

Género y reforma penal

ÍNDICE

Importancia del género en la reforma penal

Cómo integrar el género en la reforma penal

Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto

Preguntas que formular para la reforma penal

Más información

Existe un amplio reconocimiento de que la reforma del sector de la seguridad (RSS) debería satisfacer las diferentes necesidades que tienen los hombres y las mujeres, así como los niños y las niñas, en materia de seguridad. La integración de las cuestiones de género también es fundamental para la eficacia y la rendición de cuentas del sector de la seguridad, y para la apropiación local y la legitimidad de los procesos de RSS.

Esta Nota Práctica proporciona una breve introducción a las ventajas que ofrece la integración de las cuestiones de género en la reforma penal, así como información práctica para hacerlo.

La Nota Práctica está basada en una herramienta más amplia, y ambas forman parte de la **caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad**. Dicha caja de herramientas está diseñada para proporcionar una introducción a las cuestiones de género dirigida a los responsables de la formulación de políticas y a los profesionales que trabajan en el ámbito de la RSS. La caja de herramientas incluye 12 herramientas con sus correspondientes Notas Prácticas (véase el apartado Más información).

Importancia del género en la reforma penal

La **reforma penal es** el trabajo emprendido con el objetivo de cambiar un sistema penal para adecuarlo al Estado de derecho y al marco internacional de derechos humanos. Su objetivo es garantizar que las sanciones sean proporcionadas, no discriminatorias y tengan por objetivo la rehabilitación, además de convertir las instituciones penitenciarias en lugares en los que se respete la dignidad de las personas y se asegure la observancia de los derechos de las reclusas y reclusos¹.

El término **género** se refiere a los roles y relaciones, los rasgos de personalidad, las actitudes, los comportamientos y los valores que la sociedad asigna a las mujeres y a los hombres. Por lo tanto, hace referencia a diferencias aprendidas entre hombres y mujeres, mientras que el término "sexo" se refiere a las diferencias biológicas que existen entre ambos. Los roles de género varían de forma muy acusada entre las diferentes culturas y en el seno de estas; también pueden cambiar con el paso del tiempo. El género no se refiere simplemente a los hombres o las mujeres, sino también a las relaciones entre ellos.

Normas de derechos humanos

- Para que las instituciones penales cumplan las normas nacionales e internacionales de derechos humanos es necesario que toda persona privada de libertad sea tratada con "humanidad y respeto por la dignidad inherente al ser humano".
- Evitar y actuar contra la violencia sexual en los entornos penitenciarios, incluso contra la cometida por el personal de prisiones.

Políticas penales no discriminatorias

- Asegurar que las políticas y los procedimientos penales reflejen y aborden las necesidades específicas de los reclusos de ambos sexos, así como de los jóvenes, los niños y otros grupos marginados.

Rehabilitación de los prisioneros

- Garantizar que las iniciativas de rehabilitación y reintegración tengan en cuenta y se adapten a las necesidades y capacidades de los reclusos de ambos sexos y a las realidades de la sociedad en la que viven, sin poner en peligro el carácter universal de las normas que defienden la decencia y la dignidad.

Salud Pública

- Promover la mejora de la salud pública haciendo frente a las enfermedades de transmisión sexual entre los reclusos de ambos sexos y proporcionando unos servicios adecuados de salud reproductiva a las mujeres privadas de libertad, inclusive a las que puedan estar embarazadas.

Recuadro 1 | Atención de la salud para las personas privadas de libertad

En el marco de un programa dirigido a promover la salud mental y el cuidado de las mujeres en las prisiones, la Asociación India para la Justicia y la Reforma Penal (PRAJA) organizó unos campamentos dedicados a la salud de una semana de duración en dos centros penitenciarios ubicados en Hyderabad y Rajahmundry. En dichos campamentos se pusieron a disposición de todas las mujeres y los niños de los citados centros los servicios siguientes: revisiones y exámenes generales, que incluían el análisis de la presión sanguínea, examen mamario, dermatológico, mediciones de estatura y peso y revisión del estado de salud general; análisis de sangre; examen dental; examen de la vista, nasal y de garganta; examen ginecológico; la formulación de recomendaciones alimentarias y medicinales; la respuesta a consultas sobre otros problemas físicos o psicológicos. El proyecto de los campamentos de salud promovido por PRAJA demuestra que, incluso en un país muy pobre, pueden encontrarse métodos que permitan cumplir los derechos básicos invirtiendo unos recursos muy modestos.

Fomentar la incorporación laboral de hombres y mujeres en el sector penal

- Promover la plena participación laboral de hombres y mujeres en el sector penal.
- Prevenir adecuadamente y actuar contra el acoso sexual y la discriminación cometidos por el personal de prisiones.

Cumplimiento de las obligaciones que emanan de las leyes y los instrumentos internacionales

Tomar la iniciativa para integrar las cuestiones de género en la reforma penal no es únicamente una cuestión de eficacia operacional; es necesario para cumplir las leyes, los instrumentos y las normas internacionales y regionales en materia de seguridad y género. Entre los principales instrumentos figuran los siguientes:

- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).
- Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquiera Forma de Detención o Prisión (1988).

Para obtener más información, véase el anexo de la caja de herramientas relativo a las leyes e instrumentos internacionales y regionales.

Cómo integrar el género en la reforma penal

Análisis

Llevar a cabo un análisis del sistema penal desde el punto de vista del género. Desagregar todos los datos por sexo, edad y origen étnico como mínimo. El análisis deberá centrarse en:

- ✓ la legislación aplicable;
- ✓ las políticas y procedimientos penales aplicados a las reclusas y los reclusos;
- ✓ el conjunto de programas y servicios disponibles para las mujeres y los hombres;
- ✓ el acceso a los servicios de salud;
- ✓ datos sobre el nivel de violencia de género en las prisiones;
- ✓ la paridad entre el personal penitenciario masculino y femenino;
- ✓ los códigos de conducta que regulen el comportamiento del personal de prisiones;
- ✓ la existencia de mecanismos de vigilancia y de presentación de reclamaciones para supervisar el cumplimiento de las políticas, los procedimientos y los códigos de conducta.

Políticas y procedimientos sensibles al género

- Evaluar las políticas y los procedimientos penales desde la perspectiva de género para asegurar que sean proporcionados, no discriminatorios y que aborden las necesidades específicas de los reclusos de ambos sexos. Garantizar, en particular, que las mujeres no sufran discriminación en la detención previa al juicio ni en la clasificación de seguridad.

- Asegurar que las reclusas y los reclusos permanezcan encarcelados cerca de sus familias y que se adopten medidas que faciliten un contacto regular con ellas.
- Garantizar el acceso a la atención de la salud a los reclusos de ambos sexos (véase el recuadro 1), incluido el acceso a una doctora y a servicios de salud reproductiva en el caso de las reclusas, así como a servicios de salud mental independientes.
- Asegurar que también se reconozcan y satisfagan las necesidades de las mujeres embarazadas, las mujeres en período de lactancia y los niños en materia de salud física y mental.

Prevenir la violencia de género y responder ante ella

- Establecer códigos de conducta con respecto al acoso sexual, la discriminación y la violencia de género para el personal de prisiones, así como mecanismos para denunciar estos delitos de forma confidencial.
- Establecer leyes, protocolos y procedimientos para hacer frente a la violencia de género entre las y los reclusos, inclusive medidas preventivas y punitivas, así como protocolos para el cuidado y la remisión de las víctimas (véase el recuadro 2).
- Garantizar la presencia de personal adecuadamente instruido para la gestión de los problemas sensibles desde el punto de vista del género, como el abuso sexual y otras formas de violencia de género.
- Crear una cultura de tolerancia cero con respecto al acoso sexual, el abuso sexual y la conducta inapropiada por parte del personal penitenciario, y promover una cultura de respeto por los derechos de los reclusos, incluido el derecho a disfrutar de beneficios tales como las visitas conyugales, con independencia del sexo, la orientación sexual o la etnia de los reclusos.

Mecanismos de vigilancia y de denuncia

- Crear mecanismos y órganos de vigilancia interna y externa a escala nacional, incluso sistemas de inspección independientes y mecanismos claros de documentación y denuncia:
 - Equipos de inspección compuestos por inspectores de ambos sexos y por inspectores especializados en cuestiones de género para ganarse la confianza de todos los reclusos y abordar adecuadamente los problemas que surjan, como la violencia de género.
 - Incluir especialistas en el ámbito de la salud en el equipo de inspección para evaluar las instalaciones y los procedimientos penitenciarios.
- Crear mecanismos internos de denuncia sensibles al género:
 - Asegurar que los procedimientos de denuncia sean accesibles, lo más confidenciales posibles y que las reclusas y reclusos estén protegidos frente a posibles represalias.

Recuadro 2 | Eliminación de las violaciones en el entorno penitenciario

En los Estados Unidos, una ONG llamada Stop Prisoner Rape viene desarrollando desde hace años una campaña para luchar contra este tipo de abuso. En 2003 se promulgó la Ley de eliminación de la violación en las prisiones. Dicha ley insta a recopilar estadísticas a escala nacional sobre las violaciones cometidas en las prisiones estadounidenses, a desarrollar directrices para orientar a los estados sobre cómo tratar la violación de un recluso o reclusa, a establecer un grupo de examen que celebre audiencias anuales y a proporcionar ayudas a los estados para combatir este problema. La evaluación del primer trienio de aplicación de la ley demuestra que se ha logrado un avance considerable en los esfuerzos dirigidos a reducir las violaciones en las cárceles a través de las medidas siguientes:

- la elaboración de políticas (en lugar de mantener el secreto y negar la existencia de un problema);
- la prevención (a través de una ubicación mejor estudiada de las y los reclusos, un menor hacinamiento y la educación de las personas privadas de libertad);
- la investigación y el procesamiento;
- servicios para las víctimas;
- capacitación para el personal;
- colaboración con organismos pertenecientes a otros ámbitos.

- Llevar a cabo un examen independiente de las denuncias presentadas para proteger a los reclusos de ambos sexos de las violaciones de los derechos humanos, y al personal penitenciario frente a acusaciones falsas.
- Asegurar que las y los reclusos analfabetos también puedan entender plenamente los mecanismos de denuncia y acceder a ellos.

Capacitación de género

Proporcionar capacitación de género a todo el personal de prisiones, que incluya temas como:

- los derechos humanos de los prisioneros y un tratamiento adecuado para hombres, mujeres, niños y niñas en la prisión;
- prevención de la violencia de género (incluidas las violaciones cometidas por hombres) y respuestas adecuadas frente a este problema;
- salud e higiene de las reclusas, incluido el suministro de artículos tales como compresas y la provisión de sanitarios adecuados;
- las necesidades específicas de los grupos de reclusos vulnerables, como las mujeres embarazadas y las madres de niños de corta edad que también vivan en la prisión;
- las necesidades de las reclusas previas a la liberación y en el momento en que se produzca esta, incluida la disponibilidad de una vivienda segura, el apoyo para la reunificación familiar y la capacitación profesional.

Incrementar la participación de las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil

- Incrementar la contratación, la retención y la promoción de personal femenino en las prisiones.

Recuadro 3 | Participación de la sociedad civil

En Yemen, el Comité Nacional de la Mujer fomenta el diálogo con los responsables de la adopción de decisiones para garantizar la justicia para las mujeres. Hasta hace poco tiempo, las reclusas que habían cumplido su condena tenían prohibido abandonar la prisión a menos que las recogiera un guardián masculino. El Comité Nacional de la Mujer presionó al Ministerio del Interior y finalmente esta norma fue modificada. La Unión de Mujeres del Yemen cuenta con 36 abogadas voluntarias que prestan asistencia legal gratuita a las mujeres pobres en las prisiones, los tribunales y las comisarías de policía. Gracias a esta ayuda, en 2004 y 2005 fueron liberadas 450 reclusas en total².

- En colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, prestar servicios como asesoramiento profesional y confidencial a las reclusas (véase el recuadro 3).
- Involucrar a la sociedad civil en los procesos de reforma penal, especialmente a las organizaciones de mujeres:
 - obtener el apoyo de la población a la reforma penal, trabajando para ello con el Parlamento, la sociedad civil y los medios de comunicación;
 - colaborar con las organizaciones de la sociedad civil para crear conciencia y desarrollar la capacidad interna del sistema penal sobre las cuestiones de género;
 - desarrollar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para supervisar el sistema penal desde la perspectiva de género.

La herramienta 5 incluye también...

- Ejemplos y sugerencias para la implantación de procedimientos de inspección y denuncia sensibles al género.
- Consideraciones para mejorar la organización de las visitas penitenciarias.
- Cómo proteger la dignidad humana en el sistema penal.
- Un protocolo en 12 pasos para investigar las acusaciones de agresión sexual y responder ante ellas.
- Cómo satisfacer las necesidades de las mujeres embarazadas y las madres jóvenes.

Retos y oportunidades en situaciones post-conflicto

En los contextos post-conflicto, la reforma del sistema penal suele considerarse poco prioritaria en comparación con otras necesidades de reconstrucción. En este marco, la transversalización de las cuestiones de género en la reforma penal suele recibir una atención y un apoyo insuficientes. Por lo tanto, es importante garantizar que el órgano administrativo estatal responsable comprenda la necesidad de contar con unos centros de detención sensibles al género.

Retos para la integración de las cuestiones de género

- Las prisiones pueden tener una pésima imagen entre la población como resultado de encarcelamientos sin juicio previo, violaciones, torturas, ejecuciones, etc.
- Es posible que el sistema penitenciario anterior presentara disfunciones, no aplicara los principios del Estado de derecho e ignorara el concepto de igualdad de género. También puede ocurrir que la gestión de las prisiones estuviera en manos de la policía o de las fuerzas armadas, en contra de lo que dictan las buenas prácticas en el ámbito de los derechos humanos.

Oportunidades para la integración de las cuestiones de género

- La reconstrucción puede ofrecer una oportunidad para respaldar la creación de un sistema menos abusivo, más sensible al género y que se granjee una mayor confianza de la población.

- El entorno posterior a un conflicto puede ofrecer una oportunidad para elaborar un censo y para acometer un proceso de identificación dirigido a determinar el número exacto y la identidad de todos los trabajadores y trabajadoras del sistema penitenciario, así como para llevar a cabo a continuación un proceso de verificación de antecedentes con objeto de identificar a los empleados y empleadas a los que se haya acusado de cometer violaciones graves de los derechos humanos.

? Preguntas que formular para la reforma penal

Una evaluación representa una de las mejores vías para identificar los puntos de partida, las fortalezas y debilidades de cara a la incorporación de la perspectiva de género en la reforma penal. A continuación figuran varios ejemplos de preguntas sobre el género que es importante incluir en los procesos de análisis, seguimiento y evaluación de la reforma penal.

- ¿Existen leyes, políticas y procedimientos sensibles al género para dar un tratamiento adecuado a problemas tales como las violaciones en el entorno penitenciario?
- ¿Existen órganos de vigilancia y supervisión externos e independientes que hagan un seguimiento del acoso sexual, la discriminación, la violación y otras formas de violencia de género?
- ¿Permiten los procesos de mantenimiento de registros extraer conclusiones sobre el tratamiento que reciben los diferentes grupos? ¿Se desagregan las estadísticas por sexo, edad y origen étnico? ¿Se dan a conocer estos datos al público, a los medios de comunicación y a los órganos gubernamentales de supervisión?

- ¿Tienen acceso los reclusos de ambos sexos a unos servicios de salud adecuados? ¿Qué disposiciones existen para proteger la salud física y mental de las embarazadas, las madres en período de lactancia y los niños?
- ¿Cómo se garantiza a las mujeres y los hombres el contacto familiar durante el período de privación de libertad?
- ¿Adopta el sistema penitenciario iniciativas específicas para prevenir la violencia de género y responder ante ella, como la prestación de servicios a las víctimas de violencia de género?
- ¿Ha recibido el personal de prisiones capacitación sobre cuestiones de género, incluidos el acoso sexual, la violación y otras formas de violencia sexual?
- ¿Es proporcionada la representación de hombres y mujeres entre el personal de prisiones? ¿Hay mujeres en puestos de supervisión y gestión? ¿Se han adoptado iniciativas para incrementar la contratación, la retención y la promoción de personal femenino?
- ¿Participa la sociedad civil en las actividades de análisis, formulación de políticas, seguimiento y supervisión del sector penitenciario?

Más información

Recursos

Bastick, M.: *Women in Prison: A Commentary on the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas, 2005.

OCDE-DAC: *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*, 2007.

CICR: "Part II Women Deprived of their Freedom", *Addressing the Needs of Women Affected by Armed Conflict*, 2004.

Centro Internacional de Estudios Penitenciarios: *A Human Rights Approach to Prison Management*, 2002.

Centro Internacional de Estudios Penitenciarios: *Guidance Notes on Prison Reform*, 2005.

The Urban Institute: *Addressing Sexual Violence in Prisons: A National Snapshot of Approaches and Highlights of Innovative Strategies Final Report*, 2006.

Organizaciones

Centro Internacional de Estudios Penitenciarios – www.prisonstudies.org

Asociación para la Justicia y la Reforma Penal (India) – www.prajaindia.org/prajainaction.html

Reforma Penal Internacional – www.penalreform.org

Consejo Cuáquero para los Asuntos Europeos, Mujeres en Prisión – www.quaker.org/qcea/prison/index.html

Stop Prisoner Rape – www.spr.org

Asociación de Mujeres Encarceladas – www.wpaonline.org

Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad

1. Género y reforma del sector de la seguridad
2. Género y reforma de las fuerzas policiales
3. Género y reforma del sector de la defensa
4. Género y reforma del sector de la justicia
5. Género y reforma penal
6. Género y gestión de fronteras
7. Género y supervisión parlamentaria del sector de la seguridad
8. Género y elaboración de políticas de seguridad nacional
9. Género y control del sector de la seguridad por parte de la sociedad civil
10. Género y empresas militares y de seguridad privadas
11. Género y evaluación, seguimiento y valoración de la reforma del sector de la seguridad
12. Formación en materias de género para el personal del sector de la seguridad
13. Aplicación de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad en la Reforma del Sector de Seguridad

Anexo sobre leyes e instrumentos internacionales y regionales

Todas estas herramientas y Notas Prácticas están disponibles en: www.dcaf.ch, www.unwomen.org y www.osce.org/odhr.

La autora de esta Nota Práctica fue Anna Korneeva, del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW, ahora ONU Mujeres). La Nota Práctica está basada en la Herramienta 5, cuya elaboración corrió a cargo del Centro Internacional de Estudios Penitenciarios.

1. Coyle, A., *A Human Rights Approach to Prison Management: Handbook for Prison Staff*, (Centro Internacional de Estudios Penitenciarios: Londres), 2002.

2. Oxfam, "Yemen Programme Overview". http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/where_we_work/yemen/programme.htm