito y la Justicia Penal<sup>8</sup> que contienen orientaciones para los países sobre las formas de elaborar y aplicar los marcos jurídicos, institucionales y de políticas necesarios para prevenir la violencia contra los niños en el ámbito de la prevención del delito y la justicia penal y responder a ella.

3. Las reglas y normas antes mencionadas representan importantes hitos en el tratamiento de las mujeres delincuentes y los niños en conflicto con la ley. No obstante, pese a esos logros, las tasas de delincuencia han aumentado y se ha incrementado el número de infractoras, mientras persisten en todo el mundo las dificultades para atender las necesidades de los niños en conflicto con la ley. Por consiguiente, es fundamental que los Estados Miembros elaboren estrategias y medidas de prevención del delito y justicia penal que propicien la incorporación de la perspectiva de género y la problemática de los niños, en especial por lo que se

---

<sup>1</sup> *Derechos humanos: Recopilación de instrumentos internacionales*, Volumen I (Primera Parte): *Instrumentos de carácter universal* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.02.XIV.4 (Vol. I, Part 1)), secc. J, núm. 34.

<sup>2</sup> Resolución 1984/47 del Consejo Económico y Social, anexo.

<sup>3</sup> Resolución 43/173 de la Asamblea General, anexo.

<sup>4</sup> Resolución 45/111 de la Asamblea General, anexo.

<sup>5</sup> Resolución 45/110 de la Asamblea General, anexo. Véanse también la Declaración de Kampala sobre las Condiciones Penitenciarias en África (resolución 1997/36 del Consejo Económico y Social, anexo) y los Principios Básicos sobre la Utilización de Programas de Justicia Restaurativa en materia Penal (resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social, anexo).

<sup>6</sup> Resolución 65/229 de la Asamblea General, anexo.

<sup>7</sup> La definición de “niño en conflicto con la ley” incluye a los menores de quienes se alega que han infringido las leyes penales o a quienes se acusa o declara culpables de haber infringido esas leyes, como se menciona en el párrafo 1 del artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Véase también la Observación general núm. 10 (2007) del Comité de los Derechos del Niño.

<sup>8</sup> Resolución 69/194 de la Asamblea General.

refiere a su tratamiento y reinserción social y la prevención de la reincidencia. Igual importancia revisten los esfuerzos encaminados a erradicar todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres y los niños en todos los niveles de la sociedad, sobre todo cuando entran en contacto con la ley.

4. Más de 625.000 mujeres y niñas se encuentran recluidas en establecimientos penitenciarios en todo el mundo, ya sea en espera de juicio o como personas declaradas culpables y condenadas<sup>9</sup>. Las mujeres en conflicto con la ley suelen ser jóvenes, pobres, insuficientemente educadas y no calificadas. Se reconoce que las mujeres se han visto perjudicadas por la pobreza, la falta de empoderamiento, la marginación social, económica y política y su exclusión de los beneficios de la educación, la salud y el desarrollo sostenible. Estos problemas acentúan el riesgo de que caigan en la delincuencia y la violencia. Es por ende crucial que los Estados aborden las causas estructurales que contribuyen al encarcelamiento de las mujeres, así como las causas profundas y los factores de riesgo relacionados con la delincuencia y la victimización mediante la adopción de políticas sociales, económicas, de salud, educacionales y judiciales.

5. Los esfuerzos encaminados a encarar esos retos deben vincularse a los que atañen a la prevención y eliminación de todas las formas de violencia por razón de género. Ese tipo de violencia, de hecho, es uno de los motivos por los que ellas cometen delitos y son encarceladas. En el informe titulado “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres” (A/68/340), la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias señala que existe un fuerte vínculo entre la violencia contra la mujer y la encarcelación de las mujeres, ya sea antes, durante o después de la encarcelación, y que pruebas procedentes de diferentes países indican que, con anterioridad a su ingreso en prisión, las mujeres encarceladas han sido víctimas de violencia con una frecuencia mucho mayor que la reconocida habitualmente por el sistema jurídico. En el informe se indica asimismo que las mujeres que pertenecen a minorías étnicas y raciales o que son víctimas de violencia en la pareja o tienen un historial de pobreza, problemas de salud mental, victimización sexual o uso indebido de drogas tienen muchas más probabilidades de entrar en contacto con el sistema de justicia penal que los delincuentes masculinos o las mujeres de la población en general.

6. Los estereotipos de género<sup>10</sup> también cumplen una función esencial en la interacción de la mujer con el sistema de justicia penal y en la manera en que se administran las condenas de las infractoras. Dichos estereotipos han ocasionado graves efectos perjudiciales para las delincuentes y las reclusas, entre los que figuran la tendencia a imponer penas más severas y formas específicas de violencia física, emocional y sexual, en comparación con lo que sucede con los reclusos masculinos. Los estereotipos de género asocian en mayor medida a la mujer a la esfera privada y a características de sumisión y debilidad. En cambio, a los hombres se los asocia tradicionalmente con la esfera pública y se les atribuyen características

---

<sup>9</sup> Roy Walmsley, *World female imprisonment list*, 2ª edición (Londres, Centro Internacional para Estudios Penitenciarios, 2012).

<sup>10</sup> La palabra “género” no es intercambiable con “las mujeres”. El género se refiere a mujeres y hombres a la vez, a sus relaciones, la dinámica de sus interacciones y la distribución del poder entre ellos. Véase la nota de orientación sobre la incorporación de la perspectiva de género en la labor de la UNODC, destinada al personal de la Oficina, titulada *Gender mainstreaming in the work of UNODC* (en inglés únicamente) (Viena, 2013), pág. 13.

de fuerza y seguridad en sí mismos. Según ese discurso, los hombres son violentos y las mujeres son las que mantienen la paz. Esta es una de las explicaciones culturales de la tendencia de la sociedad a mostrarse implacable con las mujeres delincuentes y de la persistencia de la creencia inconsciente de que las infractoras deben ser castigadas antes que rehabilitadas.

7. La adopción de enfoques punitivos parece ser la respuesta más habitual a los problemas relacionados con la justicia de menores. Ello ha dado lugar a que cada vez más niños hayan entrado en el sistema de justicia penal y hayan sido privados de libertad. Las investigaciones realizadas indican que la mayoría de los niños detenidos están en espera de juicio y que una gran proporción de esos niños están encarcelados por delitos menores que han cometido por primera vez. Muchos de ellos pertenecen a grupos que no deberían ser internados en instituciones, entre los cuales figuran los niños que tienen problemas de salud mental o de uso indebido de sustancias, aquellos que viven y trabajan en la calle y los que necesitan atención y protección, así como los niños migrantes no acompañados (véase A/HRC/21/25). En su mayor parte, se trata de niños que han delinquido por primera vez o cometido delitos menores. Es por tanto crucial que los países establezcan medidas para prevenir el encarcelamiento, entre ellas mecanismos alternativos a las actuaciones judiciales, como la derivación a otros servicios y la justicia restaurativa. Asimismo, es fundamental que los países cuenten con mecanismos apropiados para responder a las necesidades específicas de los niños privados de libertad, en particular en lo referente a los servicios de atención médica, higiene y saneamiento ambiental, educación, instrucción básica y formación vocacional, así como programas de rehabilitación y de reinserción. Los niños en conflicto con la ley, y especialmente aquellos a los que se priva de su libertad, están expuestos a un alto riesgo de violencia, en particular debido a la estigmatización pública y el predominio de los enfoques punitivos físicos y psicológicos. Por consiguiente, todo niño en conflicto con el sistema judicial debe ser tratado de manera acorde con sus derechos, su dignidad y sus necesidades, de conformidad con lo dispuesto en el derecho internacional, teniendo presentes las reglas y normas internacionales pertinentes en materia de prevención del delito y justicia penal.

## **II. Reglas internacionales relativas a las mujeres delincuentes y reclusas y a los niños en conflicto con la ley**

### **A. Mujeres delincuentes y reclusas**

8. A lo largo de la historia, la mayoría de las prisiones de todo el mundo han sido diseñadas ante todo para hombres, sin tener en cuenta las necesidades especiales de las mujeres, cuyo número en las prisiones ha aumentado considerablemente con el paso de los años. En consecuencia, las mujeres han quedado en posición de desventaja en lo referente al tratamiento que se les da durante su interacción con el sistema de justicia penal. 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) fueron aprobadas con la finalidad de mejorar el tratamiento de las reclusas en todas las etapas de sus contactos con el derecho penal, respondiendo al mismo tiempo a las necesidades especiales relacionadas con el género que no se habían atendido hasta entonces. Constituyen un adelanto apreciable en el

reconocimiento y el respeto de los derechos de la mujer, así como un avance crucial hacia un enfoque moderno basado en el género para la rehabilitación y reinserción de las mujeres delincuentes. Las Reglas también prevén la participación de las organizaciones no gubernamentales en la elaboración y ejecución de programas de reinserción para los períodos anterior y posterior a la puesta en libertad, y la incorporación de la perspectiva de género en las actividades de capacitación del personal de los centros de reclusión para mujeres. Además, en las Reglas se aboga por la aplicación de medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes, especialmente las niñas en conflicto con la ley, se reitera la necesidad de evitar en la mayor medida posible la reclusión en instituciones de niñas en conflicto con la ley y se reconoce la necesidad de tener presente en todos los procesos de adopción de decisiones la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las infractoras menores de edad debido a su género.

9. La primera sección (reglas 1 a 39) de las Reglas comprende reglas de aplicación general como las relativas al ingreso, el lugar de reclusión, el registro y los servicios y programas de atención de salud orientados expresamente a la mujer. La segunda sección (reglas 40 a 56) se refiere a categorías especiales de reclusas mayores y menores de edad de sexo femenino, en lo atinente a la clasificación e individualización, la evaluación de riesgos teniendo presentes las cuestiones de género, la atención especial a mujeres víctimas de violencia o con un historial de uso indebido de drogas, las mujeres embarazadas, las extranjeras y las reclusas pertenecientes a grupos minoritarios y pueblos indígenas, y las reclusas en prisión preventiva o en espera de juicio. La tercera sección (reglas 57 a 66) abarca sanciones y medidas no privativas de la libertad, destacándose la necesidad de utilizar medidas opcionales de derivación a otros servicios y respuestas distintas de la prisión preventiva y la condena, concebidas específicamente para las mujeres delincuentes; la cuarta sección (reglas 67 a 70) atañe a la promoción de investigaciones exhaustivas y orientadas a los resultados sobre las razones que llevan a las mujeres a enfrentarse al sistema de justicia penal y las correspondientes repercusiones, así como las características de las delincuentes.

10. La violencia contra la mujer tiene consecuencias en el contacto de las mujeres con el sistema de justicia penal, y puede ser un factor que lleve a las mujeres a cometer delitos y dé lugar a su posterior encarcelamiento. Con el fin de ayudar a los países a fortalecer sus respuestas a la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal, en diciembre de 2010 la Asamblea General aprobó las 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<sup>11</sup>, que representan un marco general destinado a ayudar a los Estados a eliminar la violencia contra la mujer y a promover la igualdad entre hombres y mujeres dentro del sistema de justicia penal. Las Estrategias y Medidas Prácticas Actualizadas contienen una serie de recomendaciones amplias organizadas en torno a los siguientes temas: derecho penal; procedimiento penal; policía, fiscales y otros funcionarios del sistema de justicia penal; penas y medidas correccionales; medidas de asistencia y apoyo a las víctimas; servicios sociales y de salud; capacitación; investigación y evaluación; medidas de prevención del delito, y cooperación internacional. Cabe destacar que este instrumento dispone concretamente que, para los casos de mujeres y niñas víctimas de violencia que son acusadas de delitos, en la

---

<sup>11</sup> Resolución 65/228 de la Asamblea General, anexo.

legislación nacional relativa al procedimiento penal se debe velar por que el eximente de la legítima defensa de mujeres víctimas de violencia, en particular cuando haya “síndrome de mujer maltratada”, se tenga en cuenta en las investigaciones, instrucciones sumariales y sentencias en contra de ellas<sup>12</sup>.

## **B. Los niños en conflicto con la ley**

11. En la Declaración de Salvador sobre Estrategias Amplias ante Problemas Globales: los Sistemas de Prevención del Delito y Justicia Penal y su Desarrollo en un Mundo en Evolución<sup>13</sup>, aprobada por el 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, los Estados Miembros reconocieron la importancia de prevenir la delincuencia juvenil, apoyar la rehabilitación de los jóvenes infractores y su reinserción en la sociedad, proteger a los niños víctimas y testigos, por medios como las iniciativas para prevenir su revictimización, y atender las necesidades de los hijos de los reclusos.

12. Todas las intervenciones dirigidas a niños en conflicto con el sistema de justicia deberían atenerse estrictamente a los principios y disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>14</sup> y otras reglas y normas internacionales pertinentes. La Convención establece los principios esenciales que se aplican a los sistemas de justicia de menores y deberían reflejarse en ellos, así como garantías procesales específicas. Los artículos 37, 39 y 40 de la Convención se refieren a los derechos del niño con respecto a la justicia de menores y, en términos más generales, al sistema de justicia penal en su conjunto. En otros artículos de la Convención se definen los cuatro principios fundamentales que han de tenerse en cuenta frente a la situación de los niños en conflicto con la ley, a saber: a) el principio de no discriminación, con independencia de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales (artículo 2 de la Convención); b) el interés superior del niño, que debe ser una consideración primordial en todos los asuntos que afectan al niño (artículo 3); c) el derecho del niño a la supervivencia y el desarrollo (artículo 6); y d) el derecho del niño a tomar parte en las decisiones que lo afectan y, en particular, a tener la oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que le concierna (artículo 12).

13. La Convención sobre los Derechos del Niño exige a los Estados que promuevan el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales

---

<sup>12</sup> Padecen el síndrome de mujer maltratada las mujeres que, debido a los repetidos actos de violencia cometidos contra ellas por un compañero íntimo, pueden sufrir depresión y son incapaces de actuar independientemente para escapar al abuso, llegando incluso a negarse a presentar denuncia o a aceptar ofrecimientos de apoyo (véase el párrafo 15 k), incluida la correspondiente nota de pie de página, de las 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).

<sup>13</sup> Resolución 65/230 de la Asamblea General, anexo.

<sup>14</sup> Aprobada por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989; en vigor desde el 2 de septiembre de 1990.



o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes (artículo 40, párrafo 3, de la Convención). Se considera que esta disposición impone a los Estados la exigencia de establecer gradualmente un sistema de justicia de menores que tenga en cuenta la edad del niño y respete sus derechos humanos y las garantías legales y ofrecer opciones distintas al proceso judicial. Además, con arreglo a la Convención, los Estados deben establecer un sistema de justicia de menores con garantías procesales que se apliquen a todos los niños menores de 18 años que están en conflicto con la ley; el sistema debe promover la reintegración del niño y ayudar a este a asumir una función constructiva en la sociedad (artículo 40, párrafo. 1). El Comité de los Derechos del Niño<sup>15</sup>, en su observación general núm. 10 (2007) sobre los derechos del niño en la justicia de menores<sup>16</sup>, señala la necesidad de una política general de protección de los derechos de los niños en conflicto con la ley, basada en los principios de la doctrina de la protección integral de los derechos del niño y en un enfoque restaurativo y educativo, puesto que así se crean las mejores condiciones para una rehabilitación y reinserción sociales efectivas, previniendo la repetición del comportamiento. El Comité también analiza la necesidad de una justicia y un tratamiento especializados para los niños que están en conflicto con la ley a fin de respetar el principio del interés superior del niño.

14. El marco normativo internacional relativo a los niños en conflicto con la ley también se funda en una serie de reglas y normas de las Naciones Unidas aprobadas a lo largo de los años.

15. Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing)<sup>17</sup> representan las condiciones mínimas aceptadas en el plano internacional para el trato de los niños que entran en conflicto con la ley. Contienen disposiciones específicas relativas a diversas fases de la justicia de menores y subrayan que solo se deberá recluir en un establecimiento a un niño en conflicto con la ley como medida de último recurso y por el plazo más breve posible. En las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad)<sup>18</sup> se establecen reglas para la prevención de delitos cometidos por niños. Las Directrices se centran en el niño y se fundan en la premisa de que es necesario compensar las condiciones que afectan negativamente al niño e impiden su desarrollo saludable. En las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad<sup>19</sup>, en las que se propugna recurrir en la menor medida posible a la privación de la libertad, se establecen principios específicos que se aplican a todos los niños que están en conflicto con la ley y se encuentran en alguna forma de reclusión y en cualquier tipo de establecimiento. Se aboga por la separación de los niños de los adultos privados de libertad y por la clasificación de los niños en función de su sexo, edad, personalidad y tipo de delito. En estas Reglas también figuran disposiciones especiales aplicables a distintos aspectos de la vida institucional. Por último,

---

<sup>15</sup> Establecido en virtud del artículo 43 de la Convención para que se encargara del seguimiento de los progresos realizados por los Estados partes en el cumplimiento de las obligaciones que les impone la Convención.

<sup>16</sup> CRC/C/GC/10.

<sup>17</sup> Resolución 40/33 de la Asamblea General, anexo.

<sup>18</sup> Resolución 45/112 de la Asamblea General, anexo.

<sup>19</sup> Resolución 45/113 de la Asamblea General, anexo.

las Directrices de Acción sobre el Niño en el Sistema de Justicia Penal de 1997<sup>20</sup> fueron aprobadas con objeto de llevar a la práctica las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño por lo que se refiere a los niños en el contexto de la administración de justicia de menores y de promover la utilización y aplicación de las reglas y normas pertinentes.

16. Las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para Eliminar la Violencia contra los Niños en el ámbito de la Prevención del Delito y la Justicia Penal, recientemente aprobadas, tienen por finalidad dar más eficacia a la labor del sistema de justicia penal para prevenir la violencia contra los niños y responder a ella, así como proteger a los niños de toda violencia que puedan sufrir a raíz de su contacto con ese sistema. Las Estrategias Modelo se agrupan en tres grandes categorías: a) estrategias generales de prevención para hacer frente a la violencia contra los niños en el marco de iniciativas más amplias de protección de la infancia; b) estrategias y medidas para aumentar la capacidad del sistema de justicia penal de responder a la violencia contra los niños y proteger eficazmente a las víctimas; y c) estrategias y medidas para prevenir la violencia contra los niños que hayan entrado en contacto con el sistema de justicia. Conceden gran importancia a las funciones complementarias del sistema de justicia, por una parte, y los sectores de protección de la infancia, bienestar social, salud y educación, por otra, para crear un entorno protector y para prevenir la violencia contra los niños y responder a ella.

17. Por último, en las Reglas de Bangkok figuran medidas especiales positivas para los derechos de los niños en los siguientes ámbitos: a) niños que ingresan en prisión con sus madres, b) niños que están por nacer (mujeres embarazadas), c) niños lactantes, d) niños de madres reclusas y niños que visitan a reclusas, e) niños que viven con una reclusa extranjera no residente, y f) niñas en conflicto con la ley.

### **III. Atención de las necesidades singulares de la mujer y el niño, en particular el tratamiento y la reinserción social: experiencias nacionales**

#### **A. Mujeres reclusas**

18. Aun antes de que se aprobaran las Reglas de Bangkok en 2010, Tailandia había empezado a atender las necesidades específicas de las mujeres encarceladas y atenuar las repercusiones para sus familias e hijos mediante la ejecución del proyecto Kamlangjai, que consistía en brindar asistencia y oportunidades a las reclusas, incluso a las que estaban a punto de ser excarceladas, y el proyecto titulado “Mejora de la vida de las reclusas”, cuya finalidad era elevar la calidad del tratamiento que se les daba<sup>21</sup>. En la actualidad Tailandia vela por la utilización y aplicación más amplias posibles de las Reglas de Bangkok en el plano nacional.

---

<sup>20</sup> Resolución 1997/30 del Consejo Económico y Social, anexo.

<sup>21</sup> Nathee Chitsawang, “Key issues of women prisoners: lessons learned from Thai prisons”, en *Annual Report for 2012 and Resource Material Series No. 90* (Tokio, Instituto de Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, agosto de 2013), segunda parte, Work Product of the 153rd International Senior Seminar “Treatment of Female Offenders”, págs. 106 a 118.

En ese contexto, en marzo de 2013 el poder judicial tailandés decidió aplicar las Reglas de Bangkok en los juicios en todo el país<sup>22</sup>, especialmente por lo que se refiere a sus disposiciones relativas a opciones distintas de la reclusión. El Instituto de Justicia de Tailandia, en cooperación con Internacional Pro Reforma Penal, publicó un conjunto de instrumentos sobre las Reglas de Bangkok de las Naciones Unidas, que incluye un documento de orientación y un índice de ejecución, una breve guía sobre las Reglas de Bangkok, un curso gratuito en línea sobre las mujeres encarceladas y la puesta en práctica de las Reglas de Bangkok de las Naciones Unidas, titulado “Women in detention: putting the United Nations Bangkok Rules in practice”, y una guía para un seguimiento de la situación de las reclusas que tenga en cuenta las cuestiones de género<sup>23</sup>.

19. En el Afganistán un proyecto dirigido por la organización no gubernamental *Medica Afghanistan* ofrece asesoramiento jurídico general a las mujeres y proporciona a las reclusas servicios de defensa penal durante el juicio. Desde que se inició el proyecto, unas 8.000 mujeres se han beneficiado de servicios de mediación, asesoramiento jurídico o asistencia letrada penal ante un tribunal. Unas 2.000 mujeres confrontadas a una causa judicial fueron absueltas o fueron condenadas a una pena inferior a la solicitada por los fiscales del Estado gracias a la asistencia que se les prestó en el juicio<sup>24</sup>. En Kirguistán, en el marco del proyecto titulado “Apoyo a la reforma penitenciaria en la República Kirguisa”, ejecutado conjuntamente por la Comisión Europea y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en la cárcel para mujeres de la aldea de Stepnoe se creó un curso sobre la producción de leche de soja como actividad generadora de ingresos para las reclusas. Además, la UNODC prestó apoyo al proyecto de investigación dirigido por Internacional Pro Reforma Penal titulado “¿Quiénes son las reclusas? Resultados de una encuesta en Kazajstán y Kirguistán” (“Who are women prisoners? Survey results from Kazakhstan and Kyrgyzstan”).

20. En Nigeria se lleva a cabo en la prisión de Kirikiri, en Lagos, un proyecto sobre la prevención del VIH/SIDA entre las reclusas, sobre la base de los siguientes elementos: a) la organización de cursos de capacitación entre pares para crear conciencia acerca de la prevención del VIH/SIDA entre las reclusas y el personal penitenciario que proporciona cuidados; b) la elaboración, producción y distribución de material de sensibilización; c) la celebración de sesiones de apoyo psicológico previas y posteriores a la prueba para las reclusas y el personal penitenciario; d) el suministro de material de socorro para las madres infectadas y sus bebés; y e) el suministro de medicamentos a las reclusas infectadas<sup>25</sup>. En Sierra Leona la organización no gubernamental *AdvocAid* produjo un manual sobre las Reglas de Bangkok a fin de ayudar a los funcionarios de prisiones, las reclusas y la sociedad

---

<sup>22</sup> Puede obtenerse más información en [www.nationmultimedia.com/national/Bangkok-Rules-for-women-convicts-30202577.html](http://www.nationmultimedia.com/national/Bangkok-Rules-for-women-convicts-30202577.html).

<sup>23</sup> Disponible en [www.penalreform.org/priorities/women-in-the-criminal-justice-system/bangkok-rules-2/tools-resources/](http://www.penalreform.org/priorities/women-in-the-criminal-justice-system/bangkok-rules-2/tools-resources/).

<sup>24</sup> Puede obtenerse más información en [www.wunrn.com](http://www.wunrn.com).

<sup>25</sup> Puede obtenerse más información en [www.wunrn.com/news/2012/01\\_12/01\\_16/011612\\_women2.htm](http://www.wunrn.com/news/2012/01_12/01_16/011612_women2.htm).

civil a promover la aplicación de las normas de derechos humanos de las niñas, las mujeres y sus hijos en el sistema de justicia penal<sup>26</sup>.

21. Una interesante experiencia en materia de gestión y administración de prisiones en la región de América Latina y el Caribe es el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria de la República Dominicana, que abarca 18 establecimientos: 14 para hombres y 4 para mujeres. En la autoevaluación del Nuevo Modelo se destacaron los siguientes resultados: una tasa de analfabetismo igual a cero al cabo de seis meses; los reclusos participaban activamente en programas educativos y actividades laborales, espirituales, deportivas y artísticas; los reclusos tenían acceso a aulas informatizadas en todos los centros y no había ningún caso de hacinamiento; el personal penitenciario estaba bien formado y motivado en todos los niveles. El modelo se basa en el cumplimiento estricto de las reglas y normas internacionales relativas al trato de los reclusos, incluidas las Reglas de Bangkok, y otros importantes elementos como la participación obligatoria en programas educativos y de rehabilitación.

22. En el marco de un proyecto de la UNODC sobre la reforma penitenciaria, en Panamá se lograron resultados notables en el ámbito del tratamiento de las mujeres encarceladas. En primer lugar, se estableció un grupo de trabajo interinstitucional encargado de mejorar las condiciones de las reclusas. A continuación se ejecutó un programa especializado centrado en las reclusas, concebido de conformidad con las Reglas de Bangkok, y se preparó un folleto informativo para ellas. En relación con la educación y formación, la Universidad de Panamá creó una división dentro de la cárcel de mujeres de la Ciudad de Panamá en la que más de 60 reclusas cursan actualmente distintos estudios universitarios. Además, aumentaron la cantidad y calidad de las actividades de reinserción destinadas a las mujeres, en particular mediante nuevos proyectos productivos, entre ellos uno relativo a la hidroponía. El personal penitenciario recibió formación sobre las cuestiones de género y los derechos humanos, y la UNODC preparó un curso en línea sobre su manual relativo a las mujeres y la reclusión<sup>27</sup> que los interesados pueden seguir a su propio ritmo. Se pueden extraer varias enseñanzas de la ejecución de este proyecto. En primer lugar, se demostró que, debido a que las mujeres representan un bajo porcentaje de la población carcelaria y rara vez causan incidentes o problemas graves, no era fácil para las autoridades y el personal penitenciario comprender de inmediato la importancia de poner en marcha programas y servicios específicos para mujeres encarceladas. En segundo lugar, la creación de un grupo de trabajo interinstitucional era una excelente solución para hacer frente a los problemas y necesidades de las reclusas mediante un enfoque holístico e integrado. Además, un elemento crucial del éxito del proyecto era la activa participación de las reclusas en la concepción de los programas y las reuniones de trabajo. Asimismo, era fundamental trabajar con las reclusas y el personal penitenciario en forma paralela, de modo que dicho personal no sintiera que sus propias necesidades no eran reconocidas o abordadas. Por último, también contribuyó al éxito del proyecto el intercambio de información sobre los delitos cometidos por las mujeres y las condiciones de reclusión de estas, con el fin de sensibilizar a los agentes y la comunidad de la justicia penal.

---

<sup>26</sup> Puede obtenerse más información en [www.advocaidsl.com/2011/12/09/advocaid-and-giz-produce-handbook-on-un-standards-for-the-treatment-of-female-prisoners/](http://www.advocaidsl.com/2011/12/09/advocaid-and-giz-produce-handbook-on-un-standards-for-the-treatment-of-female-prisoners/).

<sup>27</sup> *Handbook on Women and Imprisonment*, Serie de Manuales de Justicia Penal (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.14.IV.3).

23. En el Brasil, el Ministerio de Justicia, en cooperación con el Departamento Penitenciario Nacional, ha establecido escuelas especializadas para el personal penitenciario y cursos de posgrado sobre la gestión de prisiones con una perspectiva de género. En el Ecuador, sobre la base de la Constitución del país, las mujeres indígenas han elaborado sus propios “Reglamentos de buena convivencia”, en consonancia con los principios indígenas en materia de justicia, en los que se aborda la rehabilitación y reinserción de las mujeres delincuentes y los niños en conflicto con la ley. Las reglas estipulan que no se utilizará violencia ni discriminación al ejercer la justicia indígena. En Haití, el Comité Internacional de la Cruz Roja, en colaboración con la administración penitenciaria nacional, acaba de finalizar la construcción de un nuevo pabellón en la cárcel civil de la ciudad meridional de Los Cayos, uno de los lugares de detención del país más afectados por el hacinamiento, en el que se hallan más de 600 detenidos, entre ellos unas 30 mujeres. Fue necesario construir el nuevo pabellón con carácter prioritario para brindar a las mujeres la protección que precisaban debido a sus necesidades especiales. Las dos nuevas celdas, en las que se acogerá a unas 30 mujeres, estarán equipadas con instalaciones sanitarias renovadas y un sistema mejorado de electricidad y ventilación<sup>28</sup>.

24. Tras la aprobación de las Reglas de Bangkok se emprendieron varias iniciativas en Europa para armonizar con este nuevo instrumento las políticas, las estrategias, los programas y la capacitación conexas. En 2011 el Inspector de Prisiones de Irlanda publicó una documentación suplementaria para impartir orientaciones a los servicios penitenciarios sobre las mejores prácticas en materia de gestión de cárceles de mujeres. En 2012 el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte elaboró y publicó nuevos criterios para evaluar las condiciones de las prisiones de mujeres y mejorar su gestión<sup>29</sup>; por su parte, la Organización Europea de Prisiones y Servicios Correccionales (EuroPris) ha empezado a organizar en beneficio del personal penitenciario seminarios con el título “Educación y formación para un trabajo guiado por valores: conceptos futuros”, así como seminarios sobre las cuestiones de género. El programa relativo a la educación destinada a mujeres delincuentes ha tenido éxito en Europa. En Eslovenia las reclusas, poco numerosas, tienen la posibilidad de participar en programas en instituciones educativas fuera de la prisión y el sistema nacional brinda oportunidades educativas a cada reclusa en función de sus necesidades y aspiraciones. En la República Checa la educación de los reclusos se ofrece solamente hasta el nivel correspondiente al final de la enseñanza primaria, mientras que en Estonia se imparte educación hasta el nivel de la escuela secundaria. En Bélgica, en respuesta a la necesidad de ofrecer a las mujeres encarceladas un tipo de sistema de seguridad que ya se utiliza con los hombres, se inaugurará en 2016 la primera cárcel abierta de mujeres, que tendrá espacio para 100 reclusas.

25. Habida cuenta de la necesidad de establecer en las prisiones medidas y programas que tengan en cuenta las cuestiones de género, garantizando a todos los reclusos la igualdad de acceso y de derechos al respecto, el Instituto Europeo de

---

<sup>28</sup> Comité Internacional de la Cruz Roja, “Haití: acondicionan pabellón para mujeres en la cárcel civil de Los Cayos”, 21 de mayo de 2014. Disponible en [www.icrc.org/](http://www.icrc.org/).

<sup>29</sup> Caroline Pradier, “Penal reform and gender: update on the Bangkok Rules”, en *Gender and Security Sector Reform Toolkit*, anexo, Megan Bastick y Kristin Valasek, editoras (Ginebra, Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2008).

Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, y el Instituto Científico de la Asociación Médica Alemana pusieron en marcha el proyecto titulado “STRONG: Fortalecimiento de las capacidades de las reclusas que tienen antecedentes de violencia y malos tratos” a fin de inventariar los programas y prácticas existentes en Europa en relación con las reclusas que han padecido violencia física y sexual en su infancia, en la pareja o de otras formas. El proyecto se llevó a cabo en Alemania, Escocia, Finlandia, Lituania y Polonia. Sobre la base de la información reunida, se elaboró un programa de formación para el personal penitenciario con objeto de ayudar a este último a atender mejor las necesidades de las reclusas que han sufrido violencia. En octubre de 2012 se organizaron en Finlandia un seminario nacional y tres sesiones de capacitación en las prisiones, en cooperación con el Instituto de Formación para el Sistema Penitenciario y los Servicios de Libertad Vigilada, a fin de poner a prueba el material de formación.

26. En los Estados Unidos de América, la organización Greenhope abrió en 2011 en la ciudad de Nueva York la Kandake House, una residencia comunitaria que permite a las mujeres delincuentes cumplir su condena sin separarse de sus hijos. La residencia puede acoger como máximo a 72 mujeres, comprendidas 28 mujeres con niños, y en ella se aplica un enfoque integral, dinámico y flexible para atender a las delincuentes. Tiene una asociación de ex-alumnas que han finalizado con éxito su tránsito por el sistema de justicia penal y pueden orientar a otras. La tasa de reincidencia de las mujeres ayudadas por Greenhope es inferior al 10%, mientras que la de mujeres que cumplen satisfactoriamente la libertad condicional ronda el 75%, y el índice de obtención de empleo es del 65%<sup>30</sup>. En Australia existen varias buenas prácticas en materia de gestión de la salud de las reclusas, entre ellas la creación de un establecimiento especializado en Nueva Gales del Sur para las mujeres con problemas psicológicos complejos. Este establecimiento presta los servicios siguientes: realización de exámenes médicos oportunos y pertinentes (por ejemplo, reconocimientos de mama, análisis cérvico-uterino y ecografías); unidades libres de drogas; atención de las necesidades especiales en materia de nutrición para mujeres que declaran estar embarazadas o en período de lactancia; y una amplia variedad de servicios médicos en el lugar, como asistencia médica general y atención psiquiátrica, dental, óptica, podológica y de salud mental durante la reclusión y en el momento de la excarcelación<sup>31</sup>.

27. Los Estados han adoptado distintos enfoques respecto de los niños cuyas madres son las principales cuidadoras. En España y Polonia las prisiones cuentan con unidades especiales para que las mujeres embarazadas y las madres puedan permanecer con sus hijos hasta que tengan tres años de edad. Asimismo, en Kirguistán las reclusas embarazadas pueden tener a sus hijos con ellas hasta que cumplan tres años. Alemania permite a las madres que sus hijos menores de seis años estén con ellas en la prisión, mientras que la Argentina e Italia autorizan el arresto domiciliario si se reúnen determinadas condiciones. Además, Italia ofrece un programa de trabajo alternativo para las madres de niños menores de 10 años. En el Canadá, en diciembre de 2013 un juez de la Corte Suprema de Columbia Británica dictaminó que las madres encarceladas tenían el derecho constitucional de cuidar a sus hijos recién nacidos. La decisión se adoptó a raíz de una demanda presentada

---

<sup>30</sup> Puede obtenerse más información en [www.greenhope.org](http://www.greenhope.org).

<sup>31</sup> L. Bartels y A. Gaffney, *Good Practice in Women's Prisons: A Literature Review* (Canberra, Instituto Australiano de Criminología, 2011).

por dos exreclusas en nombre de todas las mujeres presas de la provincia, y el juicio se centró en un programa destinado a madres de recién nacidos en el Centro Correccional Alouette para Mujeres de Maple Ridge, que había sido suprimido por el gobierno de Columbia Británica en 2008. El tribunal juzgó que la decisión era anticonstitucional puesto que separaría a las madres de los bebés durante un período crítico para la creación de vínculos afectivos<sup>32</sup>.

## **B. Los niños en conflicto con la ley**

28. Pueden extraerse varias enseñanzas de la experiencia de la UNODC en el mejoramiento de las condiciones de detención y la reinserción de los niños delincuentes. Entre las buenas prácticas figuran, en particular, la adopción de un enfoque integral y la participación de todos los interesados, gracias a una coordinación y colaboración facilitadas entre los copartícipes internacionales, regionales y nacionales, comprendidas las organizaciones de la sociedad civil.

29. En su labor de apoyo al sistema de justicia de menores en Jordania, la UNODC se asoció con organizaciones no gubernamentales que realizaban programas de rehabilitación para niños en tres centros juveniles, junto con programas de capacitación del personal. Esta colaboración permitió que todas las partes interesadas se beneficiaran de las competencias y la experiencia previa adquiridas por las organizaciones no gubernamentales en la ejecución de proyectos similares en el país, y contribuyó a evitar escollos y aumentar la eficiencia. En el Líbano la UNODC respaldó la creación de una Dependencia de la Juventud en el Ministerio de Justicia y el fortalecimiento de la administración penitenciaria para los menores. La participación de una amplia gama de asociados fue fundamental para obtener resultados, comenzando por una evaluación detallada de la situación existente, hasta una reforma legislativa, seguida por campañas de información y sensibilización, programas de capacitación y viajes de estudio. Una importante lección aprendida con respecto a la coordinación y apropiación fue que diversos decretos, decisiones y órdenes ministeriales emitidos por los copartícipes nacionales competentes contribuyeron a la ejecución del proyecto. La participación de un grupo escogido de reclusos adultos cualificados en los programas de rehabilitación de menores infractores no solo propició el desarrollo de la formación profesional de jóvenes reclusos sino que también redundó en mejores condiciones de detención para los adultos interesados y abrió posibilidades de introducir programas de rehabilitación destinados a otros reclusos adultos. En Egipto la UNODC prestó apoyo a un establecimiento penitenciario para menores en la zona de El Marg en El Cairo, facilitando la formación profesional y la alfabetización y creando un club de cine, una barbería, un gimnasio, un aula informatizada y un espacio deportivo. El proyecto redujo la violencia entre los menores detenidos y mejoró las relaciones con los trabajadores sociales. Reforzó asimismo las capacidades de estos últimos para afrontar mejor las personalidades difíciles y los problemas de rehabilitación y fomentó actitudes más positivas de los funcionarios públicos respecto de la rehabilitación social. El enfoque holístico de la ejecución dio lugar a un modelo de desarrollo integrado para las condiciones de reclusión, que abarcaba los aspectos tanto sociales como materiales. La coordinación fue igualmente fundamental para el éxito del proyecto. La contribución a la realización del estudio de evaluación de

---

<sup>32</sup> Puede obtenerse más información en [www.cbc.ca/1.2466516](http://www.cbc.ca/1.2466516).

todas las partes interesadas, comprendidos funcionarios del Ministerio de Solidaridad Social y el Ministerio del Interior, personal penitenciario, los niños y los jóvenes reclusos y la UNODC, fue crucial para definir actividades de rehabilitación apropiadas que mejoraron las condiciones de reclusión. Se logró una coordinación eficaz colocando la ejecución de las actividades pertinentes bajo la autoridad del Ministerio de Solidaridad Social, en tanto que la participación del Ministerio del Interior en la planificación y ejecución de las actividades contribuyó a modificar las actitudes de su personal en relación con el componente de rehabilitación social.

30. La labor de la UNODC relativa a la reforma del sistema de justicia de menores en el Afganistán puso de relieve la necesidad de tomar plenamente en cuenta el contexto cultural. Mediante la formación de instructores locales en Kabul, se constituyó un grupo de nacionales competentes, capaces de transmitir a los educandos en su propia lengua los conocimientos y las competencias que habían adquirido. La proximidad lingüística y la semejanza del contexto cultural propiciaron una mayor comprensión entre los educandos y facilitaron el acceso a ideas nuevas.

31. Pueden extraerse otras importantes enseñanzas de las experiencias de otros países que elaboraron y aplicaron enfoques innovadores respecto de los problemas relativos al tratamiento y la rehabilitación o reintegración de niños en conflicto con la ley. Albania, Azerbaiyán, Kazajstán, Turquía y Ucrania, por ejemplo, establecieron centros policiales de acogida de menores que cumplen funciones muy diversas, entre ellas la detención provisional o la acogida de niños fugados de sus hogares y sospechosos de haber cometido delitos y de migrantes ilegales menores de 18 años. En Bangladesh, una organización no gubernamental local, Aparajeyo-Bangladesh, promueve alternativas a la prisión preventiva en distritos escogidos, mediante su proyecto sobre la justicia de menores. En ese marco, trabajadores sociales visitan periódicamente determinadas comisarías para efectuar el seguimiento de los niños en conflicto con la ley y negociar su puesta en libertad. El asesor jurídico y un grupo de abogados representan a los niños ante el tribunal y solicitan su libertad bajo fianza. En algunos casos Aparajeyo proporciona financiación para abonar la fianza si los padres del niño no pueden ser localizados o no tienen medios para pagarla. En 2000 la India introdujo una modalidad asociativa para la gestión de instituciones de menores. Uno de los mejores ejemplos es el Hogar de Prayas de observación de varones, en Delhi. Prayas, organización no gubernamental local, realizó importantes modificaciones en el establecimiento de Delhi, para que se asemejara menos a una cárcel y fuera más acogedor para los niños. Prayas cuenta con un equipo de asesores y supervisores de la libertad vigilada que evalúan a los niños y se ocupan de localizar a la familia y de la reunificación familiar. Todos los niños reciben una formación educativa y profesional y participan periódicamente en actividades recreativas y culturales. En Nepal la policía nacional y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia elaboraron un innovador programa de capacitación sobre la justicia de menores destinado a los oficiales que serán asignados a las unidades policiales para menores de reciente creación. El programa es de carácter más práctico que teórico y se centra en las competencias básicas, los procedimientos y las tareas que la policía necesita conocer para tratar con menores infractores de un modo adaptado a los niños. Sobre la base de estudios de casos, el programa de formación alienta a los policías que participan en él a aplicar procedimientos especiales y elaborar soluciones en el contexto nacional de la protección de la infancia.



32. En Sudáfrica, por lo que se refiere a los niños infractores, los innovadores centros polivalentes de justicia de menores permiten evitar que los jóvenes sean remitidos de un servicio a otro y que se pierdan en el sistema. En la Ley 75 de justicia de menores de 2008 se prevé crear centros polivalentes de justicia de menores para racionalizar todo el proceso judicial, desde la detención hasta el juicio formal ante los tribunales. En Zambia, en el marco de la creación de los Servicios de Detención, Admisión y Remisión, los funcionarios recibieron en Sudáfrica una formación bastante amplia e intensiva, en el entendimiento de que aplicarían la formación en los proyectos piloto. En Malawi la Ley de atención, protección y justicia de menores estipula que el oficial encargado de la comisaría está facultado para imponer cauciones y poner en libertad a un menor infractor con o sin condiciones. Esto puede suceder solamente si el delito cometido no es grave, si hay suficientes pruebas para enjuiciar al menor y si este admite voluntariamente ser responsable del delito.

#### IV. Conclusiones y recomendaciones

33. Los Estados Miembros deberían actuar con la debida diligencia para prevenir todas las formas de violencia por razón de género, responder a ella, proteger contra ella y otorgar reparación. Como este tipo de violencia tiene repercusiones en la tasa de encarcelamiento de las mujeres, al actuar con la debida celeridad en la prevención de la violencia por razón de género y responder a ella los Estados Miembros pueden contribuir considerablemente a reducir el número de mujeres delincuentes y reclusas. Además, los Estados Miembros deberían procurar hacer frente a las causas estructurales que contribuyen al encarcelamiento de las mujeres, así como a las causas profundas y los factores de riesgo relacionados con la delincuencia y la victimización. Asimismo, los Estados Miembros tienen la obligación de proteger los derechos de los niños en conflicto con la ley y velar por que solo se les prive de libertad como último recurso y por el período más breve posible<sup>33</sup>. Los Estados Miembros deben proteger los derechos humanos y el interés superior del niño, como se estipula en la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos<sup>34</sup> y en otras reglas y normas pertinentes de las Naciones Unidas.

34. Además de atenerse a lo dispuesto en el marco internacional de protección de los derechos humanos, principalmente la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño, es importante que los Estados aborden de manera integrada y holística la estrecha interrelación entre los estereotipos de género, la violencia y la discriminación por razón de género y las necesidades de las mujeres delincuentes y los niños en conflicto con la ley, a fin de garantizar su plena reinserción en la sociedad y la prevención de la reincidencia. Ello supone recurrir a una variedad de estrategias que incluyen la prestación de un apoyo activo, capacitación y asistencia a los agentes locales, y la concertación y cooperación con el personal penitenciario para adaptar las políticas y estrategias a las necesidades locales.

---

<sup>33</sup> Véanse el artículo 37 b) de la Convención sobre los Derechos del Niño y la regla 13.1 de las Reglas de Beijing. Véanse también los documentos A/CONF.222/RPM.1/1, párr. 26; A/CONF.222/RPM.2/1, párr. 16; y A/CONF.222/RPM.4/1, párr. 23.

<sup>34</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vols. 1577, 2171 y 2173, núm. 27531.

35. Las Reglas de Bangkok constituyen un importante logro pues aportan una respuesta basada en el género a las necesidades de las mujeres delincuentes y reclusas. Desde su aprobación, varios países han adoptado estrategias, políticas y programas acordes con ese instrumento y se ha procurado impulsar su utilización y aplicación en la formulación y puesta en práctica de políticas penales. Las experiencias nacionales brindan algunas enseñanzas generales fundamentales en las que los Estados Miembros pueden inspirarse para atender las necesidades de las reclusas.

36. En primer lugar es fundamental reconocer que, aun cuando las mujeres representen una minoría en la población carcelaria, tienen necesidades especiales de las que hay que ocuparse. En segundo lugar, es importante que los encargados de la formulación de políticas y las autoridades competentes reconozcan que en muchos casos las mujeres que entran en contacto con el sistema de justicia penal no son delincuentes violentas, sino que muchas de ellas son víctimas de abusos mentales o psicológicos. Por consiguiente, como se propugna en las Reglas de Bangkok, los ordenamientos jurídicos nacionales deberían prever un sistema adecuado de penas sustitutivas del encarcelamiento que tengan en cuenta las cuestiones de género para las mujeres delincuentes, especialmente las que están embarazadas y las que tienen hijos que cuidar, y deberían reconocer el historial de victimización de una mujer al adoptar decisiones en cuanto a su reclusión. Es también crucial que los países aborden las causas estructurales que contribuyen al encarcelamiento de las mujeres, así como las causas profundas y los factores de riesgo relacionados con la delincuencia y la victimización, mediante la adopción de políticas sociales, económicas, de salud, educacionales y judiciales. Además, desde un punto de vista tanto económico como educativo, es vital dotar a las reclusas de competencias que faciliten su reintegración en la sociedad tras su excarcelación, a fin de prevenir la reincidencia. Cabe reconocer asimismo que es menester elaborar orientaciones sobre políticas específicas para tratar a las reclusas extranjeras, ya que estas afrontan problemas adicionales, como el hecho de que reciben menos visitas y apoyo de sus familiares, tienen dificultad para entender el idioma local o adaptarse a la cultura del otro país, y están mal informadas de lo que sucede a sus familias mientras esperan el juicio o cumplen una condena fuera de su país de origen.

37. Por lo que se refiere al tratamiento y la reintegración en la sociedad de los niños en conflicto con la ley, los países deberían reconocer la necesidad de integrar la problemática de los niños en su labor general de desarrollo del estado de derecho, prestar especial atención a la cuestión de la justicia de menores y tomar en consideración las reglas y normas aplicables de las Naciones Unidas para el tratamiento de los niños en conflicto con la ley, especialmente aquellos que están privados de libertad, y los niños víctimas y testigos de delitos, teniendo en cuenta el género, las circunstancias sociales y las necesidades de desarrollo de esos niños.

38. Hoy en día existen varias buenas prácticas para el tratamiento y la reinserción de los niños, en particular la adopción de un enfoque holístico y la contribución de todas las partes interesadas. La experiencia de los países también indica que no se ha otorgado suficiente atención al problema de las niñas en conflicto con la ley ya que, tradicionalmente, el número de casos era reducido. Por consiguiente, no se habían atendido de forma adecuada sus necesidades particulares antes de aprobarse las Reglas de Bangkok. Es menester conceder mayor atención a la incorporación de una perspectiva de género en la consecución de todos los objetivos fijados en las

Reglas de Bangkok para las infractoras juveniles. En particular, los Estados Miembros deberían velar por que exista una amplia gama de medidas sustitutivas y educativas en la fase previa a la detención y las fases prejudicial, judicial y postjudicial, a fin de prevenir la reincidencia y promover la rehabilitación social de las niñas infractoras. Es fundamental recurrir a mecanismos oficiosos que permitan resolver los litigios. En todos estos procesos de adopción de decisiones tiene que participar no solo la familia sino también el niño, en la medida en que esos procesos redundan en favor del interés superior del menor infractor. El principio de intervención mínima debe respetarse en todo momento. Además, dado que ninguna estrategia de prevención del delito o reforma de la justicia penal es completa si no incluye medidas eficaces para hacer frente al problema de la reincidencia, es importante que una estrategia general relativa a los niños en conflicto con la ley tenga en cuenta programas eficaces de inserción o reinserción social, ya que son medios fundamentales para prevenir la reincidencia y aumentar la seguridad pública.

39. La experiencia de los últimos años indica que uno de los adelantos más relevantes en la respuesta a los desafíos de la prevención del delito y la justicia penal ha sido el reconocimiento del papel que desempeña la sociedad civil y la importancia de la participación de la comunidad. A lo largo de los años, la intervención de la comunidad ha cumplido una función decisiva en la promoción de las reglas y normas de las Naciones Unidas en favor de un sistema de justicia penal eficaz, imparcial, humano y responsable. Los enfoques basados en la participación comunitaria reducen los riesgos de delincuencia y victimización, promueven enfoques proactivos de la solución de problemas locales de delincuencia y respaldan la reinserción de mujeres infractoras y niños en conflicto con la ley en su fase de reintegración en la sociedad, así como en el período que va del enjuiciamiento a la excarcelación.

40. Para que sean eficaces, las iniciativas encaminadas a afrontar los retos actuales en materia de prevención del delito y justicia penal, que tomen en cuenta las vulnerabilidades y los factores de riesgo particulares relacionados con la delincuencia y la victimización de las mujeres y los niños, exigen alianzas productivas entre las organizaciones internacionales, los gobiernos y las organizaciones cívicas, con inclusión de las comunidades indígenas y locales, los gobiernos locales y nacionales, la comunidad empresarial, los círculos académicos y el sector privado. Hoy en día se han elaborado varios programas de rehabilitación basados en la comunidad y fundados en la movilización de la sociedad civil para apoyar iniciativas válidas de programas de reinserción para mujeres delincuentes y niños en conflicto con la ley<sup>35</sup>. Asimismo, la participación del público en general y de la comunidad en campañas y programas de formación pertinentes es decisiva para combatir las actitudes que asignan a las mujeres y niñas una condición inferior y legitiman la discriminación y la violencia contra ellas, neutralizar los estereotipos negativos referentes a las mujeres delincuentes y los niños en conflicto con la ley y sistematizar las campañas de sensibilización sobre la tolerancia cero para la violencia contra las mujeres.

---

<sup>35</sup> Véase UNODC, *Guía de introducción a la prevención de la reincidencia y la reintegración social de delincuentes*, Serie de Manuales de Justicia Penal (Viena, 2012).

41. Por otra parte, la creación de un entorno no discriminatorio para las mujeres delincuentes y los niños en conflicto con la ley exige un compromiso político reforzado, liderazgo y una formación intensiva de los profesionales interesados. Se ha de velar por que el personal competente sea cuidadosamente seleccionado, capacitado y supervisado. Asimismo, las autoridades deben alentar y manifestar reconocimiento al personal, especialmente a las mujeres, estableciendo una política de ascensos que tenga en cuenta las cuestiones de género.

42. En conclusión, teniendo presente el objetivo de atender las necesidades singulares de la mujer y el niño de un modo más eficaz, imparcial y humano, de conformidad con las reglas y normas pertinentes de las Naciones Unidas, los participantes en el Seminario podrían considerar las siguientes recomendaciones:

a) Los Estados Miembros deberían reconocer las necesidades especiales de la mujer y el niño como víctimas de la violencia y tipificar como delitos todas las formas de violencia contra mujeres y niños;

b) Los Estados Miembros deberían contemplar la posibilidad de elaborar y aplicar políticas y medidas encaminadas a proteger a las víctimas, prevenir la revictimización de mujeres y menores y garantizar medidas de reparación, acordes con las obligaciones de debida diligencia;

c) Los Estados Miembros deberían adoptar políticas y medidas pertinentes para las mujeres delincuentes y los niños en conflicto con la ley de conformidad con las Reglas de Bangkok y las reglas y normas de las Naciones Unidas aplicables a la administración de la justicia de menores;

d) Los Estados Miembros deberían promover la aplicación de medidas sustitutivas de las actuaciones judiciales, como la derivación a otros servicios y la justicia restaurativa, en beneficio de las mujeres y los menores infractores. Se ha de señalar a la atención de la sociedad civil y los medios de difusión la importancia y pertinencia de aplicar medidas sustitutivas del encarcelamiento en el caso de los niños;

e) Capitalizando los resultados satisfactorios de los programas de justicia restaurativa de algunos países, los Estados Miembros deberían lograr que se inviertan más recursos en programas de eficacia comprobada para reducir la reincidencia;

f) Los Estados Miembros deberían intercambiar información sobre buenas prácticas con miras a la reinserción en la sociedad de exreclusos y de niños que han salido de centros de detención, y aumentar la capacidad de los funcionarios de prisiones y el personal de centros de detención de menores en lo que respecta a los métodos de rehabilitación y de reinserción social;

g) Los Estados Miembros deberían apoyar las actividades de concienciación y de participación de la sociedad para hallar soluciones al hacinamiento en las prisiones y adoptar medidas eficaces de reinserción social y rehabilitación de los delincuentes;

h) Los Estados Miembros deberían priorizar el acceso sin restricciones de todas las mujeres y los niños privados de libertad a los diversos niveles de la enseñanza formal y proponer incentivos a las personas que estudiaron durante su reclusión;

i) Los Estados Miembros deberían reconocer que la educación destinada a reclusas debe tomar en cuenta sus condiciones y situación específicas, que son a menudo consecuencia de la pobreza o de sus circunstancias familiares. Por otra parte, la presencia de bebés y niños en las prisiones debe tomarse en consideración de modo que no solo se imparta enseñanza a las mujeres sino que se atiendan también las necesidades de desarrollo de sus hijos;

j) Los Estados Miembros deberían velar por que en la formación pertinente para mujeres y niños infractores se tomen en consideración las capacidades y vocación de cada persona, así como la demanda del mercado. A este respecto, convendría buscar alianzas con el sector privado;

k) Los Estados Miembros deberían elaborar, para las niñas privadas de libertad, actividades y programas de rehabilitación y reinserción social que no se basen en ocupaciones tradicionalmente ligadas al género;

l) Habida cuenta del problema particular que plantean las presas extranjeras, que están en una situación de especial desventaja por diversas razones, habría que alentar a los Estados Miembros a formular orientaciones normativas sobre la forma de abordar esos casos de conformidad con lo dispuesto en las Reglas de Bangkok. Se debería prestar especial atención a la situación de las mujeres migrantes detenidas, normalmente por razones administrativas, que son solicitantes de asilo o inmigrantes irregulares que esperan una resolución para sus reclamaciones;

m) Los Estados Miembros deberían contemplar la posibilidad de establecer mecanismos apropiados para brindar un acceso rápido a la justicia a mujeres y niños detenidos en calidad de sospechosos;

n) Los Estados Miembros deberían velar por que se respete el principio de que solo se debe privar de libertad a los menores como último recurso y durante el plazo más breve posible y deberían evitar, siempre que se pueda, la prisión preventiva de menores y ofrecer apoyo y servicios a los niños privados de libertad, antes y después de su excarcelación, a fin de promover su rehabilitación y su reinserción en la comunidad;

o) Los Estados Miembros deberían reconocer los problemas específicos que plantean los niños migrantes no acompañados y elaborar estrategias de justicia penal apropiadas y acordes con los instrumentos internacionales existentes;

p) Asimismo, los Estados Miembros deberían reconocer los problemas específicos que plantea afrontar los delitos cometidos por menores contra menores y formular estrategias de justicia penal apropiadas y acordes con los instrumentos internacionales existentes;

q) Los Estados Miembros deberían crear en el sistema de justicia penal de menores plazas especializadas de jueces, fiscales y defensores públicos debidamente capacitados en materia de administración de penas.

43. Por otra parte, los participantes en el Seminario podrían considerar las siguientes recomendaciones adicionales:

a) Se debería invitar a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal a concluir la revisión de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, de conformidad con los mandatos vigentes;

b) La UNODC debería facilitar, en cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y su Dependencia de Instituciones Nacionales, una difusión a escala mundial de las Reglas de Bangkok, producir herramientas que tengan en cuenta las cuestiones de género para efectuar un seguimiento en las prisiones de todo el mundo y facilitar el acopio de datos sobre los reclusos desglosados por género;

c) La UNODC debería, en cooperación con los asociados pertinentes, realizar un estudio mundial sobre la condición de los menores privados de libertad, con miras a informar a los encargados de la formulación de políticas en los planos internacional y nacional sobre las tendencias y pautas mundiales de la magnitud del fenómeno y sus características y a elaborar y aplicar medidas apropiadas;

d) La UNODC debería prestar una asistencia técnica amplia a los Estados Miembros que la soliciten sobre el modo de reintegrar en la sociedad a las mujeres y los niños privados de libertad.