

MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD EN LAS AMÉRICAS



OEA

Más derechos para más gente

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 91/23
8 marzo 2023
Original: español

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Mujeres privadas de libertad en las Américas

2023



Documento elaborado gracias al apoyo de la Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF) en el marco del “Proyecto Regional de Derechos Humanos y Democracia”, y fue posible gracias al apoyo del pueblo de Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Las opiniones aquí expresadas pertenecen exclusivamente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y no refleja necesariamente las posturas de PADF, USAID, o el gobierno de los Estados Unidos.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Miembros

Margarette May Macaulay
Esmeralda Arosemena de Troitiño
Roberta Clarke
Joel Hernández García
Julissa Mantilla Falcón
Edgar Stuardo Ralón Orellana
Carlos Bernal Pulido

Secretaria Ejecutiva

Tania Reneaum Panszi

Jefa de Gabinete

Patricia Colchero

Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Monitoreo, Promoción y Cooperación Técnica en Derechos Humanos

María Claudia Pulido

Secretario Ejecutivo Adjunto para el Sistema de Casos y Peticiones

Jorge Meza Flores

Relatora Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

Soledad Garcia Muñoz

Relator Especial para la Libertad de Expresión

Pedro Vaca Villarreal

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights. Informe sobre mujeres privadas de libertad en las Américas: aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 8 de marzo de 2023 / Comisión Interamericana de Derechos Humanos. p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L)

ISBN 978-0-8270-7683-9

1. Human rights. 2. Women's rights--America. 3. Female offenders--America. 4. Women ex-convicts--Social conditions--America. I. Title. II. Series.
OEA/Ser.L/V/II.doc.91/23

El Comisionado Carlos Bernal Pulido emitió un voto razonado parcialmente disidente del informe. Dicho voto razonado, se encuentra publicado al final del estudio.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	8
I. INTRODUCCIÓN	16
A. Antecedentes y objeto del informe	16
B. Estructura	17
C. Metodología	19
II. ENCARCELAMIENTO DE MUJERES	24
A. Crecimiento de la población carcelaria femenina	24
B. Factores que derivan en el encarcelamiento femenina	27
1. Reducidas oportunidades económicas y educativas, y situaciones de pobreza.....	27
2. Responsabilidades de cuidado y limitaciones financieras.....	29
3. Violencia, coacción, amenazas o influencia.....	30
4. Consumo de drogas.....	32
5. Otras situaciones de preocupación.....	32
C) Políticas de Drogas	37
1. Falta de proporcionalidad en el tratamiento de los delitos relacionados con drogas	38
2. Uso excesivo de la prisión preventiva y falta de aplicación de medidas alternativas	41
3. Imposibilidad de acceder a beneficios procesales que limitan el uso de la prisión	44
4. Impacto de las políticas de drogas en el encarcelamiento de mujeres	46
D) Afectación del encarcelamiento sobre mujeres y personas bajo su cuidado	50
1. Ausencia de datos sobre el grupo familiar de las mujeres.....	51
2. Separación de sus hijas e hijos y pérdida de vínculos familiares.....	52
3. Desafíos para mantener contacto con personas bajo su cuidado.....	53
4. Pérdida de la responsabilidad parental.....	55
5. Efectos del encarcelamiento femenino sobre niñas y niños.....	57
E) Privación de libertad de mujeres en el contexto del accionar de grupos criminales organizados en el Norte de Centroamérica	59
1. Crecimiento de la población carcelaria femenina.....	59
2. Factores de involucramiento con la comisión de delitos.....	60
3. Políticas contra el crimen organizado y su impacto en el encarcelamiento de mujeres	61
III. SITUACIÓN DE LAS MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD EN LA REGIÓN	68
A. Situación especial de riesgo en el contexto de privación de libertad	68
B. Afectaciones especiales en consideración al género	71
1. Ausencia de perspectiva de género en la recopilación de datos.....	72
2. Inadecuada infraestructura penitenciaria.....	73

3. Sometimiento a actos de violencia.....	77
4. Falta de atención a la salud con enfoque de género.....	84
C. Grupos en especial situación de riesgo.....	89
1. Mujeres embarazadas, en periodo de posparto y lactantes.....	89
2. Niñas y niños que viven en centros de detención con sus madres.....	96
IV. MEDIDAS ALTERNATIVAS A LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD.....	106
A. Prácticas en la región.....	106
1. Contexto sobre la aplicación de medidas alternativas en las Américas.....	106
2. Medidas alternativas con perspectiva de género.....	111
3. Medidas posteriores a la sentencia.....	119
B. Obstáculos en la implementación de medidas alternativas con enfoque de género	120
1. Desafíos en el acceso a las medidas alternativas.....	120
2. Desafíos en la implementación de medidas ante la falta de mecanismos.....	124
C. Medidas alternativas y beneficios de excarcelación con enfoque de género en el Norte de Centroamérica.....	127
1. Prácticas de los Estados.....	127
2. Desafíos específicos en la implementación de alternativas.....	128
V. REINSERCIÓN SOCIAL DE MUJERES.....	132
A. Principales obstáculos para la reinserción social de mujeres.....	132
1. Desafíos en la puesta en práctica de programas.....	132
2. Transición entre la vida en la cárcel y la vida en el exterior.....	141
B. Prácticas en la región.....	147
1. Datos sobre la participación de mujeres detenidas en programas de reinserción.....	147
2. Programas de reinserción social con perspectiva de género establecidos en la región.....	148
C. Programas de reinserción social en el Norte de Centroamérica.....	156
1. Programas de reinserción social con perspectiva de género.....	156
2. Mecanismos de seguimiento.....	158
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	160
A. Encarcelamiento de mujeres.....	161
B. Situación de las mujeres privadas de libertad.....	163
C. Medidas alternativas a la prisión.....	168
D. Reinserción social de mujeres.....	171
VOTO RAZONADO.....	176

The background is a composition of four quadrants. The top-left and bottom-left quadrants are teal, while the top-right and bottom-right quadrants are orange. Overlaid on this are several line-art illustrations of human faces in profile, rendered in a light red or orange color. The faces are stylized and interconnected by swirling lines, some of which resemble floral or leaf-like patterns. The central text is white and bold, standing out against the orange background.

RESUMEN EJECUTIVO

RESUMEN EJECUTIVO

1. En su *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, la Comisión analizó las afectaciones de las políticas criminales de drogas en el encarcelamiento y, específicamente en las mujeres. Al respecto, señaló que a pesar de que las mujeres encarceladas continúan representando una proporción pequeña del total de personas privadas de libertad -8% en la región-, durante los últimos años se han elevado sus niveles de encarcelamiento. Ello deriva principalmente del endurecimiento de políticas criminales en materia de drogas y de la falta de perspectiva de género para abordar la problemática, al no considerar factores como: i) bajo nivel de participación dentro de la cadena delictiva; ii) ausencia de violencia en la comisión de estas conductas; iii) impacto diferencial de su encarcelamiento respecto de las personas a su cargo; iv) ausencia de enfoque de reinserción social en las políticas penitenciarias; y v) situación de violencia y exclusión a la que se enfrentan en la región. Además, la CIDH advirtió que las mujeres detenidas en las Américas se enfrentan a afectaciones desproporcionadamente graves debido a la falta de atención a las necesidades específicas derivadas de su género.
2. En este contexto, el objeto del presente estudio es analizar las causas que provocan el encarcelamiento femenino; el impacto desproporcionado que su privación de libertad ocasiona en las personas bajo su cuidado, considerando que las mujeres son quienes generalmente asumen las tareas de cuidado y la mayoría de las mujeres encarceladas son madres; la situación especial de riesgo que enfrentan las mujeres privadas de libertad en el contexto de su detención; los desafíos y buenas prácticas en materia de medidas alternativas; y, los principales obstáculos que las mujeres enfrentan para reinsertarse en la sociedad. Lo anterior, con un enfoque particular en la situación de las mujeres en los países del Norte de Centroamérica. Adicionalmente, el informe desarrolla estándares y brinda recomendaciones sobre las mismas temáticas. Al respecto, la CIDH aspira a que el presente informe sea de utilidad para que los Estados cuenten con políticas estatales con perspectiva de género enfocadas en el respeto de los derechos de las mujeres en contacto con el sistema de justicia penal.
3. La Comisión destaca que el presente estudio tiene un énfasis en la adopción de medidas para reducir el encarcelamiento femenino, así como incorporar una perspectiva de género en las políticas penitenciarias con el propósito de garantizar los derechos de las mujeres en el contexto de su detención. De igual forma, el informe destaca la relevancia de aplicar medidas alternativas a la prisión que permitan tanto a las mujeres procesadas como condenadas permanecer en libertad, en atención a las afectaciones desproporcionadas de su encarcelamiento y, al impacto diferenciado que su detención provoca en las personas bajo su cuidado considerando que la mayoría de las mujeres detenidas son madres y suelen ser las principales que asumen el cuidado de otras personas. Por último, este estudio resalta la importancia de que los Estados adopten políticas o programas respetuosos del enfoque de género que se dirijan a facilitar la reinserción de las mujeres liberadas en la sociedad.

Encarcelamiento

4. La Comisión identifica que el incremento en el número de mujeres detenidas en la región deriva principalmente del endurecimiento de las políticas criminales de drogas y de la falta de perspectiva de género para abordar la problemática; mientras que en los países del Norte de Centroamérica, las políticas de combate contra la criminalidad organizada caracterizadas por carecer de un enfoque de género, se presentan como la causa del aumento del encarcelamiento femenino en esta subregión, especialmente por los delitos de extorsión y otros vinculados con drogas. En este contexto, la mayoría de las mujeres encarceladas en la región se involucra con la comisión de delitos como consecuencia de diversos factores que se vinculan principalmente con reducidas oportunidades económicas y educativas que derivan en situaciones de pobreza, responsabilidades financieras respecto de las personas bajo su cuidado, contextos de violencia, y consumo de drogas. Igualmente, se presentan otras situaciones de preocupación que derivan en el encarcelamiento femenino, vinculadas con factores de riesgo específicos tales como el hecho de ser mujeres defensoras, pertenecer a comunidades afrodescendientes o indígenas, o por sufrir complicaciones durante el embarazo.
5. De manera particular, tanto las políticas de drogas como las adoptadas para combatir el crimen organizado se caracterizan por: i) falta de proporcionalidad en el tratamiento de estos delitos; ii) uso excesivo de la prisión preventiva; y iii) restricciones a beneficios que limitan el uso de la prisión. A ello se le suma una falta de consideración, por parte de los operadores judiciales, de las circunstancias que rodean la comisión de delitos por mujeres caracterizada por un bajo nivel de participación en la cadena delictiva y, de los factores personales que provocan su involucramiento con estas actividades. En este escenario, las mujeres se enfrentan a mayores probabilidades de ser sometidas a un proceso penal y encarceladas que los hombres. Lo anterior ha derivado en que un elevado porcentaje de mujeres encarceladas en las Américas hayan sido privadas de libertad por delitos no violentos vinculados a las drogas, de las cuales un número considerable se encuentran sometidas a detención preventiva.
6. Por otra parte, la Comisión enfatiza que el encarcelamiento femenino ocasiona impactos diferenciados y consecuencias desproporcionadas tanto para las mujeres como para las personas que se encuentran bajo su cuidado; en particular respecto de su condición de madres y principales cuidadoras. Al respecto, la falta de adopción de políticas penitenciarias con perspectiva de género que incluyan propuestas para el mantenimiento de vínculos familiares, resulta en: i) separación de sus hijas e hijos y pérdida de vínculos familiares; ii) obstáculos para mantener contacto adecuado con las personas bajo su cuidado producto de la lejanía de las cárceles femeninas, las dificultades para realizar visitas, la ausencia de espacios adecuados, y la falta de recursos para asegurar el traslado de niñas y niños a los centros; iii) pérdida de responsabilidad parental en determinados supuestos; y iv) efectos perjudiciales sobre la vida de las niñas y niños cuyas madres se encuentran en detención, que provocan afectaciones en su bienestar y desarrollo integral.

Situación de las mujeres privadas de libertad en la región

7. La Comisión observa que las mujeres históricamente se han enfrentado a discriminación y exclusión, lo cual resulta en que puedan ser víctimas de impactos diferenciados o perjudiciales de normas o prácticas -incluida la privación de su libertad- que, aunque tengan apariencia neutral y no tengan una intención discriminatoria, sí lo son por sus efectos. Esto las coloca en una situación de mayor susceptibilidad a ser objeto de una discriminación indirecta, derivado de que el trato que reciben en detención es generalmente el mismo que el dado al resto de la población carcelaria. En este escenario, las mujeres privadas de libertad se enfrentan a graves afectaciones derivadas de una falta de adopción de políticas penitenciarias y medidas diligentes que consideren sus necesidades especiales. En particular, entre dichas afectaciones, destacan: i) ausencia de perspectiva de género en la recopilación de datos relacionados con la privación de su libertad; ii) inadecuada infraestructura penitenciaria; iii) sometimiento a actos de violencia; y, iv) falta de atención a la salud con enfoque de género.
8. Sumado a ello, de manera particular, algunas mujeres privadas de libertad pertenecen a grupos en especial situación de riesgo, lo cual se traduce en múltiples necesidades especiales y en mayores obstáculos para acceder a sus derechos en igualdad de condiciones en comparación con las demás mujeres. Ello resulta en que los impactos desproporcionados del encarcelamiento se vean profundizados. En específico, las mujeres embarazadas, en periodo de posparto, y lactantes se enfrentan a: i) escasez de programas y espacios adecuados; ii) deficiente atención de su salud; iii) inadecuada alimentación; y iv) empleo de medios de coerción. A ello se le suma la falta de acceso a una vestimenta adecuada para mujeres embarazadas, y los desafíos vinculados con la labor de parto. Por su parte, las niñas y niños que viven en prisión con sus madres, se enfrentan a: i) sometimiento a procedimientos sobre ingreso y permanencia que no son homogéneos respecto de las normas que deben aplicarse, ni toman en consideración el interés superior de la niñez; ii) obstáculos para el ejercicio de la convivencia familiar con su progenitor fuera de prisión; iii) barreras para la integración comunitaria y establecimiento de vínculos con el exterior; iv) riesgos para su salud; v) alimentación inadecuada; vi) desafíos en el acceso a la educación de calidad; y vii) obstáculos para garantizar en su máxima medida su desarrollo integral.

Medidas alternativas a la prisión y beneficios de excarcelación

9. En términos generales, la Comisión observa que varios Estados de la región han realizado esfuerzos para incorporar la perspectiva de género en la regulación y aplicación de medidas alternativas a la prisión de forma prioritaria en beneficio de las mujeres, especialmente de aquellas que están embarazadas, son madres, o tienen personas bajo su cuidado. Sin embargo, manifiesta preocupación por la información recibida que da cuenta que a pesar de la existencia de ciertas alternativas, el encarcelamiento continúa presentándose como la respuesta prioritaria frente a determinados delitos, particularmente

los vinculados con drogas y el crimen organizado. Sumado a ello, los datos disponibles indican que las regulaciones que contemplan alternativas con perspectiva de género no incorporan este enfoque de manera comprehensiva. Al respecto, en su mayoría, las medidas implementadas se basan únicamente en la función reproductiva o en el rol tradicional de cuidadoras de las mujeres, dejando fuera a aquellas que no cumplen con estas condiciones.

10. En este escenario, las principales medidas alternativas con enfoque de género establecidas por los países de las Américas incluyen: i) arresto domiciliario; ii) mecanismos de vigilancia electrónica; iii) programas de atención en la comunidad; y, vi) tribunales o cortes de drogas. Además, algunos Estados de la región como Bolivia y Costa Rica, han adoptado medidas posteriores a la sentencia orientadas a la excarcelación de mujeres. De manera particular, el arresto domiciliario se presenta como la principal alternativa que contempla perspectiva de género, no obstante, la CIDH ha sido enterada de diversas críticas sobre su aplicación vinculadas con: i) enfoque de aplicación en función reproductiva o el rol de cuidado; ii) su frecuente empleo en detrimento de otras alternativas menos restrictivas; iii) la necesidad de contar con un domicilio fijo y apropiado; y, iv) la estigmatización social que conlleva cuando va acompañada de dispositivos de vigilancia electrónica. A ello, se le adicionan los obstáculos en el ejercicio de sus derechos que además de vulnerar los derechos de las mujeres sujetas al arresto domiciliario, pueden afectar a las personas que conviven con ellas o se encuentran bajo su cuidado.
11. En términos generales, el contexto del empleo de medidas alternativas a la prisión, las mujeres se enfrentan a numerosos obstáculos para acceder a estas, principalmente vinculados con el uso de estereotipos de género sobre el rol de la mujer en las decisiones judiciales que limitan el empleo de alternativas, y obstáculos materiales, particularmente, ante la exigencia de arraigo, la escasez de recursos económicos para solventar las medidas y, en el caso específico del arresto domiciliario, la ausencia de una persona que colabore con las tareas cotidianas o de un hogar adecuado. A los anteriores, se le suman los desafíos en la implementación de medidas alternativas ante la falta de mecanismos con perspectiva de género dirigidos tanto a la supervisión de las medidas como al acompañamiento de mujeres durante su aplicación.
12. Por su parte, de manera particular, las legislaciones de los Estados del Norte Centroamérica, a pesar de que regulan medidas alternativas y beneficios penitenciarios que limitan el uso de la prisión, solo algunas de estas alternativas contemplan perspectiva de género, las cuales son de carácter temporal y únicamente toman en cuenta la función reproductiva de las mujeres. Sobre los obstáculos específicos en la implementación de dichas medidas, además del general empleo prioritario del encarcelamiento en casos de delitos vinculados con drogas o crimen organizado, en Honduras se presenta una ausencia de políticas en beneficio de mujeres. Por su parte, en Guatemala, la deficiente formación de los operadores judiciales y los obstáculos materiales de tipo económico dificultarían que las mujeres se beneficien con alternativas a la prisión. Asimismo, ninguno

de los tres países brindaría apoyo a las mujeres sujetas a estas medidas. Respecto del seguimiento de su aplicación, únicamente El Salvador cuenta con un mecanismo específico, aunque carece de perspectiva de género. Ello, mientras que Honduras y Guatemala presentarían desafíos para monitorear la aplicación de medidas alternativas.

Reinserción social de mujeres

13. La Comisión observa que en la puesta en práctica de programas dirigidos a la reinserción social de mujeres, se presentan los siguientes desafíos: i) obstáculos generales vinculados con la escasez de políticas de reinserción social, y una falta de recursos destinados al funcionamiento de estos programas; ii) escasez de programas con perspectiva de género; iii) existencia de programas que refuerzan los estereotipos de género; y iv) restricciones que dificultan la participación de mujeres, en particular, los desafíos materiales vinculados con los requisitos para su ingreso y los obstáculos específicos que enfrentan ciertos grupos de mujeres.
14. En este escenario, se presenta una marcada escasez de programas de reinserción social con perspectiva de género en la región, puesto que la mayoría de los Estados no adoptarían programas que contemplen las necesidades específicas de las mujeres. Asimismo, las actividades de reinserción ofrecidas con frecuencia responderían a los roles de género tradicionalmente asignados, limitando el desarrollo de nuevas habilidades. Lo anterior resulta en que las mujeres liberadas se enfrenten a múltiples dificultades en el proceso de transición entre la vida en la cárcel y la vida en el exterior. Entre las principales, se encuentran: i) pérdida de lazos familiares y falta de redes de apoyo; ii) estigma social; iii) discriminación por antecedentes penales; iv) escasez de oportunidades laborales ante limitada formación; v) desventajas económicas; vi) falta de vivienda; y, vii) pérdida de documentos de identificación personal. Sumado a ello, en atención a su condición, las mujeres trans enfrentan barreras específicas para su reinserción social.
15. En cuanto a las prácticas identificadas en la región, la CIDH valora los esfuerzos de algunos Estados, organizaciones de la sociedad civil y la Academia, orientados a implementar ciertos programas y acciones para favorecer la reinserción social de mujeres. Al respecto, dichos programas se encuentran orientados principalmente al abordaje de: i) empleo; ii) educación y formación; iii) violencia de género; iv) consumo de drogas; y, v) actividades culturales y recreativas. Adicionalmente, países como Argentina, Costa Rica, Guatemala, México y Uruguay cuentan con políticas para facilitar la reinserción social de las mujeres liberadas, que se enfocan en: i) reinserción general; ii) violencia de género; y, iii) atención a mujeres sometidas a proceso penal por delitos vinculados con su consumo de drogas.
16. Sumado a lo anterior, la Comisión aprecia las iniciativas de diversas organizaciones de la sociedad civil para acompañar y apoyar los procesos de reinserción social de mujeres liberadas de prisión, que se dirigen a: i) brindar acompañamiento general, ii) apoyar en la

reinserción laboral, y iii) proveer asistencia social. Por último, la Comisión nota con preocupación que a excepción de Argentina, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Uruguay; la mayoría de los Estados no aportaron datos que acrediten la existencia de mecanismos para evaluar la efectividad de los programas para garantizar la reinserción social de las personas liberadas. Sin embargo, de los anteriores, solamente Uruguay y México incluirían una perspectiva de género en el seguimiento a la reinserción social.

Conclusiones y recomendaciones

17. La última parte del informe presenta las conclusiones del estudio, y ofrece recomendaciones en la materia. En particular, las recomendaciones están orientadas a brindar a los Estados herramientas más detalladas para garantizar los derechos humanos de las mujeres que son sometidas a procesos por los sistemas de justicia penal y consecuentemente encarceladas, de conformidad con las obligaciones internacionales en la materia.
18. El catálogo de recomendaciones se enfoca en las siguientes áreas principales: i) encarcelamiento de mujeres, específicamente, medidas de carácter general, e incorporación de perspectiva de género en el juzgamiento; ii) situación de las mujeres privadas de libertad, en particular, incorporación de perspectiva de género en las políticas penitenciarias, recopilación de datos con enfoque de género, adecuación de la infraestructura penitenciaria, acciones para favorecer el mantenimiento de vínculos, deber de actuar con debida diligencia reforzada ante la violencia de género, atención de la salud con enfoque de género, y protección de grupos en especial situación de riesgo; iii) medidas alternativas a la prisión, en específico, implementación de alternativas con perspectiva de género, acciones para enfrentar los desafíos en la aplicación de medidas, adopción de mecanismos de seguimiento y acompañamiento, y abordaje de factores de involucramiento con la comisión de delitos; y, v) reinserción social de mujeres, en materia de medidas de carácter general, acciones con perspectiva de género, individualización de los planes de reinserción, medidas para facilitar la transición entre la vida en la cárcel y en el exterior, y monitoreo de los programas.
19. Por último, la Comisión y su Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad seguirán realizando un estricto y constante seguimiento acerca de la situación que enfrentan las mujeres privadas de libertad en las Américas, prestando especial atención en las medidas que adopten los Estados de la región para hacer efectivas las recomendaciones señaladas en el presente informe. En este sentido, la CIDH exhorta a los Estados, organizaciones de la sociedad civil, y especialistas en la materia, a utilizar sus diferentes mecanismos a fin de que continúen proporcionando la información que estimen pertinente en relación con el cumplimiento de estas recomendaciones. Tanto la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad como la Comisión Interamericana destacan y reiteran su entera disposición de cooperar con los Estados en la implementación de las presentes recomendaciones.

The background is a composition of four quadrants. The top-left and bottom-left quadrants are teal, while the top-right and bottom-right are orange. Overlaid on these are faint line-art drawings of human faces in profile, some with floral or leaf-like details. The word 'INTRODUCCIÓN' is centered in white, bold, uppercase letters.

INTRODUCCIÓN

I. INTRODUCCIÓN

A. Antecedentes y objeto del informe

20. En su *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, la Comisión analizó las afectaciones que las políticas criminales de drogas tienen en el encarcelamiento y, en particular, en las mujeres. Al respecto, señaló que a pesar de que las mujeres encarceladas en la región continúan representando una proporción pequeña del total de las personas privadas de libertad –cerca del 8%¹–, durante los últimos años se han elevado sus niveles de encarcelamiento en un 56.1%²; lo cual deriva principalmente del endurecimiento de políticas criminales en materia de drogas y de la falta de perspectiva de género para abordar la problemática. Ello, al no considerar factores como: i) bajo nivel de participación dentro de la cadena delictiva; ii) ausencia de violencia en la comisión de estas conductas; iii) impacto diferencial de su encarcelamiento respecto de las personas que están a su cargo; iv) ausencia de enfoque de reinserción social en las políticas penitenciarias; y v) situación de violencia y exclusión social y laboral que se enfrenta esta población en la región. En este escenario, la CIDH indicó que la privación de la libertad de mujeres ocasiona impactos diferenciados y consecuencias desproporcionadas tanto para ellas como para las personas que se encuentran bajo su cuidado tales como sus hijas e hijos, personas con discapacidad y personas mayores³.
21. Por otra parte, esta Comisión advirtió que las mujeres detenidas en la región se enfrentan a afectaciones e impactos diferenciados, entre los que se encuentran: i) ausencia de centros de detención propios; ii) inadecuada infraestructura penitenciaria; iii) falta de tratamiento médico de acuerdo a su condición de género; iv) mayores dificultades para su reinserción social; v) ausencia de perspectiva de género en la recopilación de datos relacionados con la privación de su libertad, y vi) sometimiento a formas de violencia por parte del personal penitenciario. De igual forma, la CIDH se refirió a los esfuerzos de los Estados para incorporar la perspectiva de género en medidas relacionadas con la prisión preventiva, que comprendieron principalmente: i) realización de acciones para respetar y garantizar los derechos de las mujeres encarceladas, por ejemplo, mediante la incorporación de una perspectiva de género durante la privación de libertad; y ii) aplicación prioritaria de medidas alternativas a la prisión preventiva en beneficio de mujeres,

¹ Institute for Criminal Policy Research at Birkbeck (University of London), [World Prison Brief: World Female Imprisonment List, 5th edition](#), 19 de octubre de 2022, p. 2.

² Institute for Criminal Policy Research at Birkbeck (University of London), [World Prison Brief: World Female Imprisonment List, 5th edition](#), 19 de octubre de 2022, p. 2.

³ En este sentido, CIDH, [Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas](#), OEA/Ser.V/II.163. Doc. 105, 3 de julio de 2017, [en adelante “Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas”], párrs. 200 y 201.

considerando su situación de riesgo en detención y las consecuencias de su encarcelamiento en las personas que se encuentran bajo su cuidado⁴.

22. En este contexto, mediante la elaboración y publicación del presente informe temático, la CIDH profundiza su observación sobre la situación que enfrentan las mujeres privadas de libertad en la región, con un abordaje que va desde los factores que dan lugar a su encarcelamiento hasta los desafíos que enfrentan para reinsertarse en la sociedad una vez puestas en libertad.
23. De manera particular, el objeto del presente estudio es analizar las causas que derivan en la detención de mujeres, el grave impacto que su encarcelamiento ocasiona en las personas bajo su cuidado, la situación especial de riesgo que enfrentan las mujeres privadas de libertad en el contexto de su detención, los desafíos y buenas prácticas en materia de medidas alternativas, y los principales obstáculos que las mujeres enfrentan para reinsertarse en la sociedad. Lo anterior, con un enfoque particular en la situación de las mujeres en los países del Norte de Centroamérica, en atención a la decisión adoptada por la CIDH en su Plan Estratégico 2017–2022 relativa a priorizar la atención de esta subregión. Ello, mediante tres líneas estratégicas dirigidas a la cooperación técnica, la difusión de los derechos humanos y, proyectos especiales enfocados tanto en los grupos históricamente discriminados como en los ejes transversales establecidos en el mismo Plan.
24. Adicionalmente, el presente informe desarrolla estándares y brinda recomendaciones sobre las mismas temáticas. Al respecto, la CIDH aspira a que el presente informe sea de utilidad para que los Estados cuenten con políticas estatales con perspectiva de género enfocadas en el respeto de los derechos de las mujeres en contacto con el sistema de justicia penal.
25. A través de la elaboración y publicación del presente Informe, sumado a la activación de otros mecanismos de monitoreo, la Comisión Interamericana refrenda su compromiso con el tratamiento de esta temática. En este sentido, la CIDH espera que este informe permita contribuir en la visibilidad de la situación general a la que se enfrentan las mujeres privadas de libertad en la región, y en la consecuente protección de sus derechos a través del desarrollo de estándares de protección partiendo de un enfoque de derechos humanos y de perspectiva de género.

B. Estructura

26. Considerando el objeto del presente informe, el mismo está conformado por cinco capítulos, además de la Introducción.
27. En el Capítulo II “Encarcelamiento de mujeres”, la Comisión aborda el crecimiento de la población carcelaria femenina durante las últimas décadas, y los factores que derivan en el

⁴ Ver, CIDH, [Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas](#), párrs. 196, 205, 206 y 209.

encarcelamiento de mujeres. En adición, realiza un análisis sobre las políticas criminales adoptadas por los Estados de la región en materia de drogas, y su impacto en el encarcelamiento de mujeres involucradas con esta actividad. Sumado a ello, la Comisión analiza la afectación diferenciada del encarcelamiento sobre las mujeres y las personas que se encuentran bajo su cuidado, con énfasis en la situación de sus hijas e hijos. Por último, la CIDH presenta la situación particular de las mujeres detenidas en los países del Norte de Centroamérica, en particular, su crecimiento durante los últimos años, los factores que conducen a su involucramiento con el crimen organizado y, las políticas estatales adoptadas para luchar contra la criminalidad organizada y su impacto en el encarcelamiento femenino.

28. En el Capítulo III “Situación de las mujeres privadas de libertad en la región”, la Comisión realiza un análisis sobre la situación especial de riesgo y graves afectaciones que enfrentan las mujeres en el contexto de la privación de su libertad. Ello, ante la falta de adopción de medidas que responden a sus necesidades específicas, derivadas tanto del género como de otros factores de discriminación. En este sentido, la CIDH aborda la ausencia de perspectiva de género en la recopilación de datos penitenciarios, la inadecuada infraestructura penitenciaria, la mayor exposición de las mujeres a ser víctimas de violencia, y los obstáculos que enfrentan en el acceso a servicios de salud. Adicionalmente, de manera particular, y en atención a la profundización de los impactos diferenciados del encarcelamiento producto de su especial situación de riesgo, la Comisión examina los desafíos específicos a los que se enfrentan las mujeres embarazadas, en periodo de posparto, y lactantes. Por último, desarrolla el impacto de la privación de libertad sobre las niñas y niños que viven en prisión junto a sus madres encarceladas.
29. En el Capítulo IV “Medidas alternativas a la privación de la libertad”, la Comisión realiza un análisis sobre las prácticas identificadas en materia de aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad respecto de mujeres. De manera particular, aborda el contexto en que se presenta la implementación de estas medidas, caracterizado por ser el encarcelamiento la respuesta prioritaria frente a determinados delitos, y la falta de consideración de todas las necesidades específicas derivadas del género. Igualmente, examina las principales medidas alternativas y posteriores a la sentencia empleadas por los Estados en beneficio de las mujeres. En adición, la CIDH aborda los principales obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder a las medidas alternativas, en particular ante decisiones judiciales influenciadas por estereotipos de género y obstáculos materiales, así como aquellos derivados de la falta de mecanismos con perspectiva de género dirigidos a la supervisión de estas medidas y al acompañamiento de mujeres durante su aplicación. Igualmente, la Comisión presenta un análisis particular relacionado con la aplicación de medidas alternativas en el Norte de Centroamérica.
30. En el Capítulo V “Reinserción social de mujeres”, la Comisión examina los obstáculos que enfrentan las mujeres para reinsertarse en la sociedad. En particular, aborda la inadecuada puesta en práctica de programas de reinserción social derivada de obstáculos

generales en el establecimiento de estos programas, la falta de adopción de programas con perspectiva de género, el reforzamiento de los estereotipos de género en estas políticas, y las restricciones en la participación de mujeres. En este contexto, la CIDH da cuenta sobre algunos de los desafíos más relevantes que enfrentan las mujeres durante el proceso de transición entre la vida en la cárcel y en el exterior. Al respecto, examina la falta de redes de apoyo, el estigma social, y los obstáculos en el ejercicio de sus derechos económicos y sociales. Igualmente, analiza la situación particular que enfrentan las mujeres trans. En adición, la Comisión presenta las principales prácticas observadas en la región para favorecer la reinserción social de mujeres encarceladas, sujetas a medidas alternativas, y liberadas. Por último, la CIDH se refiere a la reinserción social de mujeres en el Norte de Centroamérica.

31. La última parte del informe presenta las conclusiones del estudio y, en cumplimiento de sus facultades convencionales, ofrece recomendaciones en la materia. El marco de referencia para las recomendaciones toma como base los instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y su jurisprudencia, así como el *corpus juris* internacional en materia de derechos humanos de las personas privadas de libertad. En particular, el catálogo de recomendaciones se presenta en cuatro áreas principales, que están orientadas a brindar a los Estados herramientas más detalladas para garantizar los derechos humanos de las mujeres que son sometidas a proceso penal por los sistemas de justicia penal y consecuentemente encarceladas, de conformidad con las obligaciones internacionales en la materia. En particular, dichas áreas son las siguientes: i) encarcelamiento de mujeres; ii) situación de las mujeres privadas de libertad; iii) medidas alternativas a la prisión; y iv) reinserción social de mujeres.

C. Metodología

32. La información presentada en este informe se basa en fuentes primarias y secundarias. Respecto a las fuentes primarias, la Comisión recibió información por parte de los Estados de la región, organizaciones de la sociedad civil, y especialistas en la materia. En adición, para la elaboración del presente informe se realizaron las siguientes actividades: i) envío y publicación de cuestionarios de consulta; ii) envío de Cartas art. 41 de solicitud de información a los países del Norte de Centroamérica; iii) celebración de tres reuniones de expertas sobre mujeres privadas de libertad; iv) realización de dos reuniones técnicas con mujeres que han sido liberadas de prisión; v) celebración de una reunión con el Grupo de Trabajo contra la Detención Arbitraria de la ONU (GTDA); y, vi) realización de cuatro reuniones técnicas adicionales con organizaciones de la sociedad civil especializadas en la temática. En particular, el 18 de marzo de 2021, la CIDH publicó un cuestionario de consulta, que fue enviado a todos los Estados miembros de la OEA. Los Estados que respondieron el cuestionario fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Suriname, y Uruguay. Adicionalmente, las siguientes entidades autónomas remitieron sus respuestas al

mismo: Ministerio Público de la Defensa de la Nación (MPD), Argentina; Procuraduría Penitenciaria de la Nación (PPN), Argentina; y Servicio Público Provincial de Defensa Penal del Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe, Argentina.

33. Las organizaciones de la sociedad civil que hicieron llegar sus respuestas al cuestionario de consulta fueron las siguientes: Agrupación ciudadana por la despenalización del aborto en El Salvador, El Salvador; Asistencia Legal por los Derechos Humanos (AsiLegal), México; Asociación Costarricense para el Estudio e Intervención en Drogas (ACEID), Costa Rica; Asociación Paz de Superación por Honduras (ASOPAZH), Honduras; Centro de Estudios de la Mujer Honduras (CEMH), Honduras; Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Argentina; Coalición LGBTTTTI y de Trabajadoras Sexuales, Colombia; Colombia Diversa, Colombia; Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013 (CSS), Colombia; Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM), Bolivia; Comunidad de Derechos Humanos, Bolivia; Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC, por sus siglas en inglés); Coordinadora de la Mujer, Bolivia; Corpora en Libertad, México; Corporación Humanas, Colombia; Dejusticia, Colombia; Direito Internacional sem Fronteiras (DISF), Brasil; Equis Justicia para las Mujeres, México; Fundación Acción Semilla, Bolivia; Fundación CONSTRUIR, Bolivia; Fundación Esperanza, Desarrollo y Dignidad, Bolivia; Fundación para el Debido Proceso, Bolivia; Fundación Tribuna Constitucional, Bolivia; Instituto de Terapia e Investigación Sobre las Secuelas de la Tortura y la Violencia de Estado, Bolivia; Observatorio de Violencia Institucional en Chile (OVIC), Chile; Observatorio Venezolano de Prisiones (OVP), Venezuela; Oficina en Washington para América Latina (WOLA, por sus siglas en inglés); ONG Realidades, Bolivia; Plataforma Ciudadana por el Acceso a la Justicia y los Derechos Humanos, Bolivia; Programa para América Latina y el Caribe del Centro de Derechos Reproductivos (CRR), regional; Proyecto de Justicia Mundial, oficina en México; Red de Litigantes LGBT de las Américas, Colombia; Red Latinoamericana de Mujeres Libres, Colombia, El Salvador y México; Reset, Política de Drogas y Derechos Humanos, Argentina; Synergia, iniciativas por los derechos humanos, Colombia; y, Una Ventana a la Libertad, Venezuela.
34. Asimismo, enviaron sus respuestas al cuestionario, especialistas en derechos humanos⁵. Sumado a lo anterior, la CIDH recibió información específica adicional de la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), del Colectivo Artesana de Guatemala, y de la Mesa de trabajo sobre mujeres privadas de libertad de Uruguay. Esta Comisión destaca que toda la información aportada resultó de invaluable utilidad para la elaboración del presente estudio, y agradece las contribuciones de las y los actores participantes.
35. De igual forma, la Comisión celebró tres reuniones de expertas en materia de mujeres privadas de libertad. La primera de ellas, celebrada el 27 de abril de 2021, tuvo por objeto discutir temas relacionados con el encarcelamiento femenino y la situación de las mujeres

⁵ En particular, María Elena Attard Bellido de Bolivia; y especialistas de la firma de abogados “Mattos Filho, Veiga Filho, Marrey Jr. y Quiroga” de Brasil.

privadas de libertad. La segunda reunión, celebrada el 4 de junio de 2021, abordó lo relativo a las medidas alternativas a la prisión aplicables a las mujeres. La tercera reunión, celebrada el 23 de marzo de 2022, conversó sobre la reinserción social de mujeres. Asimismo, para la elaboración de este informe, la CIDH tomó en cuenta información recibida en audiencias públicas celebradas ante la Comisión, así como mediante el sistema de casos y medidas cautelares, y en otras actividades conexas, tales como solicitudes de información. En particular, la CIDH consideró información específica sobre medidas alternativas con perspectiva de género y reinserción social de mujeres aportada por Guatemala y Honduras, en respuesta a las Carta art. 41 enviadas el 15 de julio de 2022.

36. En relación con las fuentes secundarias, el informe tomó en cuenta las siguientes: i) información pública oficial obtenida de fuentes estatales; ii) informes, resoluciones y pronunciamientos de organismos intergubernamentales; iii) estudios de organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales; iv) investigación académica; y v) artículos de prensa.
37. La elaboración del presente *Informe sobre Mujeres Privadas de Libertad en las Américas* fue posible gracias al valioso apoyo financiero de la Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF por sus siglas en inglés), en el marco de un proyecto regional implementado por la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad, entre otras áreas de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH.

The background is divided into four quadrants by a vertical and a horizontal line. The top-left and bottom-left quadrants are teal, while the top-right and bottom-right quadrants are orange. Overlaid on this background is a red line-art illustration of a woman's face in profile, facing left. The drawing is composed of continuous, flowing lines that define her features, including her eye, nose, lips, and hair. A small, stylized rose is integrated into her hair. The overall aesthetic is modern and artistic.

ENCARCELAMIENTO DE MUJERES

II. ENCARCELAMIENTO DE MUJERES

38. En este capítulo, la Comisión aborda el crecimiento de la población carcelaria femenina en las últimas décadas, y los factores que derivan en el encarcelamiento de mujeres. Sumado a ello, realiza un análisis sobre las políticas criminales adoptadas por los Estados en materia de drogas, y su impacto en el encarcelamiento de mujeres involucradas con esta actividad. De igual forma, la Comisión desarrolla la afectación diferenciada de la privación de libertad sobre las mujeres y las personas que dependen de ellas. Por último, la CIDH presenta la situación particular de las mujeres detenidas en el Norte de Centroamérica, en particular, su crecimiento durante los últimos años, los factores que conducen a su involucramiento con el crimen organizado y, las políticas estatales adoptadas para luchar contra la criminalidad organizada y su impacto en el encarcelamiento femenino.

A. Crecimiento de la población carcelaria femenina

39. La Comisión en su *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, señaló que a pesar de que las mujeres encarceladas continúan representando una proporción pequeña del total de personas privadas de libertad –cerca del 6.9% a nivel mundial según el *Institute for Criminal Policy Research*⁶–, durante los últimos años se han elevado sus niveles de encarcelamiento⁷. Incluso, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) ha advertido que en algunos países, el número de mujeres encarceladas está aumentando a una tasa más rápida que en los hombres⁸. En adición, la CIDH observa que el aumento en el número de mujeres encarceladas ha duplicado al incremento de la población penitenciaria general. Al respecto, de acuerdo con los datos más actualizados del *Institute for Criminal Policy Research*, en el mundo, entre los años 2000 y mediados de 2022, el número de mujeres en prisión aumentó aproximadamente en un 60%, mientras que la población general se incrementó en un 30%⁹. Esta tendencia se presenta también en las Américas. Según la misma fuente, en el mismo período, el porcentaje de mujeres encarceladas ha tenido un aumento del 56.1%, mientras que la población carcelaria general aumentó en un 24.5%. Además, dicho incremento supera al de África, donde el número de mujeres privadas de libertad incrementó en un 55.5%, y al de Europa que aumentó en un 12.6%¹⁰.

⁶ Institute for Criminal Policy Research at Birkbeck (University of London), [World Prison Brief: World Female Imprisonment List, 5th edition](#), 19 de octubre de 2022, p. 2.

⁷ CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 200.

⁸ UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*. Serie de manuales de justicia penal, 2ª edición, 2014, [en adelante “Manual sobre mujeres y encarcelamiento”], p. 3.

⁹ Institute for Criminal Policy Research at Birkbeck (University of London), [World Prison Brief: World Female Imprisonment List, 5th edition](#), 19 de octubre de 2022, p. 2.

¹⁰ Institute for Criminal Policy Research at Birkbeck (University of London), [World Prison Brief: World Female Imprisonment List, 5th edition](#), 19 de octubre de 2022, p. 14.

40. De manera particular, la Comisión nota que durante los últimos años se ha presentado un marcado incremento en la población carcelaria femenina, al menos en los países de Argentina¹¹, Brasil¹², Colombia¹³, El Salvador¹⁴, Estados Unidos¹⁵, Guatemala¹⁶, Honduras¹⁷, México¹⁸, Nicaragua¹⁹, Paraguay²⁰ y Uruguay²¹. Sumado a ello, conforme datos del *Institute for Criminal Policy Research*, las mujeres encarceladas en la región representan el 8% del total de las personas privadas de libertad. Esta cifra demuestra que con una tasa de 30 por cada 100.000 personas, la tasa de población carcelaria femenina en la región²² es la más alta del mundo. En específico, dentro de los diez países del mundo con las tasas más elevadas de encarcelamiento femenino, se encuentran Estados Unidos en el primer lugar, con una tasa de 64; El Salvador en el tercer lugar, con una tasa de 42; y Uruguay en el octavo lugar, con una tasa de 29²³.

¹¹ En Argentina, desde 2002 hasta 2019, la población penitenciaria femenina aumentó casi dos veces. En este sentido, MPD, Argentina, Ref.: Cuestionario de Consulta Mujeres Privadas de Libertad, 9 de abril de 2021, p. 3.

¹² En Brasil, desde 2000 hasta 2017, la población penitenciaria femenina aumentó más de seis veces. En este sentido, DEPEN, Brasil, Relatório Temático sobre Mulheres Privadas de Liberdade, Junio de 2017, p. 9.

¹³ En Colombia, desde 2000 hasta febrero de 2021, la población penitenciaria femenina aumentó más de dos veces. En este sentido, Gobierno de Colombia, Nota Diplomática No. MPC/OEA No. 530-2021 –Cuestionario Mujeres privadas de la libertad en las Américas [en adelante “Nota Diplomática No. MPC/OEA No. 530-2021”], 12 de abril de 2021, p. 1.

¹⁴ En El Salvador, desde 2004 hasta 2019, la población penitenciaria femenina aumentó diez veces. Ver, CIDH, Comunicado de prensa No. 335/20, CIDH presenta observaciones preliminares de su visita in loco a El Salvador, 27 de diciembre de 2019.

¹⁵ En Estados Unidos, desde 1980 hasta 2019, la población penitenciaria femenina aumentó más de ocho veces. En este sentido, The Sentencing Project, Incarcerated Women and Girls, 24 de noviembre de 2020.

¹⁶ En Guatemala, desde 2014 hasta 2019, la población penitenciaria femenina aumentó casi cinco veces. En este sentido, Gobierno de Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, p. 3.

¹⁷ En Honduras, la población penitenciaria femenina desde 2000 hasta abril de 2021, aumentó en casi tres veces. En este sentido, ASOPAZH y CEMH, Cuestionario de Consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, 10 de abril de 2021, p. 3.

¹⁸ En México, la población penitenciaria femenina desde el 2000 hasta febrero de 2021, aumentó casi dos veces. Ver, Gobierno de México, Nota Diplomática No. OEA1121 - Cuestionario de consulta sobre mujeres privadas de libertad [en adelante “Nota Diplomática No. OEA1121”], 12 de abril de 2021, pp. 1-2.

¹⁹ En Nicaragua, desde 1999 hasta 2014, aumentó más de dos veces. En este sentido, Institute for Criminal Policy Research at Birkbeck (University of London), World Prison Brief data – Nicaragua, 2022.

²⁰ En Paraguay, desde 2000 hasta abril de 2021, la población penitenciaria femenina aumentó más de cuatro veces. En este sentido, Gobierno de Paraguay, Nota Diplomática No. 495-21/MMP/OEA, Ref.: Cuestionario/CIDH [en adelante “Nota Diplomática No. 495-21/MMP/OEA”], 27 de abril de 2021, p. 3.

²¹ En Uruguay, desde 2000 hasta 2020, la población penitenciaria femenina aumentó casi cuatro veces. En este sentido, Gobierno de Uruguay, Nota Diplomática No. 041/2021 - Anexo 2 - Aportes del Comisionado Parlamentario Penitenciario [en adelante “Nota Diplomática No. 041/2021 - Anexo 2”], 20 de abril de 2021, pp. 2-3.

²² Al respecto, la tasa de población carcelaria en una región o país, se obtiene calculando cuántas personas privadas de su libertad existen por cada 100.000 habitantes en dicha región o país. Por ejemplo, si existen 10.000 personas detenidas en una población de 10 millones de habitantes, la tasa sería de 100:100.000. Sobre este particular, ver: UNODC, Medidas privativas y no privativas de la libertad - Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal, 2010, p. 6.

²³ Institute for Criminal Policy Research at Birkbeck (University of London), World Prison Brief: World Female Imprisonment List, 5th edition, 19 de octubre de 2022, p. 2.

41. Respecto a las causas de esta tendencia, la CIDH ha señalado que el incremento en el número de mujeres encarceladas en la región deriva principalmente del endurecimiento de políticas criminales en materia de drogas y de la falta de perspectiva de género para abordar la problemática. Ello, al no considerar factores como: i) bajo nivel de participación dentro de la actividad ilícita; ii) ausencia de violencia en la comisión de estas conductas; iii) impacto diferencial de su encarcelamiento sobre las personas a su cargo; iv) ausencia de enfoque de reinserción social en las políticas penitenciarias; y v) violencia y exclusión social y laboral a la que se enfrenta esta población en la región. En este contexto, un elevado porcentaje de mujeres encarceladas en las Américas han sido privadas de libertad por delitos no violentos vinculados a las drogas, de las cuales un número considerable se encuentran sometidas a detención preventiva²⁴. En particular, la información disponible refleja que en la mayoría de los países de las Américas, los delitos de drogas constituyen una de las cinco principales causas del encarcelamiento femenino²⁵. En este escenario, según el Consorcio Internacional de Políticas de Drogas (IDPC, por sus siglas en inglés), cerca del 46% de las mujeres detenidas están encarceladas por delitos relacionados con drogas²⁶.
42. Por otra parte, el uso excesivo de la prisión preventiva contra mujeres se presenta como uno de los factores que ha contribuido al incremento de la población penitenciaria femenina. En particular, a partir de datos oficiales, la Comisión nota que en algunos países el porcentaje de empleo de esta medida es mayor en mujeres que en hombres. Por ejemplo, en Argentina las tasas de aplicación de prisión preventiva²⁷ son de 58.9% en mujeres y de 52.8% en hombres²⁸. En Bolivia, 70.9% en mujeres y 63.3% en hombres²⁹. En Colombia, 34.16% en mujeres y 21% en hombres³⁰. En Costa Rica, 56.9% en mujeres y 18.9% en hombres³¹. En México, 52.2% en mujeres y 42% en hombres³². Estas cifras demuestran que a pesar de que las mujeres mayormente están detenidas por delitos no violentos, tienen más probabilidades de ser detenidas preventivamente que los hombres.

²⁴ Sobre este particular, ver la subsección “Uso excesivo de la prisión preventiva y falta de aplicación de medidas alternativas”

²⁵ Sobre este particular, ver la subsección “Impacto de las políticas de drogas en el encarcelamiento de mujeres”

²⁶ IDPC, *Leyes punitivas de drogas: 10 años socavando las Reglas de Bangkok*, Marzo de 2021 [en adelante “Leyes punitivas de drogas: 10 años socavando las Reglas de Bangkok”], p. 6.

²⁷ El término “tasas de aplicación de prisión preventiva” es utilizado para reflejar cuántas personas detenidas se encuentran sujetas a la medida cautelar de prisión preventiva, del total de la población privada de libertad.

²⁸ Al respecto, Gobierno de Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 2.

²⁹ En este sentido, Gobierno de Bolivia, Nota Diplomática No. MPB-OEA-NV116-21- Anexo: Cuestionario – Mujeres Privadas de Libertad en las Américas [en adelante “Nota Diplomática No. MPB-OEA-NV116-21”], 1 de junio de 2021, p. 1.

³⁰ En este sentido, Gobierno de Colombia, Nota Diplomática No. MPC/OEA No. 530-2021, 12 de abril de 2021, p. 2.

³¹ En este sentido, Gobierno de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21 - Insumos de Costa Rica relativos al Cuestionario Mujeres Privadas de Libertad de las Américas [en adelante “Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21”], 9 de abril de 2021, p. 1.

³² En este sentido, Gobierno de México, Nota Diplomática No. OEA1121, 12 de abril de 2021, p. 1.

A. Factores que derivan en el encarcelamiento femenino

43. A partir de los datos disponibles, la CIDH nota que el encarcelamiento de la mayoría de las mujeres en la región guarda relación con el accionar delictivo cometido como consecuencia de diversos factores. Ellos se vinculan principalmente con reducidas oportunidades económicas y educativas que derivan en situaciones de pobreza, responsabilidades financieras respecto de las personas a su cargo, violencia previa, coacción, amenazas e influencia para involucrar a las mujeres con la comisión de delitos, y consumo de drogas. Al respecto, la CIDH destaca que estos factores limitan las opciones de vida de las mujeres privándolas de tomar decisiones libres y colocándolas en situaciones que conducen a su encarcelamiento. Sobre este particular, la Comisión ha señalado que la pobreza y exclusión social pueden favorecer la propensión a cometer delitos. Al respecto, la combinación de factores socioeconómicos como bajos niveles de desarrollo, precariedad del empleo, falta de oportunidades, inequidad persistente e insuficiente movilidad social, resultan en entornos de vulnerabilidad que limitan las posibilidades legítimas de ascenso social. En estos ámbitos, algunas personas podrían verse forzadas a optar por la vía delictiva como forma de vida³³.
44. Sumado a lo anterior, la Comisión advierte que se presentan otras situaciones de preocupación que derivan en el encarcelamiento femenino, y se traducen en la privación de libertad de mujeres defensoras de derechos humanos, afrodescendientes, indígenas, y quienes enfrentan barreras en el acceso a servicios de salud integrales.

1. Reducidas oportunidades económicas y educativas, y situaciones de pobreza

45. La CIDH nota que las reducidas oportunidades económicas y educativas que enfrentan las mujeres como resultado de la discriminación y exclusión laboral, con frecuencia derivan en situaciones de pobreza, mismo que representa uno de los principales factores que provoca el involucramiento de mujeres con los delitos y su posterior encarcelamiento. En particular, la Comisión ha señalado que la pobreza, la falta de oportunidades y las barreras al acceso a la educación colocan a las mujeres en situaciones vulnerables, y hacen de ellas objetivos fáciles de la delincuencia organizada, tras colocarlas ante un mayor riesgo de ser utilizadas para participar en operaciones delictivas. Además, la pobreza empuja a las mujeres a trabajar dejando de lado sus estudios, lo cual incrementa sus posibilidades de involucrarse en la comisión de delitos para sustentar sus necesidades³⁴. En adición, según el Grupo de Trabajo de la ONU sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica (en adelante Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer), las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de vivir en la pobreza, debido a que mundialmente y en promedio, ganan hasta un 23%

³³ En este sentido, CIDH, Pobreza y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, 7 de septiembre de 2017 [en adelante “Pobreza y derechos humanos”], párrs. 408-410.

³⁴ En este sentido, ver: CIDH, Pobreza y derechos humanos, párrs. 276, 320,409.

menos que los hombres. Además, tienen más probabilidades de estar desempleadas, menos posibilidades de acceder a activos en el hogar derivado de las desigualdades en la distribución de recursos, y una limitada capacidad de generar ingresos debido a las tareas de cuidado no remuneradas que recaen principalmente sobre ellas³⁵.

46. En esta línea, la información recabada por la CIDH da cuenta que gran parte de las mujeres encarceladas provienen de los sectores de la sociedad más desventajados caracterizados por pobreza o pobreza extrema y acceso limitado a recursos. Asimismo, se encuentran en situación de desempleo prolongado o, son económicamente activas en el sector informal caracterizado por bajos ingresos³⁶. Por ejemplo, en Nicaragua, según datos oficiales, las mujeres privadas de libertad en general cuentan con pocos ingresos económicos y, carecen de trabajo remunerado o son trabajadoras por cuenta propia³⁷. En Argentina, del total de mujeres en prisión, el 68% no poseería ningún oficio o profesión al momento de la detención³⁸. Además, en el caso de las mujeres detenidas por delitos de drogas, se ha documentado que carecen de alternativas a causa de la falta de medios o exclusión social o laboral. Según la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (en adelante ONU Mujeres) “la participación de las mujeres en el consumo y tráfico de drogas refleja las reducidas oportunidades económicas y el reducido status político [...] en su vida diaria³⁹”. Igualmente, la UNODC ha establecido que dicha participación se atribuye a la vulnerabilidad y la opresión a la que se enfrentan⁴⁰. Por ejemplo, en Colombia, un estudio arrojó que del total de las mujeres detenidas por delitos de drogas encuestadas, el 83.8% vivía en sectores sociales caracterizados por bajos recursos⁴¹.
47. Adicionalmente, las reducidas oportunidades educativas de las mujeres también contribuyen a su involucramiento con la comisión de delitos. Al respecto, información disponible indica que la mayoría de las mujeres privadas de libertad carece de formación educativa completa, pues se caracterizan por haber tenido escasas posibilidades de

³⁵ En este sentido, Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica, Mujeres privadas de libertad, Resolución A/HRC/41/33, 15 de mayo de 2019, [En adelante, “Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer, Mujeres privadas de libertad”], párr. 49.

³⁶ Ver: Gobierno de Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 3; Gobierno de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 3; Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-102/2021–Cuestionario sobre mujeres privadas de libertad en las Américas [en adelante “Nota Diplomática No. 4-2-102/2021”], 12 de abril de 2021, p. 2; Gobierno de México, Nota Diplomática No. OEA1121, 12 de abril de 2021, pp. 2-3; CIDH, Información aportada a la CIDH por Equis: Justicia para las Mujeres de México y la APT durante la primera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad, 27 de abril de 2021; y OVIC, Cuestionario de consulta sobre mujeres privadas de libertad, 9 de abril de 2021, p. 1.

³⁷ Gobierno de Nicaragua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, p. 8.

³⁸ MPD, Argentina, Ref.: Cuestionario de Consulta Mujeres Privadas de Libertad, 9 de abril de 2021, p. 5.

³⁹ ONU Mujeres, “A Gender Perspective on the Impact of Drug Use, the Drug Trade and Drug Control Regimes” 2014.

⁴⁰ UNODC, Informe Mundial sobre las Drogas. Resumen, Conclusiones y Consecuencias en Materia de Políticas, 2018, pp. 14 y 15.

⁴¹ UNODC y Ministerio de Justicia de Colombia, Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con problemas de drogas Las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas, 2019, p. 17.

acceso a la educación⁴². Por ejemplo, según datos oficiales, las mujeres encarceladas en Nicaragua generalmente cuentan únicamente con educación primaria⁴³. De acuerdo con sociedad civil, en Brasil, el 44% tiene estudios primarios incompletos, y solo el 14% cuenta con estudios secundarios⁴⁴. En Colombia, el 70% tiene solo educación primaria (en algunos casos incompleta), el 20% cuenta con educación secundaria y, solo el 5.7% tiene grados técnicos, tecnológicos o profesionales⁴⁵. En Venezuela, cerca del 40% de las mujeres encarceladas solo contaría con estudios primarios⁴⁶. Estos datos dan cuenta que la exclusión laboral, pobreza y limitadas oportunidades educativas que enfrentan las mujeres en la región, derivan en su involucramiento con la comisión de delitos y en su posterior encarcelamiento.

2. Responsabilidades de cuidado y limitaciones financieras

48. La CIDH encuentra un vínculo estrecho entre las responsabilidades de cuidado de las mujeres y la comisión de delitos motivada por la falta de recursos económicos para solventar las necesidades básicas de sus familias. En particular, muchas mujeres son aún las principales responsables de la crianza de sus hijas e hijos, actúan como cabezas de familia, y tienen personas bajo su cuidado⁴⁷. A pesar de la ausencia de datos oficiales en este sentido derivada de la falta de recopilación de información por los Estados, los datos disponibles reflejan que esta situación se presenta también en las mujeres encarceladas⁴⁸. En este escenario, considerando que la mayoría de las mujeres encarceladas son madres⁴⁹ y principales responsables económicas, la insuficiencia de medios para afrontar los gastos de cuidado de las personas bajo su cuidado constituye un factor esencial que contribuye en su involucramiento con la comisión de delitos. Al respecto, según datos del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer, las mujeres privadas de libertad han indicado que sus responsabilidades familiares y sus limitaciones

⁴² Ver, Gobierno de Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 3; Gobierno de Paraguay, Nota Diplomática No. 495-21/MMP/OEA, 27 de abril de 2021, p. 5; CIDH, Información aportada a la CIDH por la Fundación Construir de Bolivia durante la primera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad de la CIDH, 27 de abril de 2021; Mattos Filho, Memorando - insumos, 10 de abril de 2021, p. 12; CSS, Respuesta al cuestionario de consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, Colombia, 10 de abril de 2021, p. 6; OVIC, Cuestionario de consulta sobre mujeres privadas de libertad, 9 de abril de 2021, p. 1; OVP, Informe Mujeres privadas de la libertad en Venezuela: Las voces de las mujeres detrás de las rejas, 2021, p. 35.

⁴³ Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de mayo de 2021, p. 8.

⁴⁴ Mattos Filho, Memorando - insumos, 10 de abril de 2021, p. 12.

⁴⁵ Al respecto, CSS, Respuesta al cuestionario de consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, Colombia, 10 de abril de 2021, p. 6.

⁴⁶ OVP, Informe Mujeres privadas de la libertad en Venezuela: Las voces de las mujeres detrás de las rejas, 2021, p. 35.

⁴⁷ CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 201.

⁴⁸ Sobre este particular, ver la sección "Afectación del encarcelamiento sobre mujeres y personas bajo su cuidado".

⁴⁹ En particular, un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo señala que el cerca del 87% de las mujeres privadas de libertad tiene hijas e hijos. En este sentido, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Mujeres en contextos de encierro en América Latina Características y factores de riesgo asociados a determinados comportamientos delictivos- Nota Técnica No. IDB-TN- 1409, Abril de 2018, p. 17.

financieras las han llevado a implicarse en actividades económicas ilícitas, mismas que representan su única oportunidad para el sustento de sus familias⁵⁰.

49. En el caso particular de las mujeres vinculadas con delitos de drogas, la información disponible indica que se dedican a esta actividad porque la conciben una opción laboral para adquirir ingresos al mismo tiempo que ejercen sus responsabilidades de cuidado -por ejemplo, comercializando desde sus hogares⁵¹-, o para obtener recursos adicionales a los que generan otros miembros de la familia⁵². A modo de ejemplo, un estudio en México concluyó que la mayoría de las mujeres en prisión se refirió a sus responsabilidades como madres como la primera razón para involucrarse en el tráfico de drogas⁵³. En Colombia, del total de las mujeres encarceladas por delitos de drogas encuestadas, el 58.6% indicó que su motivación para cometer el delito se vincula con la falta de recursos para solventar las necesidades del hogar⁵⁴. En la misma línea, datos oficiales de Uruguay dan cuenta que el “micro narcomenudeo” es principalmente utilizado como estrategia de supervivencia por las mujeres con personas a su cargo⁵⁵.

3. Violencia, coacción, amenazas o influencia

50. La Comisión ha identificado diversos factores estructurales que perpetúan la discriminación y la violencia de género contra las mujeres, entre los cuales se encuentran el machismo, el patriarcalismo, la prevalencia de estereotipos sexistas y la discriminación histórica conectada al tejido social, aunado a la tolerancia social frente a la violencia contra las mujeres en todas sus dimensiones. De manera particular, ha destacado la relación presente entre situaciones de violencia y el involucramiento de las mujeres con la comisión de delitos. Al respecto, ha señalado que muchas mujeres participarían en actividades criminales tras ser obligadas mediante amenazas dirigidas a ellas o sus familias, y castigos que abarcan actos de violencia basada en su género⁵⁶. Igualmente, la entonces Relatora Especial de la ONU sobre la violencia contra la mujer, Rashida Manjoo (en adelante, entonces Relatora Especial de la ONU sobre la violencia contra la mujer), ha

⁵⁰ Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer, *Mujeres privadas de libertad*, párr. 61.

⁵¹ En este sentido, CIDH, Información aportada a la CIDH por la organización WOLA durante una reunión técnica sobre mujeres privadas de libertad, 10 de febrero de 2022; y CIDH, Información aportada a la CIDH por representante de la “Mesa de trabajo sobre mujeres privadas de libertad” de Uruguay durante una reunión técnica mantenida el 1 de abril de 202.

⁵² En este sentido, Equis: Justicia para las Mujeres de México, Corporación Humanas de Colombia y Corporación Humanas de Chile, *La situación particular de las mujeres reclusas por delitos de drogas*, septiembre de 2015, p. 4.

⁵³ Equis: Justicia para las mujeres, *Políticas de drogas, género y encarcelamiento en México: Una Guía para Políticas Pública Incluyentes*, 2018, p. 24.

⁵⁴ UNODC y Ministerio de Justicia de Colombia, *Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con problemas de drogas*, 2019, p. 17.

⁵⁵ Parlamento del Uruguay – Comisionado Parlamentario Penitenciario, *Mujeres en proceso penal, con hijos a cargo, pueden ir a prisión domiciliaria asistida según normas nacionales e internacionales*, 28 de octubre de 2021.

⁵⁶ En este sentido, CIDH, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 233, 14 de noviembre de 2019 [en adelante “*Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*”], párrs. 94, 194-197.

advertido la existencia de un estrecho vínculo entre la violencia previa en perjuicio de las mujeres y, la comisión de delitos y su consecuente encarcelamiento⁵⁷. En la misma línea, según datos del Grupo de Trabajo de la ONU sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer, el porcentaje de mujeres encarceladas que fueron víctimas de violencia durante su infancia al menos duplica al de los hombres⁵⁸.

51. En este sentido, la CIDH recibió información que indica que un amplio porcentaje de mujeres privadas de libertad en la región han sido víctimas de diversos actos violencia de género de forma previa a su detención, que abarcan violencia económica, física, sexual y psicológica⁵⁹. Por ejemplo, en Chile, el 65% de las mujeres detenidas ha sufrido violencia a lo largo de su vida, siendo sus parejas o exparejas los principales agresores⁶⁰. En Uruguay, el 52% de las mujeres encarceladas que son madres o están embarazadas han sido víctimas de violencia de género previo a su detención⁶¹. Además, en el caso particular de las mujeres vinculadas con delitos de drogas, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer ha documentado que de manera frecuente se recurre a la violencia para obligar a las mujeres a participar en redes de narcotráfico⁶². A modo de ejemplo, en Colombia, según un estudio de la UNODC, el 48.1% de las mujeres detenidas por delitos de drogas encuestadas reportó haber sido víctima de violencia principalmente en manos de sus parejas⁶³.
52. En adición, la Comisión observa que las amenazas, coacción y la influencia se presentan como otra forma de violencia para involucrar a las mujeres en la comisión de delitos. Sobre este particular, la entonces Relatora Especial de la ONU sobre la violencia contra la mujer ha señalado que muchas mujeres resultarían privadas de libertad “por actividades ilegales que realizan en respuesta a amenazas por parte de una pareja que las maltrata”⁶⁴.

⁵⁷ Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias Rashida Manjoo, Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, Resolución A/68/340, 21 de agosto de 2013, [en adelante “Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”], párr. 6.

⁵⁸ Al respecto, ver: Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer, Mujeres privadas de libertad, párr. 66.

⁵⁹ En este sentido, Gobierno de Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 3; OVIC, Cuestionario de consulta sobre mujeres privadas de libertad, 9 de abril de 2021, p. 12; CSS, Respuesta al cuestionario de consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, Colombia, 10 de abril de 2021, p. 12; Gobierno de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 15; Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-102/2021, 12 de abril de 2021, p. 9; Gobierno de Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, p. 12; Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de mayo de 2021, p. 6; y Gobierno de México, Nota Diplomática No. OEA1121, p.6.

⁶⁰ OVIC, Cuestionario de consulta sobre mujeres privadas de libertad, 9 de abril de 2021, p. 12.

⁶¹ Parlamento del Uruguay – Comisionado Parlamentario Penitenciario, Informe especial: prisión domiciliaria asistida para madres con hijos a su cargo en el proceso penal, 28 de octubre de 2021, p. 9.

⁶² Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer, Mujeres privadas de libertad, párr. 69.

⁶³ UNODC y Ministerio de Justicia de Colombia, Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con problemas de drogas Las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas, 2019, p. 16.

⁶⁴ Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres, párr. 9.

Además, las mujeres detenidas por delitos de drogas se involucrarían en el consumo y tráfico de estas sustancias a través de sus parejas masculinas o de otros miembros de la familia involucrados con estos delitos porque las amenazarían o coaccionarían, o las inducirían a formar parte de los crímenes que ellos cometen como “favor” -lo que se conoce como “crímenes de amor”-. En este escenario, además, muchas mujeres se enfrentarían investigaciones que pueden conducir a su encarcelamiento derivado de su posición como familiares o parejas de hombres que han cometido delitos⁶⁵.

4. Consumo de drogas

53. La CIDH nota que en ocasiones, el consumo de drogas constituye un factor que conduce a las mujeres a ser sometidas a proceso penal y encarceladas. Al respecto, la UNODC ha afirmado que muchas de las mujeres privadas de libertad por delitos de drogas tienen un consumo problemático de estas sustancias, y pueden verse involucradas con este delito para sufragar su propio consumo⁶⁶. En adición, el Grupo de Trabajo contra la Detención Arbitraria de la ONU (GTDA) ha identificado que las mujeres consumidoras de drogas además de cometer delitos motivadas por esta sustancia, se enfrentan a una mayor estigmatización en razón de su consumo, lo puede derivar en su encarcelamiento particularmente en contextos donde predomina una discriminación por ser mujeres, cometer delitos y consumir drogas⁶⁷.

5. Otras situaciones de preocupación

54. La Comisión ha tomado conocimiento de otras situaciones de riesgo que derivan en el encarcelamiento femenino. Ellas se vinculan con factores de vulnerabilidad específicos tales como el hecho de ser mujeres defensoras de derechos humanos o, pertenecer a comunidades afrodescendientes o indígenas. Sumado a lo anterior, la CIDH ha sido informada que, en escenarios caracterizados por pobreza y barreras en el acceso a servicios de salud reproductiva, algunas mujeres que sufren emergencias obstétricas se enfrentan al riesgo de ser encarceladas.

A) Mujeres defensoras de derechos humanos

54. La Comisión advierte que en contextos de crisis institucionales, la labor de mujeres como defensoras de derechos humanos se presenta como un factor que puede contribuir a su

⁶⁵ En este sentido, ver: CIDH, Información aportada a la CIDH por el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura de Honduras durante la primera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad, 27 de abril de 2021; CIDH, Información aportada a la CIDH por miembro experta del Grupo de Trabajo contra la Detención Arbitraria de la ONU (GTDA) durante una reunión técnica mantenida con el GTDA y el IDPC sobre mujeres privadas de libertad en la región, 25 de mayo de 2022; y WOLA, IDPC, De justicia y CIM, Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento, 2016, p. 10; y CIM, Mujeres y drogas en las Américas. Un diagnóstico de política en construcción, enero de 2014, p. 3.

⁶⁶ UNODC, Manual sobre mujeres y encarcelamiento, pp. 14, 103 y 107.

⁶⁷ En este sentido, CIDH, Información aportada a la CIDH por miembro experta del GTDA durante una reunión técnica mantenida con el GTDA y el IDPC sobre mujeres privadas de libertad en la región, 25 de mayo de 2022. Además, ver: WOLA, IDPC, De justicia y CIM, Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento, 2016, p. 17.

detención. En particular, la CIDH ha acompañado la detención de mujeres defensoras en Nicaragua y Guatemala. En particular, respecto de Nicaragua, la Comisión ha tomado conocimiento de decenas de mujeres privadas de libertad por ejercer su labor de defensa de derechos humanos. Las principales causas que habrían motivado su encarcelamiento abarcan: i) formar parte de agrupaciones o iniciativas que tendrían un rol relevante en la situación que atraviesa el país⁶⁸; ii) intentar manifestarse en defensa de las personas detenidas por razones políticas⁶⁹; iii) ejercer el periodismo y denunciar represión estatal contra manifestantes⁷⁰; y iv) formar parte de movimientos estudiantiles y participar en protestas⁷¹. Igualmente, mediante un informe enviado a la CIDH el 13 de febrero de 2019, el Estado de Nicaragua reconoció que 27 mujeres habían sido privadas de libertad “a raíz del fallido golpe de Estado”. En este escenario, habrían sido acusadas por la comisión de diversos delitos tales como crimen organizado, terrorismo, entorpecimiento de los servicios públicos, conspiración, amenazas, exposición de personas al peligro, entre otros⁷².

55. En cuanto a Guatemala, a partir de 2021, la CIDH ha recibido información sobre la intensificación de hechos de criminalización de mujeres operadoras de justicia, abogadas, defensoras de ex operadores de justicia, y ex funcionarias públicas, en un escenario caracterizado por el debilitamiento de la independencia judicial. En particular, la criminalización consistiría, entre otras acciones, en detenciones como forma de hostigamiento, motivadas por su trabajo de investigación o juzgamiento de estructuras criminales vinculadas con el poder político y económico o, en casos emblemáticos de graves violaciones a derechos humanos durante el conflicto armado, o bien, porque en su momento apoyaron la labor de Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Por ejemplo, en este marco, en febrero de 2022, fueron detenidas cinco mujeres abogadas que se habían desempeñado en investigaciones contra empresarios, funcionarios públicos, aspirantes a cargos en las altas cortes de justicia, narcotraficantes, diputados y militares; dos de las cuales trabajaban en la Fiscalía Especial contra la Impunidad (FECI), y una era ex mandataria de la CICIG⁷³.

⁶⁸ En este sentido, ver CIDH, [Resolución 70/2018, MC 939/18 y 1067/18 - Yerling Marina Aguilera Espinoza y otras \(Diecisiete defensoras de derechos humanos\)](#), Nicaragua.

⁶⁹ CIDH, Informe Anual, [Capítulo IV. B “Nicaragua”](#), 2019, párr. 162.

⁷⁰ En este sentido, ver CIDH, [Resolución 5/2019, MC 873/18 - Lucía Pineda Ubau y su núcleo familiar \(Ampliación\)](#), Nicaragua.

⁷¹ En este sentido, ver CIDH, [Resolución 84/2018, MC 1133/18 - Amaya Eva Coppens Zamora y otras \(Privadas de Libertad en el Centro Penitenciario La Esperanza\)](#), Nicaragua.

⁷² En este sentido, Misión Permanente de Nicaragua ante la Organización de los Estados Americanos, Nota MPN-OEA-00013, Informe del Estado de Nicaragua ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto a la Audiencia convocada para tratar el Tema “Situación de Derechos de las Mujeres Privadas de Libertad en Nicaragua”, durante su 171° Período de Sesiones a celebrarse en Sucre, Bolivia, 13 de febrero de 2019.

⁷³ En este sentido: CIDH, Comunicado de prensa 37/22 - [CIDH expresa preocupación por nuevas afectaciones a la independencia judicial en Guatemala](#). Washington DC, 22 de febrero de 2022; CIDH, Comunicado de prensa 203/21 - [La CIDH expresa preocupación por acciones que debilitan la independencia judicial en Guatemala](#). Washington DC, 6 de agosto de 2021; y CIDH, Comunicado de prensa 65/21 - [La CIDH expresa preocupación por diligencias de antejuicio promovidas contra integrantes de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala](#). Washington DC, 18 de marzo de 2021. Además, ver: Agencia Ocote, [Castigar a las que luchan](#), 7 de marzo de 2022.

B) Mujeres afrodescendientes

56. La Comisión ha identificado que las mujeres afrodescendientes se enfrentan a riesgos específicos derivados de la intersección de múltiples factores de vulnerabilidad como el género y el origen étnico-racial. Igualmente, ha resaltado que la situación de pobreza o pobreza extrema de las personas afrodescendientes dificulta sus posibilidades de acceso a la justicia de forma plena y efectiva, obstaculizando el goce de sus derechos humanos y colocándoles en una situación de desventaja frente al resto de la población por la exposición más frecuente al crimen y a la violencia institucional⁷⁴. En este escenario, las mujeres afrodescendientes se enfrentarían a mayores probabilidades de ser sometidas a procesos penales, lo cual se traduciría en que se encuentren sobrerrepresentadas en los sistemas de justicia penal. De manera particular, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha señalado que la sobrerrepresentación de las mujeres afrodescendientes en el sistema de justicia penal podría obedecer a una suma de factores subyacentes, entre los cuales destacan la discriminación racial estructural, el control policial con sesgo étnico-racial, la pobreza y, la falta de oportunidades educativas y de empleo⁷⁵.
57. Es así que, por ejemplo, en Brasil, de acuerdo con datos oficiales, entre enero y junio de 2022, las mujeres afrodescendientes (Pardas y Pretas) representaban el 59% de la población carcelaria femenina total⁷⁶. En los Estados Unidos, según datos de Naciones Unidas, en el 2013, las mujeres afroamericanas representaban el 21% de la población carcelaria femenina total, lo cual representa una tasa de encarcelamiento de mujeres afrodescendientes 2.1 veces superior a la de las mujeres blancas⁷⁷. En la misma línea, el Foro *Just Security* reporta que en los Estados Unidos, a pesar de constituir aproximadamente el 6% de la población estadounidense, las mujeres afrodescendientes representan el 22% de la población femenina encarcelada⁷⁸. En Panamá, el Grupo de Trabajo de Expertos sobre Afrodescendientes durante su visita al país en el 2013, observó que las mujeres afrodescendientes estaban “excesivamente representadas en las cárceles”, quienes en su mayoría habían sido condenadas por delitos relacionados con las drogas o por delitos callejeros⁷⁹.

⁷⁴ CIDH, Informe sobre Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de personas afrodescendientes, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 109, 16 de marzo de 2021, párrs. 100 y 125.

⁷⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mujeres y Niñas Afrodescendientes Logros y desafíos en relación con los derechos humanos, 2018, p. 21.

⁷⁶ En este sentido, ver: Secretaria Nacional de Políticas Penais, Gobierno de Brasil, Mulheres e Grupos Específicos- Composição da População por Cor/Raça no Sistema Prisional - Período de Janeiro a Junho de 2022, 2023.

⁷⁷ United Nations, Report of the Working Group of Experts on People of African Descent on its mission to the United States of America, A/HRC/33/61/Add.2, 18 de agosto de 2016.

⁷⁸ Just Security, The New Jane Crow: Women's Mass Incarceration, 30 de junio de 2020.

⁷⁹ Naciones Unidas, Informe del Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes acerca de su 12º período de sesiones - Misión a Panamá, A/HRC/24/52/Add.2, 21 de agosto de 2013.

C) Mujeres indígenas

58. La Comisión ha notado que la discriminación y las barreras en el acceso a la justicia resultaría en que, al igual que las mujeres afrodescendientes, las mujeres indígenas en detención se encuentren sobrerrepresentadas en determinados países⁸⁰. Por ejemplo, en Canadá, según datos disponibles, las mujeres indígenas privadas de libertad representarían casi el 50% de la población carcelaria femenina en prisiones federales. Ello, a pesar de que de la población total del país, las personas indígenas conforman solo el 5% de la población⁸¹.
59. En este sentido, a pesar de una situación general de invisibilidad de esta población derivada de la ausencia de informes oficiales acerca de las mujeres indígenas encarceladas⁸² y la escasez de compilación de datos penitenciarios sobre el origen étnico de las mujeres⁸³, la CIDH identifica que entre las causas que conducen a su encarcelamiento, destacan dos grupos de factores. Por un lado, las circunstancias personales entre las que resaltan las situaciones de pobreza y exclusión socioeconómica, las cuales pueden conducir a su involucramiento con la comisión de delitos. Por otro, los factores presentes durante su juzgamiento que se vincularían con la imposición de sanciones penales en los sistemas de justicia ordinarios, en particular, la discriminación basada en su origen étnico por parte de las autoridades, y las barreras en el acceso a la justicia, especialmente derivadas de la falta de intérpretes en los procesos penales⁸⁴.

D) Mujeres encarceladas por emergencias obstétricas

60. La Comisión resalta que en contextos caracterizados por pobreza y barreras en el acceso a servicios de salud reproductiva, las mujeres que sufren complicaciones durante sus embarazos que resultan en su pérdida, se enfrentan al riesgo de ser encarceladas y condenadas con base en la sospecha de haberse inducido un aborto. En específico, en su informe sobre Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes, la CIDH

⁸⁰ En este sentido, CIDH, Informe sobre Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.LV/II. Doc. 44/17, 17 de abril de 2017, párr. 149.

⁸¹ En este sentido, World Socialist Web Site, Indigenous women account for almost half of Canada's female federal inmate population, 14 de octubre de 2022; The Globe and Mail, 'Shocking and shameful': For the first time, Indigenous women make up half the female population in Canada's federal prisons, 5 de mayo de 2022; y CBC, Indigenous women make up almost half the female prison population, ombudsman says, 18 de diciembre de 2021.

⁸² En este sentido, ver: APT, Abrir las puertas de la justicia para las mujeres indígenas privadas de la libertad, 9 de agosto de 2021.

⁸³ En este sentido, ver: Debates indígenas, Muertes prematuras y violencias carcelarias en México: mujeres indígenas presas y racismo estructural, 1 de abril de 2021.

⁸⁴ Al respecto, CIDH, Informe sobre Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.LV/II. Doc. 44/17, 17 de abril de 2017, párrs. 149 y 158. Además, en un sentido similar, ver: Debates indígenas, Muertes prematuras y violencias carcelarias en México: mujeres indígenas presas y racismo estructural, 1 de abril de 2021; Debates indígenas, Mujeres indígenas privadas de su libertad en Guatemala, 1 de abril de 2021; World Socialist Web Site, Indigenous women account for almost half of Canada's female federal inmate population, 14 de octubre de 2022; The Globe and Mail, 'Shocking and shameful': For the first time, Indigenous women make up half the female population in Canada's federal prisons, 5 de mayo de 2022; CBC, Indigenous women make up almost half the female prison population, ombudsman says, 18 de diciembre de 2021; Debates indígenas, Justicia racista y patriarcal en Argentina: el caso de Reina Maraz, 1 de abril de 2021.

reiteró el impacto negativo de las leyes que criminalizan el aborto de forma absoluta sobre los derechos a la vida, integridad personal, salud, y a vivir libres de violencia y discriminación en los casos de riesgo a la salud, inviabilidad del feto y en embarazos resultantes de violencia sexual o incesto. Ello, en tanto la criminalización del aborto en todas las circunstancias y la consecuente falta de opciones legales, seguras y oportunas para acceder a esta práctica, provocaría que muchas mujeres tengan emergencias obstétricas sin la necesaria atención médica, se abstengan de requerir servicios médicos, o se sometan a prácticas peligrosas e incluso mortales, entre otras consecuencias⁸⁵.

61. Asimismo, de manera particular, la Comisión la CIDH ha dado seguimiento a la privación de libertad de mujeres bajo estas circunstancias en El Salvador ⁸⁶. Al respecto, los datos señalan que desde la reforma a su Código Penal en 1998 que penalizó la interrupción del embarazo en todas las circunstancias, El Salvador criminaliza sistemáticamente a las mujeres que sufren emergencias obstétricas, y las condena a penas de hasta 50 años de prisión por los delitos de homicidio agravado o aborto⁸⁷. En este escenario, entre los años 1998 y 2019, al menos 181 mujeres fueron procesadas por haber sufrido una emergencia obstétrica⁸⁸. De ellas, según sociedad civil, al menos 67 fueron condenadas⁸⁹. Además, a febrero de 2023, dos mujeres permanecerían encarceladas por sufrir emergencias obstétricas, a pesar de que cumplirían con los requisitos para ser beneficiarias de alternativas a la pena previstas en Ley Penitenciaria⁹⁰.
62. Al respecto, la CIDH identifica que el encarcelamiento de este grupo de mujeres se encuentra estrechamente vinculado con situaciones de pobreza derivadas de la exclusión social, falta de recursos económicos y reducidas oportunidades educativas a las que se enfrentan. Lo anterior, con frecuencia, se traduciría en barreras para acceder de forma regular a los servicios de salud reproductiva, lo cual favorecería la presencia de complicaciones durante sus embarazos. De manera particular, en el caso *Manuela y otros Vs. El Salvador*, la Corte Interamericana señaló que la mayoría de las mujeres juzgadas en El Salvador por aborto u homicidio agravado se caracterizan por escasos o nulos ingresos

⁸⁵ CIDH, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*, párr. 202.

⁸⁶ Ver: *Informe sobre Situación de Derechos Humanos en El Salvador*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 278, 14 de octubre de 2021, párr. 198.

⁸⁷ En este sentido, *Informe sobre Situación de Derechos Humanos en El Salvador*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 278, 14 de octubre de 2021, párr. 199. Además, ver: Agrupación Ciudadana por la Despenalización del Aborto y Centro de Derechos Reproductivos, *Mujeres privadas de libertad-Resumen del informe presentado por la Agrupación Ciudadana por la Despenalización del Aborto y el Centro de Derechos Reproductivos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 1 de febrero de 2023 [en adelante “Agrupación Ciudadana por la Despenalización del Aborto y Centro de Derechos Reproductivos, *Mujeres privadas de libertad-Resumen*, 1 de febrero de 2023”], p. 1.

⁸⁸ *Informe sobre Situación de Derechos Humanos en El Salvador*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 278, 14 de octubre de 2021, párr. 199.

⁸⁹ En este sentido, La Agrupación Ciudadana por la Despenalización del Aborto, *Del Hospital a la Cárcel*, 2019, p. 47. Además, ver: El Salvador, *Código Penal - Decreto No. 1030 de 1997*, art. 409.

⁹⁰ Agrupación Ciudadana por la Despenalización del Aborto y Centro de Derechos Reproductivos, *Mujeres privadas de libertad-Resumen*, 1 de febrero de 2023, p. 1.

económicos, provenir de zonas rurales o urbanas marginales, y tener baja escolaridad⁹¹. En la misma línea, según datos de sociedad civil, del total de las mujeres privadas de libertad por delitos relacionados con emergencias obstétricas en El Salvador, el 42 % son analfabetas o tienen como máximo el segundo ciclo de educación primaria⁹², y el 53% carece de ingresos estables o permanentes⁹³.

63. Sobre este particular, la Comisión reitera que la criminalización absoluta del aborto, al imponer una carga desproporcionada en el ejercicio de los derechos de las mujeres, resulta contraria a las obligaciones internacionales que tiene el Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos de las mujeres a la vida, a la salud y a la integridad. En este sentido, reitera su llamado a emprender moratorias a la aplicación de las disposiciones que prevén la criminalización total del aborto, y a revisar las condenas de mujeres en virtud de estas disposiciones⁹⁴.

C) Políticas de Drogas

64. A partir de la década de 1990, diversos países de la región adoptaron la política conocida como “guerra contra las drogas⁹⁵”. En este escenario, se implementaron reformas legales que endurecieron las políticas criminales en materia de drogas tras adoptar un enfoque prohibicionista y represivo focalizado en la erradicación del mercado de drogas ilícitas mediante la priorización del encarcelamiento como respuesta⁹⁶. En particular, este modelo utilizaría el derecho penal para criminalizar, prohibir y penalizar todas las conductas vinculadas con el negocio de las drogas, en todas sus etapas⁹⁷. Como resultado, este endurecimiento de las políticas de drogas provocó mayores niveles de encarcelamiento como solución a los problemas de inseguridad ciudadana, que se ha visto reflejado en el alto número de personas detenidas por estos delitos, especialmente de mujeres⁹⁸. Ello,

⁹¹ Corte IDH. *Manuela y otros Vs. El Salvador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de noviembre de 2021. Serie C No. 441, párrs. 46 y 253.

⁹² Agrupación Ciudadana por la Despenalización del Aborto, *Del Hospital a la Cárcel*, 2019, p. 37.

⁹³ Agrupación Ciudadana por la Despenalización del Aborto y Centro de Derechos Reproductivos, *Mujeres privadas de libertad—Resumen*, 1 de febrero de 2023, p. 2. Además, ver: Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, *Opinión No. 68/2019 relativa a Sara del Rosario Rogel García, Berta Margarita Arana Hernández y Evelyn Beatriz Hernández Cruz (El Salvador)*, 4 de marzo de 2020, párr. 100; y *Opinión No. 19/2020 relativa a Imelda Cortez Palacios (El Salvador)*, 25 de junio de 2020, párrs. 56 y 64.

⁹⁴ CIDH, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*, párrs. 202 y 210.

⁹⁵ Por ejemplo, ver_ Cornell Law School's Avon Global Center for Women, Defensoría General de la Nación de la Argentina y University of Chicago Law School International, *Mujeres en prisión en Argentina: causas, condiciones y consecuencias*, mayo de 2013, p. 7.

⁹⁶ En este sentido, ver CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 85; CIM, *Mujeres y drogas en las Américas. Un diagnóstico de política en construcción*, enero de 2014, p. 47; y WOLA, IDPC, De justicia y CIM, *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento*, 2016, p. 11.

⁹⁷ En este sentido, ver: Dejusticia, *Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento: una Guía para la Reforma de Políticas en Colombia*, 2016, p. 7; CIM, *Mujeres y drogas en las Américas. Un diagnóstico de política en construcción*, Enero de 2014, pp. 12, 47; y WOLA, IDPC, De justicia y CIM, *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento*, 2016, p. 3.

⁹⁸ Al respecto, CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 85.

producto de: i) la falta de proporcionalidad en el tratamiento de delitos de drogas; ii) el uso excesivo de la prisión preventiva y la falta de aplicación de medidas alternativas; y iii) restricciones a beneficios procesales que limitan la prisión. En este contexto, se presenta un mayor encarcelamiento femenino derivado, además, de una ausencia de consideración de las circunstancias que rodean la comisión de delitos por mujeres.

1. Falta de proporcionalidad en el tratamiento de los delitos relacionados con drogas

65. En el contexto del endurecimiento de las políticas criminales en materia de drogas, las conductas vinculadas con estas sustancias son frecuentemente tratadas como “delitos graves” sin ningún tipo de distinción alguna⁹⁹. Ello incumpliría con el principio de proporcionalidad de las sanciones, el cual exige que las sanciones penales sean proporcionales a la gravedad del delito, su impacto en la sociedad y, la personalidad y condiciones de la persona imputada¹⁰⁰. En particular, la CIDH ha tomado conocimiento de críticas a las políticas de drogas por vulnerar el principio de proporcionalidad puesto que las legislaciones adoptadas en este escenario sancionarían estas conductas con elevadas penas de prisión sin distinguir entre: i) delitos de drogas de baja y alta gravedad; ii) delitos violentos y no violentos; iii) distintos niveles de participación; y, iv) los diferentes tipos de drogas¹⁰¹. Ello significa que, a pesar de la regulación de diversas modalidades delictivas, en general, no se realizarían distinciones según el nivel de participación abarcando todos los contactos con la sustancia con el mismo rango de pena. Así, el diferente tratamiento de los delitos de drogas estaría limitado a un agravamiento de la pena bajo ciertas circunstancias¹⁰². En este contexto, la falta de proporcionalidad en el tratamiento de los delitos de drogas resulta en: i) sanción con elevadas penas de prisión a todas las conductas vinculadas con drogas; ii) castigo de consumo o porte para uso personal; y iii) sometimiento a proceso penal de personas con bajo nivel de participación dentro de la cadena delictiva, especialmente de mujeres.

A) Sanción con elevadas penas de prisión

66. La Comisión observa que, según los datos disponibles, las legislaciones de la región adoptadas en el marco de la “guerra contra las drogas” fueron acompañadas de un aumento severo en los montos de las penas de prisión, incluso para delitos de poca

⁹⁹ En este sentido, ver CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 28.

¹⁰⁰ UNODC ROPAN, De víctimas a victimarias: el uso del brazalet electrónico de monitoreo y los derechos de las mujeres en la justicia criminal, p. 18. Además, ver: Dejusticia, Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento: una Guía para la Reforma de Políticas en Colombia, 2016, p. 14 citando a Uprimny, R., Guzmán, D., & Parra, J., Penas alucinantes. La desproporción en la penalización de las drogas en Colombia, 2013, pp. 24-25.

¹⁰¹ En este sentido, ver: Transnational Institute (TNI) y WOLA, Sistemas sobrecargados. Leyes de Drogas y Cárceles en América Latina, 2010, p. 92; y WOLA, IDPC, De justicia y CIM, Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento, 2016, p. 18.

¹⁰² Entre ellas, las vinculadas con la cantidad de personas intervinientes, la calidad de ciertos autores o partícipes, los fines de comercialización, o algunas modalidades del delito. En este sentido, ver MPD, Argentina, Cuestionario de Consulta Mujeres Privadas de Libertad, 9 de abril de 2021, pp. 11-12. Por ejemplo, ver: Uruguay, Decreto ley 14.294, 31 de octubre de 1974, arts. 30-38.

entidad. En este escenario, las penas correspondientes a delitos de drogas -a pesar de que estos delitos no conllevan uso de violencia- igualarían o hasta superarían a las aplicables a delitos violentos en los que se pone en riesgo la vida o la integridad personal, tales como homicidio o violación¹⁰³. Por ejemplo, en Bolivia, la pena máxima por tráfico de drogas es de 25 años, mientras que por homicidio es de 20 años -salvo que la víctima sea una niña o niño, en cuyo caso aumenta a 25 años¹⁰⁴-. En Colombia la pena máxima por tráfico es de 30 años, mientras que por “acceso carnal violento” es de 20 años¹⁰⁵. En esta línea, la entonces Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer identificó que se han impuesto sentencias más duras para delitos de drogas que para aquellos relacionados con violación u homicidio¹⁰⁶. Esta situación daría lugar a desigualdades de género en lo referente al uso de la detención puesto que, en términos porcentuales, existe una mayor cantidad de mujeres sometidas a proceso penal por delitos de drogas que de hombres.

B) Castigo de consumo o porte para uso personal

67. La falta de proporcionalidad en el tratamiento de los delitos de drogas, en algunos países, deriva en que se castiguen conductas vinculadas con la posesión de esta sustancia para su consumo o uso personal. En particular, la Comisión observa que a pesar de que algunos Estados de la región han despenalizado la tenencia para consumo de marihuana o cannabis para uso recreativo -por ejemplo, en Uruguay¹⁰⁷ y, en 21 estados de los Estados Unidos¹⁰⁸-; en la región, aún persisten preceptos normativos que criminalizan la

¹⁰³ En este sentido, WOLA, et al., *Respuesta regional al cuestionario de Consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad*, 2021, 23 de abril de 2021, p. 5; TNI y WOLA, *Sistemas sobrecargados. Leyes de Drogas y Cárceles en América Latina*, 2010, p. 92; y WOLA, IDPC, De justicia y CIM, *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento*, 2016, p. 18. Además, ver Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación, *Mujeres privadas de libertad*, párr. 32; y Dejusticia, *Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento: una Guía para la Reforma de Políticas en Colombia*, 2016, pp. 7 y 13.

¹⁰⁴ En este sentido, ver: Bolivia, *Código Penal*, adoptado el 23 de agosto de 1972, artículo 251; y Bolivia, *Ley No. 1008*, adoptada el 19 de Julio de 1988, artículo 48.

¹⁰⁵ En este sentido, ver: Colombia, *Código Penal*, actualizado al 12 de enero de 2023, artículos 376 y 205.

¹⁰⁶ En este sentido, ver: Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, *Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”*, párr. 26.

¹⁰⁷ Ver: Uruguay, *Decreto Ley N° 14294*, 30 de octubre de 1974, última modificación por Ley No. 19.889 del 9 de julio de 2020.

¹⁰⁸ En particular, los siguientes: Alaska, Arizona, California, Colorado, Connecticut, Distrito de Columbia, Illinois, Maine, Massachusetts, Maryland, Michigan, Missouri, Montana, Nevada, Nueva Jersey, Nueva York, Nuevo México, Oregon, Vermont, Virginia, y Washington. Al respecto, ver: Virginia’s Legislative Information System, *Senate Bill 1406*, aprobada el 7 de abril de 2021; WOLA, *Las consecuencias catastróficas de la prohibición de las drogas en las Américas*, Julio de 2022; Marijuana Policy Project’s Action, *Policy – State Policy*, 2022; USA Today, *In what states is weed legal? Here is the list.*, 9 de noviembre de 2022; Voz de América, *Maryland y Missouri aprueban legalizar la marihuana*, 9 de noviembre de 2022; y CNN, *La legalización de la marihuana fue sometida a votación en cinco estados: estos son los resultados*, 9 de noviembre de 2022.

tenencia o porte para consumo o uso personal, por ejemplo, en Argentina¹⁰⁹, Chile¹¹⁰, y Ecuador¹¹¹. Al respecto, a la Comisión le preocupa la falta de visibilidad de la situación que enfrentan las personas detenidas por consumo o porte para uso personal producto de la ausencia de estadísticas desagregadas, así como de la calificación de estas conductas como tipos penales más graves.

68. En específico, de la información oficial recibida se desprende que en sus estadísticas penitenciarias, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Nicaragua diferencian el tipo de delito de drogas por el que las personas están detenidas, mientras que la mayoría de los Estados suele consignar “infracción” a la ley de estupefacientes o de salud sin diferenciar la conducta imputada¹¹². Además, la CIDH ha sido enterada que en ocasiones, la invisibilidad o el bajo número de personas encarceladas por tenencia para consumo o porte sería producto de que estas personas resultarían procesadas o condenadas por tipos penales más graves, como posesión con fines de comercialización o microtráfico¹¹³. Esta situación es de especial preocupación para la CIDH puesto que contribuiría al aumento del número de personas encarceladas, principalmente de mujeres¹¹⁴.
69. En atención a ello, la CIDH alienta nuevamente a los Estados de la región a crear una política en materia de drogas que evite que el sometimiento a proceso penal y encarcelamiento de personas que han sido detenidas por consumo o posesión de drogas para uso personal o que han cometido delitos leves por su uso problemático o dependiente, y que el tratamiento de estas conductas se realice desde una óptica represiva y criminalizadora, y no desde el enfoque de la salud pública. En particular, los Estados deben promover otras alternativas a la privación de libertad que incluyan tratamientos de tipo ambulatorio que eviten la institucionalización de las personas y permitan abordar esta problemática desde un enfoque de salud y derechos humanos. Para ello, se deben asignar los recursos suficientes para garantizar que el tratamiento proporcionado se base en evidencia científica y se desarrolle dentro del ámbito de la salud pública. Igualmente, la CIDH reitera su llamado a estudiar enfoques menos restrictivos a través de la descriminalización del consumo y posesión de drogas para uso personal¹¹⁵.

¹⁰⁹ En Argentina, la ley No. 23.737 tipifica la tenencia para uso personal. Sin embargo, gran parte de los tribunales del país sobreseen o absuelven a las personas acusadas por tenencia para uso personal en aplicación del fallo “Arriola”, mediante el cual la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) declaró la inconstitucionalidad de dicho precepto. Ver: Argentina, Ley 23.737, 21 de septiembre de 1989, art. 14; y CSJN, Fallo Arriola, Sebastián y otros s/ recurso de hecho, causa No. 9080, 25 de agosto de 2009.

¹¹⁰ En este sentido, OVIC, Cuestionario de consulta sobre mujeres privadas de libertad, 9 de abril de 2021, p. 9.

¹¹¹ En este sentido, Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-102/2021, 12 de abril de 2021, p. 3.

¹¹³ En este sentido, CIDH, Información aportada a la CIDH por representantes de WOLA y del IDPC durante una reunión técnica sobre mujeres privadas de libertad, 10 de febrero de 2022.

¹¹⁴ En este sentido, ver CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 90.

¹¹⁵ CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párrs. 153-155.

C) Sometimiento a procesos penales a personas con bajo nivel de participación dentro de la cadena delictiva

70. La falta de distinción entre los distintos niveles de participación resulta en que sean sometidas a procesos penales, condenadas y encarceladas a varios años de prisión, personas que han cometido delitos no violentos y con bajo nivel de participación en el negocio ilícito. La CIDH advierte que esta situación afecta de forma diferenciada a las mujeres, quienes generalmente se caracterizan por su bajo nivel de participación dentro de la cadena de tráfico de estas sustancias¹¹⁶. En particular, las mujeres no hacen uso de violencia en la comisión de estos delitos, por lo que no representan un riesgo para la sociedad¹¹⁷ o el mismo es mínimo¹¹⁸. Mayoritariamente, ocupan los eslabones más bajos en la cadena delictiva desempeñándose como transportadoras de drogas o “correos humanos”, “micro-trafficantes” en pequeña escala, o pequeñas vendedoras¹¹⁹. A pesar de que realizan actividades que implican un alto riesgo personal por las que obtienen una muy baja recompensa, se enfrentan a mayores probabilidades de ser encarceladas por delitos de drogas que los hombres¹²⁰. Sobre este particular, la entonces Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer advirtió que a pesar de que las mujeres cometen delitos relacionados con drogas de baja entidad o sin violencia, acaban siendo condenadas a penas de prisión, mientras que los autores de delitos más graves a menudo eluden la encarcelación o son condenados a penas más bajas tras conseguir acuerdos con la fiscalía mediante el ofrecimiento de información relevante vinculada con el delito. Generalmente las mujeres no pueden proporcionar esta colaboración por causa del desconocimiento del negocio o de quienes dirigen las organizaciones, o del bajo lugar que ocupan en las redes delictivas¹²¹.

2. Uso excesivo de la prisión preventiva y falta de aplicación de medidas alternativas

71. La Comisión reitera que el endurecimiento de las políticas criminales en materia de drogas ha resultado en el uso automático de la prisión preventiva y falta de aplicación de

¹¹⁶ En este sentido, CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 200.

¹¹⁷ UNODC, Manual sobre mujeres y encarcelamiento, p. 4.

¹¹⁸ Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, párr. 85.

¹¹⁹ Al respecto, ver CIM, Mujeres y drogas en las Américas. Un diagnóstico de política en construcción, enero de 2014, p. 27; y WOLA, IDPC, De justicia y CIM, Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento, 2016, p. 10. Además: CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 200; y Parlamento del Uruguay – Comisionado Parlamentario Penitenciario, Informe especial: prisión domiciliaria asistida para madres con hijos a su cargo en el proceso penal, 28 de octubre de 2021, p. 28.

¹²⁰ Al respecto, ver la subsección “Impacto de las políticas de drogas en el encarcelamiento de mujeres” del presente Capítulo.

¹²¹ En este sentido, ver Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, párr. 26. Por ejemplo, Argentina cuenta con la Ley No. 27.304 denominada “Ley del arrepentido”, que permite la reducción de penas en beneficio de personas acusadas por ciertos delitos -entre ellos, tráfico de drogas- cuando brindan información que ayuda en la investigación. Ver Argentina, Ley 27.304, adoptada el 19 de octubre de 2016.

medidas alternativas. En este escenario, a pesar de que algunos países de la región como Panamá y República Dominicana han adoptado regulaciones que impiden la aplicación de la prisión preventiva en mujeres embarazadas o durante la lactancia¹²², generalmente las mujeres se enfrentan a mayores posibilidades de ser detenidas preventivamente que los hombres. En particular, la CIDH ha señalado que la implementación de políticas criminales y reformas legales que proponen mayores niveles de encarcelamiento como solución a los problemas de inseguridad ciudadana, constituyen uno de los principales factores que inciden en el uso no excepcional de la prisión preventiva. Ello, mediante la ampliación de las causales de procedencia del encarcelamiento preventivo más allá de su sola lógica cautelar a través de fórmulas legales que, entre otras finalidades, establecen delitos “inexcarcelables” y mayores restricciones a los mecanismos procesales de excarcelación. En este escenario, los delitos relacionados con drogas son frecuentemente caracterizados como “delitos graves”, sin ningún tipo de distinción e ignorando los principios en los que se basa la aplicación de la prisión preventiva. Ello provoca que esta medida sea aplicada automáticamente en personas acusadas de cometer delitos de drogas, sin que puedan beneficiarse de alternativas al encarcelamiento¹²³.

72. De manera particular, la Comisión advierte que esta situación se presenta como consecuencia de dos factores: i) de *iure*, cuando la legislación ordena el empleo de la detención preventiva de forma obligatoria o prohíbe la sustitución de esta medida por alternativas para estos delitos; o ii) de *facto*, por práctica de los órganos judiciales que la aplican automáticamente sin evaluar el cumplimiento de los requisitos que habilitan su procedencia. En particular, algunos de los ordenamientos jurídicos de la región que establecen la aplicación de la prisión preventiva manera automática y obligatoria en el caso de personas acusadas de cometer delitos de drogas son Nicaragua¹²⁴, México¹²⁵ y Uruguay¹²⁶. Por ejemplo, en Nicaragua, la Ley No. 952 establece que cuando se trata de delitos relacionados con “estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias controladas y que la pena se clasifique como grave por su naturaleza”, serán tramitados en prisión

¹²² En este sentido, Panamá, Código Procesal Penal de la República de Panamá: Ley No. 63, 28 de agosto de 2008, art. 238; y República Dominicana, Código Procesal Penal de la República Dominicana, agosto de 2007, art. 234.

¹²³ Ver, CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párrs. 4, 28, 48 85 y 90.

¹²⁴ Gobierno de Nicaragua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, pp. 9- 10.

¹²⁵ En particular, la Constitución Política mexicana establece que el juez ordenará la prisión preventiva de oficio (también conocida como “prisión preventiva oficiosa”) en los casos de delitos de delincuencia organizada y delitos graves que determine la ley en contra de la salud, lo que abarca los delitos relacionados con drogas, entre otros delitos. Ver: México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma del 11 de marzo de 2021, art. 19.

¹²⁶ En Uruguay, según el artículo 224 de la Ley No. 19.293, en el caso de los delitos contenidos en el Decreto-Ley No. 14.294 de Estupefacientes -entre otros- que tuvieren penas mínimas de penitenciaría, se presume el riesgo de fuga, ocultamiento, entorpecimiento de la investigación, y para la seguridad de la víctima y de la sociedad. En consecuencia, el Ministerio Público debe solicitar la prisión preventiva. Al respecto, Gobierno de Uruguay, Nota Diplomática No. 041/2021- Anexo 1 - Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad, Cuestionario de Consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, Aportes de Uruguay [en adelante “Nota Diplomática No. 041/2021- Anexo 1”], 20 de abril de 2021, p. 2.

preventiva “mientras dure el proceso hasta que se dicte sentencia¹²⁷”. Sumado a ello, entre las legislaciones que impiden la sustitución de la prisión preventiva por medidas alternativas respecto de determinados delitos de drogas, se encuentran las de El Salvador, Guatemala y Honduras¹²⁸. Sobre este particular, la CIDH recuerda que la prisión preventiva debe justificarse en cada caso concreto, y que los ordenamientos jurídicos que contemplan la aplicación de medidas cautelares con base en el tipo del delito ignoran el principio de proporcionalidad consagrado en la Convención Americana¹²⁹.

73. Sumado a lo anterior, es de preocupación para la CIDH la aplicación automática de la prisión preventiva por los operadores judiciales sin evaluar el cumplimiento de los requisitos que habilitan su procedencia -peligro de fuga u obstaculización de la investigación-, a pesar de que las legislaciones no contemplen el uso obligatorio de esta medida cautelar. En estos casos, los tribunales asociarían la noción de riesgos procesales a la pena en expectativa, lo cual provocaría un mayor uso de la prisión preventiva para los delitos de droga debido a que usualmente son sancionados con elevadas penas de prisión¹³⁰. Según información disponible, ello ocurriría al menos en Honduras¹³¹, Argentina¹³², Chile¹³³, Costa Rica¹³⁴, y Ecuador¹³⁵. Por ejemplo, Honduras informó a la CIDH que “las conductas delictivas que resultan en la aplicación automática de la privación de la libertad están relacionados con delitos de drogas¹³⁶”.
74. En este escenario, la CIDH advierte una afectación diferenciada sobre las mujeres, quienes en su mayoría están acusadas por la comisión de delitos de drogas y, en consecuencia, se enfrentan a un empleo excesivo de la prisión preventiva¹³⁷. En particular, a pesar de que suelen ser los hombres quienes dirigen el negocio ilícito de drogas, debido a la desproporcionalidad en el tratamiento de estas conductas, del total de personas sujetas a prisión preventiva por delitos de drogas, se presenta un mayor porcentaje de mujeres cumpliendo esta medida que de hombres. Por ejemplo, en Nicaragua, en las celdas de la Policía Nacional, del total de personas sujetas a prisión preventiva, se

¹²⁷ Gobierno de Nicaragua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, pp. 9- 10.

¹²⁸ Sobre este particular, ver la sección “Empleo excesivo de la prisión preventiva” del apartado “Privación de libertad de mujeres en el contexto del accionar de grupos criminales organizados en el Norte de Centroamérica”.

¹²⁹ CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 90.

¹³⁰ En este sentido, MPD, Argentina, Ref.: Cuestionario de Consulta Mujeres Privadas de Libertad, 9 de abril de 2021, p. 3.

¹³¹ Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de mayo de 2021, p. 3.

¹³² MPD, Argentina, Ref.: Cuestionario de Consulta Mujeres Privadas de Libertad, 9 de abril de 2021, p. 3.

¹³³ IDPC, Leyes punitivas de drogas: 10 años socavando las Reglas de Bangkok, p. 9.

¹³⁴ IDPC, Leyes punitivas de drogas: 10 años socavando las Reglas de Bangkok, p. 9.

¹³⁵ CIDH, Informe sobre la situación de las personas privadas de libertad en Ecuador, OEA/Ser.L/V/II, aprobado el 21 de febrero de 2022, [en adelante Informe sobre la situación de las personas privadas de libertad en Ecuador], párr. 110.

¹³⁶ Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de mayo de 2021, p. 3.

¹³⁷ En este sentido, ver: CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 200.

encuentran cumpliendo esta medida por delitos de drogas, el 83% de las mujeres y el 71% de los hombres¹³⁸. En Brasil, el 62% de las mujeres y el 26% de los hombres¹³⁹. En Argentina, el 59% de las mujeres y el 44% de los hombres; y en México, el 54% de las mujeres y el 34% de los hombres¹⁴⁰. Igualmente, en Perú, el 55% de las mujeres y el 19% de los hombres; en Uruguay, el 23% de las mujeres y el 7% de los hombres; y, en Colombia, el 45% de las mujeres y el 20% de los hombres¹⁴¹. Estas cifras indicarían que las mujeres acusadas de cometer delitos de drogas tienen mayores probabilidades de ser detenidas preventivamente que los hombres.

3. Imposibilidad de acceder a beneficios procesales que limitan el uso de la prisión

75. La Comisión expresa su preocupación por la existencia de ordenamientos jurídicos en la región que impiden u obstaculizan a las personas condenadas por delitos vinculados con drogas, beneficiarse con medidas procesales que limitan el uso de la prisión. En particular, aquellas que: i) sustituyen la detención; ii) proponen alternativas al encarcelamiento total; y iii) reducen los tiempos de prisión. Esta situación resulta en que las personas condenadas por estos delitos deban ejecutar la totalidad de sus condenas en detención, lo cual afecta de forma diferenciada a las mujeres quienes, según la UNODC, en proporción son mayormente condenadas por delitos de drogas que los hombres¹⁴². Igualmente, la CIDH advierte que en su mayoría, estas regulaciones tampoco contemplan una perspectiva de género puesto que no establecen excepciones que beneficien a las mujeres en atención a la situación especial de riesgo que enfrentan en detención¹⁴³ o a las responsabilidades de cuidado respecto de las personas a su cargo¹⁴⁴, a excepción de -por ejemplo- la legislación chilena que sí contempla un precepto en este sentido¹⁴⁵.
76. En este sentido, algunas de las regulaciones de la región que restringen la aplicación de beneficios procesales que promueven alternativas a la prisión en perjuicio de las personas

¹³⁸ Gobierno de Nicaragua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, pp. 5-6.

¹³⁹ Giacomello, C. and Youngers, C., Women Incarcerated for Drug-related Offences: A Latin American Perspective en Buxton, J., Margo, G. and Burger, L., The Impact of Global Drug Policy on Women: Shifting the Needle, Emerald Publishing Limited, 2020, p. 105.

¹⁴⁰ IDPC, Leyes punitivas de drogas: 10 años socavando las Reglas de Bangkok, p. 9.

¹⁴¹ WOLA, Women Behind Bars for Drug Offenses in Latin America: What the numbers make clear, Noviembre de 2020. p. 19.

¹⁴² UNODC, Informe Mundial sobre las Drogas. Resumen, Conclusiones y Consecuencias en Materia de Políticas, 2018, p. 21.

¹⁴³ Sobre este particular, ver la sección “Situación especial de riesgo en el contexto de privación de libertad” en el Cap. III.

¹⁴⁴ Al respecto, ver la sección “Afectación del encarcelamiento sobre mujeres y personas bajo su cuidado” del presente Capítulo.

¹⁴⁵ OVIC, Cuestionario de consulta sobre mujeres privadas de libertad, 9 de abril de 2021, p. 8.

condenadas por delitos de drogas son las de México¹⁴⁶ y Uruguay¹⁴⁷. Adicionalmente, son ejemplos de legislaciones que impiden que las personas condenadas por delitos de drogas accedan a beneficios que proponen alternativas al encarcelamiento total¹⁴⁸, las regulaciones de Argentina¹⁴⁹, Ecuador¹⁵⁰ y México¹⁵¹. Sumado a lo anterior, entre los ordenamientos jurídicos que impiden que las personas condenadas por delitos de drogas gocen de la aplicación de beneficios procesales que reducen los tiempos de detención -tales como beneficios preliberacionales, libertad condicional y libertad anticipada o asistida-, se encuentran los de Colombia¹⁵², Costa Rica¹⁵³ y Uruguay¹⁵⁴. Además, la CIDH observa con preocupación la existencia de legislaciones que imponen a las personas condenadas por delitos de drogas mayores requisitos para acceder a beneficios procesales. A modo de ejemplo, la legislación de Chile exige que para acceder a la libertad condicional en los casos de personas condenadas por elaboración y tráfico de estupefacientes, deben cumplir con dos tercios de la condena, mientras que para los demás delitos alcanza con cumplir la mitad. La única excepción que establece la norma es que permite que las mujeres condenadas por la comisión de dichos delitos que se encuentren embarazadas o sean madres de una hija o hijo menor de tres años, puedan ser beneficiadas con la libertad condicional una vez cumplida la mitad de la pena¹⁵⁵.

¹⁴⁶ La legislación mexicana excluye a las personas condenadas por delitos de delincuencia organizada -que abarca narcotráfico- la posibilidad de ser beneficiadas con la sustitución de la pena. Ver, México, Ley Nacional de Ejecución Penal, adoptada el 16 de junio de 2016, arts. 137, 141 y 144.

¹⁴⁷ En Uruguay, las personas condenadas por ciertos delitos de drogas vinculados con fabricación, transporte, tráfico y comercialización no pueden ser beneficiadas con libertad a prueba. En este sentido, ver Gobierno de Uruguay, Nota Diplomática No. 041/2021 - Anexo 1, 20 de abril de 2021, pp. 3-6; y Uruguay, Código del Proceso Penal, publicado el 19 de diciembre de 2014.

¹⁴⁸ Entre ellos: los regímenes de semilibertad, el alojamiento en establecimientos abiertos o semiabiertos, y las salidas transitorias.

¹⁴⁹ En particular, el ordenamiento jurídico argentino excluye de los beneficios del período de prueba a las personas condenadas por la comisión de delitos vinculados con la fabricación o producción de estupefacientes, en particular, del alojamiento en establecimiento abierto o semiabierto, salidas transitorias y régimen de semilibertad. En este sentido, ver: Argentina, Ley No. 24.660 de Ejecución de la pena privativa de la libertad, 19 de junio de 1996, artículo 56 bis; y Ley No. 23.737, 21 de septiembre de 1989.

¹⁵⁰ En Ecuador, las personas condenadas por tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización en las condiciones de alta y gran escala no pueden acceder a régimen abierto ni semiabierto. En este sentido, Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-102/2021, 12 de abril de 2021, p. 4.

¹⁵¹ En México, la legislación excluye a las personas condenadas por delitos de delincuencia organizada -que incluye narcotráfico- la posibilidad de gozar de beneficios preliberacionales y libertad anticipada. En este sentido, México, Ley Nacional de Ejecución Penal, adoptada el 16 de junio de 2016, artículos 137, 141 y 144.

¹⁵² En Colombia, el ordenamiento jurídico excluye la aplicación de beneficios preliberacionales o de excarcelación por “delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y otras infracciones.” En este sentido, Gobierno de Colombia, Nota MPC/OEA No. 530-2021, 12 de abril de 2021, p. 6; y Colombia, Ley 599 de 200 (Código Penal), 24 de julio de 2000, artículo 68 (a).

¹⁵³ En Costa Rica, las personas condenadas por delitos de drogas se ven imposibilitadas de beneficiarse con la libertad condicional debido a que las penas aplicables para estos delitos oscilan entre los 8 y 15 años, y dicho beneficio resulta aplicable únicamente a penas que no excedan los tres años de prisión. En este sentido, Gobierno de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-, 9 de abril de 2021, pp. 8-9; y Costa Rica, Código Penal, artículos 57 bis y 58.

¹⁵⁴ En Uruguay, las personas condenadas por delitos vinculados con drogas no pueden ser beneficiadas con libertad anticipada. En este sentido, ver Gobierno de Uruguay, Nota Diplomática No. 041/2021 - Anexo 1, 20 de abril de 2021, pp. 3-6; y Uruguay, Código del Proceso Penal, publicado el 19 de diciembre de 2014.

¹⁵⁵ OVIC, Cuestionario de consulta sobre mujeres privadas de libertad, 9 de abril de 2021, p. 8.

77. Al respecto, la CIDH recuerda que la Corte Interamericana ha establecido que los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier forma se dirijan, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de *jure* o de *facto*. Igualmente, señaló que en caso de que el trato discriminatorio se refiera a una protección desigual de la legislación interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el artículo 1.1 de la Convención. En la misma línea, recordó que una diferencia de trato es discriminatoria cuando la misma no tiene una justificación objetiva y razonable, esto es, cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido¹⁵⁶.
78. En atención a lo anterior, la Comisión observa que este tipo de regulaciones vulneran el principio de igualdad y no discriminación al impedir a un determinado grupo personas su acceso a beneficios con base en el tipo de delito por el que ha recaído la condena. En consecuencia, llama a los Estados a derogar toda disposición que prohíba la aplicación de beneficios penitenciarios por el tipo de delito. Además, en ningún caso se deben establecer mayores restricciones a los mecanismos y posibilidades procesales de sustitución de la condena por medidas alternativas, como así tampoco a mecanismos que reducen los plazos de ejecución de las penas u ofrecen alternativas al encarcelamiento total. En particular, la ley no debería disponer que algún tipo de delito quede excluido del régimen establecido para los beneficios penitenciarios que contribuyen a reducir el encarcelamiento, o que determinados delitos reciban un tratamiento distinto en materia de ejecución de la pena sin base en criterios objetivos y legítimos de discriminación, por la sola circunstancia de responder a estándares como "repercusión social", "alarma social", o algún otro¹⁵⁷.

4. Impacto de las políticas de drogas en el encarcelamiento de mujeres

79. La Comisión reitera su preocupación por las políticas de drogas adoptadas en el marco de la "guerra contra las drogas" que han provocado un severo aumento en los niveles de encarcelamiento femenino tanto de mujeres procesadas como condenadas¹⁵⁸. En particular, la CIDH advierte que esta situación se presenta en un contexto que además de una falta de proporcionalidad en el tratamiento de estos delitos, uso excesivo de prisión preventiva y restricciones a beneficios procesales; se caracteriza por una falta de

¹⁵⁶ Corte IDH. Caso Jenkins Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2019. Serie C No. 397, párr. 91. Además, ver: Corte IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 103; Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351, párr. 270; Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 209; Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 46; y Caso Flor Freire Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2016. Serie C No. 315, párr. 125.

¹⁵⁷ En un sentido similar, ver [Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas](#), párr. 91.

¹⁵⁸ En este sentido, ver CIDH, [Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas](#), párr. 90.

consideración de las circunstancias que rodean la comisión de delitos por mujeres y de los factores personales que provocan su involucramiento con estas actividades, por parte de los operadores judiciales. Al respecto, según la UNODC, el marcado aumento en la tasa de encarcelamiento femenino en comparación con el masculino podría atribuirse a la proporción mucho mayor de delitos no violentos cometidos por mujeres “por los que no habían sido encarceladas en el pasado”¹⁵⁹.

80. En específico, como se ha señalado, generalmente las mujeres no hacen uso de violencia en la comisión de delitos de drogas, y tienen un bajo nivel de participación dentro de la cadena delictiva. Además, se ven involucradas con la comisión de delitos como consecuencia de factores que se relacionan principalmente con reducidas oportunidades económicas y educativas que derivan en situaciones de pobreza, responsabilidades financieras, contextos de discriminación y violencia, y consumo de drogas, entre otras situaciones de preocupación¹⁶⁰. Sin embargo, estas circunstancias no serían tomadas en cuenta por los tribunales al momento de juzgarlas. En este sentido, los datos disponibles indican que usualmente no se otorgan consecuencias jurídicas al contexto de riesgo de las mujeres, lo que resultaría en que no se apliquen las causales de inculpabilidad para absolverlas y, en consecuencia, las mujeres se enfrenten a ser sometidas a un proceso penal y posiblemente condenadas a largas penas de prisión¹⁶¹.
81. En este contexto, en algunos países, las tasas de encarcelamiento por delitos de drogas son más elevadas en las mujeres que en los hombres. Según los datos del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer, en 2018, cerca del 35% de las mujeres privadas de libertad en el mundo fueron condenadas por estos delitos, mientras que en el caso de los hombres lo fue el 19%¹⁶². En la misma línea, de acuerdo con información al alcance de la CIDH, en varios países de las Américas, las tasas de encarcelamiento por delitos de drogas son más elevadas en las mujeres que en los hombres. Por ejemplo, de acuerdo con información oficial, en Argentina, cerca del 63% de las mujeres encarceladas están privadas de libertad por delitos relacionados con drogas, mientras que en el caso de los hombres el mismo porcentaje se reduce a 35%¹⁶³. En Brasil, estos porcentajes se corresponden a 58% en mujeres y 31% en hombres¹⁶⁴. En Colombia, a 48% en mujeres y

¹⁵⁹ UNODC, Manual sobre mujeres y encarcelamiento, p. 113.

¹⁶⁰ Al respecto, ver la sección “Factores que derivan en el encarcelamiento femenino” del Cap. II.

¹⁶¹ Sobre este particular, ver la subsección “Sanción con elevadas penas de prisión” del presente Capítulo. Además, ver: MPD, Argentina, Ref.: Cuestionario de Consulta Mujeres Privadas de Libertad, 9 de abril de 2021, pp. 12-13; MPD, Argentina, Mujeres imputadas en contextos de violencia o vulnerabilidad, Colección Eurososial No.14, 2020; Parlamento del Uruguay – Comisionado Parlamentario Penitenciario, Informe especial: prisión domiciliaria asistida para madres con hijos a su cargo en el proceso penal, 28 de octubre de 2021, p. 28; y WOLA, et al., Respuesta regional al cuestionario de Consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, 2021, 23 de abril de 2021, p. 10.

¹⁶² Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer, Mujeres privadas de libertad, párr. 32.

¹⁶³ Datos actualizados al 23 de marzo de 2021. En este sentido, Gobierno de Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, pp. 1 y 3.

¹⁶⁴ Gobierno de Brasil, Nota Diplomática No. 120 Questionário–Mulheres Privadas de Liberdade nas Américas, 9 de abril de 2021, p. 5.

17% en hombres¹⁶⁵. En Costa Rica, a 38% en mujeres y 22% en hombres¹⁶⁶. En Ecuador, a 57% en mujeres y 25% en hombres¹⁶⁷. En Nicaragua, en el Sistema Penitenciario, a 48% en mujeres y 14% en hombres¹⁶⁸. En Uruguay, a 26% en mujeres y 8% en hombres¹⁶⁹. Estas cifras indicarían que las mujeres se enfrentan a mayores probabilidades de ser privadas de su libertad por delitos de drogas que los hombres.

82. Estas conductas se relacionan principalmente con porte, suministro, microtráfico, tráfico, o transporte de estupefacientes. Conforme la información disponible, esta situación se presenta, al menos, en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay, y Venezuela¹⁷⁰. De manera particular, la CIDH nota que en algunos países, se presenta un mayor encarcelamiento de mujeres por delitos receptados por las legislaciones como “graves” que de hombres. Por ejemplo, según datos oficiales, en Nicaragua, del total de las mujeres encarceladas por delitos de drogas, el 45% está privada de libertad por tráfico, mientras que el caso de los hombres, dicha cifra disminuye a 34%¹⁷¹. En Ecuador, de dicho total, el 99% de las mujeres está detenida por tráfico ilícito de dichas sustancias, mientras que el caso de los hombres, dicha cifra disminuye a 91%¹⁷². En México, del total de mujeres encarceladas por “delitos contra la salud relacionados con narcóticos en su modalidad de narcomenudeo”, el 76% se corresponde a “posesión con fines de comercio o suministro de narcóticos”, mientras que en el caso de los hombres, tal cifra disminuye a 52%¹⁷³. Dichos porcentajes indicarían que a pesar de

¹⁶⁵ En este sentido, Gobierno de Colombia, Nota MPC/OEA No. 530-2021, 12 de abril de 2021, p. 4.

¹⁶⁶ En este sentido, Gobierno de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 3.

¹⁶⁷ En este sentido, Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-102/2021, 12 de abril de 2021, pp. 1 y 3.

¹⁶⁸ En este sentido, Gobierno de Nicaragua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, pp. 8-9.

¹⁶⁹ Gobierno de Uruguay, Nota Diplomática No. 041/2021 - Anexo 3 - Estadísticas del Poder Judicial, 20 de abril de 2021 [en adelante “Nota Diplomática No. 041/2021 - Anexo 3”], p. 2.

¹⁷⁰ En este sentido, Gobierno de Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 2; Cladem Bolivia, et al., Aportes de la Sociedad Civil a la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad para el desarrollo del “Informe Sobre Mujeres Privadas de Libertad en Las Américas”, abril de 2021 [en adelante “Aportes de la Sociedad Civil a la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad”], pp. 6 y 9; SISDEPEN, Brasil, Quantidade de incidências por tipo penal- Período de julho a dezembro de 2020, 2021; OVIC, Cuestionario de consulta sobre mujeres privadas de libertad, 9 de abril de 2021, p. 4; Gobierno de Colombia, Nota MPC/OEA No. 530-2021, 12 de abril de 2021, p. 1; Gobierno de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 3; Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-102/2021, 12 de abril de 2021, p. 2; Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria, Informe “Arbitrary detention relating to drug policies”, Resolución A/HRC/47/40, 18 de mayo de 2021, párr. 57; Gobierno de Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, pp. 3-4; ASOPAZH y CEMH, Cuestionario de Consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, 10 de abril de 2021, p. 3; Gobierno de México, Nota Diplomática No. OEA1121, 12 de abril de 2021, p. 1; Gobierno de Nicaragua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, pp. 7-8; Gobierno de Paraguay, Nota Diplomática No. 495-21/MMP/OEA, 27 de abril de 2021, p. 1; Gobierno de Surinam, Nota Diplomática No. PVOAS-SUR/285/21, 9 de abril de 2021, p. 1; Gobierno de Uruguay, Nota Diplomática No. 041/2021 - Anexo 3, 20 de abril de 2021, p. 2; WOLA, Women Behind Bars for Drug Offenses in Latin America: What the numbers make clear, Noviembre de 2020, p. 19; y OVP, Informe Mujeres privadas de la libertad en Venezuela: Las voces de las mujeres detrás de las rejas, 2021, p. 41.

¹⁷¹ Gobierno de Nicaragua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, p. 9.

¹⁷² En este sentido, Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-102/2021, 12 de abril de 2021, p. 3.

¹⁷³ Gobierno de México, Nota Diplomática No. OEA1121, 12 de abril de 2021, p. 3.

que las mujeres generalmente ocupan los eslabones más bajos dentro de la cadena delictiva, se enfrentan a mayores posibilidades de que sus conductas sean calificadas como “delitos graves” que los hombres.

83. Sumado a lo anterior, la Comisión advierte que en algunos supuestos, las mujeres son sancionadas con elevadas penas de prisión como resultado del empleo de criterios judiciales discrecionales y discriminatorios en su perjuicio. En particular, los datos disponibles refieren que las decisiones de las juezas y jueces se encontrarían influenciadas por estereotipos de género sobre el rol de la mujer, según los cuales una mujer que comete un delito sería merecedora de un mayor reproche judicial por tratarse de una “chica mala”¹⁷⁴. Sobre este particular, la perita Rebeca Cook en el caso *Espinoza González Vs. Perú*, afirmó entre las características usualmente atribuidas a las mujeres acusadas se incluyen “ser asertivas, manipuladoras, carecer de credibilidad y tendencia a desafiar a la autoridad”. Es así que dichos estereotipos de género pueden derivar en que las decisiones respecto de mujeres no se fundamenten en evidencia apropiada, o incluso en que a las mujeres se les impongan castigos más severos que aquellas “que se someten a la autoridad masculina”¹⁷⁵.
84. En atención a lo desarrollado, la CIDH destaca que la información presentada permite demostrar que el endurecimiento de las políticas de drogas provoca un impacto diferenciado en la situación de las mujeres que deriva en que se enfrenten a una mayor posibilidad de ser sometidas a un proceso penal, encarceladas y condenadas a largas penas de prisión por delitos de drogas en comparación con los hombres. En este sentido, y con el propósito de evitar los efectos discriminatorios en perjuicio de las mujeres producidos por la implementación de estas políticas, la CIDH urge a los Estados adoptar medidas a fin de que las políticas de drogas incorporen una perspectiva de género que permita contemplar las particularidades que rodean la comisión de estos delitos por mujeres como circunstancias atenuantes a considerar por los operadores judiciales al momento de juzgarlas.
85. Al respecto, la perspectiva de género debe entenderse como un método de análisis de la realidad que permite visibilizar la valoración social diferenciada de las personas en virtud del género asignado o asumido, y evidencia las relaciones desiguales de poder originadas en estas diferencias. Así, la perspectiva de género constituye una herramienta clave para combatir la discriminación y violencia contra las mujeres. Es así que la incorporación de esta perspectiva en las políticas criminales debe ir acompañada de la adopción de medidas para asegurar que, al momento de juzgar a las mujeres, los tribunales tengan la facultad de considerar los factores atenuantes haciendo posible la aplicación de sanciones proporcionales a la gravedad del delito cometido, incluso permitiendo -de corresponder- la

¹⁷⁴ En este sentido, CIDH, Información aportada a la CIDH por representante del Colectivo Artesana de Guatemala y Equis: Justicia para las Mujeres de México durante la primera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad, 27 de abril de 2021.

¹⁷⁵ Ver: Corte IDH. *Espinoza González Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289, [en adelante “*Espinoza González Vs. Perú*”], párr. 272.

imposición de penas de prisión por debajo de los montos establecidos en la legislación, o dictar un sobreseimiento o absolución. Ello, con base en la modalidad en que generalmente estos delitos son cometidos por las mujeres -caracterizada por bajo nivel de peligrosidad, ausencia de violencia y bajo nivel de participación dentro de la cadena delictiva- y las circunstancias personales que derivan en su involucramiento en la comisión de estos delitos, tales como falta de oportunidades económicas y educativas, pobreza, responsabilidades financieras, discriminación, exclusión y violencia, o consumo de drogas¹⁷⁶.

D) Afectación del encarcelamiento sobre mujeres y personas bajo su cuidado

86. La privación de la libertad de mujeres ocasiona impactos diferenciados y consecuencias desproporcionadas tanto para ellas como para las personas que se encuentran bajo su cuidado. En particular, como fuera indicado, es más frecuente que las mujeres estén a cargo de hogares monoparentales y, en consecuencia, sean las únicas cuidadoras de sus hijas e hijos. Ello provoca que cuando las mujeres son encarceladas, generalmente el cuidado de aquellos queda a cargo del familiar más cercano requiriéndose en ocasiones, la intervención de servicios sociales para apoyar en su bienestar. En consecuencia, la ruptura de lazos de protección originada por el encarcelamiento femenino ocasiona que las personas bajo su cuidado queden expuestas a pobreza, marginalidad y abandono, que a su vez pueden desembocar en consecuencias de largo plazo, como el involucramiento con organizaciones criminales o su institucionalización¹⁷⁷. En este contexto, la CIDH advierte con preocupación que a pesar de que la mayoría de las mujeres encarceladas son madres, se presenta una falta generalizada de recopilación de datos sobre la conformación de su grupo familiar que impide la adopción de políticas penitenciarias respetuosas del enfoque género que incluyan propuestas para el mantenimiento de vínculos familiares. Ello, resulta en: i) separación de sus hijas e hijos y pérdida de vínculos familiares; ii) obstáculos para mantener contacto adecuado con las personas bajo su cuidado; iii) pérdida de responsabilidad parental; y iv) efectos perjudiciales sobre la vida de las niñas y niños cuyas madres se encuentran en detención.

¹⁷⁶ En un sentido similar, ver ONU, Reglas de Bangkok, Regla 61; y International Centre on Human Rights Policy, UNAIDS, WHO, UNDP, Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Políticas de Drogas, Marzo de 2019, p. 19. Además, sobre este particular, la Comisión destaca como buenas prácticas la legislación penal adoptada por Costa Rica que recoge la perspectiva de género en materia de fijación de las penas, la práctica judicial mexicana que considera la violencia de género al momento de determinar la responsabilidad de una mujer que ha delinquirido, y la adopción de medidas para juzgar con perspectiva de género en Bolivia. En este sentido, ver: Costa Rica, Código Penal, actualizado al 30 de junio del año 2019, artículos 71.g) y 72; Gobierno de México, Nota Diplomática No. OEA1121, 12 de abril de 2021, pp. 6-7; y Cladem Bolivia, et al., Aportes de la Sociedad Civil a la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad, 12 de abril de 2021, p. 27.

Sumado a ello, a modo de ejemplo, la CIDH destaca y valora la sentencia del Tribunal Oral en lo Criminal Federal de Neuquén adoptada el 7 de julio de 2021, mediante la cual se absolvió a una mujer que había sido imputada por tentativa de “contrabando de exportación agravado por tratarse de estupefacientes”. En particular, tanto la Fiscalía como el Tribunal tomaron en consideración que la mujer se encontraba en situación de riesgo, caracterizada por pobreza, exclusión y necesidad de atender la situación de salud de su hijo; así como su bajo nivel de participación dentro de la cadena delictiva. En este sentido, ver: Fiscales, Gobierno de Argentina, Absuelven a una mujer que intentó transportar estupefacientes, 19 de julio de 2021.

¹⁷⁷ En este sentido, CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párrs. 200 y 201.

1. Ausencia de datos sobre el grupo familiar de las mujeres

87. A pesar de que la amplia mayoría de las mujeres encarceladas son responsables del cuidado de personas en situación de riesgo -siendo madres cerca del 87%¹⁷⁸-, generalmente los Estados no relevan datos vinculados con la conformación de su grupo familiar de forma previa a su detención. Al respecto, en ocasiones los Estados recopilan información sobre las mujeres que tienen hijas e hijos fuera de prisión. En particular, los Estados que indicaron incluirlos son Argentina¹⁷⁹, Brasil¹⁸⁰, Bolivia¹⁸¹, Honduras¹⁸², Nicaragua¹⁸³, y Surinam¹⁸⁴. Sin embargo, de los aportes oficiales para la elaboración del presente informe surge que, a excepción de Bolivia¹⁸⁵ y Surinam¹⁸⁶, la mayoría de los países carece de datos acerca de otras personas en situación de riesgo cuyo cuidado estaba a cargo de las mujeres al momento de su detención, tales como personas con discapacidad o adultas¹⁸⁷. En atención a ello, la Comisión observa que esta ausencia generalizada de recopilación de datos imposibilita que los Estados brinden un adecuado tratamiento a la situación particular de las personas que se encontraban a cargo de las mujeres detenidas previo a su encarcelamiento, lo cual se traduce en la falta de adopción de políticas penitenciarias respetuosas de la perspectiva de género que privilegien el mantenimiento de vínculos familiares y la continuidad del ejercicio de las tareas de cuidado y crianza¹⁸⁸.

¹⁷⁸ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Mujeres en contextos de encierro en América Latina Características y factores de riesgo asociados a determinados comportamientos delictivos- Nota Técnica No. IDB-TN- 1409, Abril de 2018, p. 17. Además, de manera particular, la CIDH ha recibido información que indica que en Honduras, el 98% de las mujeres en detención son madres; en México, cerca del 97%; en Colombia, el 90%; en Costa Rica, cerca del 90%; y en Panamá, al menos el 70%. En este sentido, CIDH, Información aportada a la CIDH por el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura de Honduras, 27 de abril de 2021; AsilLegal, Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad - Cuestionario de Consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, Abril de 2021, p. 5; y WOLA, et al., Respuesta regional al cuestionario de Consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, 2021, 23 de abril de 2021, pp. 23-24.

¹⁷⁹ Gobierno de Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 9.

¹⁸⁰ Gobierno de Brasil, Nota Diplomática No. 120 Questionário – Mulheres Privadas de Liberdade nas Américas [en adelante “Nota Diplomática No. 120”], 9 de abril de 2021, p. 8.

¹⁸¹ Gobierno de Bolivia, Nota Diplomática No. MPB-OEA-NV116-21, 1 de junio de 2021, p. 7.

¹⁸² Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de mayo de 2021, p. 8.

¹⁸³ Gobierno de Nicaragua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, p. 22.

¹⁸⁴ Gobierno de Surinam, Nota Diplomática No. PVOAS-SUR/285/21, 9 de abril de 2021, p. 4.

¹⁸⁵ Gobierno de Bolivia, Nota Diplomática No. MPB-OEA-NV116-21, pp. 7-8.

¹⁸⁶ Gobierno de Surinam, Nota Diplomática No. PVOAS-SUR/285/21, 9 de abril de 2021, p. 4.

¹⁸⁷ En particular, se recibió información expresa que indica la falta de recopilación de estos datos en Argentina, Paraguay y Uruguay. El resto de los países que respondieron el cuestionario, a excepción de los mencionados, no contestaron esta pregunta. En este sentido, MPD, Argentina, Ref.: Cuestionario de Consulta Mujeres Privadas de Libertad, 9 de abril de 2021, p. 5; Gobierno de Paraguay, Nota Diplomática No. 495-21/MMP/OEA, 27 de abril de 2021, p. 10; y Gobierno de Uruguay, Nota Diplomática No. 041/2021 - Anexo 2, 20 de abril de 2021, p. 2.

¹⁸⁸ Sobre estos particulares, ver la sección “Desafíos para mantener contacto con personas bajo su cuidado” del presente Capítulo, y la sección “Ausencia de perspectiva de género en la recopilación de datos” del Cap. III.

2. Separación de sus hijas e hijos y pérdida de vínculos familiares

88. La Comisión enfatiza que ante la separación y pérdida de vínculos afectivos que conlleva el encarcelamiento, cuando las mujeres son enviadas a prisión no sólo son privadas de su libertad personal, sino también del desarrollo de su vida familiar. Esta situación afecta gravemente la salud emocional tanto de las mujeres como de las personas bajo su cuidado, razón por la que esta separación ha sido considerada por la UNODC como uno de los aspectos más perjudiciales del encarcelamiento femenino¹⁸⁹. Al respecto, ha identificado que las mujeres pueden sufrir la carga psicológica de no cumplir con su función de cuidadoras¹⁹⁰. A modo de ejemplo, en Colombia, sociedad civil ha documentado testimonios de mujeres encarceladas que se refieren a su alta preocupación por el desamparo de sus hijas e hijos ante su detención, provocando en frustraciones emocionales¹⁹¹.
89. En adición, la pérdida del contacto con sus vínculos afectivos se ve profundizada cuando involucra la separación de sus hijas e hijos de corta edad que en ciertos lugares como algunos estados de los Estados Unidos y Surinam, puede tener lugar luego de su nacimiento o hasta tres días después¹⁹²; mientras que en otros puede ocurrir a entre los 12 o 18 meses y los siete años de la niña o niño¹⁹³. Por su parte, respecto de las niñas y niños, la Corte Interamericana ha advertido que la separación de los progenitores, cuidadores principales y/o referentes adultos puede tener un impacto sobre los derechos y desarrollo integral de aquellos, sobre todo durante la primera infancia, etapa de vida que resulta crucial para el desarrollo del cerebro y de sus capacidades de niñas y niños. En particular, se refirió a lo señalado por el Comité sobre los Derechos del Niño en el sentido de que las niñas y niños pequeños son especialmente vulnerables a las consecuencias adversas de las separaciones debido a su dependencia física y vinculación emocional con sus padres o tutores¹⁹⁴.
90. En este sentido, la Corte consideró que todas las decisiones respecto de la separación de una niña o niño de su madre, progenitor o cuidador principal que se encuentra privado de libertad y su correspondiente externalización, incluidas las cuestiones relativas a las alternativas de cuidado, debe ser siempre adoptada en función de la situación concreta y en atención al interés superior de la niña o niño involucrado. En particular, señaló que dichas decisiones deben cumplir con los siguientes requerimientos: i) ser adoptadas de

¹⁸⁹ UNODC, Women and Drugs. Drug use, drug supply and their consequences. Booklet 5, World Drug Report, 2018, [en adelante “Women and Drugs. Drug use, drug supply and their consequences”], p. 36.

¹⁹⁰ UNODC, Informe Mundial sobre las Drogas. Resumen, Conclusiones y Consecuencias en Materia de Políticas, 2018, p. 21.

¹⁹¹ Dejusticia, Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento: una Guía para la Reforma de Políticas en Colombia, 2016, p. 38.

¹⁹² En este sentido, Gobierno de Surinam, Nota Diplomática No. PVOAS-SUR/285/21, 9 de abril de 2021, p. 4; y The Lily, Minnesota will be the first state to stop separating incarcerated moms and newborns, 7 de junio de 2021.

¹⁹³ Sobre este particular, ver la sección “Niñas y niños que viven en centros de detención con sus madres” del Cap. III.

¹⁹⁴ En este sentido, Corte IDH. Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad. Opinión Consultiva OC-29/22 de 30 de mayo de 2022. Serie A No. 29, [en adelante “Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad”], párr. 184.

manera individualizada, considerando las circunstancias particulares de cada caso; ii) recabar la opinión de la niña o niño concernido según su edad y grado de madurez y se tengan en cuenta tales opiniones al adoptar una decisión; iii) realizar una evaluación y determinación del interés superior, y iv) de realizarse la externalización, garantizar la continuidad de la relación entre madre, progenitor o cuidador principal que permanece encarcelado y su hijo o hija, cuando ello sea apropiado al interés superior. Sumado a ello, los Estados deben establecer protocolos y procedimientos para asegurar una adecuada preparación para la transición y separación del niño de la persona cuidadora encarcelada, incluyendo la provisión de atención psicológica y apoyo social¹⁹⁵.

3. Desafíos para mantener contacto con personas bajo su cuidado

91. La Comisión nota que la falta de implementación de políticas penitenciarias respetuosas del enfoque de género dirigidas al mantenimiento de vínculos familiares resulta en la existencia de desafíos para que las mujeres encarceladas puedan mantener contacto con las personas bajo su cuidado. En el caso particular de niñas y niños, la CIDH ha advertido que las afectaciones que se ocasionan tanto a las madres como a sus hijos derivan principalmente de que los sistemas carcelarios en la región carecen de medidas especiales que permitan un contacto adecuado entre ambos, a pesar de que dicho vínculo es crucial para su bienestar y para evitar los efectos traumáticos a largo plazo que la separación produce en ambos¹⁹⁶. En particular, dicho contacto se ve afectado principalmente por: i) lejanía de las cárceles femeninas; ii) dificultades para realizar visitas; iii) ausencia de espacios adecuados y condiciones propicias¹⁹⁷; iv) falta de una persona que pueda acompañar a niñas y niños durante las visitas¹⁹⁸; y v) ausencia de recursos para asegurar su traslado a los centros¹⁹⁹. En este escenario, según información recibida, en su mayoría, las mujeres encarceladas no reciben visitas de sus familiares ni personas allegadas²⁰⁰.
92. En particular, tanto la CIDH como la Corte Interamericana han indicado que usualmente las cárceles femeninas se encuentran en áreas remotas o inaccesibles, o a grandes

¹⁹⁵ Ver, Corte IDH. Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad, párrs. 204-205.

¹⁹⁶ CIDH, Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos - Enfoques diferenciados en materia de personas privadas de la libertad, 25 de noviembre de 2019 [en adelante “Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos”], párrs. 17 y 20.

¹⁹⁷ CIDH, Solicitud de Opinión Consultiva, párr. 12.

¹⁹⁸ WOLA, et al., Respuesta regional al cuestionario de Consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, 2021, 23 de abril de 2021, P. 31.

¹⁹⁹ Parlamento del Uruguay – Comisionado Parlamentario Penitenciario, Informe especial: prisión domiciliaria asistida para madres con hijos a su cargo en el proceso penal, 28 de octubre de 2021, p. 26.

²⁰⁰ En este sentido, CIDH, Información aportada a la CIDH por representantes de la APT y del CELS de Argentina durante la tercera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad, 23 de marzo de 2022.

distancias de los hogares familiares²⁰¹. Ello se debe a la ausencia de suficientes centros de detención para mujeres²⁰²; así como a la falta de consideración de la vida familiar de las mujeres cuando se decide sobre su alojamiento²⁰³. Sumado a ello, la CIDH ha advertido la existencia de factores que dificultan las visitas, entre los que destacan: i) exigencia de requisitos en demasía; ii) tramitación excesiva y elevados costos; y, iii) complicaciones derivadas de las requisas²⁰⁴. Por ejemplo, en Honduras, a pesar de que el Estado ha adoptado medidas para favorecer las visitas -entre ellas, la exoneración de costos para la emisión del carnet-, persistirían los desafíos para que las personas puedan obtener su carnet de visita por causa de los exigentes requisitos. Además, el proceso de emisión demoraría hasta un año²⁰⁵. Respecto de Nicaragua, la CIDH ha sido enterada de la permanente negativa de las autoridades a garantizar el contacto familiar entre las personas detenidas y sus hijos debido a la restricción absoluta de visitas por personas menores de edad. En este escenario, en 2021 y 2022, niñas y niños no habrían visto a sus madres por periodos de más de seis meses²⁰⁶. Por otra parte, la ausencia de espacios adecuados y condiciones propicias para la realización de visitas también impide un contacto adecuado. En particular, la información recibida indica que las niñas y niños muchas veces no quieren visitar a sus madres presuntamente por falta de espacios inclusivos para niños de distintas edades, y las características propias del encierro que incluyen hostilidad²⁰⁷.

93. Sobre este particular, la CIDH reitera que en atención al mandato específico de protección a la familia y al interés superior de la niñez, los Estados tiene el deber de adoptar medidas para que las mujeres detenidas que sean madres tengan amplias oportunidades de mantener contacto con sus hijas e hijos. Al respecto, recuerda que la privación de la libertad de madres y padres no debe ser considerada razón para la restricción indebida del contacto directo de modo regular²⁰⁸. A tal fin, las *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres*

²⁰¹ En este sentido, CIDH, [Solicitud de Opinión Consultiva](#), párr. 49; y Corte IDH. [Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad](#), párr. 136.

²⁰² En este sentido, CIDH, [Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas](#), párr. 196.

²⁰³ CIDH, Información aportada a la CIDH por Mujeres Libres Colombia durante la primera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad, 27 de abril de 2021.

²⁰⁴ En este sentido, ver: CIDH, [Solicitud de Opinión Consultiva](#), párr. 12.

²⁰⁵ CIDH, [Informe Anual – Cap. V de Honduras](#), 2021, párrs. 204-205.

²⁰⁶ CIDH, Comunicado de prensa 103/22 - [CIDH urge a -Nicaragua a garantizar que las personas presas políticas tengan contacto directo regular y digno con sus familias](#). Washington DC, 13 de mayo de 2022.

²⁰⁷ WOLA, et al., Respuesta regional al cuestionario de Consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, 2021, 23 de abril de 2021, p. 31.

²⁰⁸ En este sentido, ver: CIDH, Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos - Enfoques diferenciados en materia de personas privadas de la libertad, 14 de noviembre de 2020 [en adelante “Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos”], párrs. 35 y 36. Además, ver: Corte IDH. Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160 [en adelante, Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú], párr. 330.

delincuentes (en adelante “Reglas de Bangkok”) estipulan que los Estados están obligados a: i) garantizar un entorno propicio; ii) permitir el libre contacto entre la madre y sus hijas e hijos; iii) alentar visitas con permanencia prolongada; y iv) abstenerse de imponer sanciones disciplinarias que impidan el contacto con sus hijos²⁰⁹. Sumado a ello, la Comisión destaca que resulta esencial que las madres se encuentren alojadas en prisiones cercanas al lugar donde viven sus hijas e hijos y otras personas que se encontraban bajo su cuidado. Para ello, al momento de decidir sobre su sitio de permanencia, las autoridades competentes deben tomar en consideración el lugar de residencia de su familia y la disponibilidad de medios de transporte para permitir su desplazamiento al centro²¹⁰.

94. De manera particular, en su Opinión Consultiva No. OC-29/22, la Corte IDH señaló que a fin de no vulnerar los derechos de las niñas y niños a las visitas familiares y a mantener contacto con sus madres o cuidadores principales privados de libertad, resulta esencial que se aseguren los siguientes aspectos: i) brindar información clara y precisa sobre la organización de las visitas, y que se posibilite que las niñas y niños puedan concurrir en días y horarios que interfieran lo menos posible con sus actividades cotidianas; ii) facilitar el ingreso de juegos y elementos recreativos que favorezcan la vinculación; iii) garantizar que no se someta a las niñas y niños a registros corporales intrusivos o que atenten contra su dignidad; iv) garantizar adecuadas condiciones materiales y de higiene en los espacios de espera y de visitas; y v) promover la vinculación familiar en espacios fuera de las prisiones²¹¹.

4. Pérdida de la responsabilidad parental

95. La CIDH nota con preocupación que en algunos países de la región, la condena a prisión puede conllevar la pérdida de la responsabilidad parental de las personas respecto de sus hijas e hijos menores de edad, lo que también puede implicar que aquellos sean declarados en adopción. En particular, algunos ordenamientos jurídicos regulan la pérdida o extinción de la responsabilidad parental o “patria potestad”, por: i) condición de reincidente de la persona condenada; o ii) calidad de la víctima del delito. Entre algunas de estas legislaciones, se encuentran las de Bolivia²¹², Brasil²¹³, Colombia²¹⁴, Honduras²¹⁵ y

²⁰⁹ ONU, [Reglas de Bangkok](#), Reglas 23 y 28.

²¹⁰ En este sentido, ver African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC), General Comment No. 1 on Article 30 of the ACRWC: Children of Incarcerated and Imprisoned Parents and Primary Caregivers, 8 de noviembre de 2013, párr. 3.1.6; y ONU, [Reglas de Bangkok](#), Reglas 4 y 26.

²¹¹ Corte IDH. [Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad](#), párr. 167.

²¹² En este sentido, Bolivia, [Código Niña, Niño y Adolescentes](#), adoptado el 17 de julio de 2014, artículo 47.

²¹³ Mattos Filho, Memorando-insumos la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad, 10 de abril de 2021, p. 23.

²¹⁴ CSS, Respuesta al cuestionario de consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, Colombia, 10 de abril de 2021, p. 13.

²¹⁵ Al respecto, Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de mayo de 2021, p. 8.

Nicaragua²¹⁶. Por ejemplo, en Honduras, la legislación establece que la patria potestad se pierde cuando una persona es condenada “dos o más veces por delitos de orden común, si la pena excediere de tres años en cada caso”, o en caso de que una persona sea condenada por cometer delito contra, entre otras personas, el otro progenitor de sus hijas e hijos²¹⁷. En Nicaragua, las personas condenadas pierden la responsabilidad parental cuando el delito fue cometido contra, entre otras personas, el otro progenitor o quien ejerce la “autoridad parental” de sus hijas e hijos²¹⁸.

96. Sumado a ello, la CIDH recibió información preocupante que indica que ante la ausencia de otra persona que asuma la responsabilidad parental, las hijas e hijos de las mujeres encarceladas pueden incluso llegar a ser declarados en adopción. Ello ocurriría al menos en Colombia, Estados Unidos y Honduras. En particular, en Honduras, cuando la niña o niño carece de un familiar responsable de su crianza, la Dirección de la Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF) busca una familia adoptiva que asuma su cuidado. En caso de que lo anterior no sea posible, la DINAF gestiona con alguna organización de la sociedad civil dedicada a la protección de niñas y niños para que asuman su cuidado²¹⁹. En Colombia, a pesar de la existencia de resoluciones judiciales que permiten mantener la responsabilidad parental, muchas hijas e hijos de mujeres detenidas habrían sido adoptados por otras personas debido a la ausencia de personas responsables de su crianza sumada a la falta de empleo de medidas alternativas en beneficio de las mujeres. Ello ocurriría sin el consentimiento de las madres, y aún en supuestos en que demuestran que continúan en comunicación con sus hijas e hijos y trabajan en prisión para seguir sosteniéndolos económicamente²²⁰.
97. Al respecto, la CIDH recuerda que derivado de las obligaciones estatales contenidas en los artículos 17.1 y 19 de la Convención Americana, las niñas y niños tienen derecho a vivir con su familia, principalmente con su familia biológica, y a que las medidas de protección estatales, reconocidas en el artículo 19, prioricen el fortalecimiento de la familia como elemento principal de protección y cuidado de niñas y niños. En este sentido, los Estados deben favorecer de la manera más amplia posible, el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar como medida de protección de la niñez²²¹. En la misma línea, la Corte Interamericana ha señalado que las niñas y niños tienen derecho a vivir con sus familias, quienes son las llamadas a satisfacer sus necesidades materiales, afectivas y psicológicas. Así, el derecho de toda persona a recibir protección contra injerencias

²¹⁶ Sobre este particular, Gobierno de Nicaragua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, pp. 24-25.

²¹⁷ En este sentido, Honduras, Código de Familia, adoptado en 1984, artículo 200.

²¹⁸ Al respecto, Nicaragua, Código de Familia, adoptado el 24 de junio de 2014, artículo 295.

²¹⁹ Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de mayo de 2021, p. 8.

²²⁰ Ver, CSS, Respuesta al cuestionario de consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, Colombia, 10 de abril de 2021, pp. 13-14.

²²¹ CIDH, Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54/13, 17 de octubre de 2013, párr. 64.

arbitrarias o ilegales en su familia, forma parte implícitamente del derecho a la protección de la familia y de la niñez²²².

5. Efectos del encarcelamiento femenino sobre niñas y niños

98. La privación de libertad de mujeres que son madres sumada a la falta de políticas que apoyen a sus hijas e hijos fuera de prisión, son factores que pueden provocar graves afectaciones en el bienestar de las niñas y niños, así como provocar su institucionalización. Al respecto, la CIDH valora la implementación de programas dirigidos a las hijas e hijos de las mujeres encarceladas, por ejemplo, en países como Argentina²²³ y Uruguay²²⁴. Sin embargo, fue informada de que en la mayoría de los países de las Américas, se presenta una ausencia generalizada de programas enfocados en el bienestar de las hijas e hijos de mujeres encarceladas que viven fuera de prisión²²⁵. Sobre este particular, la Comisión ha destacado que las hijas e hijos de madres o padres encarcelados sufren estigmatización y discriminación²²⁶, tienen menos oportunidades para gozar de un desarrollo integral, padecen mayores vulneraciones a sus derechos y, derivado de lo anterior, si no reciben el apoyo necesario, ellos mismos pueden llegar a cometer delitos o involucrarse con el crimen organizado. Además, presentan una expectativa de vida más baja que otras niñas y niños, y tienen de seis a siete veces más probabilidades de ser encarcelados²²⁷. Sumado a ello, según la UNODC, estas niñas y niños pueden experimentar diversos problemas psicosociales que abarcan depresión, hiperactividad, conducta agresiva, retardo, tendencia a apegarse, problemas de sueño y de alimentación, huidas, ausentismo escolar, y bajas calificaciones escolares²²⁸.

²²² Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 71.

²²³ En Argentina, el “Programa de Protección Integral de derechos de niñas y niños con madres privadas de la libertad”, dependiente de la Dirección Nacional de Promoción y Protección Integral de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), se dirige a niñas y niños que egresan de vivir con sus madres en detención. En este sentido, Gobierno de Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, 20 de abril de 2021, p. 9.

²²⁴ En Uruguay, el Departamento de Género del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) adoptó el “Programa de Atención a Madres con Hijos e Hijas” (PAMHI), creado para atender a niños y niñas al momento de la detención de sus madres y acompañar su paso durante la reclusión. En este sentido, Gobierno de Uruguay, Nota Diplomática No. 041/2021 - Anexo 2, p. 13.

²²⁵ CIDH, Información aportada a la CIDH por representante del Colectivo Artesana de Guatemala durante la primera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad, 27 de abril de 2021.

²²⁶ Sobre este particular, la Corte IDH en su Opinión Consultiva No. OC-29/22, citó lo expresado por las y los adolescentes representantes de la Plataforma Regional por la defensa de los derechos de niñas y niños y adolescentes con referentes adultos privados de libertad (NNAPES), quienes en una audiencia ante la Corte en el marco de un procedimiento consultivo manifestaron: “no hemos cometido ni un delito y, sin embargo, nos tratan como delincuentes, somos las voces de más de dos millones de niños y niñas y adolescentes de América Latina y en el Caribe que viven en esta situación”. Al respecto, ver: Corte IDH. Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad, párr. 178.

²²⁷ CIDH, Violencia, niñez y crimen organizado, OEA/Ser.LV/II. Doc. 40/15, 11 noviembre 2015 [en adelante Violencia, niñez y crimen organizado], párr. 482.

²²⁸ UNODC, Manual para Operadores de Establecimientos Penitenciarios y Gestores de Políticas para Mujeres Encarceladas, p. 16.

99. Igualmente, el encarcelamiento de mujeres puede derivar en la institucionalización de sus hijas e hijos en centros de acogida y protección²²⁹. Al respecto, la información recibida indica que las niñas y niños que no viven con sus madres en prisión -incluyendo aquellos que son egresados²³⁰- y carecen de otras personas les cuiden, son institucionalizados o sujetos a formas de cuidado alternativo como familias de acogida. En específico, su cuidado es asumido por instituciones públicas al menos, en Argentina²³¹, Bolivia²³², Brasil²³³, Ecuador²³⁴, El Salvador²³⁵, Estados Unidos²³⁶, Honduras²³⁷, México²³⁸, y Nicaragua²³⁹; o -en ocasiones- sujetos a cuidado alternativo en Argentina²⁴⁰ y Uruguay²⁴¹. Por ejemplo, en Nicaragua, el cuidado es asumido por los Centros de Albergue de Protección de Menores del Ministerio de la Familia²⁴². En Honduras, lo asume la DINAF²⁴³. Sobre este particular, la CIDH reitera que la institucionalización expone a las niñas y niños a mayores riesgos de sufrir violencia, abuso, negligencia y explotación. En atención a ello, cuando estas niñas y niños carecen de personas que asuman su cuidado, los Estados deben priorizar el uso de medidas alternativas en beneficio de sus madres, en respeto de su derecho a vivir en familia y a ser cuidados y criados por sus madres o padres en el seno de la misma²⁴⁴.

²²⁹ En este sentido, CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párrs. 200 y 201; y CIDH, Violencia, niñez y crimen organizado, párr. 479.

²³⁰ Al respecto, ver la subsección “Sometimientto a procedimientos sobre ingreso y permanencia” del Cap. III.

²³¹ Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), Argentina, Informe de la PPN ante la Relatoría de los Derechos de las Personas Privadas de su Libertad CIDH, Abril de 2021, p. 37.

²³² En este sentido, Gobierno de Bolivia, Nota Diplomática No. MPB-OEA-NV116-21.

²³³ Mattos Filho, Memorando-insumos, 10 de abril de 2021, p. 23.

²³⁴ En este sentido, Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-102/2021, 12 de abril de 2021, p. 12.

²³⁵ Agrupación ciudadana por la despenalización del aborto en El Salvador y Programa para América Latina y el Caribe del CRR, 29 de abril de 2021, p. 6.

²³⁶ Open Society Foundations, El impacto de las políticas de drogas en las mujeres, 2016, p. 9.

²³⁷ Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de mayo de 2021, p. 8.

²³⁸ AsiLegal, Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad - Cuestionario de Consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, Abril de 2021, p. 13.

²³⁹ En este sentido, Gobierno de Nicaragua, MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, p. 23.

²⁴⁰ Gobierno de Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 9.

²⁴¹ Gobierno de Uruguay, Nota Diplomática No. 041/2021 - Anexo 2, 20 de abril de 2021, p. 12.

²⁴² Al respecto, Gobierno de Nicaragua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, p. 23.

²⁴³ Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de mayo de 2021, p. 8.

²⁴⁴ Sobre este particular, ver: CIDH, Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas,” OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54/13, 17 de octubre de 2013, párrs. 11, 54, 317.

E) Privación de libertad de mujeres en el contexto del accionar de grupos criminales organizados en el Norte de Centroamérica

100. La Comisión observa que la mayoría de las mujeres encarceladas en el Norte de Centroamérica se encuentran privadas de libertad por estar vinculadas con grupos del crimen organizado, a los que se habrían involucrado en contextos caracterizados principalmente por pobreza y violencia. En particular, la CIDH ha identificado que estos grupos -conocidos como maras o pandillas- constituyen un problema importante de seguridad en estos países, a quienes se les atribuyen actos de extrema violencia y la mayoría de los delitos. Se dedican a diversas actividades delictivas que abarcan: tráfico de drogas ilegales, extorsiones, trata y tráfico de personas, explotación laboral y sexual, tráfico de armas, y robos. En este escenario, los Estados de esta subregión han adoptado de políticas de combate contra la criminalidad organizada que han derivado en un marcado incremento en el encarcelamiento femenino²⁴⁵.

1. Crecimiento de la población carcelaria femenina

101. La Comisión nota que a pesar de que las mujeres encarceladas en los países del Norte de Centroamérica constituyen un porcentaje considerablemente inferior en comparación con los hombres -en promedio el 8.5%²⁴⁶-, en las últimas décadas, se ha presentado un marcado aumento en su detención, especialmente en El Salvador y Guatemala. Al respecto, según datos disponibles²⁴⁷, en El Salvador, desde el 2000 hasta 2021, la población penitenciaria femenina se multiplicó más de siete veces, aumentando de 371 mujeres encarceladas a 2.710 respectivamente²⁴⁸. En Guatemala, desde el 2001 hasta 2021, se multiplicó más de seis veces, aumentando de 433 a 2.782 respectivamente²⁴⁹. En Honduras, desde 2002 hasta 2018, se multiplicó casi dos veces, aumentando de 614 a 1.160 respectivamente²⁵⁰. Al respecto, la CIDH advierte que la principal causa de esta

²⁴⁵ En este sentido, ver CIDH, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*, párrs. 194-195 y 197; CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado*, párrs. 3, 7 y 162; CIDH, *Situación de derechos humanos en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208, 31 de diciembre de 2017, párr. 337; CIDH, *Situación de derechos humanos en Honduras*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 146, 27 de agosto de 2019, párr. 52; y CIDH, *Situación de derechos humanos en El Salvador*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 278, 14 de octubre de 2021, párr. 30.

²⁴⁶ En particular, en El Salvador, las mujeres encarceladas conforman el 8.5% de la población carcelaria total; en Guatemala, el 11.2%; y en Honduras, el 5.7%. En este sentido, Gobierno de El Salvador, Nota Diplomática No. MPOEA-OEA-106/2021 - Informe de Estado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para Informe Temático “Mujeres Privadas de Libertad en las Américas” [en adelante “Nota Diplomática No. MPOEA-OEA-106/2021”], 21 de septiembre de 2021, p. 1; Cantidad de personas privadas de libertad a cargo de la @Dgspg al día de hoy. Cuenta de Twitter de la Dirección General del Sistema Penitenciario (@DGSP). Publicación de 13 de septiembre de 2021; y Institute for Criminal Policy Research at Birkbeck (University of London), *World Prison Brief data–Honduras*, datos actualizados a 2018.

²⁴⁷ Al respecto, la CIDH destaca que se utilizó información publicada en bases de datos debido a que los Estados en sus respuestas, no aportaron datos suficientes que permitan analizar la evolución del crecimiento de la población penitenciaria femenina.

²⁴⁸ Institute for Criminal Policy Research at Birkbeck (University of London), *World Prison Brief data – El Salvador*, 2021.

²⁴⁹ Institute for Criminal Policy Research at Birkbeck (University of London), *World Prison Brief data – Guatemala*, 2021.

²⁵⁰ Institute for Criminal Policy Research at Birkbeck (University of London), *World Prison Brief data – Honduras*, 2022.

tendencia es el establecimiento de políticas públicas de seguridad -también conocidas como políticas de “mano dura”- para combatir contra la criminalidad organizada, mismas que carecen de perspectiva de género. En particular, su enfoque predominante represivo ha priorizado la respuesta punitiva y retributiva a través del sistema penal y la privación de la libertad. Ello, a pesar de que estas políticas han demostrado ser inefectivas y, por el contrario, han sido vinculadas con la persistencia e incremento de ciclos de violencia y criminalidad²⁵¹. En este contexto, los principales delitos que motivan el encarcelamiento de mujeres son extorsión y los vinculados con drogas.

2. Factores de involucramiento con la comisión de delitos

102. La CIDH observa que en esta subregión, la mayoría de las mujeres encarceladas se han involucrado con la comisión de delitos por causa de factores vinculados con: i) situaciones de pobreza, ii) su presunta voluntad, iii) en el contexto de relaciones familiares, o iv) violencia previa²⁵². Al respecto, la Comisión reitera que las barreras en el acceso a la educación, pobreza y falta de oportunidades colocan a las mujeres en situaciones de riesgo y hacen de ellas objetivos fáciles de la delincuencia organizada, siendo las mujeres con bajos niveles socioeconómicos y educativos, las personas en mayor riesgo de ser utilizadas para participar en operaciones delictivas como victimarias²⁵³. Sobre este particular, Honduras señaló que las mujeres detenidas se caracterizan por enfrentar “problemas de nivel socioeconómico bajo” y desempleo²⁵⁴. En la misma línea, sociedad civil indicó que muchas mujeres encarceladas pertenecen a “barrios marginales,” y se han visto forzadas abandonar sus estudios por falta de recursos²⁵⁵. En adición, la CIDH ha notado que algunas mujeres en esta subregión se unen a las maras presuntamente de forma voluntaria, motivadas por búsqueda de protección; acceso a armas, drogas y dinero; y el deseo de reintegrar un grupo tras abandonar hogares marcados por familiares abusivos. Igualmente, muchas mujeres se vincularían con la criminalidad organizada en el contexto de relaciones familiares, puesto que conviven con miembros de las pandillas en sus comunidades como parejas, o familiares²⁵⁶.

103. Por otra parte, la Comisión ha tomado conocimiento de que muchas mujeres son obligadas a participar de actividades ilícitas mediante violencia o amenazas. Al respecto, advierte que los factores estructurales de discriminación presentes en las sociedades

²⁵¹ En este sentido, CIDH, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*, p. 197.

²⁵² Al respecto, CIDH, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*, párrs. 194-195.

²⁵³ CIDH, *Pobreza y derechos humanos*, párr. 320.

²⁵⁴ Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de mayo de 2021, p. 6.

²⁵⁵ ASOPAZH y CEMH, Cuestionario de Consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, 10 de abril de 2021, p. 4.

²⁵⁶ CIDH, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*, párrs. 194-195.

latinoamericanas se reproducen y refuerzan en las dinámicas al interior de las pandillas²⁵⁷. En este escenario, las mujeres se enfrentarían a “castigos de desobediencia” que incluyen actos de violencia de género, como violencia sexual y asesinatos con especial ensañamiento y crueldad misógina. Además, en muchos casos, las mujeres han sufrido presiones, acoso y amenazas contra ellas y sus familias para ser reclutadas por organizaciones criminales y obligadas a participar en delitos. Incluso, algunas de ellas se han visto involucradas en actividades delictivas luego de ser víctimas de trata o secuestros. Esta situación complejiza la comprensión y abordaje de su situación, quienes actúan como operadoras de crímenes al mismo tiempo que son víctimas²⁵⁸. Al respecto, Guatemala informó a la CIDH que las mujeres encarceladas cuentan con un “historial de violencia en la infancia y relaciones de pareja²⁵⁹”. Igualmente, en Honduras, los factores más prevalentes entre las mujeres en prisión abarcan historial de abuso sexual y físico, violencia intrafamiliar, situaciones de extorsión en su núcleo familiar, “problemas de asociación con grupos criminales”, y “problemas de inclusión en grupos y pandillas²⁶⁰”. En adición, gran parte de las mujeres detenidas pertenecerían a hogares desplazados por violencia y, barrios dominados por grupos del crimen organizado²⁶¹.

3. Políticas contra el crimen organizado y su impacto en el encarcelamiento de mujeres

104. Como ha señalado la CIDH, en el marco de su lucha contra el crimen organizado, El Salvador, Guatemala y Honduras adoptaron políticas de seguridad para combatir la criminalidad organizada, caracterizadas por proponer mayores niveles de encarcelamiento como solución a los problemas de inseguridad ciudadana²⁶². En particular, su aplicación ha resultado en: i) empleo excesivo de prisión preventiva, ii) restricciones a beneficios que reducen el tiempo en prisión, y iii) falta de proporcionalidad en el tratamiento de las conductas vinculadas con el crimen organizado. Ello ha contribuido al incremento del encarcelamiento femenino principalmente por los delitos de extorsión y los vinculados con drogas.

²⁵⁷ En particular, diversos investigadores e investigadoras han identificado que: las pandillas, al ser tradicionalmente conformadas y diseñadas por hombres, cuentan con los estereotipos y desigualdades entre hombres y mujeres presentes en la sociedad, potenciados por la violencia y marginalidad que prevalece en las pandillas. Al respecto, ver Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, “Segundos en el aire”: mujeres pandilleras y sus prisiones, 2010, p. 74; y Global Voices, [Las mujeres y las maras: otra vuelta de tuerca en el complejo mundo de las pandillas centroamericanas](#), 3 de diciembre de 2015.

²⁵⁸ En este sentido, CIDH, [Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes](#), párrs. 194-197.

²⁵⁹ Gobierno de Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, p. 12.

²⁶⁰ Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de mayo de 2021, p. 6.

²⁶¹ ASOPAZH y CEMH, Cuestionario de Consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, 10 de abril de 2021, p. 4.

²⁶² Al respecto, ver CIDH, [Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes](#), párr. 197.

A) Empleo excesivo de la prisión preventiva

105. La Comisión ha recibido información que da cuenta que en esta subregión se presenta un empleo excesivo de la prisión preventiva derivado de su aplicación automática o de la imposibilidad de sustituirla por medidas alternativas, con una afectación diferenciada sobre las mujeres. En este sentido, el Estado de Honduras informó que “las conductas delictivas que resultan en la aplicación automática de la privación de la libertad están relacionados con delitos de drogas”²⁶³. Además, las regulaciones de El Salvador, Guatemala y Honduras excluyen la sustitución de la prisión preventiva por medidas alternativas respecto de determinados delitos vinculados con la criminalidad organizada, especialmente aquellos relacionados con drogas y extorsión.
106. En particular, el ordenamiento salvadoreño establece que en caso de que se aplique la prisión preventiva por delitos vinculados con el crimen organizado tales como los relacionados con drogas, extorsión y trata de personas; se impide su sustitución por medidas alternativas. En el caso particular de los delitos de drogas, esta prohibición de sustituir se encuentra regulada únicamente en caso de que concurren circunstancias agravantes vinculadas con la modalidad de la conducta delictiva relativa a la peligrosidad de la conducta, calidad de la persona presuntamente autora del delito, posible reincidencia, o “que el hecho delictivo haya sido cometido por un grupo delictivo organizado del que el imputado forma parte”²⁶⁴. En Guatemala, la Ley contra la Narcoactividad excluye la sustitución de la prisión preventiva por medidas alternativas respecto de ciertos delitos, entre ellos, los vinculados con drogas que se encuentran incluidos en Capítulo VII de la Ley contra la Narcoactividad²⁶⁵. Por su parte, la legislación hondureña prohíbe la imposición de medidas sustitutivas a la prisión preventiva en los casos de “delitos relacionados con el tráfico ilícito de drogas y estupefacientes,” extorsión, trata de personas y asociación ilícita, entre otros”²⁶⁶.
107. En este contexto, la Comisión advierte que se presenta un uso excesivo de prisión preventiva en mujeres. Al respecto, según datos oficiales, en Honduras, a mayo de 2021, se documentaron 1.177 mujeres privadas de libertad, de las cuales 741 se encontraban sujetas a prisión preventiva²⁶⁷, lo cual refleja que la tasa de prisión preventiva en mujeres es de 63%. En Guatemala, a septiembre de 2021, la tasa de aplicación de prisión

²⁶³ Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de mayo de 2021, p. 3.

²⁶⁴ Ver: El Salvador, Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas, publicada el 7 de noviembre de 2003, arts. 71 y 54.

²⁶⁵ Estos delitos abarcan: tránsito internacional, siembra y cultivo, fabricación o transformación, comercio, tráfico o almacenamiento ilícito, posesión para el consumo, promoción y fomento, facilitación de medios, alteración, expediente ilícito, receta o suministro, transacciones o inversiones ilícitas, presunción, asociación delictiva, procuración de impunidad o evasión, promoción o estímulo de drogadicción, encubrimiento real, encubrimiento personal. En este sentido, Guatemala, Código Procesal Penal, actualizado al 30 de abril de 2014, artículos 259 y 264; y Gobierno de Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, p. 6.

²⁶⁶ Honduras, Código Procesal Penal, adoptado el 30 de diciembre de 1999, artículos 172 y 184.

²⁶⁷ Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de mayo de 2021, p. 2.

preventiva en mujeres era de 49%²⁶⁸. Por su parte, en El Salvador, en 2020, la tasa de prisión preventiva en mujeres era de 29%²⁶⁹. En el caso particular de Guatemala, la CIDH nota que esta tendencia de empleo excesivo de prisión preventiva en perjuicio de mujeres se presenta incluso respecto de delitos de drogas de poca entidad. En específico, del total de las mujeres encarceladas por delitos de drogas, el 33% se corresponde a “promoción o estímulo a la drogadicción,” el 28% a posesión para consumo, y el 21% a “promoción y fomento”; mientras que solo el 18% está detenida por “comercio, tráfico y almacenamiento ilícito²⁷⁰”. Estas cifras indicarían que la política criminal guatemalteca al contribuiría al incremento del número de mujeres detenidas mediante su sometimiento a proceso penal por delitos de baja entidad.

B) Restricciones a beneficios que reducen el tiempo en prisión

108. La Comisión nota con preocupación que los ordenamientos jurídicos de El Salvador y Honduras contienen restricciones que impiden a las personas condenadas por delitos vinculados con la criminalidad organizada acceder a beneficios que suspenden la ejecución de las penas o reducen el tiempo en prisión, provocando que estas personas deben cumplir sus penas en prisión en su totalidad. En particular, en El Salvador, el artículo 71 de la Ley Reguladora de las Actividades relativas a las Drogas, excluye a las personas imputadas “de cualquiera de los delitos a que se refiere esta ley” la posibilidad de gozar beneficios de suspensión condicional de la ejecución de la pena y de excarcelación²⁷¹. En relación con la aplicación de este artículo, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 3 de octubre de 2011, resolvió que dicha disposición no contravenía los principios de igualdad y de reinserción “en la medida que la concesión del referido sustitutivo penal en los delitos relativos al narcotráfico, es factible siempre y cuando se cumplan las condiciones establecidas en el Art. 77 del Código Penal, operando la prohibición de su concesión, cuando se muestre imprescindible el cumplimiento de una pena de prisión a fin de evitar una ulterior reiteración delictiva del condenado”²⁷².

109. Por su parte, en Honduras, el Código Penal establece que el régimen de libertad condicional no es aplicable a las personas condenadas por “su participación en un grupo delictivo organizado, excepto si colaboran de forma directa y eficaz para prevenir otros delitos de criminalidad organizada impidiendo su realización o aportando u obteniendo pruebas de otros ya cometidos”²⁷³. Al respecto, la CIDH advierte que la legislación

²⁶⁸ En este sentido, Cantidad de personas privadas de libertad a cargo de la @Dgspg al día de hoy. Cuenta de Twitter de la Dirección General del Sistema Penitenciario (@DGSP). [Publicación de 13 de septiembre de 2021](#).

²⁶⁹ Gobierno de El Salvador, Nota Diplomática No. MPOEA-OEA-106/2021, 21 de septiembre de 2021, p. 1.

²⁷⁰ Gobierno de Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, p. 2.

²⁷¹ El Salvador, [Ley Reguladora de las Actividades relativas a las Drogas](#), publicada el 7 de noviembre de 2003.

²⁷² Gobierno de El Salvador, Nota Diplomática No. MPOEA-OEA-106/2021, 21 de septiembre de 2021, p. 2.

²⁷³ Honduras, [Código Penal](#), adoptado el 31 de enero de 2019, artículo 81.

hondureña tiene un impacto desproporcional en todas las personas que tienen una baja participación en la actividad criminal, particularmente en las mujeres, quienes por ocupar los eslabones más bajos en la cadena delictiva, en general carecen de conocimiento del negocio ilícito viéndose imposibilitadas de colaborar con la justicia y obtener beneficios procesales. En atención a lo desarrollado, la CIDH observa que este tipo de legislaciones procesales, en la medida en que excluyen a las personas condenadas por delitos de drogas o crimen organizado de los regímenes de beneficios, contribuyen a la detención de mujeres y a que permanezcan privadas de su libertad durante largos períodos de tiempo.

C) Falta de proporcionalidad en el tratamiento de las conductas e impacto en el encarcelamiento femenino

110. La Comisión advierte que las políticas adoptadas en el contexto de la lucha contra la criminalidad organizada otorgan un tratamiento desproporcionado a las conductas vinculadas con esta modalidad delictiva, puesto que no se diferencian los distintos niveles de participación en la cadena delictiva. Esto resulta en el sometimiento a proceso penal de personas con bajo nivel de participación dentro de la actividad criminal por causa de una falta de consideración de las circunstancias que rodean la comisión del delito, así como también de los factores personales que provocan que estas personas se involucren con dichas actividades. Esta situación afecta de manera desproporcionada a las mujeres, quienes generalmente no ocupan un papel de liderazgo en la actividad ilícita, y se involucran con la comisión de delitos de criminalidad organizada como resultado de factores vinculados con situaciones de pobreza, barreras para acceder a la educación, y violencia, o en el contexto de sus relaciones familiares²⁷⁴. En la misma línea, el Programa EL PAcCTO de la Unión Europea ha identificado que los marcos legales de estos tres países carecen disposiciones con perspectiva de género que brinden un tratamiento penal diferenciado a las mujeres vinculadas con pandillas, que consideren su situación de vulnerabilidad dentro de dichas estructurales criminales y en la sociedad en el contexto extremadamente violento en el que viven²⁷⁵.

111. En particular, la CIDH ha documentado que en el marco de su participación en la comisión de delitos de delincuencia organizada, las actividades principales que realizan las mujeres -en muchas ocasiones, tras ser obligadas- abarcan: i) realizar el cobro de “rentas” de los grupos a las personas con negocios y comercios que son víctimas de extorsión; ii) transportar, esconder y vender drogas y armas; iii) visitar presidios; iv) mantener la comunicación entre líderes encarcelados y los miembros en su barrio; y v) ejercer de parejas²⁷⁶. A pesar de que estas actividades no implican un papel de liderazgo en la cadena delictiva, colocan a las mujeres ante una mayor exposición de ser identificadas

²⁷⁴ Sobre estos particulares, ver las secciones “Factores que derivan en el encarcelamiento femenino” e “Impacto de las políticas de drogas en el encarcelamiento de mujeres” en el presente capítulo.

²⁷⁵ En este sentido, El Pacto. Maras y Mujeres en Centroamérica: Problemas y Soluciones en Derecho. Agosto de 2020, p. 50.

²⁷⁶ CIDH, Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes, párr. 196. Además, ver: CIDH, Situación de derechos humanos en El Salvador, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 278, 14 de octubre de 2021, párr. 149.

como integrantes de pandillas y, por consiguiente, detenidas. Incluso, según fue informada la Comisión, muchas mujeres en esta subregión se han visto involucradas como cobradoras en casos de extorsión con desconocimiento del delito, por ejemplo, por pasar los datos de sus cuentas bancarias para cobrar la manutención o pagos por cocinar para hombres. Como resultado han sido condenadas a elevadas penas de prisión como autoras del delito de extorsión, debido a que los sistemas judiciales no realizarían investigaciones exhaustivas sino que por el contrario, aplicarían la presunción que indica que un depósito recibido en una cuenta bancaria es suficiente para probar la autoría en este delito²⁷⁷. Esta práctica judicial sería ampliamente respaldada por los tribunales²⁷⁸.

112. En este escenario, la mayoría de las mujeres encarceladas en esta subregión se encuentran privadas de su libertad por delitos de extorsión y los vinculados con drogas. En particular, en El Salvador, el delito de extorsión se presenta como la principal causa de encarcelamiento de mujeres²⁷⁹. En Guatemala, la amplia mayoría de las mujeres con prisión preventiva se encuentran sujetas a esta medida por el delito de extorsión, mientras que los delitos de drogas ocupan el tercer y quinto lugar²⁸⁰. Igualmente, en Honduras, la extorsión constituye el principal delito por el que las mujeres se encuentran encarceladas²⁸¹. En atención a lo desarrollado, la CIDH concluye que la aplicación de políticas de mano dura para luchar contra el crimen organizado tiene un grave impacto en la vida de las mujeres puesto que a pesar de que se involucran con estas actividades mayormente en contextos caracterizados por exclusión y violencia -como resultado de las relaciones desiguales de poder- y carecen de un papel de liderazgo dentro de la estructura criminal, resultan ser las principales personas sometidas a proceso penal y encarceladas durante varios años por estos delitos. Con base en lo anterior, llama a los Estados a integrar el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género en todas las dimensiones de las estrategias de lucha contra el crimen organizado. Ello implica diseñar estrategias comprensivas, integrales y coordinadas que se orienten al juzgamiento con perspectiva de género de estas mujeres²⁸².

²⁷⁷ En específico, las mujeres se enfrentarían a elevadas penas de prisión puesto que se aplica una condena por cada depósito recibido, las cuales pueden alcanzar hasta los 12 años de prisión cada una. En este sentido, CIDH, Información aportada a la CIDH por representante del Colectivo Artesana de Guatemala durante una reunión técnica sobre mujeres privadas de libertad, 20 de septiembre de 2021.

²⁷⁸ A modo de ejemplo, ver: Corte Suprema de Justicia - Cámara Penal. Sentencia No. 639-2016. Sentencia de 22 de agosto de 2017.

²⁷⁹ CIDH, Comunicado de prensa No. 335/20, CIDH presenta observaciones preliminares de su visita in loco a El Salvador, 27 de diciembre de 2019.

²⁸⁰ Gobierno de Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, p. 4.

²⁸¹ Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de mayo de 2021, p. 1.

²⁸² Sobre el juzgamiento con perspectiva de género, ver las consideraciones y llamados específicos en la subsección "Impacto de las políticas de drogas en el encarcelamiento de mujeres" en el presente capítulo.

The background is a 2x2 grid of colored quadrants: top-left is teal, top-right is light orange, bottom-left is teal, and bottom-right is light orange. Overlaid on this are several line-art drawings of human faces in profile, rendered in colors matching the quadrants. The central text is white and bold, set against a semi-transparent orange rectangular area.

SITUACIÓN DE LAS MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD EN LA REGIÓN

III. SITUACIÓN DE LAS MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD EN LA REGIÓN

113. En este capítulo, la Comisión realiza un análisis sobre la situación especial de riesgo y las graves afectaciones que enfrentan las mujeres en el contexto de la privación de su libertad, ante la falta de adopción de medidas que responden a sus necesidades específicas, derivadas tanto del género como de otros factores de discriminación. En este sentido, la CIDH aborda la ausencia de perspectiva de género en la recopilación de datos, la inadecuada infraestructura penitenciaria, la mayor exposición de las mujeres a ser víctimas de violencia, y los obstáculos que enfrentan en el acceso a servicios de salud. Además, de manera particular, y en atención a la profundización de los impactos diferenciados del encarcelamiento producto de su especial situación de riesgo, la Comisión examina los desafíos específicos a los que se enfrentan las mujeres embarazadas, en periodo de posparto, y lactantes. Por último, desarrolla el impacto de la privación de libertad sobre las niñas y niños que viven junto a sus madres encarceladas.

A. Situación especial de riesgo en el contexto de privación de libertad

114. La Comisión observa que las mujeres históricamente se han enfrentado a discriminación y exclusión, lo cual provoca que puedan ser víctimas de impactos diferenciados durante el encarcelamiento ante la falta de perspectiva de género en las políticas penitenciarias. En particular, en su *Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos Enfoques diferenciados en materia de personas privadas de la libertad*²⁸³ y en sus *Observaciones*²⁸⁴, la CIDH analizó la obligación de los Estados de incorporar enfoques diferenciados en materia de privación de libertad, a la luz del principio de igualdad y no discriminación. Al respecto, según la jurisprudencia de la Corte, el principio de igualdad y no discriminación debe entenderse en el sentido de incorporar dos concepciones. La concepción negativa se relaciona con la prohibición de diferencias de trato arbitrarias; mientras que la positiva, con la obligación de “crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos o que se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados”²⁸⁵. Sobre la primera, la Corte ha indicado que no toda diferencia de trato es discriminatoria y que es preciso establecer si la misma tiene justificación objetiva y razonable²⁸⁶. En cuanto a la segunda, la CIDH ha enfatizado que existen grupos que son sometidos a una discriminación y exclusión histórica debido a

²⁸³ CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*.

²⁸⁴ CIDH, *Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*.

²⁸⁵ Corte IDH. Caso Furlan y familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246. Párr. 267.

²⁸⁶ Corte IDH. Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párrs. 55 y 56.

distintos motivos -entre ellos, el género- que les impide ejercer sus derechos en las mismas condiciones que las demás personas²⁸⁷.

115. En este sentido, los *Principios y Buenas Prácticas de la CIDH sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas* (en adelante “Principios y Buenas Prácticas”) y diversos instrumentos de Naciones Unidas, prohíben la discriminación de personas privadas de libertad por distintos motivos, entre ellos, sexo, género, origen étnico, edad y orientación sexual. En adición, dichos instrumentos establecen que no pueden considerarse discriminatorias las medidas destinadas a proteger los derechos de las personas encarceladas que pertenecen a grupos en situación especial de riesgo²⁸⁸. Con base en ello, la CIDH ha afirmado que las personas pertenecientes a grupos en situación de riesgo y que se enfrentan a discriminación en libertad, son más susceptibles de ser objeto de una discriminación indirecta en atención a los riesgos desproporcionados e impactos diferenciados que enfrentan durante el encarcelamiento, lo cual resulta en que las afectaciones del encierro impacten de forma mucho más intensa²⁸⁹.
116. De manera particular, las mujeres históricamente se han enfrentado a discriminación y exclusión, lo cual resulta en que puedan ser víctimas de impactos diferenciados o perjudiciales de normas o prácticas -incluida la privación de su libertad- que, aunque tengan apariencia neutral y no tengan una intención discriminatoria, sí lo son por sus efectos. Esto las coloca en una situación de mayor susceptibilidad a ser objeto de una discriminación indirecta, derivado de que el trato que reciben en detención es generalmente el mismo que el dado al resto de la población carcelaria, sin consideración de su género y sus necesidades especiales²⁹⁰. En particular, la Comisión observa que el hecho de que las mujeres encarceladas representen una proporción pequeña del total de personas privadas de libertad, resultaría en que las políticas penitenciarias carezcan de una perspectiva de género. Así, la existencia de necesidades especiales derivadas de su género sumada a la falta de protección diferenciada, provoca que los efectos de la detención impacten en sus vidas de forma desproporcionada y, en consecuencia, se

²⁸⁷ CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 14. Además, ver: Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C No. 257, párr. 286.

²⁸⁸ CIDH, *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas* (Principios y Buenas Prácticas), OEA/Ser/L/V/II.131, Documento aprobado por la Comisión en su 131 periodo ordinario de sesiones celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008, Principio II “Igualdad y no discriminación”; ONU, *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos* (Reglas Mandela), E/CN.15/2015/L.6/Rev.1, 21 de mayo de 2015, Regla 2.2; ONU, *Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*, Resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988, Principio 5.2; y ONU, *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), Resolución A/RES/65/229, 16 de marzo de 2011, Regla 1.

²⁸⁹ En este sentido, CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 215; y CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párrs 16 y 17.

²⁹⁰ En este sentido, CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*; párr. 3.

enfrenten a condiciones de detención que no responden a sus necesidades, y a un mayor riesgo de ser víctimas de actos de violencia²⁹¹.

117. En este sentido, la entonces Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer señaló que la prevalencia de condiciones extremas en las prisiones y la ausencia de un enfoque de género ocasionan que las mujeres se enfrenten “a condiciones que son peores que las de los hombres;” producto de que las prisiones fueron construidas teniendo en cuenta a los hombres, y de las “consecuencias negativas graves” de las políticas imparciales en materia de género. Así, por ejemplo, se brinda menor atención sanitaria a las mujeres detenidas que a los hombres, lo que aumentaría la prevalencia de enfermedades, y se presta una atención escasa o nula a las cuestiones específicas de las mujeres, como las necesidades básicas de salud sexual y reproductiva²⁹².
118. Al respecto, la UNODC ha señalado que se presenta un “descuido general de las necesidades de género de las mujeres [y] la denegación de muchos servicios y oportunidades que están disponibles para los [hombres]”. En particular, se refiere al descuido de las necesidades de atención psicológica y médica, seguridad, contacto familiar, y de aquellas particulares de mujeres embarazadas o, con hijos que viven fuera o en prisión con sus madres²⁹³. Por su parte, en el caso del *Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*, la Corte identificó que la desatención de las necesidades fisiológicas y de salud pre y post natal, constituyeron graves condiciones de detención. En atención a ello, se refirió a lo establecido por el Comité Internacional de la Cruz Roja con respecto a la obligación de asegurar que las prisiones cuenten con condiciones sanitarias adecuadas para mantener la higiene y salud de las mujeres, y de realizar arreglos para aquellas en período menstrual, embarazadas, o acompañadas por sus hijos²⁹⁴.
119. Por otra parte, la Comisión ha notado que las mujeres encarceladas se enfrentan a un mayor riesgo de ser objeto de distintas formas de violencia y discriminación²⁹⁵. En este sentido, tanto la Corte Interamericana como la CIDH han identificado que las mujeres bajo el control de las autoridades del Estado encuentran aumentada su exposición a sufrir distintas formas de violencia, acoso y hostilidades, incluyendo de tipo sexual²⁹⁶. Igualmente, la CIDH advierte que algunas personas encarceladas se encuentran en una especial situación de riesgo que se traduce en múltiples necesidades especiales y en mayores desafíos para ejercer a sus derechos. En consecuencia, la desprotección ante la

²⁹¹ Sobre este particular, ver el apartado “Afectaciones especiales en consideración al género”.

²⁹² Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres, párrs. 33, 44, 46 y 54.

²⁹³ En este sentido, UNODC, Manual sobre mujeres y encarcelamiento. Serie de manuales de justicia penal, 2ª edición, 2014 [en adelante “Manual sobre mujeres y encarcelamiento”], pp. 4, 8-20.

²⁹⁴ Corte IDH. Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú, párrs. 319 y 331.

²⁹⁵ Sobre este particular, ver la subsección “Sometimiento a actos de violencia” del presente capítulo.

²⁹⁶ En este sentido, Corte IDH. Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú, párr. 303; y CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 195.

falta de adopción de medidas específicas se ve profundizada en el caso de las mujeres embarazadas, en período de posparto, lactantes, quienes viven con sus hijas e hijos en prisión, y las mujeres trans.

120. En este contexto, la Comisión recuerda que las normas y prácticas que desconocen el impacto diferenciado del encarcelamiento sobre las mujeres, ocasionan que los sistemas penitenciarios reproduzcan y refuercen los patrones de discriminación y violencia presentes en la vida en libertad²⁹⁷. En atención a ello, constituye una obligación ineludible la adopción de medidas que respondan a un enfoque diferenciado que consideren la condición de vulnerabilidad de las mujeres en detención y las vulneraciones específicas a sus derechos que provoca el encarcelamiento. En adición, estas medidas deben considerar la frecuente interseccionalidad de factores de riesgo que puede acentuar su situación de riesgo.
121. La CIDH reitera que a fin de que los Estados cumplan con su deber especial de protección de las personas bajo su custodia y garanticen el principio de igualdad y no discriminación, deben adoptar medidas para que los derechos de las mujeres encarceladas sean respetados y garantizados, y para que no sufran discriminación y sean protegidas contra todas las formas de violencia. Este deber abarca implementar acciones para respetar y garantizar los derechos de las mujeres que aseguren su autonomía y empoderamiento, y no incluir en su elaboración, implementación o supervisión, conceptos estereotipados de los roles de las mujeres que perpetúan la discriminación y generan obstáculos en el ejercicio de sus derechos²⁹⁸.

B. Afectaciones especiales en consideración al género

122. La Comisión enfatiza que las mujeres en detención se enfrentan a graves afectaciones de sus derechos humanos derivadas de la ausencia de un trato diferenciado y de la falta de adopción de políticas penitenciarias y medidas diligentes que consideren sus necesidades especiales. En particular, entre las causas de ciertas afectaciones diferenciadas, se destacan: i) ausencia de perspectiva de género en la recopilación de penitenciaros; ii) inadecuada infraestructura penitenciaria; iii) sometimiento a actos de violencia; y, iv) falta de atención a la salud con enfoque de género²⁹⁹. Asimismo, de manera particular, resalta que algunas mujeres privadas de libertad pertenecen a grupos en especial situación de riesgo, lo cual se traduce en múltiples necesidades especiales y en mayores obstáculos para acceder a sus derechos en igualdad de condiciones en comparación con las demás mujeres. Entre ellas, se encuentran las mujeres embarazadas, en período de posparto, lactantes, quienes viven con sus hijas e hijas en prisión, y las mujeres trans.

²⁹⁷ CIDH, Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr. 17.

²⁹⁸ En este sentido, CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párrs. 215 y 198.

²⁹⁹ En este sentido, CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 196.

1. Ausencia de perspectiva de género en la recopilación de datos

123. La Comisión advierte que un desafío presente en muchos de los países de la región es la falta de perspectiva de género en la recopilación de datos penitenciarios. Por lo general, el único indicador utilizado es el relativo a la cantidad de mujeres encarceladas, que no resultaría suficiente para evaluar adecuadamente si las condiciones en que las mujeres cumplen con su detención son respetuosas de sus necesidades en razón de su género. En particular, a partir de la información recibida, la CIDH observa que en general, no se recopilan datos vinculados con: i) información socioeconómica; ii) composición familiar de las mujeres al momento de su detención, particularmente, sobre la existencia de personas bajo su cuidado; iii) niñas y niños que viven con sus madres en detención; iv) presencia de mujeres embarazadas; v) estado de salud; vi) condición de discapacidad; vii) origen étnico-racial; viii) nacionalidad o status migratorio; e, ix) identidad de género³⁰⁰. Respecto al último punto, la Comisión advierte que esta falencia en la recopilación de datos incluye también la falta de información estadística sobre las mujeres trans en prisión, derivado de que la identidad de género no suele ser considerada como uno de los datos demográficos incluidos en los instrumentos censales de la región. Sin embargo, la información disponible refleja que países como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, y Uruguay registran la cantidad de mujeres trans en sus estadísticas penitenciarias³⁰¹.
124. Al respecto, la Comisión advierte que falta generalizada de producción de estadísticas desagregadas con perspectiva de género obstaculiza el abordaje de la situación especial de riesgo que enfrentan las mujeres encarceladas, lo cual se traduce en la imposibilidad de realizar evaluaciones y adoptar decisiones sobre la base de parámetros objetivos y diferenciados. Ello preocupa a la Comisión, considerando la importancia de los mecanismos adecuados de recolección y producción de datos para arrojar información adecuada que permita diseñar políticas penitenciarias con perspectiva de género y respetuosas de los enfoques interculturales e interseccionales a partir de la identificación de problemas estructurales que afectan a esta población³⁰². Esta situación puede resultar tanto en mayores obstáculos en el ejercicio de sus derechos, como en el incremento de situaciones de violencia y discriminación. En atención a ello, la CIDH llama a los Estados a realizar esfuerzos y asignar recursos suficientes para recolectar datos estadísticos con un enfoque de género y perspectivas intercultural e interseccional, y a analizarlos de manera sistemática y comprehensiva a fin de adoptar medidas que recepten las necesidades

³⁰⁰ Además de la información recibida a través de sus distintos mecanismos tanto de los Estados como de sociedad civil y la academia, la CIDH recopiló información en el marco de consultas de expertas y reuniones técnicas mantenidas con mujeres que recuperaron su libertad. En adición, ver: WOLA, IDPC, De justicia y CIM, Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento, 2016, p. 38.

³⁰¹ Al respecto, WOLA, et al., Respuesta regional al cuestionario de Consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, 2021, 23 de abril de 2021, p. 14. Respecto de Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala y Uruguay, ver: Gobierno de Brasil, Nota Diplomática No. 120, 9 de abril de 2021, p. 3; Gobierno de Colombia, Nota Diplomática No. MPC/OEA No. 530-2021, 12 de abril de 2021, p. 1; Gobierno de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 1; Gobierno de Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, p.1; y Gobierno de Uruguay, Nota Diplomática No. 041/2021 - Anexo 2, 20 de abril de 2021, p. 2.

³⁰² En este sentido, ver WOLA, IDPC, De justicia y CIM, Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento, 2016, p. 39.

específicas de las mujeres. Dichos datos deben ser de fácil y público acceso, actualizarse periódicamente, y proporcionar una herramienta efectiva que permita contar con la información necesaria para modificar políticas estatales³⁰³.

2. Inadecuada infraestructura penitenciaria

125. La Comisión observa que en general, la infraestructura de las prisiones en las Américas no respondería a la perspectiva de género, entre otras razones, debido a: i) escasez de centros de detención femeninos o secciones exclusivas para mujeres, lo que resulta en que se encuentren alejadas de sus familias; ii) falta de adecuación de las prisiones a las necesidades de las mujeres; iii) desafíos en la separación efectiva; y iv) obstáculos en el alojamiento de mujeres trans producto de la ausencia de espacios respetuosos de su identidad de género. En particular, a partir de la información recibida a través de sus distintos mecanismos, la CIDH nota que se presenta una marcada insuficiencia de centros de detención femeninos o secciones específicas para mujeres en prisiones mixtas. En este sentido, advierte que el hecho de que las mujeres privadas de libertad representen una proporción pequeña del total de las personas encarceladas, resulta en que los Estados no destinen suficientes recursos y espacios para el alojamiento exclusivo de mujeres. En consecuencia, las prisiones femeninas se encuentran generalmente ubicadas en áreas remotas o inaccesibles, y alejados de su lugar de residencia habitual y el hogar de sus familias, lo cual afecta el mantenimiento de los vínculos familiares³⁰⁴.
126. Por otra parte, la CIDH reitera que una de las graves situaciones diferenciadas a las que se enfrentan las mujeres encarceladas es la falta de adecuación de las prisiones conforme a sus necesidades específicas derivadas de su género³⁰⁵. En particular, advierte, a partir de lo expresado por Naciones Unidas, que a pesar del aumento de la población carcelaria femenina, la mayoría de los establecimientos mantienen sus estructuras originales que fueron construidas para la población masculina y no se han adecuado a las necesidades de las mujeres³⁰⁶. En esta misma línea, según testimonios de mujeres liberadas, las cárceles femeninas carecen de suficientes instalaciones sanitarias para el aseo personal, y la infraestructura penitenciaria tampoco se adecúa al desarrollo de sus relaciones maternofiliales³⁰⁷. En atención a ello, la CIDH recuerda que sus *Principios y Buenas Prácticas* se refieren al deber de los Estados de atender las necesidades especiales de las

³⁰³ En este sentido, ver: CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 217.

³⁰⁴ En este sentido, CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párr. 49. Además, ver: Corte IDH. *Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad*, párr. 136. Igualmente, sobre los desafíos para mantener vínculos familiares, ver la subsección “Desafíos para mantener contacto con personas bajo su cuidado” del Cap. II.

³⁰⁵ CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 196.

³⁰⁶ Sobre este particular, ver la sección “Situación especial de riesgo en el contexto de privación de libertad”. Además, ver Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, *Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”*, párr. 33; y UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, p. 16.

³⁰⁷ CIDH, Información aportada a la CIDH por mujeres que recuperaron su libertad de Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y México durante una reunión, 14 de octubre de 2021. Además, ver el apartado “Grupos en especial situación de riesgo” del presente capítulo.

mujeres, en particular, con respecto a las condiciones de higiene. En particular, al derecho de acceder a instalaciones sanitarias higiénicas y suficientes en condiciones de privacidad y dignidad. Además, las instalaciones de los lugares de detención deben considerar las necesidades de las mujeres embarazadas y madres lactantes³⁰⁸.

127. Sumado a lo anterior, los datos disponibles indican que debido a la infraestructura inadecuada, algunas cárceles de mujeres carecerían de espacios para la realización de visitas íntimas. Ello resultaría en que las mismas no sean autorizadas, o en que sean llevadas a cabo en espacios no habilitados para este fin, por ejemplo, en las mismas celdas o en espacios destinados al contacto entre las mujeres detenidas y sus defensores³⁰⁹. Al respecto, la CIDH recuerda que es obligación de los Estados garantizar que las visitas íntimas se realicen dignamente en condiciones mínimas de higiene, seguridad y respeto por parte de los funcionarios. Esto implica que deben crearse espacios destinados a este propósito y evitar la práctica de que las personas encarceladas reciban a sus parejas en sus propias celdas³¹⁰.
128. En adición, la Comisión identifica que en ocasiones, la inadecuada infraestructura penitenciaria se traduce en obstáculos para garantizar la separación efectiva entre mujeres y hombres, puesto que la marcada ausencia de centros exclusivos para mujeres provoca que muchas sean alojadas en sectores femeninos ubicados en centros de detención para hombres. La información disponible refleja que algunos de los países donde se presenta

³⁰⁸ En este sentido, ver: CIDH, Principios y Buenas Prácticas, Ppios. X, XII.1 y XII.2.

³⁰⁹ En este sentido, PPN, Argentina, Informe Anual 2021: la situación de los Derechos Humanos en las cárceles federales de la Argentina, 2022, p. 56; El Mostrador, Radiografía de la visita conyugal en Chile: un derecho que opera como beneficio y en el cual las más castigadas son las mujeres, 23 de julio de 2021; y La Razón, Defensoría del Pueblo identifica que se vulneran los derechos sexuales de las privadas de libertad, 22 de marzo de 2013.

³¹⁰ CIDH, Informe sobre los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, [en adelante “Informe sobre los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad en las Américas”]párr. 586; y CIDH, Informe No. 122/18, Caso N°11.656. Fondo (Publicación). Marta Lucía Álvarez Giraldo. Colombia. 5 de octubre de 2018, párr. 196.

esta situación son Colombia³¹¹, Guatemala³¹², Honduras³¹³, México³¹⁴, Nicaragua³¹⁵, Paraguay³¹⁶, Uruguay³¹⁷ y Venezuela³¹⁸.

129. Al respecto, la CIDH encuentra extremadamente preocupante el alojamiento de mujeres en centros mixtos donde la infraestructura no es adecuada para asegurar una separación efectiva. En particular, porque se incrementa su exposición a ser víctimas de violencia tanto en manos de hombres privados de libertad como de agentes masculinos que ejercen funciones de control³¹⁹. Por ejemplo, durante su visita al complejo penitenciario Guayas ubicado en Guayaquil (Ecuador), la CIDH visitó el Centro de Mujeres y pudo observar que dicha cárcel se ubica dentro del Centro de Privación de Libertad Guayas No. 1 y a metros de los pabellones de hombres. Así, la proximidad de la cárcel de mujeres con los centros controlados por internos genera temor sobre ellas de ser víctimas de los altos niveles de violencia que caracterizan los centros contiguos³²⁰. Además, según información disponible, tanto en el Complejo de Guayas como en el de Cotopaxi ha habido paso de hombres a sectores femeninos poniendo en riesgo la seguridad de las mujeres³²¹.
130. Sobre este particular, la CIDH reitera que la separación por género en los centros de detención es una de las garantías fundamentales que deben ser implementadas por los Estados para la protección de la vida e integridad personal de las mujeres privadas de libertad³²². Asimismo, enfatiza que la falta de separación efectiva entre hombres y mujeres puede constituir por sí misma una violación al derecho a la integridad personal³²³. En

³¹¹ En Colombia, las mujeres son alojadas en seis “Reclusiones de Mujeres” y pabellones femeninos ubicados en 29 Establecimientos de Reclusión de hombres. Ver, Gobierno de Colombia, Nota Diplomática No. MPC/OEA No. 530-2021, 12 de abril de 2021, p. 9.

³¹² CIDH, Información aportada por el Colectivo Artesana durante la primera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad de la CIDH, 27 de abril de 2021.

³¹³ En este sentido, Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de mayo de 2021, p. 1.

³¹⁴ Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Gobierno de México, Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, Febrero 2021.

³¹⁵ En Nicaragua, hay un centro de detención exclusivo para mujeres ubicado en Managua. Los demás establecimientos penitenciarios y celdas preventivas de la Policía Nacional son mixtos, con espacios separados para mujeres. En este sentido, Gobierno de Nicaragua, MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, pp. 13-14.

³¹⁶ En Paraguay, existen tres Centros Penitenciarios de Mujeres, y seis pabellones de mujeres habilitados en Centros Regionales. En este sentido, Gobierno de Paraguay, Nota Diplomática No. 495-21/MMP/OEA, 27 de abril de 2021, p. 7.

³¹⁷ Gobierno de Uruguay, Nota Diplomática No. 041/2021 - Anexo 2, 20 de abril de 2021, pp. 5 y 9.

³¹⁸ En Venezuela, existe un centro exclusivo para mujeres y 16 anexos femeninos en cárceles masculinas. En este sentido, OVP, Informe Mujeres privadas de la libertad en Venezuela: Las voces de las mujeres detrás de las rejas, 2021, p. 9.

³¹⁹ Sobre este particular, ver la subsección “Mujeres detenidas en centros mixtos”.

³²⁰ CIDH, Informe sobre la situación de las personas privadas de libertad en Ecuador, párr. 44.

³²¹ CIDH, Información proporcionada a la CIDH por la Defensoría del Pueblo de Ecuador durante reunión, 4 de noviembre de 2021.

³²² CIDH, Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las personas privadas de libertad en Honduras, OEA/Ser.L/V/II.147, adoptado el 18 de marzo de 2013, párr. 94.

³²³ CIDH, Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, párr. 435.

atención a ello, la Comisión recuerda que sus *Principios y Buenas Prácticas* y otros instrumentos de las Naciones Unidas establecen que las personas privadas de libertad pertenecientes a diversas categorías por razón de su género deben ser alojadas en distintos lugares de privación de libertad, y consideran la particular importancia de la separación entre mujeres y hombres³²⁴. En el mismo sentido, la Corte IDH en su Opinión Consultiva No. OC-29/22 señaló que todas las mujeres privadas de libertad deben alojarse en forma separada físicamente de los hombres y, además, en pabellones o secciones menos restrictivas y de inferior nivel de seguridad que atiendan al bajo nivel de riesgo que representan y con espacio suficiente donde puedan satisfacer sus necesidades específicas. Además, el personal de vigilancia debe ser femenino³²⁵.

131. Respecto al alojamiento de las mujeres trans, la CIDH advierte que a pesar de que algunas normativas regulan la existencia de lugares especiales para su permanencia³²⁶, generalmente no existen espacios exclusivos para su alojamiento conforme su identidad de género. En consecuencia, suelen ser alojadas en sectores masculinos basándose en su genitalidad y el sexo que les fue asignado al nacer, sometidas a aislamiento prolongado, o colocadas junto con otras personas LGBTI sin diferenciar su condición³²⁷. Sobre el último punto, se ha documentado que las cárceles masculinas con anexos para personas LGBTI³²⁸, ocasionalmente carecen de sectores exclusivos para mujeres trans y de acceso a instalaciones que brindan servicios básicos³²⁹. Al respecto, la CIDH ha considerado que estas situaciones vulneran su derecho al libre desarrollo de la personalidad y dignidad humana de las mujeres trans³³⁰. En este sentido, esta población no debe ser perjudicada o castigada debido al prejuicio y la discriminación que existe sobre su identidad de género. Además, las medidas para protegerla no deben incorporar mayores restricciones a sus derechos que las experimentadas por la población general.

³²⁴ CIDH, *Principios y buenas prácticas*, Principio XIX; y ONU, Reglas Mandela, Regla 8 (a).

³²⁵ Corte IDH. *Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad*, párr. 135.

³²⁶ Por ejemplo, ver: Colombia, *Resolución No. 6349*, adoptada el 19 de diciembre de 2016, artículo 36, parágrafo 4; y Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Brasil, *Nota Técnica No. 9/2020/DIAMGE/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ*, adoptada el 3 de abril de 2020.

³²⁷ En este sentido, ver: CIDH, *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América*, párrs. 155-157; y CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 32. Además, CIDH, Información aportada a la CIDH por Fundación Construir de Bolivia y APT durante la primera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad, 27 de abril de 2021; y CIDH, Información aportada a la CIDH por mujeres trans que recuperaron su libertad de Brasil, El Salvador, Guatemala y México durante una reunión, 13 de octubre de 2021.

³²⁸ Por ejemplo, en Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Paraguay, Estados Unidos y Uruguay. Ver, CIDH, *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América*, párr. 156; MPD, Argentina, *Cuestionario de Consulta Mujeres Privadas de Libertad*, 9 de abril de 2021, pp. 15 y 17-18; Gobierno de Colombia, *Nota Diplomática No. MPC/OEA No. 530-2021*, 12 de abril de 2021, p. 11; y Gobierno de Uruguay, *Nota Diplomática No. 041/2021 - Anexo 2*, 20 de abril de 2021, p. 9.

³²⁹ En este sentido, CIDH, *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América*, párr. 156.

³³⁰ En este sentido, ver CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 33.

Esto implica que la identidad de género no sea utilizada como criterio para someterlas a aislamiento solitario por períodos indebidamente prolongados³³¹.

3. Sometimiento a actos de violencia

132. La Comisión reitera que otras de las afectaciones, diferenciadas y desproporcionadas debido a su naturaleza, que enfrentan las mujeres detenidas es el sometimiento a diversas formas de violencia, tanto por parte del personal penitenciario³³² como de otras personas privadas de libertad. Al respecto, recuerda que la Convención de Belém do Pará establece que la violencia contra la mujer es “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”, incluyendo la violencia perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes³³³. En este escenario, la CIDH resalta que ciertos grupos de mujeres se encuentran expuestas aún en mayor medida a ser objeto de violencia por encontrarse en especial situación de vulnerabilidad. De ello se deriva el deber de protección reforzada ante determinados grupos de mujeres que están en particular riesgo de sufrir violaciones a sus derechos humanos con base en factores combinados, entre ellas, las mujeres privadas de libertad³³⁴. Sumado a ello, algunas mujeres detenidas se enfrentarían a mayores riesgos de violencia en atención a las razones que motivaron su detención, el lugar de alojamiento, y su identidad de género.

A) Formas de violencia

133. La CIDH ha recibido información que indica que a pesar de los avances en la prevención de la tortura contra mujeres privadas de libertad -por ejemplo, en Honduras³³⁵-, esta población se enfrenta a diversos actos de violencia, tortura y otras formas de malos tratos en las cárceles de la región, que abarcan violencia sexual, física y psicológica, así como prácticas violentas en el marco de operativos de seguridad³³⁶. Ello, en mayor porcentaje

³³¹ En este sentido, CIDH, [Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América](#), párrs. 156 y 160.

³³² CIDH, [Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas](#), párr. 196.

³³³ En este sentido: OEA, [Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer](#) (“Convención de Belem do Pará”), adoptada el 9 de junio de 1994 [en adelante “Convención de Belem do Pará”], artículos 1 y 2.c.

³³⁴ En este sentido, ver: OEA, Convención de Belem do Pará, artículo 9.

³³⁵ En particular, se conformaron las Juntas Locales de Prevención contra la Tortura para la protección de las mujeres y las personas LGBTI detenidas, coordinadas por el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura, Tratos Crueles Inhumanos o Degradantes (MNP-CONAPREV). En este sentido, Página de Facebook de Conaprev - Mecanismo Nacional de Prevención Honduras, [Junta Local de Prevención contra la Tortura en materia de mujer privada de libertad](#), 5 de marzo de 2021; y SEDH, [SEDH saluda la conformación de la Junta Local de Prevención contra la Tortura para Protección de las Personas LGTBI Privadas de Libertad](#), 5 de mayo de 2021.

³³⁶ En este sentido, CIDH, Comunicado de Prensa No. 159/21 - Día Internacional en Apoyo a las Víctimas de la Tortura: los Estados deben adoptar medidas de prevención de tortura con perspectiva de género. Washington DC, 26 de junio de 2021.

que los hombres detenidos, pues según sociedad civil, la tortura sexual es de tres a cuatro veces más recurrente en las mujeres que en hombres³³⁷.

134. En específico, las mujeres encarceladas son objeto de diversas formas de violencia sexual que incluyen: i) violación como medio de coerción para obtener una confesión, humillarlas, o ejercer poder sobre ellas³³⁸; ii) actos de desnudez forzada³³⁹; iii) explotación sexual mediante “servicios sexuales” que son obligadas a prestar a cambio de poder ejercer sus derechos³⁴⁰; y iii) explotación sexual a través de la participación forzada en redes de prostitución administradas por el personal penitenciario, particularmente en perjuicio de mujeres trans³⁴¹. Al respecto, la Corte y la CIDH han sostenido que la violencia sexual tiene consecuencias físicas, emocionales y psicológicas devastadoras, y han reconocido que la violación de una mujer detenida por un agente estatal es un acto especialmente grave y reprobable, considerando la vulnerabilidad de la víctima y el abuso de poder que despliega el agente³⁴².
135. En adición, las mujeres encarceladas se enfrentan a prácticas de violencia física que abarcan golpes, patadas por todo el cuerpo, aplicación de bolsas de plástico en la cabeza para provocar asfixia, y mordidas por parte de los agentes penitenciarios, y violencia psicológica que incluye amenazas de daño a integrantes de su familia como medio de intimidación, utilización excesiva del aislamiento, e insultos o abuso verbal. Sumado a ello, conforme información recibida y lo señalado por la entonces Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer y la UNODC, existe un margen importante de formas de violencia y malos tratos que tienen lugar en el contexto de operativos de seguridad dentro de las prisiones. Estos malos tratos pueden manifestarse de diversas maneras, tales como: i) vigilancia exhaustiva e innecesaria; ii) inspecciones invasivas o degradantes, y

³³⁷ CIDH, Audiencia pública “Uso de audiencias virtuales en procedimientos penales en la región en el contexto de la pandemia de COVID-19”, 180 periodo ordinario de sesiones, 30 de junio de 2021.

³³⁸ En este sentido, ver: CIDH, Informe Personas privadas de la libertad en Nicaragua, párrs. 187-188; y WOLA, et al., Respuesta regional al cuestionario de Consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, 2021, 23 de abril de 2021, p. 24.

³³⁹ En particular, la jurisprudencia interamericana ha considerado que la desnudez forzada de mujeres detenidas además de violar su dignidad personal, puede constituir violencia sexual. Al respecto, Corte IDH. Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú, párr. 306.

³⁴⁰ En este sentido, CIDH, Audiencia pública “Situación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad en Venezuela”, 183 periodo ordinario de sesiones, 17 de marzo de 2022; CIDH, Información aportada a la CIDH por APT durante la primera reunión de expertas, 27 de abril de 2021; UNODC, Manual sobre mujeres y encarcelamiento, 2014, p. 14; y OVD, Informe Mujeres privadas de la libertad en Venezuela: Las voces de las mujeres detrás de las rejas, 2021, p. 52.

³⁴¹ En este sentido, CIDH, Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América, párr. 148; UNODC, Manual sobre Reclusos con necesidades especiales, 2009, p. 106; y CIDH, Información aportada a la CIDH por la organización Fundación Construir de Bolivia durante la primera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad, 27 de abril de 2021.

³⁴² En este sentido, Corte IDH. Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú, párr. 313; y CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 195.

tocamientos inadecuados durante las revisiones; iii) uso desproporcionado de la fuerza; y, iv) sometimiento a desnudez forzada³⁴³.

136. En particular, sobre la vigilancia exhaustiva, organismos internacionales han documentado prácticas que incluyen la vigilancia rutinaria de mujeres por el personal penitenciario masculino que las observa o intenta observarlas en momentos de desnudez³⁴⁴. Al respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) consideró que la intromisión injustificada en la privacidad al observar a una mujer detenida mientras realiza actividades íntimas, constituye acoso sexual y discriminación³⁴⁵. Respecto a las inspecciones invasivas o degradantes y tocamientos inadecuados, de acuerdo con lo indicado por la entonces Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer y la UNODC, estos actos pueden incluir: revisiones al desnudo o de cavidades corporales, revisiones internas vaginales o anales, requerirles que se desvistan y levanten sus pechos o, que se inclinen y abran sus piernas para revisarlas³⁴⁶. Sobre este particular, la Corte entendió que la violencia sexual a la que fue sometida una mujer encarcelada que fue objeto de inspección vaginal dactilar, por sus efectos constituyó tortura³⁴⁷.

B) Situaciones especiales de riesgo

I. Mujeres privadas de libertad por razones políticas o por su labor como defensoras

137. La CIDH ha documentado diversos actos de violencia, tortura y malos tratos cometidos por agentes públicos contra mujeres detenidas por razones políticas, su labor como defensoras o por participar en las protestas en Nicaragua, en el contexto de la crisis de derechos humanos que atraviesa el país. En particular, dichos actos serían empleados como medio para obtener información o, castigarlas y humillarlas, tanto al momento de las detenciones como durante la privación de libertad. Consistirían en violencia física, sexual y psicológica, tales como golpes, violaciones, tocamientos indebidos, desnudos forzados, obligación de realizar sentadillas desnudas, amenazas de muerte y de violación, y

³⁴³ En este sentido, CIDH, Comunicado de Prensa No. 159/21 - Día Internacional en Apoyo a las Víctimas de la Tortura: los Estados deben adoptar medidas de prevención de tortura con perspectiva de género. Washington DC, 26 de junio de 2021. Además, ver: CIDH, Informe Anual, Capítulo IV. A “Desarrollo de los derechos humanos en la región”, 2019, párr. 126; CIDH, Situación de derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 356; Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, párrs. 42-43; y UNODC, Manual sobre mujeres y encarcelamiento, p. 14.

³⁴⁴ En este sentido, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, párr. 42; y UNODC, Manual para Operadores de Establecimientos Penitenciarios y Gestores de Políticas para Mujeres Encarceladas, p. 12.

³⁴⁵ Comité CEDAW, Dictamen - Comunicación núm. 23/2009, CEDAW/C/49/D/23/2009, 27 de septiembre de 2011, párr. 7.7.

³⁴⁶ En este sentido, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, párr. 43; y UNODC, Manual sobre mujeres y encarcelamiento, p. 44.

³⁴⁷ Corte IDH. Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú, párr. 312.

traslados a “lugares desconocidos”³⁴⁸. Al respecto, la CIDH enfatiza que no se pueden invocar circunstancias excepcionales para evadir el cumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía de trato humano a todas las mujeres encarceladas.

II. Mujeres detenidas en centros mixtos

138. A través de sus diversos mecanismos, la Comisión fue informada del riesgo incrementado de ser víctimas de violencia que enfrentan las mujeres detenidas en centros mixtos tanto en manos de hombres encarcelados como de agentes, a pesar de su permanencia en sectores femeninos. Ello, a causa de la falta de separación efectiva entre mujeres y hombres, la cual en ocasiones se traduce en la presencia de personal de seguridad masculino en sectores femeninos³⁴⁹. En particular, la CIDH ha recibido información específica que da cuenta que es frecuente que las mujeres privadas de libertad sean víctimas de violencia sexual por parte de otros hombres encarcelados que acceden a los sectores femeninos³⁵⁰, quienes en ocasiones, actuarían en complicidad con personal penitenciario³⁵¹. Sumado a ello, es frecuente la presencia de agentes masculinos encargados del control y vigilancia en los sectores femeninos de centros mixtos, lo cual aumentaría las posibilidades de que las mujeres sean víctimas de malos tratos en sus manos³⁵².
139. Al respecto, la CIDH ha sido enterada de actos de violencia sexual ejercidos por personal de custodia bajo la modalidad de exigencia de “servicios sexuales” a cambio de acceso a bienes básicos como alimentos o agua potable, mantener visitas familiares, o recibir atención médica³⁵³. Sobre este particular, Comisión reitera que de acuerdo con sus *Principios y Buenas Prácticas*, las personas privadas de libertad pertenecientes a diversas categorías por razón de su género deben ser alojadas en distintos lugares de detención. Además, en los lugares de privación de libertad para mujeres o secciones femeninas en

³⁴⁸ En este sentido, ver CIDH, Informe Personas privadas de la libertad en Nicaragua, OEA/Ser.LV/II, Doc. 287, aprobado el 5 octubre de 2020, párrs. 181-188 y 194; CIDH, Audiencia pública, “Persecución, represión, criminalización y judicialización a la población campesina de Nicaragua y desplazada forzadamente”, 173 período ordinario de sesiones, 25 de septiembre de 2019; CIDH, Informe Anual, Capítulo IV. B “Nicaragua”, 2019, párr. 188; y CIDH, Informe Anual, Capítulo IV.B “Informe especial: Nicaragua”, 2018, párr. 216.

³⁴⁹ La CIDH recopiló información en este sentido el marco de las consultas a expertas y reuniones técnicas con mujeres liberadas. Además, ver UNODC, Manual sobre mujeres y encarcelamiento, 2014, p. 14.

³⁵⁰ CIDH, Información aportada a la CIDH por representante del Colectivo Artesana de Guatemala durante la primera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad, 27 de abril de 2021; y CIDH, Informe sobre la situación de las personas privadas de libertad en Ecuador, párr. 42.

³⁵¹ OVD, Informe Mujeres privadas de la libertad en Venezuela: Las voces de las mujeres detrás de las rejas, 2021, p. 52.

³⁵² CIDH, Información aportada a la CIDH por representante del Colectivo Artesana de Guatemala durante la primera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad, 27 de abril de 2021.

³⁵³ CIDH, Audiencia pública “Situación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad en Venezuela”, 183 período ordinario de sesiones, 17 de marzo de 2022.

establecimientos mixtos, la vigilancia y custodia de mujeres debe ser ejercida exclusivamente por personal femenino³⁵⁴.

III. Situación especial de riesgo que enfrentan las mujeres trans

140. Las mujeres trans privadas de libertad se encuentran expuestas a un mayor riesgo de ser objeto de actos de violencia incluida de tipo sexual, como forma de represalia por su orientación sexual o, identidad o expresión de género³⁵⁵. En particular, los datos dan cuenta de una mayor prevalencia de actos de violencia contra las mujeres trans derivada de la ausencia de espacios exclusivos para esta población y de la imposibilidad de elegir su sitio de permanencia. Al respecto, sin perjuicio de normas que disponen lugares especiales para su alojamiento o que reconocen su derecho a elegir³⁵⁶, persisten los obstáculos vinculados con su participación en la toma de decisiones³⁵⁷. En este contexto, las formas de violencia más prevalentes contra las mujeres trans encarceladas consisten en: i) violencia física y sexual; ii) abuso psicológico, que incluye prácticas como cortarles el cabello para anular su expresión de género; iii) uso excesivo de la fuerza por agentes; iv) requisas vejatorias; y, v) explotación sexual tras ser forzadas al trabajo sexual por el personal penitenciario que administra redes de prostitución en cárceles³⁵⁸. Según fue informada la CIDH, a pesar de que prevalece la violencia por parte de hombres, algunos de estos actos también tendrían lugar en secciones femeninas por parte de otras mujeres, motivadas por sentimientos de discriminación³⁵⁹.

³⁵⁴ CIDH, Principios y buenas prácticas, Principios XIX y XX.

³⁵⁵ CIDH, Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América, párrs. 148 y 200-212.

³⁵⁶ Por ejemplo, Brasil y Costa Rica. En este sentido, ver: CIDH [@CIDH]. (24 de marzo de 2021). CIDH saúda a decisão do @STF_oficial, em #18Mar, que garantiu o direito às mulheres trans e travestis privadas de liberdade de decidir se cumpriram suas penas alocadas em estabelecimento feminino ou em área reservada de centro masculino de detenção [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/CIDH/status/1374856170003968007>; y Gobierno de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 13.

³⁵⁷ Sobre este particular, ver la sección “Inadecuada infraestructura penitenciaria.” Además, ver: CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párrs. 216; CIDH, Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América, párr. 155-157; y CIDH, Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrs. 31-32; Información aportada a la CIDH por Fundación Construir de Bolivia y APT durante la primera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad, 27 de abril de 2021; CIDH, Información aportada a la CIDH por mujeres trans que recuperaron su libertad de Brasil, El Salvador, Guatemala y México durante una reunión, 13 de octubre de 2021.

³⁵⁸ En este sentido, ver: CIDH, Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América, párr. 148; CIDH, Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr. 30; CIDH, Información aportada a la CIDH por mujeres trans que recuperaron su libertad de Brasil, El Salvador, Guatemala y México durante una reunión técnica, 13 de octubre de 2021; DISF, Assunto, Resposta do DISF ao Questionário de Consulta sobre Mulheres Privadas de Liberdade, em colaboração com a Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade, 21 de abril de 2021, p. 102; MPD, Argentina, Ref.: Cuestionario de Consulta Mujeres Privadas de Libertad, 9 de abril de 2021, p. 16; WOLA, et al., Respuesta regional al cuestionario de Consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, 2021, 23 de abril de 2021, p. 15; CSS, Respuesta al cuestionario de consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, Colombia, 10 de abril de 2021, pp. 7-8; IDPC, Leyes punitivas de drogas: 10 años socavando las Reglas de Bangkok, p. 2; y APT, Hacia la efectiva protección de las personas lgbt privadas de libertad: Guía de Monitoreo, 2019, p. 85.

³⁵⁹ CIDH, Información aportada a la CIDH por mujeres trans que recuperaron su libertad de Brasil, El Salvador, Guatemala y México durante una reunión técnica, 13 de octubre de 2021.

C) Deber estatal de debida diligencia reforzada

141. Con base en lo desarrollado, la Comisión observa que los patrones de violencia de los que son víctimas las mujeres privadas de libertad son una manifestación o reflejo de un cuadro más amplio de violencia de género, discriminación y relaciones de poder existentes en las sociedades. En este sentido, los Estados están obligados a actuar con la debida diligencia reforzada y, adoptar y aplicar una perspectiva de género e interseccional para prevenir, investigar, sancionar y reparar todos los actos de discriminación y violencia contra las mujeres detenidas³⁶⁰. En particular, este deber debe ser reforzado y contar con un enfoque de género. Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que los Estados “tienen, además de las obligaciones genéricas contenidas en la Convención Americana, una obligación reforzada a partir de la Convención Belém do Pará” refiriéndose al estándar de “debida diligencia” establecido en el Art. 7 (b) de dicho instrumento. Ello implica que en contextos de violencia, subordinación y discriminación histórica contra las mujeres, los compromisos internacionales “imponen al Estado una responsabilidad reforzada³⁶¹”.
142. En este sentido, considerando que el encarcelamiento femenino adquiere una dimensión propia que resulta en vulneraciones particulares a sus derechos derivadas de su condición de género, los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias e integrales para que sean protegidas contra todas las formas de violencia y explotación. En el abordaje de su situación, la CIDH reitera que una perspectiva de género implica tomar en cuenta la situación especial de riesgo a la violencia en todas sus manifestaciones, así como el hecho de que la gran mayoría de estos incidentes terminan en la impunidad³⁶². De igual forma, los Estados deben incorporar una perspectiva interseccional e intercultural, que tome en consideración la posible agravación y frecuencia de violaciones a los derechos humanos de las mujeres privadas de libertad en razón de factores como la etnia, edad, o posición económica. Además, una perspectiva de género supone considerar los riesgos específicos de personas que tienen orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas o no normativas, o cuyos cuerpos varían del estándar corporal femenino y masculino³⁶³.

³⁶⁰ En este sentido, ver OEA, “Convención de Belem do Para”, adoptada el 9 de junio de 1994.

³⁶¹ En este sentido, Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrs. 158 y 282. Este criterio fue reiterado por la Corte en los fallos “Velásquez Paiz y otro vs. Guatemala”, “Véliz Franco y otros vs. Guatemala”, y “J. vs. Perú”.

³⁶² Sobre la impunidad en casos de violencia de género en perjuicio de mujeres encarceladas, en el caso Espinoza González Vs. Perú, la perita Rebeca Cook se refirió a la “cultura de impunidad” que perpetúa la idea de que las mujeres consideradas sospechosas tienen menor valor que los hombres, lo que provocaría que la respuesta de los Estados y los jueces ante estos actos no sea adecuada. Por consiguiente, la violencia de género en contextos de detención sería “sub-penalizada” quedando en la impunidad. Ver: Corte IDH. Espinoza González Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289, [en adelante “Espinoza González Vs. Perú”], párr. 281.

³⁶³ CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párrs. 198-199.

143. En atención a ello, los Estados deben adoptar medidas eficaces para prevenir y erradicar toda forma de violencia y discriminación contra las mujeres detenidas, a fin de protegerlas contra amenazas, actos de tortura o malos tratos, violencia sexual, y cualquier método que tenga como finalidad anular su personalidad o disminuir su capacidad física o mental. Igualmente, un componente importante de la prevención de la violencia es la investigación, juzgamiento y sanción de estos actos. En particular, los Estados tienen la obligación de investigar de oficio y de forma seria, exhaustiva, imparcial y ágil todos los casos en los que se alegue la comisión de estos actos. Esta investigación debe regirse por los principios de independencia, imparcialidad, competencia, diligencia y acuciosidad, conducirse dentro de un plazo razonable, y estar orientada a la determinación de la verdad. Asimismo, los Estados deben garantizar que el personal de salud encargado de examinar y brindar asistencia a las mujeres sea de género femenino, así como asegurar su independencia para que puedan practicar libremente las evaluaciones necesarias³⁶⁴.
144. Por otra parte, la CIDH enfatiza la obligación estatal de reparar todo acto de violencia, tortura o malos tratos cometido contra mujeres privadas de libertad. En particular, debe garantizarse el acceso a una indemnización adecuada y a las medidas necesarias para la restitución integral de sus derechos³⁶⁵. En este escenario, en caso de embarazo producto de violencia sexual, los Estados deben eliminar todos los obstáculos que impiden el acceso de esta población a los servicios de salud sexual y salud reproductiva que requieran³⁶⁶, lo cual abarca la posibilidad de acceder a interrupciones del embarazo de manera gratuita y en condiciones seguras. Por último, los Estados tienen el deber de crear instancias y recursos judiciales idóneos y efectivos a fin de garantizar que las mujeres encarceladas víctimas de violencia tengan acceso pleno a una tutela judicial efectiva. En particular, se debe asegurar su derecho a presentar por sí o por medio de terceras personas, denuncias ante autoridades competentes, independientes e imparciales³⁶⁷. A tal fin, la CIDH recuerda que el deber estatal de proveer recursos judiciales no se limita a una disponibilidad formal, sino que tales recursos deben ser idóneos para remediar las violaciones denunciadas³⁶⁸.

4. Falta de atención a la salud con enfoque de género

145. La CIDH ha sido informada que las mujeres privadas de libertad se enfrentan a grandes obstáculos en el acceso a servicios de salud y cuidados específicos que sean respetuosos

³⁶⁴ En este sentido, ver: CIDH, Principios y Buenas Prácticas, Ppios. I y XXIII.3; CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 193; Corte IDH. Espinoza González Vs. Perú, párr. 266; Corte IDH. Caso Gutiérrez Soler Vs. Colombia. Sentencia de 12 de septiembre de 2005. Serie C No. 132, párr. 54; y, Corte IDH. Caso J. Vs. Perú, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275, párr. 347.

³⁶⁵ En este sentido, CIDH, Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes - Anexo 1 Principales estándares y recomendaciones en materia de violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes, párr. 67.

³⁶⁶ En este sentido, CIDH, Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes, párr. 210.

³⁶⁷ En este sentido, CIDH, Principios y Buenas Prácticas, Principio V.

³⁶⁸ CIDH, Informe sobre Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, párr. 5.

de su género y respondan a sus necesidades³⁶⁹. Estos desafíos se vinculan principalmente con: i) escasez de profesionales de salud especializados en patologías femeninas; ii) falta de cuidado de la higiene personal; iii) falencias en la asistencia de su salud mental; y iv) ausencia de tratamientos adecuados ante el consumo problemático de drogas. A ello se le suma la inadecuada atención a la salud de las mujeres trans.

A) Escasez de profesionales de salud especializados en patologías específicas

146. La CIDH cuenta con información sobre obstáculos que enfrentan las mujeres detenidas para ser asistidas por profesionales de salud especializados en patologías femeninas de manera oportuna y con la frecuencia requerida. En general, las prisiones carecen de profesionales especialistas en ginecología o mastología, como así tampoco cuentan con servicios de salud sexual y reproductiva³⁷⁰. En estos casos, los servicios especializados serían proveídos de manera externa³⁷¹, lo cual no sucedería con frecuencia, presentaría dilaciones e impediría la pronta atención de casos urgentes³⁷². Excepcionalmente, algunos centros femeninos contarían con una especialista en ginecología, por ejemplo, en Guatemala, Honduras y Bolivia³⁷³. En este escenario, organizaciones de la sociedad civil y organismos de derechos humanos locales han identificado que las mujeres detenidas carecen de acceso a controles médicos con la frecuencia requerida, incluso dificultando el seguimiento en casos de indicios de enfermedades graves³⁷⁴. En consecuencia, los datos indican que los desafíos para acceder a la atención de su salud de forma especializada y

³⁶⁹ Además, ver: CIDH, [Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas](#), párr. 196.

³⁷⁰ CIDH, Información aportada por representantes de Mujeres Libres de Colombia y del Colectivo Artesana de Guatemala durante la primera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad de la CIDH, 27 de abril de 2021; CIDH, Comunicado de prensa 117/22-CIDH: [preocupa el grave estado de salud de mujeres privadas de libertad en Nicaragua](#). Washington DC, 27 de mayo de 2022; Agrupación ciudadana por la despenalización del aborto en El Salvador y Programa para América Latina y el Caribe del CRR, Cuestionario de consulta - Mujeres privadas de libertad, 29 de abril de 2021, pp. 5-6; ASOPAZH y CEMH, Cuestionario de Consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, 10 de abril de 2021, p. 11; y OVIC, Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad-Cuestionario de consulta sobre mujeres privadas de libertad, 9 de abril de 2021, p. 11.

³⁷¹ En este sentido, Cladem Bolivia, et al., Aportes de la Sociedad Civil a la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad, abril de 2021, pp. 18-19.

³⁷² En este sentido, CIDH, Información aportada por representantes de Mujeres Libres de Colombia y del Colectivo Artesana de Guatemala durante la primera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad de la CIDH, 27 de abril de 2021; y, MPD, Argentina, Ref.: Cuestionario de Consulta Mujeres Privadas de Libertad, 9 de abril de 2021, p. 19.

³⁷³ En este sentido, CIDH, Información aportada por representante del Colectivo Artesana de Guatemala durante la primera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad de la CIDH, 27 de abril de 2021; Gobierno de Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, p. 12; Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de mayo de 2021, pp. 1 y 4; y Cladem Bolivia, et al., Aportes de la Sociedad Civil a la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad, abril de 2021, pp. 18-19.

³⁷⁴ Ver: CIDH, Información aportada a la CIDH por el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura de Honduras durante la primera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad, 27 de abril de 2021; CSS, Respuesta al cuestionario de consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, 10 de abril de 2021, p. 8; OVD, [Informe Mujeres privadas de la libertad en Venezuela: Las voces de las mujeres detrás de las rejas](#), 2021, p. 48; PPN, Informe de la PPN ante la Relatoría de los Derechos de las Personas Privadas de su Libertad, Abril de 2021, p. 20; y, MPD, Argentina, Cuestionario de Consulta Mujeres Privadas de Libertad, 9 de abril de 2021, p. 19.

oportuna habrían sido la causa de que mujeres padezcan de graves afectaciones a su salud, entre ellas, cáncer³⁷⁵.

147. En este sentido, la Comisión recuerda que conforme sus *Principios y Buenas Prácticas*, las mujeres privadas de libertad tienen el derecho de acceder a una atención médica especializada conforme sus características físicas y biológicas, y que responda adecuadamente a sus necesidades en materia de salud reproductiva³⁷⁶. Este derecho abarca recibir atención a su salud con enfoque de género de forma regular y oportuna, al menos en las especialidades de ginecología, mastología y, salud sexual y reproductiva. Además, implica el deber de los Estados de adoptar medidas para garantizar que profesionales de la salud especialistas en patologías femeninas y de género femenino se encuentren disponibles en las prisiones para consultas médicas con suficiente regularidad. En casos en que el servicio de salud no pueda ser prestado en los establecimientos, los Estados deben implementar acciones para asegurar el pronto y regular traslado de las mujeres encarceladas a centros de salud donde puedan recibir la asistencia adecuada a su patología.
148. De manera particular, con respecto a la atención a la salud sexual y reproductiva, la Corte IDH ha señalado que los Estados tienen la obligación reforzada de asegurar las mujeres privadas de libertad el acceso a esta atención, sin discriminación, así como adoptar las medidas conducentes para erradicar los obstáculos prácticos a la plena efectividad de este derecho. Ello incluye: i) un reconocimiento médico al ingresar al centro penitenciario realizado por parte de personal femenino, que identifique cualquier forma de violencia incluyendo la sexual que pudiera haber sufrido la mujer con anterioridad; ii) información y atención necesaria en la materia incluyendo el acceso a servicios de salud preventivos propios de su género, el acceso y la provisión gratuita de métodos anticonceptivos, la planificación reproductiva y la prevención y tratamiento de las infecciones de transmisión sexual; iii) la atención integral y oportuna para los supuestos en que hayan sido víctimas de violencia sexual, incluyendo el acceso a terapias profilácticas, anticoncepción de emergencia y atención psicosocial, y iv) en caso de corresponder, la información respecto del embarazo y el estado de salud del feto, así como sobre los controles médicos aconsejados y sus resultados. Además, todos los exámenes y procedimientos deberán satisfacer las exigencias de privacidad, confidencialidad y dignidad³⁷⁷.

³⁷⁵ En este sentido, CIDH, Información aportada a la CIDH por representante del Colectivo Artesana de Guatemala durante la primera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad, 27 de abril de 2021; y CSS, Respuesta al cuestionario de consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, 10 de abril de 2021, p. 8.

³⁷⁶ CIDH, *Principios y Buenas Prácticas*, Ppio. X.

³⁷⁷ En este sentido, Corte IDH. *Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad*, párr. 152.

B) Falta de cuidado de la higiene personal

149. La CIDH ha recibido información que da cuenta de los desafíos que enfrentan las mujeres encarceladas para acceder a elementos de higiene para el cuidado de su salud sexual y reproductiva, en particular, a toallas sanitarias en las cantidades requeridas³⁷⁸. Al respecto, en atención a lo establecido en sus *Principios y Buenas Prácticas*, la Comisión reitera que los Estados deben proveer de forma gratuita y regularmente a las mujeres detenidas, los artículos indispensables para las necesidades sanitarias propias de su género. Este derecho incluye la provisión de productos básicos de higiene personal tales como toallas higiénicas, tampones, copas menstruales y apósitos postparto, entre otros; agua para su aseo personal en tiempo, calidad y cantidad suficientes; y contenedores para desechar los elementos utilizados de forma higiénica³⁷⁹.

C) Falencias en la asistencia de su salud mental

150. La Comisión advierte que a pesar de que muchas mujeres privadas de libertad presentarían patologías de salud mental, generalmente carecen de atención médica adecuada con perspectiva de género. En particular, estudios indican que las mujeres comúnmente padecerían una mayor angustia psicológica a lo largo de sus vidas que los hombres, misma que podría vincularse con las causas o consecuencias de su encarcelamiento³⁸⁰. Según lo señalado por organismos internacionales, esta situación se ve agravada en contextos de detención puesto que las afectaciones a la salud mental son más comunes en las mujeres que en los hombres debido a la falta de atención a sus necesidades³⁸¹. Sin embargo, se presentaría una inexistencia de programas específicos con perspectiva de género que aborden la atención de la salud mental de las mujeres encarceladas. En este contexto, las mujeres con patologías de salud mental serían sometidas a aislamiento o, medicadas forzosamente o sobremedicadas³⁸². Al respecto, la CIDH recuerda que las *Reglas de Bangkok* estipulan que las mujeres encarceladas que requieren este tipo de asistencia deben tener a su disposición programas amplios de

³⁷⁸ En este sentido, CIDH, Información aportada por Corporación Humanas durante la primera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad de la CIDH, 27 de abril de 2021; Agrupación ciudadana por la despenalización del aborto en El Salvador y Programa para América Latina y el Caribe del CRR, Cuestionario de consulta - Mujeres privadas de libertad, 29 de abril de 2021, p. 1; y, OVD, Ref.: Respuestas al cuestionario de Consultas sobre Mujeres Privadas de Libertad - Estado: Venezuela, abril de 2021, p. 7.

³⁷⁹ Al respecto, CIDH, *Principios y Buenas Prácticas*, Ppio. XII.2; y Corte IDH. Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad, párr. 163. Además, la CIDH destaca la adopción de la Ley No. 2261 en Colombia, que asegura la provisión de artículos de higiene menstrual a las mujeres detenidas. Ver: Colombia, Ley No. 2261, adoptada el 19 de julio de 2022.

³⁸⁰ En este sentido, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, párr. 48; y OVIC, Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad - Cuestionario de consulta sobre mujeres privadas de libertad, 9 de abril de 2021, p. 12-3.

³⁸¹ UNODC, Manual sobre mujeres y encarcelamiento, p. 10; y Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, párr. 48.

³⁸² En este sentido, CIDH, Información aportada a la CIDH por representantes del Colectivo Artesana de Guatemala, del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura de Honduras y de Equis: Justicia para las Mujeres de México, durante la primera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad, 27 de abril de 2021; y UNODC, Manual sobre mujeres y encarcelamiento, p. 10.

atención de salud y rehabilitación individualizados, los cuales deben ser sensibles a las cuestiones de género y estar habilitados para el tratamiento de traumas³⁸³.

D) Ausencia de tratamientos adecuados ante el consumo problemático de drogas

151. La CIDH nota que a pesar de que el consumo de drogas en mujeres encarceladas es frecuente³⁸⁴, en general las prisiones de la región carecen de acceso a tratamientos y servicios de reducción de daños respetuosos del enfoque de género. En particular, a pesar de ciertos avances en el acceso a servicios de reducción de daños en Chile³⁸⁵, Colombia³⁸⁶ y Costa Rica³⁸⁷, los datos dan cuenta de una ausencia generalizada de tratamientos con enfoque de género para abordar el consumo adictivo de drogas en mujeres encarceladas en la región³⁸⁸. En el mismo sentido, la UNODC ha identificado que generalmente las mujeres detenidas tienen menos acceso que los hombres a servicios para abordar su consumo de drogas, y en caso de que tengan acceso a tratamiento, son pocos los que ofrecen servicios especializados para mujeres³⁸⁹. Además, según el IDPC, con frecuencia los tratamientos disponibles son diseñados, implementados y evaluados sin la participación de mujeres, y se basan mayormente en la abstinencia³⁹⁰. Lo anterior, a

³⁸³ ONU, Reglas de Bangkok, Regla 12.

³⁸⁴ Por ejemplo, en Argentina, el 33% de las mujeres encarceladas en centros federales presentan consumo problemático de drogas ilícitas; en Bolivia, cerca del 25%; en Canadá, el 80% tendría un historial de uso de drogas; y, en Paraguay, cerca del 50% presentan trastornos por el uso de sustancias. En este sentido, PPN, Argentina, Informe de la PPN ante la Relatoría de los Derechos de las Personas Privadas de su Libertad CIDH, Abril de 2021, p. 28; Cladem Bolivia, et al., Aportes de la Sociedad Civil a la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad, abril de 2021, pp. 2 y 19; Canadian HIV/AIDS Legal Network, Women deprived of liberty due to drug-related offences in Canada, 1 de octubre de 2018, p. 1; y Gobierno de Paraguay, Nota Diplomática No. 495-21/MMP/OEA, 27 de abril de 2021, p. 1.

³⁸⁵ En Chile, las mujeres encarceladas que cumplen ciertos requisitos tendrían acceso a tratamiento especializado en el Centro Penitenciario Femenino de Santiago. Al respecto, OVIC, Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad-Cuestionario de consulta sobre mujeres privadas de libertad, 9 de abril de 2021, p. 13.

³⁸⁶ En Colombia, la Cárcel y Penitenciaría de Alta y Mediana Seguridad para Mujeres de Bogotá cuenta con una “Comunidad Terapéutica”, cuyo objetivo es promover un cambio en su estilo de vida, el desarrollo de sus capacidades laborales, y de valores sociales. En este sentido, Gobierno de Colombia, Nota Diplomática No. MPC/OEA No. 530-2021, 12 de abril de 2021, p. 25.

³⁸⁷ En Costa Rica, a través del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia y del Instituto Nacional de las Mujeres, se realiza un abordaje al consumo problemático de drogas en mujeres en procesos penales, quienes serían incluidas en procesos grupales de atención. Además, se habría avanzado en la capacitación del personal desde el enfoque de reducción de daños. Ver, Gobierno de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, pp. 16, 28-29.

³⁸⁸ CIDH, Información aportada a la CIDH por representante del Colectivo Artesana de Guatemala y una profesora investigadora de la Universidad Autónoma de Chiapas durante la primera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad, 27 de abril de 2021.

Por otra parte, si bien la Comisión recibió información sobre Argentina, Colombia y Guatemala que da cuenta de la existencia de tratamientos por consumo de drogas, la CIDH advierte que estos serían dirigidos a la población penitenciaria general y no contemplarían las necesidades específicas de las mujeres. En este sentido: Gobierno de Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 8; Procuración Penitenciaria de la Nación, Argentina, Informe de la PPN ante la Relatoría de los Derechos de las Personas Privadas de su Libertad CIDH, Abril de 2021, pp. 29-31; Gobierno de Colombia, Nota Diplomática No. MPC/OEA No. 530-2021, 12 de abril de 2021, p. 12; y Gobierno de Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, pp. 12-13.

³⁸⁹ En este sentido, UNODC, Manual sobre mujeres y encarcelamiento, p. 13; y, UNODC, “Women and Drugs. Drug use, drug supply and their consequences”, p. 36.

³⁹⁰ IDPC, Leyes punitivas de drogas: 10 años socavando las Reglas de Bangkok, p. 14.

pesar de la existencia de tratamientos enfocados en la reducción de daños que contemplan otras alternativas de atención.

152. En esta materia, partiendo de lo establecido en las *Reglas de Bangkok*, la CIDH enfatiza que los Estados deben garantizar programas de tratamiento especializado para las mujeres encarceladas consumidoras de drogas³⁹¹, que sean voluntarios y respetuosos del enfoque de género, y estén orientados a la reducción de daños y rehabilitación. En este sentido, a partir de las recomendaciones adoptadas por los Estados en el marco del Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS) celebrado en 2016³⁹², la Comisión llama a los Estados a incluir entre las acciones y programas nacionales de tratamiento, atención, recuperación y rehabilitación de personas consumidoras, medidas destinadas a reducir al mínimo las consecuencias adversas del uso indebido de drogas que incorporen, entre otros, programas de terapia asistida por medicación, programas relacionados con el equipo de inyección, y la terapia antirretroviral; mismos que deben contemplar una perspectiva de género durante todo el tratamiento.

E) Inadecuada atención a la salud de las mujeres trans

153. La Comisión observa que a causa de una falta de perspectiva de género y diversidad en las prisiones de la región, en general, la atención médica brindada a las mujeres trans continúa sin responder a sus necesidades específicas. En particular, identifica los siguientes desafíos: i) ausencia de profesionales de la salud con formación específica, por ejemplo en endocrinología; ii) exigencia de autorización para acceder a tratamientos hormonales y modificaciones; iii) escasez de recursos para proveer servicios especializados, por ejemplo, medicamentos hormonales; iv) falta de implementación de protocolos que faciliten el acceso a prisión de medicinas para estos tratamientos, lo cual provoca el rechazo de su ingreso; y, v) ausencia de controles médicos periódicos. Lo anterior resultaría en que las mujeres trans se vean impedidas de acceder a tratamientos hormonales de transición en condiciones seguras, dar continuidad a aquellos ya iniciados, y recibir cuidados adecuados en seguimiento a cirugías de reafirmación de género³⁹³.

³⁹¹ ONU, *Reglas de Bangkok*, Regla 15.

³⁹² En este sentido, ver: UNDOC, *Documento final del Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS) celebrado en 2016*, Trigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General celebrado en Nueva York del 19 al 21 de abril de 2016, julio de 2016, p. 12.

³⁹³ En este sentido, ver: CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 34; CIDH, Información aportada a la CIDH por mujeres trans que recuperaron su libertad de Brasil, El Salvador, Guatemala y México durante una reunión, 13 de octubre de 2021; WOLA, et al., *Respuesta regional al cuestionario de Consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad*, 2021, 23 de abril de 2021, p. 15; Asociación para la Prevención de la Tortura, *Hacia la efectiva protección de las personas LGBTI privadas de libertad: Guía de Monitoreo*, 2019, p. 102; y CSS, *Respuesta al cuestionario de consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, Colombia*, 10 de abril de 2021, p. 9. Además, ver: Red de Litigantes LGBT de las Américas y la Coalición LGBTTTTI y de trabajadores sexuales con trabajo ante la OEA, *Cuestionario – Mujeres Privadas de Libertad - Aporte de la Red de Litigantes LGBT de las Américas y la Coalición LGBTTTTI + TS con trabajo ante la OEA, Colombia*, 9 de abril de 2021, pp. 38-40.

154. En atención a ello, la CIDH reitera que el disfrute del más alto nivel de salud impone la obligación de ofrecer a este grupo el acceso a servicios de atención para que puedan llevar a cabo o continuar procesos de transición accesibles, despatologizados, sin discriminación y libres de violencia. Igualmente, los Estados deben remover los obstáculos administrativos innecesarios o requisitos patologizantes que dificulten a las mujeres trans emprender procesos de transición o reafirmación de género³⁹⁴. En la misma línea, en su Opinión Consultiva No. OC-29/22, la Corte Interamericana señaló que en cumplimiento del deber internacional de reconocer la identidad de género de toda persona, los Estados tienen la obligación de garantizar aquellos tratamientos médicos que sean necesarios para que las personas trans puedan adecuar su corporalidad, incluyendo su genitalidad, a su identidad de género auto-percibida. Ello, en la medida en que dichos servicios se encuentren disponibles para la comunidad³⁹⁵.

C. Grupos en especial situación de riesgo

1. Mujeres embarazadas, en periodo de posparto y lactantes

155. La Comisión ha advertido que a las afectaciones que enfrentan las mujeres privadas de libertad, se le adicionan los desafíos que enfrentan algunos grupos de mujeres en especial situación de vulnerabilidad, quienes son más susceptibles de ser objeto de una discriminación indirecta en atención a los mayores riesgos e impactos diferenciados que padecen durante el encarcelamiento. Entre estos grupos se encuentran las mujeres privadas de libertad embarazadas, en periodo de posparto, y lactantes. En términos generales, el trato que reciben estos grupos es prácticamente el mismo que el se brinda a las demás mujeres encarceladas. En consecuencia, a las carencias y dificultades generales que enfrentan las mujeres en prisión, se añaden las propias de su condición. En este sentido, la falta de un enfoque diferenciado que atienda a su condición particular las puede colocar en una situación que atenta en contra de su vida e integridad, y les impide el goce de sus derechos. En particular, la CIDH nota que las afectaciones principales que enfrentan las mujeres detenidas embarazadas, en periodo de posparto y lactantes se vinculan con: i) escasez de programas y espacios adecuados; ii) deficiente atención de su salud pre y post natal; iii) inadecuada alimentación; y iv) empleo de medios de coerción. Sumado a ello, las mujeres embarazadas se enfrentan a la falta de acceso a una vestimenta adecuada, y a desafíos vinculados con la labor de parto³⁹⁶.

³⁹⁴ En este sentido, CIDH, Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrs. 67 y 73. Además, ver: Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género (Principios de Yogyakarta), marzo 2007, Principio 17.G.

³⁹⁵ Corte IDH. Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad, párr. 268.

³⁹⁶ En este sentido, CIDH, Solicitud de Opinión Consultiva, párrs. 17, 22, 26. Además, MPD, Argentina, Ref.: Cuestionario de Consulta Mujeres Privadas de Libertad, 9 de abril de 2021, p. 22; y PPN, Argentina, Informe de la PPN ante la Relatoría de los Derechos de las Personas Privadas de su Libertad CIDH, Abril de 2021, pp. 23-24.

A) Escasez de programas y espacios adecuados

156. La Comisión observa que a pesar de las medidas adoptadas para el tratamiento de estos grupos de mujeres, aquellas continúan enfrentándose a diversas afectaciones que pueden poner en riesgo su vida, el bienestar fetal y sus bebés por causa de la escasez de programas y espacios adecuados que consideren sus necesidades especiales. En particular, la CIDH toma nota de las medidas adoptadas por algunos Estados de la región vinculadas con su tratamiento, atención integral y cuidado de la salud. Entre ellas, valora y destaca las siguientes: i) leyes en materia de tratamiento a mujeres detenidas embarazadas y en período de posparto en el estado de Massachusetts de Estados Unidos³⁹⁷ y en Brasil³⁹⁸; ii) disposiciones que garantizan la atención a la salud de mujeres embarazadas y en período de posparto, y de los bebés en Brasil³⁹⁹; iii) normativa que establece que los partos deben ser realizados en servicios de maternidad en Argentina⁴⁰⁰; iv) protocolos penitenciarios para la atención de mujeres embarazadas en Argentina⁴⁰¹; v) convenios administrativos entre diversos organismos para la atención integral de mujeres embarazadas y lactantes en Colombia⁴⁰²; vi) resoluciones que regulan el traslado y custodia de mujeres embarazadas en Chile⁴⁰³; vii) programas de entrega de bonos a mujeres embarazadas que incluyen subsidio de lactancia en Bolivia⁴⁰⁴; y viii) destino de

³⁹⁷ Estados Unidos - Massachusetts, Massachusetts General Laws chapter 127 § 118: Pregnant and postpartum inmates; standards of care; use of restraints, adoptada el 15 de mayo de 2014.

³⁹⁸ Brasil, Ley No. 14.326, adoptada el 12 de abril de 2022.

³⁹⁹ Brasil, Ley No. 14.326, adoptada el 12 de abril de 2022.

⁴⁰⁰ Argentina, Ley No. 24.660 de Ejecución de la pena privativa de la libertad, adoptada el 19 de junio de 1996, artículo 192.

⁴⁰¹ En Argentina, en 2015, en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal se adoptaron el “Protocolo de asistencia obstétrica diagnóstico de embarazo” y el “Protocolo de asistencia obstétrica- atención de la mujer embarazada”. En este sentido, Gobierno de Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 6.

⁴⁰² En particular, el convenio interadministrativo No. 001/21 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), establece los siguientes deberes: i) proporcionar alimentación específica; ii) brindar complemento alimentario en los Establecimientos donde funciona el programa Desarrollo Infantil; iii) dar formación para fortalecer el vínculo entre madres e hijos, cuidados especiales, y promoción de la lactancia materna; y iv) educar sobre salud sexual y reproductiva. En este sentido, Gobierno de Colombia, Nota Diplomática No. MPC/OEA No. 530-2021, 12 de abril de 2021, p. 13.

⁴⁰³ En particular, la Resolución Exenta No. 11.354 en materia de traslados y custodia dispone que: i) las mujeres embarazadas deben ser trasladadas en vehículos distintos a los utilizados en las salidas de personas encarceladas; ii) no se aplicarán medios de coerción desde que se certifica el embarazo y hasta el alta médica; y iii) la custodia directa deberá realizarse exclusivamente por funcionarias. En este sentido, ver: Chile, Resolución Exenta No. 11.354, aprobada el 30 de diciembre de 2016.

⁴⁰⁴ Gobierno de Bolivia, Nota Diplomática No. MPB-OEA-NV116-21, 1 de junio de 2021, p. 9.

secciones específicas para mujeres embarazadas o en período de posparto en determinados centros de detención de Costa Rica⁴⁰⁵, Honduras⁴⁰⁶ y Nicaragua⁴⁰⁷.

157. Sin embargo, a partir de información disponible, la CIDH advierte generalmente los sistemas penitenciarios de la región carecen de programas enfocados en la atención comprensiva de las necesidades de estos grupos de mujeres, pues solo ciertos de los Estados toman en consideración algunas de sus necesidades especialmente vinculadas con la atención de su salud. Igualmente, se presenta una ausencia generalizada de espacios adecuados destinados exclusivamente a la ubicación de las mujeres encarceladas que atraviesan un embarazo o en período de posparto, y la falta de espacios apropiados para lactar⁴⁰⁸.
158. En atención a ello, recuerda que a fin de garantizar que las mujeres embarazadas, en periodo de posparto y lactantes no se enfrenten a discriminación y violencia en el disfrute de sus derechos a la vida, integridad personal, información y familia, los Estados deben adoptar políticas penitenciarias e implementar acciones que respondan a sus condiciones especiales y reaccionar con flexibilidad ante sus necesidades⁴⁰⁹. Esta obligación abarca: i) establecer programas apropiados que consideren sus necesidades físicas, nutricionales, de salud, sanitarias, psicológicas, sociales, parentales y jurídicas específicas⁴¹⁰; y ii) destinar recursos apropiados e instalaciones especiales para el tratamiento de esta población antes y después del parto⁴¹¹, incluyendo espacios adecuados, limpios, cómodos y privados para la lactancia materna que cuenten con provisión contigua de agua segura⁴¹².
159. Respecto de las instalaciones, en su Opinión Consultiva No. OC-29/22, la Corte Interamericana señaló que resulta necesario que los Estados regulen e implementen en la

⁴⁰⁵ En Costa Rica, las mujeres embarazadas a partir de los siete meses de gestación (o antes en caso de recomendación médica) y las mujeres que conviven con sus hijos e hijas en prisión, se alojan en el Módulo materno infantil ubicado en el centro “CAI Vilma Curling”. En este sentido, Gobierno de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 14.

⁴⁰⁶ En Honduras, la Penitenciaría Nacional Femenina de Adaptación Social (PNFAS) cuenta con espacios específicos a los que pueden acceder las mujeres desde que su embarazo es confirmado. Estos incluyen las salas cuna, de estimulación temprana y de recreación. En este sentido, Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de mayo de 2021, pp. 4-5.

⁴⁰⁷ En Nicaragua, el Establecimiento Penitenciario de Bluefields cuenta con un área especial de maternidad destinado a mujeres embarazadas, en posparto y lactantes. En este sentido, Gobierno de Nicaragua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, p. 14.

⁴⁰⁸ En este sentido, ver CIDH, Información aportada a la CIDH por mujeres que recuperaron su libertad de Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y México durante una reunión técnica, 14 de octubre de 2021; y OVD, Ref.: Respuestas al cuestionario de Consultas sobre Mujeres Privadas de Libertad - Estado: Venezuela, abril de 2021, p. 8.

⁴⁰⁹ En este sentido, CIDH, Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr. 18.

⁴¹⁰ En este sentido, ver: CIDH, Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr. 26; ONU, Reglas de Bangkok, Regla 42.3; y UNODC, Manual sobre mujeres y encarcelamiento, p. 85.

⁴¹¹ En este sentido, CIDH, Principios y Buenas Prácticas, Principios X y XII; y ONU, Reglas Mandela, Reglas 23 (1) y 28.

⁴¹² En este sentido, ver UNODC, Manual sobre mujeres y encarcelamiento, p. 84; y Unicef México, Publicaciones de lactancia materna - ¿Por qué es importante proteger la lactancia materna en los albergues?, 2021.

práctica espacios de alojamiento diferenciados y adaptados a las necesidades de mujeres embarazadas, en período de posparto y lactancia, así como cuando son cuidadoras principales con sus hijos viviendo en prisión, que también les permita acceder a las actividades que ofrece el establecimiento penitenciario, en cuanto al trabajo remunerado que prevea labores y horarios diferenciados, a la formación educativa, y las actividades culturales, deportivas y de recreación⁴¹³.

B) Deficiente atención de su salud

160. Existe un consenso general entre diversas fuentes que indica que la atención en salud no es especializada tanto durante la gestación ni con posterioridad al parto, o que la misma resultaría inadecuada y escasa. En efecto, la atención a mujeres embarazadas se caracterizaría por: i) escasos controles médicos prenatales; ii) ausencia de tratamiento especializado para tratar las complicaciones asociadas con el embarazo; iii) falta de estandarización del cuidado en las diferentes cárceles; y iv) desafíos en la garantía de su derecho a ser informadas sobre su estado. Sumado a ello, en el caso de las mujeres en posparto, la atención a su salud mental sería negligente, y no se tomarían en consideración las necesidades relacionadas con la separación de las madres de sus bebés recién nacidos, lo que en ocasiones ocurre entre las 24 y 72 horas después del parto⁴¹⁴.
161. Al respecto, la CIDH ha manifestado su preocupación ante el hecho de que al momento de la detención, en muchas ocasiones, las mujeres gestantes no han contado previamente con atención prenatal y, por lo tanto, necesitarían de una atención especializada para avanzar en su gestación de manera segura. Además, existe una alta posibilidad de que los embarazos sean de alto riesgo, en atención no sólo a las condiciones propias de encarcelamiento, sino también tomando en cuenta la situación de exclusión en que suelen encontrarse las mujeres sometidas a proceso por el sistema de justicia penal. En este sentido, la CIDH ha considerado que la falta de una oportuna y adecuada atención especializada para prevenir y tratar las complicaciones derivadas del embarazo, puede tener graves consecuencias que ponen en riesgo la vida de la madre y el bienestar fetal, tales como riesgo de abortos espontáneos, muerte fetal, y embarazos ectópicos⁴¹⁵.

⁴¹³ Corte IDH. Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad, párr. 139.

⁴¹⁴ CIDH, Solicitud de Opinión Consultiva, párrs. 22-23. Además, CSS, Respuesta al cuestionario de consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, Colombia, 10 de abril de 2021, pp. 9-10; MPD, Argentina, Ref.: Cuestionario de Consulta Mujeres Privadas de Libertad, 9 de abril de 2021, p. 22; PPN, Argentina, Informe de la PPN ante la Relatoría de los Derechos de las Personas Privadas de su Libertad CIDH, Abril de 2021, pp. 23-24; OVIC, Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad-Cuestionario de consulta sobre mujeres privadas de libertad, 9 de abril de 2021, p. 12; Agrupación ciudadana por la despenalización del aborto en El Salvador y Programa para América Latina y el Caribe del CRR, Cuestionario de consulta - Mujeres privadas de libertad, 29 de abril de 2021, p. 5. Sobre la separación de madres de sus bebés recién nacidos, ver la subsección “Separación de sus hijas e hijos y pérdida de vínculos familiares” del Cap. II.

⁴¹⁵ CIDH, Solicitud de Opinión Consultiva, párr. 24. Además, ver: Vera Institute of Justice, Overlooked: Women and Jails in an Era of Reform, 2016.

De acuerdo con Planned Parenthood, el embarazo ectópico es lo que sucede cuando el embarazo avanza fuera del útero, generalmente, en las trompas de Falopio. En este sentido, Planned Parenthood, Embarazo ectópico, 2019.

162. En atención a lo señalado, la Comisión enfatiza que las mujeres privadas de libertad embarazadas, en posparto y lactantes tienen derecho a recibir atención pre y posnatal adecuadas. En específico, las obligaciones estatales deben enfocarse en proveer atención médica especializada que responda a las necesidades derivadas de su estado, la cual debe ser prestada por personal médico calificado en el lugar de detención y equiparable al cuidado que recibirían en la comunidad. En caso de que ello no sea posible, se debe garantizar el acceso frecuente a centros de salud de la comunidad. Sumado a ello, dicha atención debe ser prestada durante todo el embarazo, desde el momento en que se toma conocimiento del mismo.
163. Respecto de las mujeres en posparto, además, los Estados deben garantizar la realización de evaluaciones para identificar depresión y, en este caso, brindar la atención requerida⁴¹⁶. En adición, las mujeres embarazadas, en período de posparto y lactantes tienen derecho a recibir información por escrito y de manera accesible respecto de su condición especial y estado de salud propio, del feto, y de sus hijas e hijos. Ello debe incluir asesoramiento sobre salud, dieta, cuidados antes y después del parto, evaluaciones médicas, trabajo de parto, y acceso a atención médica con posterioridad a su liberación⁴¹⁷, el cual según las *Reglas de Bangkok*, debe ser brindado en el marco de un programa elaborado y supervisado por personal médico⁴¹⁸.

C) Inadecuada alimentación

164. Según la información disponible por la CIDH, es frecuente que la provisión de alimentos resulte inadecuada y se presente una insuficiencia de los requerimientos nutricionales propios de la condición de las mujeres embarazadas, lactantes y en período de posparto, así como una escasa cantidad de alimentos. Esta situación preocupa a la CIDH dado que la inadecuada alimentación puede perjudicar la salud de las mujeres, el bienestar fetal y la salud de las y los bebés lactantes, así como puede afectar la capacidad de las mujeres de lactar⁴¹⁹. Sobre este particular, la CIDH ha destacado que las obligaciones estatales se enfocan en elaboración y supervisión de la dieta alimentaria, asesoramiento sobre

⁴¹⁶ En este sentido, CIDH, *Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 25. Además, al respecto, la CIDH destaca la legislación del estado de Massachusetts que contiene una disposición en este sentido. Ver: *Massachusetts General Laws chapter 127 § 118: Pregnant and postpartum inmates; standards of care; use of restraints*. Effective: May 15, 2014.

⁴¹⁷ En este sentido, CIDH, *Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 32. Al respecto, resalta la normativa de Massachusetts que estipula que previo a la liberación de mujeres embarazadas, el personal médico del centro deberá proveer asesoría para asegurar la continuidad de la atención prenatal. Ver: *Massachusetts, Massachusetts General Laws chapter 127 § 118: Pregnant and postpartum inmates; standards of care; use of restraints*, adoptada el 15 de mayo de 2014. Además, ver: Corte IDH. *Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad*, párr. 152.

⁴¹⁸ ONU, *Reglas de Bangkok*, Regla 48.

⁴¹⁹ En este sentido, CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párrs. 22 y 27. Además, ver: CIDH, Información aportada a la CIDH por Fundación Construir de Bolivia durante la primera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad, 27 de abril de 2021; y Relatora Especial sobre la violencia, Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, párr. 52.

alimentación, y almacenaje de alimentos, así como existen deberes relacionados con la forma, cantidad y tipo de alimentación⁴²⁰.

165. Al respecto, las *Reglas de Bangkok* señalan que la dieta de las mujeres embarazadas y lactantes será elaborada y supervisada en el marco de un programa a cargo de personal de la salud, y que deberán recibir asesoramiento sobre su alimentación por un médico de la prisión debidamente calificado. Sumado a ello, apuntan a que los alimentos deberán suministrarse de manera gratuita, suficiente y puntual, y en un espacio sano donde se tenga la posibilidad de realizar ejercicios físicos⁴²¹. En relación con el tipo de alimentos y su almacenamiento, la UNODC indica que los alimentos deben incluir leche, productos altos en proteína y cantidades adecuadas de fruta y vegetales, con lo cual, deben realizarse arreglos en las cárceles para almacenar dichos productos adecuadamente⁴²².

D) Empleo de medios de coerción

166. La Comisión nota con preocupación que es usual que los medios de coerción sean empleados en perjuicio de mujeres embarazadas y en período de posparto durante los traslados para visitas externas, así como al momento del parto e inmediatamente después, mediante su sujeción a la cama del hospital. Ello, a pesar de la existencia de buenas prácticas en la materia consistentes en: i) prohibición de medios de coerción, ii) falta de empleo en la práctica, y iii) utilización de estos medios de forma transitoria y excepcional en caso de que la mujer atente contra su integridad física o la de otras personas⁴²³. Al respecto, la CIDH ha considerado que la práctica de esposar a una mujer embarazada conlleva el riesgo de lesiones tanto para ella como para el feto, por ejemplo, a través de caídas, niveles peligrosos de presión arterial y, obstaculización de la circulación y del movimiento fetal, sumado a que los grilletes pueden interferir con las evaluaciones y cuidados médicos⁴²⁴.
167. En esta línea, las *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos* (en adelante “Reglas Mandela”) y las *Reglas de Bangkok* establecen que los Estados deberán abstenerse de utilizar medios de coerción física cuando las mujeres estén por parir, durante el parto, y en el periodo inmediatamente posterior al mismo⁴²⁵.

⁴²⁰ CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 21.

⁴²¹ ONU, *Reglas de Bangkok*, Regla 48.

⁴²² En este sentido, UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, p. 85.

⁴²³ En este sentido, ver: CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párrs. 25 y 27. Además, Relatora Especial sobre la violencia, Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, párr. 52; UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, p. 19; y Dejusticia, *Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento: una Guía para la Reforma de Políticas en Colombia*, 2016. Citado en CICR, Pontificia Universidad Javeriana y CIDE, *Mujeres y prisión en Colombia. Desafíos para la política criminal desde un enfoque de género*, 2018, p. 91.

⁴²⁴ CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párr. 25. Además, ver The Prison Birth Project and Prisoners’ Legal Services of Massachusetts, *Breaking Promises: Violations Of The Massachusetts Pregnancy Standards & Anti-Shackling Law*, 2016, p. 4.

⁴²⁵ ONU, *Reglas Mandela*, Regla 48.2, y ONU, *Reglas de Bangkok*, Regla 24.

Igualmente, la Corte IDH considerado que resulta imperativo que los Estados, a través de la adopción de las medidas pertinentes de carácter legislativo o de cualquier otra índole, erradiquen el uso de medidas de sujeción o inmovilización respecto de mujeres privadas de libertad que se encuentran próximas al parto, en trabajo de parto, o que hayan dado a luz recientemente⁴²⁶.

E) Afectaciones adicionales que enfrentan las mujeres embarazadas

168. La Comisión advierte que además de las afectaciones señaladas, las mujeres embarazadas privadas de libertad se enfrentan a: i) falta de acceso a una vestimenta adecuada, y ii) desafíos vinculados con la labor de parto. En particular, sobre su vestimenta, la información recabada indica que los Estados no proveen vestimenta adecuada a las mujeres embarazadas, sino que su acceso dependería de la ayuda de sus familias y personas cercanas. Sobre este particular, la CIDH ha considerado que la falta de vestimenta adecuada para las mujeres embarazadas detenidas puede constituir una posible vulneración a sus derechos contenidos en los artículos 4 y 5 de la CADH, considerando que la falta de vestimenta colocaría a las mujeres en mayor riesgo de caídas y tropiezos que pudieran lastimarlas a ellas o al feto. En atención a ello, los Estados deben proveer a las mujeres embarazadas con vestimenta adecuada a su condición de gestantes, que minimicen accidentes y riesgos de tropezar y caerse⁴²⁷.
169. Por otra parte, la Comisión ha identificado que las mujeres encarceladas que entran en labor de parto enfrentan diversas dificultades que representan un riesgo para su vida e integridad, y también para la de sus hijas e hijos. Entre ellas, destacan: i) ausencia de reconocimiento por el personal penitenciario cuando comienza el trabajo de parto, debido a la falta de capacitación del mismo; ii) parir en las cárceles -incluso en las mismas celdas- en condiciones antihigiénicas y sin asistencia especializada; iii) utilización de grilletes, al ser encadenadas a la cama de hospital, durante su traslado al hospital para el parto y mientras este ocurre, a pesar de las graves complicaciones que ello puede ocasionar al limitar el movimiento de la mujer, por ejemplo hemorragias o disminución del pulso cardíaco fetal; iv) dificultades para que puedan ser acompañadas por personas de su confianza antes, durante y después del parto; y, v) ausencia de protocolos que establezcan

⁴²⁶ Corte IDH. Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad, párr. 147.

⁴²⁷ En este sentido, CIDH, Solicitud de Opinión Consultiva, párrs. 22 y 26; y CIDH, Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr. 27. De manera similar, ver: Corte IDH. Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad, párr. 164. Además, ver The Prison Birth Project and Prisoners' Legal Services of Massachusetts, Breaking Promises: Violations Of The Massachusetts Pregnancy Standards & Anti-Shackling Law, 2016, p. 2.

el actuar de las autoridades cuando las mujeres entran en trabajo⁴²⁸. Al respecto, la CIDH recuerda que sus *Principios y Buenas Prácticas*, así como otros instrumentos internacionales, apuntan que el parto no deberá tener lugar dentro de los lugares de privación de libertad, sino en hospitales o establecimientos civiles destinados para ello. Además, los Estados no deberán registrar en la partida de nacimiento que el nacimiento ocurrió al interior de un centro de detención⁴²⁹.

2. Niñas y niños que viven en centros de detención con sus madres

170. La Comisión observa que la protección del derecho a la familia de las niñas y niños en contextos de privación de la libertad de sus referentes adultos sigue siendo un desafío importante para los Estados de la región. Sin perjuicio de las políticas que permiten su permanencia junto a sus madres y de las buenas prácticas implementadas por los Estados para garantizar sus derechos, las deplorables condiciones de detención que caracterizan las cárceles de la región someten a este grupo a un ambiente inadecuado para su desarrollo⁴³⁰. En particular, la CIDH valora las prácticas adoptadas por algunos Estados, entre las que resaltan: i) establecimiento de espacios específicos o guarderías, por ejemplo en Guatemala y Honduras, entre otros países⁴³¹; ii) implementación de programas para fomentar su cuidado, crianza y desarrollo⁴³²; iii) salidas a la comunidad⁴³³; iv) destino de habitaciones individuales para el alojamiento exclusivo de madres e hijos⁴³⁴; v)

⁴²⁸ CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párr. 26. En este sentido, ver: Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, *Informe "Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres"*, párr. 57; UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, 2014, pp. 19-20; CIDH, Información aportada a la CIDH por representante del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura de Honduras, 27 de abril de 2021; MPD, Argentina, Ref.: Cuestionario de Consulta Mujeres Privadas de Libertad, 9 de abril de 2021, p. 22; Procuración PPN, Argentina, Informe de la PPN ante la Relatoría de los Derechos de las Personas Privadas de su Libertad CIDH, Abril de 2021, pp. 23-24; y OVIC, Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad-Cuestionario de consulta sobre mujeres privadas de libertad, 9 de abril de 2021, p. 12. Al respecto, la CIDH destaca el caso de Tammy Jackson –mujer con discapacidad y en aislamiento– detenida en la cárcel North Broward Bureau, en Florida, Estados Unidos. Según la Defensa Pública del condado, el 10 de abril de 2019, la señora Jackson se encontraba en celda de aislamiento cuando solicitó asistencia médica debido a las contracciones que presentaba. Aproximadamente siete horas después de su llamado, y sin contar con la asistencia médica requerida, dio a luz a una niña. Ver: CIDH, *Informe Anual. Capítulo IV. A "Desarrollo de los derechos humanos en la región"*, 2019, párr. 285.

⁴²⁹ CIDH, *Principios y Buenas Prácticas*, Principio X; y ONU, *Reglas Mandela*, Regla 28. Además, ver: Corte IDH. *Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad*, párr. 156.

⁴³⁰ En este sentido, CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párrs. 47- 48.

⁴³¹ Ver, Gobierno de Guatemala, Nota Diplomática No. NV-OEA-MI-No. 161-2022, 4 de agosto de 2022, p. 5; Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de mayo de 2021, pp. 5 y 9; Gobierno de Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 11; OVIC, Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad-Cuestionario de consulta sobre mujeres privadas de libertad, 9 de abril de 2021, p. 16; Gobierno de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 14; y, Gobierno de México, Nota Diplomática No. OEA1121, 12 de abril de 2021, p. 15.

⁴³² Al respecto, Gobierno de Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, pp. 7-9; OVIC, Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad-Cuestionario de consulta sobre mujeres privadas de libertad, 9 de abril de 2021, p. 17; Gobierno de Colombia, Nota Diplomática No. MPC/OEA No. 530-2021, 12 de abril de 2021; Gobierno de Uruguay, Nota Diplomática No. 041/2021 - Anexo 2, 20 de abril de 2021, p. 13.

⁴³³ Ver, PPN, Argentina, Informe de la PPN ante la Relatoría de los Derechos de las Personas Privadas de su Libertad CIDH, Abril de 2021, p. 39; y Gobierno de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 20.

⁴³⁴ En este sentido, Gobierno de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 14.

traslados de niños a centros educativos en la comunidad⁴³⁵; vi) programas educativos en prisión, por ejemplo en Guatemala⁴³⁶; vii) beneficios asistenciales de la seguridad social a las mujeres que viven en prisión con sus hijos⁴³⁷; y viii) acciones para preparar a estas niños para el egreso del establecimiento⁴³⁸.

171. Sin embargo, la Comisión advierte que se presenta una falta de consideración su situación de riesgo por las autoridades, vinculada con el hecho de que representan un grupo muy pequeño en las cárceles de la región -cerca del 4% de las personas que viven en prisiones o secciones femeninas⁴³⁹-. Ello se traduce en la ausencia de políticas penitenciarias respetuosas de un enfoque diferenciado en atención a su edad, y deriva en múltiples afectaciones a sus derechos. En particular, dichas afectaciones se relacionan con: i) sometimiento a procedimientos sobre ingreso y permanencia contrarios a su interés; ii) obstáculos para la convivencia familiar con su progenitor fuera de prisión; iii) barreras para la integración comunitaria y establecimiento de vínculos con el exterior; iv) riesgos para su salud; v) alimentación inadecuada; vi) desafíos en el acceso a la educación; y vii) obstáculos para su desarrollo integral⁴⁴⁰.
172. Al respecto, la Comisión recuerda que los Estados están obligados a adoptar todas las medidas necesarias que permitan a las madres privadas de libertad ejercer el cuidado y la crianza de sus hijas e hijos en contextos de detención. Ello incluye la implementación de acciones que: i) fomenten el apego y las habilidades parentales de cuidado; ii) destinen espacios dentro de las prisiones para que pasen el tiempo juntos, que abarquen áreas de cocina, educación, recreación y juego; y, iii) faciliten su integración a la comunidad en

⁴³⁵ En este sentido, Gobierno de Uruguay, Nota Diplomática No. 041/2021 - Anexo 2, p. 13.

⁴³⁶ En este sentido, Gobierno de Guatemala, Nota Diplomática No. NV-OEA-MI-No. 161-2022, 4 de agosto de 2022, p. 4.

⁴³⁷ En este sentido, ver Corte Suprema de Justicia de la Nación, Argentina. Internas de la Unidad n° 31 SPF y otros s/ habeas corpus. FLP 58330/2014/1/1/RH1. Sentencia de 11 de febrero de 2020.

⁴³⁸ En este sentido, PPN, Argentina, Informe de la PPN ante la Relatoría de los Derechos de las Personas Privadas de su Libertad, Abril de 2021, p. 37.

⁴³⁹ La CIDH llega a este porcentaje a partir de datos oficiales que indican que en Argentina, frente a una población penitenciaria femenina de 684 mujeres en establecimientos federales, se alojan cinco niños. En Brasil, 36.999 mujeres, y 1.850 niños. En Bolivia, 1.100 mujeres, y 85 niños. En Colombia, 6.920 mujeres, y 51 niños. En Costa Rica, 536 mujeres, y 12 niños. En El Salvador, 2.852 mujeres, y 88 niños. En Guatemala, 2.814 mujeres, y 125 niños. En Honduras, 1.177 mujeres, y 84 niños. En México, 12.253 mujeres, y 362 niños. En Nicaragua, 503 mujeres en el Sistema Penitenciario, y tres niñas. En Paraguay, 737 mujeres, y 19 niños. En Uruguay, 873 mujeres, y 48 niños. En este sentido, Gobierno de Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, pp. 1-10; Gobierno de Brasil, Nota Diplomática No. 120, 9 de abril de 2021, pp. 3-9; Gobierno de Bolivia, Nota Diplomática No. MPB-OEA-NV116-21, 1 de junio de 2021, pp. 1 y 9; Gobierno de Colombia, Nota Diplomática No. MPC/OEA No. 530-2021, 12 de abril de 2021, pp. 1 y 14; Gobierno de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, pp. 1-18; Gobierno de El Salvador, Nota Diplomática No. MPOEA-OEA-106/2021, 21 de septiembre de 2021, pp. 1 y 7; Gobierno de Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, pp. 1 y 14; Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de mayo de 2021, pp. 1 y 8; Gobierno de México, Nota Diplomática No. OEA1121, 12 de abril de 2021, pp. 1 y 14; Gobierno de Nicaragua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, pp. 4 y 22; Gobierno de Paraguay, Nota Diplomática No. 495-21/MMP/OEA, pp. 2 y 10; Gobierno de Uruguay, Nota Diplomática No. 041/2021 - Anexo 2, 20 de abril de 2021, pp. 2 y 11.

⁴⁴⁰ En este sentido, CIDH, Solicitud de Opinión Consultiva, párr. 48.

compañía de sus madres, por ejemplo, permitiendo que aquellas puedan acompañarles a la escuela o guardería, plazas y centros médicos en la comunidad⁴⁴¹.

A) Sometimiento a procedimientos sobre ingreso y permanencia

173. La CIDH ha observado que los procesos de admisión y permanencia de niñas y niños en centros de detención para convivir con sus madres no son homogéneos respecto de las normas que deben aplicarse, y no toman en consideración el interés superior de la niñez. En particular, estas políticas se caracterizan por: i) centrarse en la edad⁴⁴² y no tomar en cuenta otros aspectos subjetivos y específicos de cada niña o niño; ii) no colocar su interés superior como centro en el proceso de toma de decisiones; y, iii) no contemplar su participación en el proceso de toma de decisiones vulnerando su derecho a ser oídos y que sus opiniones sean debidamente tenidas en cuenta⁴⁴³.
174. En este sentido, la decisión sobre la permanencia de niñas y niños junto a sus madres en prisión debe tomar en cuenta las condiciones de vida y la calidad del cuidado que pueden recibir dentro del establecimiento carcelario y las posibles alternativas fuera de la cárcel, y ser tomada individualmente con respeto irrestricto de su interés superior y de la opinión manifestada conforme su edad y madurez y el principio de autonomía progresiva⁴⁴⁴. En particular, la decisión debe considerar: i) circunstancias específicas de cada niña o niño -edad, género y necesidad de cuidados especiales-; ii) características de habitabilidad del centro; iii) condiciones de las personas que cuidarían del niño en caso de que no permanezca con su madre, tales como vínculo preexistente con la madre, distancia entre la prisión y el hogar respectivo y, disponibilidad, voluntad, y posibilidad de asumir el cuidado, incluyendo los costos económicos; y iv) posibilidades efectivas de mantener el vínculo entre la madre y su hija o hijo -distancia, posibilidad de traslado y accesibilidad-.

⁴⁴¹ En este sentido, ver: CIDH, *Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 158.

⁴⁴² Por ejemplo, las regulaciones nacionales prevén que las niñas y niños pueden vivir con sus madres en prisión hasta los seis meses en Brasil; 12 o 18 meses en algunos estados de Estados Unidos y, en ocasiones, 18 meses en Brasil por Resolución No. 04/2009 del CNPCP; dos años en Chile; tres años en Colombia, Costa Rica, Ecuador, México (con posibilidad de ampliación en caso de discapacidad) y Venezuela; cuatro años en Argentina, Guatemala, Honduras y Uruguay; cinco años en El Salvador; seis años en Bolivia; y siete años en Brasil en caso de "mayor necesidad" de la niña o niño. En este sentido, Argentina, *Ley No. 24.660 de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad*, 8 de junio de 1996, artículo 195; Bolivia, *Ley No. 2298 de Ejecución Penal y Supervisión*, 20 de diciembre de 2001, artículo 26; Gobierno de Brasil, Nota Diplomática No. 120, 9 de abril de 2021, pp. 9-10; OVIC, Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad-Cuestionario de consulta sobre mujeres privadas de libertad, 9 de abril de 2021, p. 16; Gobierno de Colombia, Nota MPC/OEA No. 530-2021, 12 de abril de 2021, p. 14; Gobierno de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 19; Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-102/2021, 12 de abril de 2021, p. 11; Agrupación ciudadana por la despenalización del aborto en El Salvador y Programa para América Latina y el Caribe del CRR, Cuestionario de consulta - Mujeres privadas de libertad, 29 de abril de 2021, p. 7; Gobierno de Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, p. 15; Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de mayo de 2021, p. 8; Gobierno de México, Nota Diplomática No. OEA1121, 12 de abril de 2021, p. 14; Gobierno de Uruguay, Nota Diplomática No. 041/2021 - Anexo 2, 20 de abril de 2021, p. 2; Venezuela, *Código Orgánico Penitenciario*, 28 de diciembre de 2015, artículo 15, inciso 10; y The Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law, *The Realities of Pregnancy and Mothering While Incarcerated*, Septiembre de 2020, p. 368.

⁴⁴³ En este sentido, ver CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párr. 52.

⁴⁴⁴ CIDH, *Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 154. Además, ver: Corte IDH. *Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad*, párrs. 189, 192, 194-5.

B) Obstáculos para el ejercicio de la convivencia familiar

175. Los obstáculos para el ejercicio de la convivencia familiar a menudo se manifiestan en la pérdida del contacto con el otro progenitor como consecuencia de la propia privación de la libertad, principalmente por causa de: i) imposibilidad o dificultad para salir; ii) ubicación de las prisiones, que generalmente se encuentran en áreas remotas o inaccesibles, o a grandes distancias de los hogares familiares; y, iii) dificultad para la realización de visitas⁴⁴⁵. En este contexto, conforme la entonces Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, la pérdida de contacto con el otro progenitor y su distanciamiento provocan que la única imagen de la figura masculina para estas niñas y niños sea, en general, la de agentes de seguridad de la cárcel⁴⁴⁶.
176. Al respecto, la Comisión recuerda que la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) estipula que los Estados deben respetar el derecho a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si fuera contrario al interés superior de la niña o niño⁴⁴⁷. En este sentido, para garantizar que las niñas y niños tengan contacto con el progenitor que no se encuentra privado de libertad, resulta esencial la adopción de medidas especiales para fomentar lazos afectivos y facilitar dicho contacto, con el propósito de permitir que su relación se desarrolle de la manera más normal posible⁴⁴⁸. De igual forma, a la luz de lo establecido por el Comité sobre los Derechos del Niño, estas obligaciones se extienden también a garantizar las relaciones de estas niñas y niños con otros integrantes de su familia, tales como hermanos y abuelos⁴⁴⁹.

C) Barreras para la integración comunitaria y establecimiento de vínculos con el exterior

177. La CIDH ha observado que las niñas y niños que viven con sus madres en prisión, en general, enfrentan barreras para la integración comunitaria y el establecimiento de vínculos con el exterior puesto que con frecuencia: i) crecen sin ningún contacto con el mundo exterior; ii) salen de la prisión en raras oportunidades; iii) no conviven con otras niñas y niños; y iv) no conocen objetos, juegos y entornos propios de esta población⁴⁵⁰. En este sentido, a fin de que las condiciones de vida de estas niñas y niños sean en la mayor medida posible alejadas del ambiente penitenciario y vean garantizado el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones con respecto quienes viven en la comunidad, la Comisión enfatiza que los Estados deben implementar acciones que le asegure a esta

⁴⁴⁵ CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párr. 49.

⁴⁴⁶ En este sentido, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres,” párr. 76.

⁴⁴⁷ ONU, *Convención sobre los Derechos del Niño*, 20 de noviembre de 1989, artículo 9.3.

⁴⁴⁸ CIDH, *Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 159. Además, ver: Corte IDH. Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad, párrs. 206-207.

⁴⁴⁹ Committee on the Rights of the Child, *Report and Recommendations of the day of General Discussion on “Children of Incarcerated Parents”*, 30 de septiembre de 2011, párr. 33. Además, ver: CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párr. 159.

⁴⁵⁰ CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párr. 49.

población su participación en actividades en el exterior mediante el establecimiento de un régimen de salidas flexible que permita su acceso, al menos, a la educación, servicios de salud, y actividades recreativas y culturales en la comunidad. En particular, a partir de lo señalado por diversos precedentes internacionales, las condiciones que deben presentarse para tal fin consisten en: i) autorización por sus madres y padres; ii) realización conforme a consideraciones de seguridad, y iii) acompañamiento adecuado⁴⁵¹.

D) Riesgos para su salud

165. La Comisión ha advertido que la salud de las niñas y niños que viven con sus madres en prisión se puede poner en riesgo por diversos factores. Entre ellos, destacan: i) ambientes insalubres; ii) higiene inadecuada; iii) ausencia de espacios de atención médica exclusivamente destinados a este grupo; iv) falta de personal de salud especializado en pediatría o su escasa disponibilidad durante las 24 horas, lo cual deriva en demoras en la atención; y v) ausencia de protocolos sobre traslado de niñas y niños a centros de salud ubicados en la comunidad. Esta situación preocupa a la CIDH puesto que estos factores, además, pueden incrementar las probabilidades de que estas niñas y niños contraigan enfermedades⁴⁵².
166. Al respecto, la CIDH recuerda que el artículo 24 de la CDN establece que las niñas y niños tienen derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, lo cual abarca servicios para el tratamiento de enfermedades y la rehabilitación de la salud. Además, dicha atención debe ser prestada, al menos, en las mismas condiciones que la recibida por aquellos que viven fuera de prisión. Con base en ello, la CIDH llama a los Estados a proveer a las niñas y niños que viven en prisión, atención médica y sanitaria adecuada en atención a sus necesidades especiales derivadas de su edad y su mayor exposición a contraer enfermedades en contextos de detención. En particular, dicha atención debe incluir: i) acceso gratuito y en condiciones de igualdad a la atención en salud pediátrica especializada; ii) servicios de reconocimiento médico inicial al momento del ingreso; iii) controles periódicos; iv) provisión gratuita de las vacunas previstas en el esquema nacional y de medicamentos; v) medidas para prevenir y reducir la mortalidad infantil, y v) un registro confidencial de los datos de salud⁴⁵³.

⁴⁵¹ En este sentido, ver CIDH, *Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 167. Además, ver: UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, p. 86; ONU, *Reglas Mandela*, Regla 29.1.

⁴⁵² En este sentido, ver CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párr. 50; Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, Informe “*Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres*”, párr. 56; PPN, Argentina, Informe de la PPN ante la Relatoría de los Derechos de las Personas Privadas de su Libertad CIDH, Abril de 2021, p. 38; Gobierno de Bolivia, Nota Diplomática No. MPB-OEA-NV116-21, 1 de junio de 2021, pp. 10-11; CIDH, Información aportada a la CIDH por Fundación Construir de Bolivia durante la primera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad, 27 de abril de 2021; OVIC, Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad-Cuestionario de consulta sobre mujeres privadas de libertad, 9 de abril de 2021, p. 17; y AsiLegal, Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad - Cuestionario de Consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, Abril de 2021, p. 15.

⁴⁵³ Ver: Corte IDH. *Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad*, párrs. 210-211.

E) Inadecuada alimentación

167. La Comisión ha observado que con frecuencia, en las prisiones prevalece la alimentación inadecuada, lo cual afecta de manera profundizada a las niñas y niños que viven con sus madres. En particular, dicha alimentación se caracterizaría por: i) ser estandarizada y no tomar en cuenta las diferentes edades y condiciones físicas y biológicas; y ii) no resultar acorde con los requerimientos nutricionales propios derivados de su condición de personas en etapa de desarrollo⁴⁵⁴.
168. Al respecto, la Comisión recuerda que la CDN establece la obligación de los Estados de, entre otras medidas, suministrar alimentos nutritivos y adecuados para combatir enfermedades y la malnutrición⁴⁵⁵. Además, las *Reglas de Bangkok* estipulan que se suministrará gratuitamente a los bebés y niños -así como a madres y mujeres embarazadas-, alimentación suficiente y puntual en un entorno sano en que exista posibilidad de realizar ejercicios físicos habituales⁴⁵⁶. En esta línea, y conforme lo establecido en sus *Principios y Buenas Prácticas* y otros precedentes internacionales, la CIDH insta a los Estados a implementar las acciones necesarias a fin de asegurar que esta población cuente con servicios especiales de nutrición apropiados, los cuales deben garantizar la provisión de alimentos saludables y ricos en nutrientes y vitaminas, y adecuados para garantizar el pleno crecimiento desarrollo físico, mental y cognitivo⁴⁵⁷.

F) Desafíos en el acceso a la educación

169. La Comisión ha advertido que las niñas y niños que viven con sus madres en prisión encuentran desafíos en el goce de su derecho a la educación que se vinculan principalmente con: i) falta de implementación de acciones que les aseguren su asistencia a escuelas en la comunidad; ii) ausencia de guarderías o estructuras educacionales adecuadas en las cárceles; y, iii) obstáculos en el acceso a educación preescolar y primaria de buena calidad dentro de las prisiones. Esta situación es de preocupación para la CIDH puesto que puede resultar en que las niñas y niños: i) no reciban los estímulos necesarios para su desarrollo integral; ii) presenten niveles educativos inferiores a los

⁴⁵⁴ Al respecto, CIDH, *Solicitud de Opinión Consultiva*, párr. 50. Además, AsiLegal, *Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad - Cuestionario de Consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad*, Abril de 2021, p. 15; República de Panamá y UNODC, *Diagnóstico de la situación de las mujeres privadas de libertad en Panamá desde un enfoque de género y derechos*, p. 129.

⁴⁵⁵ En este sentido, ver: Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de México, CRC/C/MEX/CO/4-5*, 3 de julio de 2015, párr. 44; y, Unicef, *Estado Mundial de la Infancia 2019, Niños, Alimentos y Nutrición, Crecer bien en un mundo en transformación – Resumen Ejecutivo*, 2019.

⁴⁵⁶ ONU, *Reglas de Bangkok*, Regla 48.

⁴⁵⁷ En este sentido, ver: CIDH, *Principios y Buenas Prácticas*, Ppio. X; Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de México, CRC/C/MEX/CO/4-5*, 3 de julio de 2015, párr. 44; y, Unicef, *Estado Mundial de la Infancia 2019, Niños, Alimentos y Nutrición, Crecer bien en un mundo en transformación – Resumen Ejecutivo*, 2019.

demás niños y niñas que asisten a establecimientos escolares externos; y, iii) dejen de interactuar con otras niñas y niños de su misma edad⁴⁵⁸.

170. Al respecto, la Comisión destaca que el derecho de la niñez a la educación conlleva la obligación de garantizar el acceso a la educación mediante la provisión de servicios educativos de buena calidad a todas las niñas y niños sin discriminación, incluyendo a los que viven en prisión junto a sus madres, que cumplan con los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Este deber abarca adoptar medidas para permitir su acceso a la educación en la comunidad, garantizándose la realización de traslados en condiciones dignas⁴⁵⁹. En caso en que ello no sea posible, los Estados deben contar con instalaciones educacionales apropiadas en los establecimientos que: i) atiendan a sus necesidades educativas conforme su edad, madurez y desarrollo cognitivo; ii) cuenten con personal calificado, y iii) proporcionen actividades culturales y recreativas adecuadas a sus necesidades⁴⁶⁰. Sumado a ello, la CIDH recuerda que el acceso a servicios o disposiciones para el cuidado de las niñas y niños en prisión es relevante a fin de asegurar que las madres puedan participar de las actividades y programas penitenciarios en mismas condiciones que las demás mujeres encarceladas⁴⁶¹.

G) Obstáculos para su desarrollo integral

171. En atención a los obstáculos analizados, la CIDH concluye que los centros de detención en la región no constituyen espacios adecuados para garantizar en su máxima medida el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social adecuado de las niñas y niños que viven con sus madres en prisión. Al respecto, la CIDH recuerda que conforme lo estipulado por el artículo 6 de la CDN, los Estados deben garantizar en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo de la niñez. Ello abarca adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que las niñas y niños sean protegidos en contra de la estigmatización, y que no sufran discriminación en el ejercicio y goce de sus derechos⁴⁶².
172. En este sentido, y considerando que las niñas y niños que viven con sus madres en prisión no han cometido ninguna conducta contraria a la ley y no pueden ser objeto de la acción punitiva⁴⁶³, los Estados deben tomar acciones para garantizar un entorno social propicio

⁴⁵⁸ En este sentido, CIDH, Solicitud de Opinión Consultiva, párr. 51. Además, ver: CELS, MPD y PPN, Las mujeres en prisión. Los alcances del castigo, 2011, p. 185; Gobierno de Uruguay, Nota Diplomática No. 041/2021, Anexo 1, 20 de abril de 2021, p. 13; y Mattos Filho, Memorando - insumos, 10 de abril de 2021, p. 22.

⁴⁵⁹ Corte IDH. Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad, párr. 222.

⁴⁶⁰ En este sentido, ver: Comité sobre los Derechos del Niño, Report and Recommendations of the day of General Discussion on "Children of Incarcerated Parents", 30 de septiembre de 2011, párr. 34.

⁴⁶¹ CIDH, Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr. 169.

⁴⁶² En este sentido, ver CIDH, Solicitud de Opinión Consultiva, párr. 165; CIDH, Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr. 155; y Comité sobre los Derechos del Niño, Report and Recommendations of the day of General Discussion on "Children of Incarcerated Parents", 30 de septiembre de 2011, párr. 33.

⁴⁶³ En este sentido, ver ONU, Reglas Mandela, Regla 29. 2; y UNODC, Manual sobre mujeres y encarcelamiento, p. 86.

para su desarrollo adecuado dentro de las cárceles, que les permita ejercer los mismos derechos que aquellos que viven en la comunidad⁴⁶⁴. De manera particular, reitera que en aquellos casos en que la legislación permite que alguno de los progenitores viva con sus hijos en prisión, los Estados –como garantes de los derechos de las personas bajo su custodia– asumen un deber aún mayor de adoptar medidas concretas para garantizar la vida, integridad y salud de esta población, especialmente asegurando su acceso a los servicios de protección especial, alimentación, salud y educativos necesarios para su desarrollo⁴⁶⁵.

173. Sumado a ello, conforme ha señalado la Corte Interamericana, las madres, cuidadores principales y referentes adultos deben tener acceso al apoyo adecuado para practicar una crianza positiva y de responsabilidad compartida entre ambos progenitores. Además, se debe proporcionar a las niñas y niños las medidas de protección especial que propendan al desarrollo integral de su personalidad, talentos y capacidades mentales y físicas en todo su potencial, lo que debe incluir como mínimo atención médica, acceso a la educación de la primera infancia y básica, y áreas de juego y recreación con acceso directo a la luz natural y a espacios al aire libre. En adición, los Estados deben garantizar que las instalaciones en las que resida esta población deben encontrarse separadas del resto de la población penitenciaria, mismos que deben ser adaptados a las necesidades de niñas y niños que garantice su desarrollo, y contar con personal, materiales y servicios apropiados. Además, las celdas no deben tener aspecto carcelario y deben permanecer abiertas todo el día⁴⁶⁶.

⁴⁶⁴ CIDH, Solicitud de Opinión Consultiva, párr. 164.

⁴⁶⁵ CIDH, Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr. 153.

⁴⁶⁶ Corte IDH. Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad, párr. 215, 217-218.



**MEDIDAS ALTERNATIVAS
A LA PRIVACIÓN
DE LA LIBERTAD**

IV. MEDIDAS ALTERNATIVAS A LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD

174. En este capítulo, la Comisión realiza un análisis sobre las prácticas identificadas en materia de aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad respecto de mujeres. De manera particular, aborda el contexto en que se presenta la implementación de estas medidas, caracterizado por ser el encarcelamiento la respuesta prioritaria frente a determinados delitos, y la falta de consideración de todas las necesidades específicas derivadas del género. Igualmente, examina las principales medidas alternativas y posteriores a la sentencia empleadas por los Estados en beneficio de las mujeres. En adición, en el entendido de la importancia de privilegiar el uso de dichas medidas, la CIDH aborda los principales obstáculos en la implementación de medidas alternativas con enfoque de género derivados de los desafíos que enfrentan las mujeres para acceder a las medidas alternativas, en particular ante decisiones judiciales influenciadas por estereotipos de género y obstáculos materiales, así como aquellos derivados de la falta de mecanismos con perspectiva de género dirigidos a la supervisión de estas medidas y al acompañamiento de mujeres durante su aplicación. Igualmente, la Comisión presenta un análisis particular relacionado con la aplicación de medidas alternativas en el Norte de Centroamérica.

A. Prácticas en la región

1. Contexto sobre la aplicación de medidas alternativas en las Américas

175. En términos generales, la CIDH observa que los Estados han realizado esfuerzos para incorporar la perspectiva de género en la regulación y aplicación de medidas alternativas a la prisión de forma prioritaria en beneficio de mujeres, especialmente aquellas que están embarazadas, son madres, o tienen personas bajo su cuidado⁴⁶⁷. Sin embargo, manifiesta preocupación por la información recibida que da cuenta que a pesar de la existencia de ciertas alternativas, el encarcelamiento continúa presentándose como la respuesta prioritaria frente a determinados delitos, particularmente los vinculados con drogas y el crimen organizado. Sumado a ello, los datos disponibles indican que las regulaciones que contemplan alternativas con perspectiva de género no incorporan este enfoque de manera comprehensiva, dejando fuera algunas de las necesidades específicas que se derivan del género, lo cual impide que ciertas mujeres sean beneficiarias.

A) Encarcelamiento como respuesta prioritaria frente a ciertos delitos

176. La Comisión advierte que uno de los principales obstáculos que impide a las mujeres beneficiarse con medidas alternativas es la existencia de ordenamientos jurídicos y

⁴⁶⁷ Sobre este particular, ver a continuación las secciones: “Medidas alternativas con perspectiva de género” y “Medidas posteriores a la sentencia” del presente capítulo.

prácticas judiciales que priorizan el encarcelamiento mediante el empleo excesivo de la prisión preventiva y la limitada aplicación tanto de medidas alternativas como de beneficios procesales que reducen el tiempo en prisión de las personas condenadas, ello con base en el tipo de delito o el monto de la pena. En particular, respecto del uso excesivo de la prisión preventiva, como fue indicado, algunos ordenamientos establecen el uso de la prisión preventiva de manera automática en el caso de personas acusadas de cometer delitos vinculados con drogas. Entre ellos, Honduras, México, Nicaragua, y Uruguay⁴⁶⁸. Igualmente, otras regulaciones impiden la sustitución de esta medida cautelar por alternativas en casos de delitos vinculados con la criminalidad organizada. En este grupo se ubican El Salvador, Guatemala y Honduras⁴⁶⁹. Además, con frecuencia, los operadores judiciales aplican automáticamente la prisión preventiva a personas acusadas por cometer delitos de drogas, al menos en Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, y Honduras⁴⁷⁰. Sumado a ello, ciertos ordenamientos jurídicos restringen la aplicación de alternativas con base en el monto de la pena. Este es el caso de Costa Rica⁴⁷¹ y Paraguay⁴⁷².

177. Por otra parte, algunas regulaciones impiden que las personas condenadas se beneficien con medidas que suspenden la ejecución de las penas o reducen el tiempo en prisión, provocando que deban ejecutar la totalidad de sus condenas en detención, ello con base en el tipo de delito, particularmente en el caso de delitos de drogas o de criminalidad organizada, o el monto de la pena. Por ejemplo, existen restricciones en el acceso a estos beneficios respecto de delitos de drogas en Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, y Uruguay⁴⁷³; y por criminalidad organizada en El Salvador y Honduras⁴⁷⁴. Además, algunas legislaciones establecen como requisito para acceder a los beneficios penitenciarios que las penas de prisión no excedan una determinada cantidad de años.

⁴⁶⁸ Sobre este particular, ver las subsecciones “Uso automático de la prisión preventiva y falta de aplicación de medidas alternativas” y “Políticas contra el crimen organizado y su impacto en el encarcelamiento de mujeres” del Cap. II.

⁴⁶⁹ Al respecto, ver la sección “Políticas contra el crimen organizado y su impacto en el encarcelamiento de mujeres” del Cap. II.

⁴⁷⁰ Al respecto, ver la subsección “Uso excesivo de la prisión preventiva y falta de aplicación de medidas alternativas” del Cap. II.

⁴⁷¹ En particular, para la aplicación del arresto domiciliario con monitoreo electrónico, la pena impuesta no debe exceder los seis años. Esto dejaría fuera a las personas condenadas por delitos de drogas dado que las penas aplicables para estos delitos oscilan entre los 8 y 15 años. En este sentido, Gobierno de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21 - Insumos de Costa Rica relativos al Cuestionario Mujeres Privadas de Libertad de las Américas, 9 de abril de 2021, pp. 8-10. Ver además: Costa Rica, Código Penal, artículos 57 bis, 58 y 59.

⁴⁷² En particular, solo se permite la aplicación de arresto domiciliario en mujeres con hijos menores de edad o con discapacidad, cuando la pena no excede de un año. En este sentido, Paraguay, Código Penal de Paraguay: Ley N.º. 1.160/97, 1997, art. 42.

⁴⁷³ Al respecto, ver la subsección “Uso excesivo de la prisión preventiva y falta de aplicación de medidas alternativas” del Cap. II.

⁴⁷⁴ Al respecto, ver la subsección “Políticas contra el crimen organizado y su impacto en el encarcelamiento de mujeres” del Cap. II.

Entre estas, se encuentran las legislaciones de Argentina⁴⁷⁵ y Costa Rica⁴⁷⁶. Lo anterior significa que si las mujeres son condenadas a elevadas penas de prisión -lo que usualmente ocurre en casos de delitos de drogas-, se ven impedidas de acceder a beneficios penitenciarios de excarcelación independientemente de las circunstancias personales o familiares que las rodean⁴⁷⁷.

178. Considerando que se presentan como las principales causas del encarcelamiento femenino los delitos relacionados con drogas en la región, y con la criminalidad organizada en el norte de Centroamérica, la CIDH advierte que la falta de perspectiva de género en estas regulaciones provoca que las mujeres se vean imposibilitadas de acceder a alternativas al encarcelamiento y a otros beneficios de excarcelación. En particular, los requisitos procesales vinculados con el tipo de delito y el monto de la pena carecen de perspectiva de género puesto que no toman en consideración el papel específico de las mujeres en la cadena delictiva, los factores que conducen a su involucramiento con estas actividades, el impacto diferenciado que su encarcelamiento provoca en las personas bajo su cuidado, ni la situación especial de riesgo que enfrentan en detención⁴⁷⁸. En consecuencia, la aplicación de estas regulaciones tiene un efecto discriminatorio por razones de género en la medida en que -al limitar el empleo de medidas alternativas y otros beneficios de excarcelación en personas condenadas por delitos de drogas o crimen organizado, o a elevadas penas de prisión- promueven un mayor encarcelamiento femenino, pues dichos delitos -penados con altas penas de prisión- constituyen las principales causas que motivan la detención de mujeres.
179. En este sentido, considerando el impacto diferenciado del encarcelamiento de las mujeres, las ventajas de la aplicación de medidas alternativas y las afectaciones que su detención genera en las personas bajo su cuidado, la CIDH ha enfatizado en la necesidad de que los Estados incorporen una perspectiva de género en la creación e implementación de políticas dirigidas a reducir el uso obligatorio de la prisión preventiva. En particular, el encarcelamiento preventivo de las mujeres que son madres o están embarazadas, y de aquéllas que tienen bajo su cuidado a personas en situación especial de riesgo debe ser considerado como una medida de último recurso, y deben priorizarse medidas no privativas de la libertad que les permitan hacerse cargo de las personas que dependan de ellas⁴⁷⁹. En atención a ello, la CIDH llama a los Estados a adoptar disposiciones

⁴⁷⁵ En particular, para que las personas sean beneficiadas con la suspensión del cumplimiento de la pena, se debe tratar de una primera condena a pena de prisión que no exceda de tres años. En este sentido, ver: Argentina, Código Penal, artículo 26.

⁴⁷⁶ En particular, la ejecución condicional de la pena es aplicable solo respecto de delitos castigados con una pena de privación de libertad que no exceda los tres años. Además, para la aplicación del arresto domiciliario con monitoreo electrónico, la pena impuesta no debe exceder los seis años. Esto dejaría fuera a las personas condenadas por delitos de drogas dado que las penas aplicables para estos delitos oscilan entre los 8 y 15 años. En este sentido, Gobierno de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, pp. 8-10. Ver además: Costa Rica, Código Penal, artículos 57 bis, 58 y 59.

⁴⁷⁷ Sobre este particular, ver la sección “Política de drogas” del Cap. II.

⁴⁷⁸ Sobre estos particulares, ver los Caps. II y III. Además, sobre este particular en materia de políticas de drogas, ver CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 200.

⁴⁷⁹ CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 203.

legislativas que permitan a las mujeres acceder a medidas alternativas y otros beneficios de excarcelación con independencia del tipo de delito por el que ha recaído su condena o el monto de la pena.

B) Falta de consideración de todas las necesidades específicas del género

180. A partir de la información recabada, la Comisión observa con preocupación que las regulaciones sobre medidas alternativas que contemplan una perspectiva de género, no incorporan este enfoque de manera comprehensiva atendiendo a todas las necesidades específicas derivadas del género, propias de todas las mujeres. En particular, en la región existen algunas alternativas respetuosas de la perspectiva de género⁴⁸⁰, siendo el arresto domiciliario la principal alternativa y, en ocasiones, la única. Sin embargo, estas medidas, al incluir solo algunos elementos específicos del género -tales como el embarazo, la maternidad, la crianza de niñas y niños, y el cuidado de otras personas- dichas alternativas carecen de un enfoque que contemple todos los elementos del género que provocan que las mujeres se enfrenten a riesgos diferenciados durante su detención⁴⁸¹. Al mismo tiempo, dichas medidas tienden a afianzar el rol estereotipado de la mujer como madre y cuidadora. Esta situación se traduce en la exclusión en el acceso a alternativas de mujeres que: i) no son madres de niñas o niños; ii) carecen de personas bajo su cuidado; iii) tienen hijos adolescentes; o, iv) son trans⁴⁸². Sobre el último punto, la CIDH ha recibido información que señala que el otorgamiento de beneficios a mujeres trans con base en su identidad de género se encuentra estrechamente vinculada al reconocimiento de dicha identidad, lo cual aún continúa siendo un obstáculo en algunos países⁴⁸³.

181. En atención a ello, y tomando en consideración que la mayoría de las mujeres son sometidas a proceso penal por la comisión de delitos menores no violentos y que entrañan un riesgo mínimo o ninguno para la sociedad, la Comisión resalta la necesidad de que se priorice el empleo de medidas alternativas a la prisión, tanto al encarcelamiento preventivo como a la pena de prisión en beneficio de todas las mujeres. Al respecto, la CIDH ha destacado que su aplicación, además de evitar el encarcelamiento, disminuye las tasas de reincidencia y, evita la desintegración y estigmatización comunitaria, mientras que reduce los costos económicos del uso de la prisión⁴⁸⁴. Considerando lo anterior, la CIDH llama a los Estados a incorporar una perspectiva de género que integre todos los elementos

⁴⁸⁰ La CIDH ha recibido información sobre arresto domiciliario, mecanismos de vigilancia electrónica, programas de atención en la comunidad, cortes de drogas, y medidas aplicadas con posterioridad a la sentencia. Ver las secciones “Medidas alternativas con perspectiva de género” y “Medidas posteriores a la sentencia” del presente capítulo.

⁴⁸¹ Sobre este particular, ver la sección “Situación especial de riesgo en el contexto de privación de libertad” del Cap. III.

⁴⁸² En este sentido, CIDH, Información aportada a la CIDH por representante de la APT y por una profesora investigadora de la Universidad Autónoma de Chiapas durante la segunda reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad de la CIDH, 4 de junio de 2021; WOLA, Presas en Casa: Mujeres en Arresto Domiciliario en América Latina, julio de 2020, p. 9; y IDPC, Leyes punitivas de drogas: 10 años socavando las Reglas de Bangkok, Marzo de 2021, p. 9.

⁴⁸³ CIDH, Información aportada a la CIDH por representante de la organización Corpora en Libertad durante la segunda reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad de la CIDH, 4 de junio de 2021.

⁴⁸⁴ En este sentido, CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 228.

propios del género en la creación e implementación de alternativas al encarcelamiento. Estas medidas deben tomar en cuenta además de la función reproductiva, maternidad y rol de cuidado de las mujeres, la discriminación en el ejercicio y goce de sus derechos y el especial riesgo de violencia que enfrentan en prisión derivados de la ausencia de políticas penitenciarias con perspectiva de género⁴⁸⁵.

182. De manera particular, los operadores de justicia deben considerar diversos elementos tales como: i) posición particular y de desventaja histórica de las mujeres en la sociedad; ii) su vulnerabilidad socioeconómica; iii) historial de victimización anterior; iv) otras situaciones de riesgo vinculadas con su edad, etnia, y lugar de procedencia, entre otras; v) ausencia de circunstancias agravantes en la comisión del delito; e iv) impacto diferencial de la prisión respecto de las personas bajo su cuidado⁴⁸⁶. En adición, las medidas alternativas deben ir acompañadas del establecimiento de programas con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género dirigidos a abordar las causas que han derivado en el involucramiento de las mujeres con la comisión de delitos, a fin de favorecer su reinserción social. Al respecto, la CIDH ha indicado que los Estados deben proveer distintas opciones para resolver los problemas más habituales que ocasionaron que estas mujeres entraran en contacto con el sistema de justicia penal, tales como tratamiento psicológico, y programas de educación y capacitación para aumentar sus posibilidades de empleo⁴⁸⁷.
183. Sobre este particular, como alternativas al encarcelamiento preventivo, la CIDH ha recomendado a los Estados considerar la aplicación de: i) promesa de someterse al procedimiento y no obstaculizar la investigación; ii) obligación de someterse al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada; iii) deber de presentarse periódicamente ante el juez o ante la autoridad que él designe; iv) prohibición de salir sin autorización previa del ámbito territorial que se determine; v) retención de documentos de viaje; vi) prestación por sí o por un tercero de una caución de contenido económico adecuada; vii) vigilancia mediante algún dispositivo electrónico de rastreo o posicionamiento de su ubicación física; viii) el arresto en su propio domicilio o en el de otra persona, sin vigilancia o con la que el juez disponga; y, ix) programas de justicia restaurativa⁴⁸⁸.
184. Adicionalmente, como alternativa a la pena de prisión, la Comisión recomienda la aplicación de: i) sanciones verbales; ii) sanciones económicas o multas; iii) imposición de servicios a la comunidad; iv) mediación con participación de la víctima; v) penas privativas de derechos o inhabilitaciones; vi) restitución a la víctima o indemnización; vii) régimen de prueba y vigilancia judicial; xviii) participación en programas y servicios comunitarios; ix)

⁴⁸⁵ De mera similar, ver CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 204.

⁴⁸⁶ En este sentido, ver: CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 203. Además, ver: ONU, Reglas de Bangkok, Regla 57; y WOLA, IDPC y Dejusticia, Medidas alternativas al encarcelamiento para mujeres involucradas en el mercado de drogas, Mayo de 2018, p. 3.

⁴⁸⁷ CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 204.

⁴⁸⁸ CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párrs. 108 y 145.

obligación de acudir regularmente a un centro determinado, particularmente de transición; x) sometimiento a tratamiento voluntario de drogas; xi) programas de justicia restaurativa; xii) programas de atención en la comunidad; y, xiii) arresto domiciliario. Adicionalmente, la CIDH recomienda el empleo de las siguientes medidas posteriores a la sentencia: i) exculpación absoluta o condicional; ii) libertad condicional; iii) suspensión de la ejecución de la sentencia; e iv) indultos⁴⁸⁹.

2. Medidas alternativas con perspectiva de género

185. La Comisión observa que las principales medidas alternativas con enfoque de género⁴⁹⁰ empleadas por los países de las Américas tanto respecto de mujeres acusadas como condenadas, incluyen: incluyen: i) arresto domiciliario; ii) mecanismos de vigilancia electrónica; iii) programas de atención en la comunidad; y, iv) tribunales o cortes de drogas.

A) Arresto domiciliario

186. La Comisión observa que el arresto domiciliario se presenta como la principal medida alternativa tanto al encarcelamiento preventivo como a la pena de prisión, que contempla perspectiva de género, misma que fue priorizada en el contexto de la pandemia por COVID-19. En particular, esta medida toma en consideración la situación especial de riesgo en que se colocaría a las mujeres embarazadas al privarlas de libertad, así como las consecuencias que su encarcelamiento provocaría en sus hijas e hijos y en otras las personas que se encuentran bajo su cuidado⁴⁹¹. En este sentido, generalmente las legislaciones permiten que tanto la medida cautelar de prisión preventiva en cárceles como la pena de prisión sean sustituidas por arresto en el hogar de la mujer, en los siguientes supuestos: i) embarazo⁴⁹²; ii) luego del parto, hasta los 90 días, seis meses, o el

⁴⁸⁹ En este sentido, ver Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio), Resolución aprobada por la Asamblea General No. 45/110, 14 de diciembre de 1990, Reglas 8.2 y 9.1; y UNODC, Manual sobre mujeres y encarcelamiento, pp. 84, 108 y 115.

⁴⁹⁰ Al respecto, la CIDH destaca que serán objeto de análisis solo las medidas que contienen previsiones específicas para favorecer su aplicación respecto de mujeres.

⁴⁹¹ En este sentido, CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párrs. 209 y 212.-

⁴⁹² Como alternativa a la prisión preventiva, contemplan esta disposición Argentina, Brasil, Colombia (a partir de los últimos dos meses), Costa Rica, México (excepto en casos de prisión preventiva oficiosa, cuando exista peligro de fuga, o impliquen un “riesgo social”), Nicaragua (desde los últimos tres meses), Paraguay (en los “últimos meses”), y Uruguay (a partir del quinto mes). Además, como alternativa a la prisión como condena, la contemplan Argentina, Costa Rica, Panamá, y Perú (desde los últimos tres meses). En este sentido, Gobierno de Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, pp. 12, 14; Brasil, Código de Processo Penal: Lei No. 3689, 3 de octubre de 1941, art. 318; Colombia, Código de Procedimiento Penal Colombiano: Ley No. 906, agosto 2004, art. 314; Costa Rica, Código Procesal Penal - Ley No. 7594, 10 de abril de 1996, art. 486 bis; Panamá, Código Penal de la República de Panamá: Ley 14 de 2007, 22 de mayo de 2007, arts. 108 y 109; Perú, Código Penal: Decreto Legislativo No. 635, 3 de abril de 1991, art. 29-A; Paraguay, Código Procesal Penal: Ley No.1286, 14 de julio de 1998, art. 238; Perú, Código Penal: Decreto Legislativo No. 635, 3 de abril de 1991, art. 29-A; y Uruguay, Ley No. 19.293 - Código del Proceso Penal 2017, modificado el 14 de julio de 2017, art. 228.

año⁴⁹³; iii) durante el período de lactancia, que ocasiones se considera hasta los seis meses o el año del bebé⁴⁹⁴; iv) la mujer es madre de una niña o niño⁴⁹⁵; v) la mujer es cabeza de familia y tiene bajo su cuidado una hija o hijo menor de edad⁴⁹⁶; o vi) la mujer es responsable del cuidado de personas con discapacidad⁴⁹⁷, o personas que enfrentan una enfermedad grave⁴⁹⁸.

187. Sumado a lo anterior, la CIDH toma nota del empleo prioritario del arresto domiciliario en el contexto del COVID-19 en beneficio de personas que pertenecerían a grupos en situación especial de riesgo, como parte de las medidas para prevenir la propagación del virus a través de la reducción de la población carcelaria⁴⁹⁹. En relación con las acciones específicas enfocadas en mujeres, la CIDH resalta las medidas adoptadas por Argentina, Brasil, Chile, y Colombia. En particular, en Argentina, durante el 2020 y en el marco de la pandemia, los tribunales priorizaron el uso del arresto domiciliario en mujeres, lo cual, según información oficial, “produjo una reducción considerable en el número de mujeres actualmente alojadas en dispositivos bajo la órbita del SPF”⁵⁰⁰. En Brasil, el Consejo

⁴⁹³ Como alternativa a la prisión preventiva, contemplan esta disposición Ecuador (hasta los 90 días), Colombia (hasta los seis meses). Como alternativa a la pena de prisión, la contemplan Bolivia y Ecuador hasta los 90 días y, Panamá y Perú hasta el año. Ver: Bolivia, Ley No. 2298 de Ejecución de Penas y Supervisión, 20 de diciembre de 2001, art. 197; Colombia, Código de Procedimiento Penal Colombiano: Ley No. 906, agosto 2004, art. 314; Ecuador, Código Orgánico Integral Penal, 10 de febrero de 2014, arts. 537 y 624; Panamá, Código Penal de la República de Panamá: Ley 14 de 2007, 22 de mayo de 2007, arts. 108 y 109; Perú, Código Penal: Decreto Legislativo No. 635, 3 de abril de 1991, art. 29-A; Perú, Código Penal: Decreto Legislativo No. 635, 3 de abril de 1991, art. 29-A.

⁴⁹⁴ Como alternativa a la prisión preventiva, contemplan esta disposición Paraguay, México (excepto en casos de prisión preventiva oficiosa, exista peligro de fuga o impliquen un “riesgo social”), Nicaragua (hasta los 6 meses), Paraguay, y Uruguay (hasta el año). En este sentido, México, Código Penal Federal, 14 de agosto de 1931, art. 55; Gobierno de Nicaragua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, p. 2; Nicaragua, Código Procesal Penal, 13 de noviembre de 2001, art. 176; Paraguay, Código Procesal Penal: Ley No.1286, 14 de julio de 1998, art. 238; y Uruguay, Ley No. 19.293 - Código del Proceso Penal 2017, modificado el 14 de julio de 2017, art. 228.

⁴⁹⁵ Como alternativa tanto a la prisión preventiva como a la pena de prisión, la contemplan Argentina (hasta los 5 años por ley y, hasta los 10 años por práctica judicial) y, Brasil y Costa Rica (hasta los 12 años). Además, como alternativa a la pena de prisión, la contempla Costa Rica. En este sentido, Gobierno de Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, pp. 12, 14; Ministerio Público de la Defensa, Argentina, Ref.: Cuestionario de Consulta Mujeres Privadas de Libertad, 9 de abril de 2021, pp. 23-24; Brasil, Código de Proceso Penal: Lei No. 3689, 3 de octubre de 1941, art. 318; y Costa Rica, Código Procesal Penal - Ley No. 7594, 10 de abril de 1996, art. 486 bis.

⁴⁹⁶ Como alternativa a la prisión preventiva, contempla esta disposición Colombia. Además, como alternativa a la prisión como condena, la contempla Perú. En ambas legislaciones se exige que: i) la mujer sea cabeza de familia, y ii) el hijo “haya estado bajo su cuidado”. En este sentido, Colombia, Código de Procedimiento Penal Colombiano: Ley No. 906, agosto 2004, art. 314; y Perú, Código Penal: Decreto Legislativo No. 635, 3 de abril de 1991, art. 29-A.

⁴⁹⁷ Como alternativa a la prisión preventiva, contemplan esta disposición Argentina, Brasil, Colombia, y Costa Rica. Además, como alternativa a la pena de prisión, la contemplan Argentina, Costa Rica y Perú. En este sentido, Gobierno de Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, pp. 12, 14; Brasil, Código de Proceso Penal: Lei No. 3689, 3 de octubre de 1941, art. 318; Colombia, Código de Procedimiento Penal Colombiano: Ley No. 906, agosto 2004, art. 314; Costa Rica, Código Procesal Penal - Ley No. 7594, 10 de abril de 1996, art. 486 bis; y Perú, Código Penal: Decreto Legislativo No. 635, 3 de abril de 1991, art. 29-A.

⁴⁹⁸ Como alternativa a la prisión como condena, contempla esta disposición Costa Rica. En este sentido, Costa Rica, Código Procesal Penal - Ley No. 7594, 10 de abril de 1996, art. 486 bis.

⁴⁹⁹ CIDH, Comunicado de prensa 212/20 - Frente a la pandemia del COVID-19, la CIDH manifiesta preocupación por la situación especial de riesgo que enfrentan las personas privadas de libertad en la región. Washington DC, 9 de septiembre de 2020.

⁵⁰⁰ Gobierno de Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 8.

Nacional de Justicia emitió la Recomendación No. 062/2020, que llamó a las autoridades judiciales a adoptar medidas para reducir la población de personas privadas de la libertad, entre ellas, la aplicación de prisión domiciliaria para mujeres embarazadas⁵⁰¹.

188. En Chile, la ley No. 21.228 concedió indulto general conmutativo modificando el encarcelamiento por arresto domiciliario, en beneficio de las mujeres condenadas que: i) habiendo cumplido un tercio de la condena y restándoles por cumplir un saldo igual o inferior a los 36 meses, estuvieren embarazadas, o convivan en prisión con su hija o hijo o hija menor de dos años de edad; o, ii) habiendo cumplido la mitad de la condena y restándoles por cumplir un saldo igual o inferior a los 36 meses, tengan 55 años o más⁵⁰². En Colombia, mediante el Decreto Legislativo No. 546-2020, el Ministerio de Justicia y del Derecho dispuso la sustitución de la pena de prisión y la detención preventiva por la prisión y detención domiciliarias transitorias en beneficio de, entre otros grupos, mujeres embarazadas o que conviven con su hija o hijo menor de tres años⁵⁰³.

I. Desafíos en el uso del arresto domiciliario

189. Sin perjuicio de que la utilización del arresto domiciliario evita la permanencia de ciertos grupos de mujeres en cárceles, la Comisión ha sido enterada de diversas críticas sobre su aplicación. En específico, la información recabada para la elaboración del presente informe da cuenta de las siguientes críticas: i) enfoque principal de aplicación en función reproductiva o rol de cuidado de las mujeres -sin perjuicio de la protección especial de las mujeres embarazadas, madres o responsables de tareas de cuidado- sin tener en cuenta los efectos desproporcionados del encarcelamiento femenino para todas las mujeres, es decir, sin incluir otros criterios diferenciales⁵⁰⁴; ii) frecuente empleo en detrimento de otras alternativas menos restrictivas de la libertad; iii) necesidad de contar con un domicilio fijo y apropiado para ejecutar la medida; y, iv) estigmatización social que conlleva esta medida cuando va acompañada de dispositivos de vigilancia electrónica⁵⁰⁵. Por ejemplo, en el caso de Argentina, en su Informe de 2017, la CIDH destacó la falta de seguimiento en la

⁵⁰¹ En este sentido, CIDH, Comunicado de prensa 066/20 - La CIDH urge a los Estados a garantizar la salud y la integridad de las personas privadas de libertad y sus familias frente a la pandemia del COVID-19. Washington DC, 31 de marzo de 2020; y Brasil, Recomendación No. 062/2020, adoptada el 17 de marzo de 2020.

⁵⁰² En este sentido, CIDH, Comunicado de prensa 066/20 - La CIDH urge a los Estados a garantizar la salud y la integridad de las personas privadas de libertad y sus familias frente a la pandemia del COVID-19. Washington DC, 31 de marzo de 2020; y Chile, Ley No. 21.228, adoptada el 17 de abril de 2020, artículos 2 y 3.

⁵⁰³ En este sentido, CIDH, Comunicado de prensa 212/20 - Frente a la pandemia del COVID-19, la CIDH manifiesta preocupación por la situación especial de riesgo que enfrentan las personas privadas de libertad en la región. Washington DC, 9 de septiembre de 2020; y Colombia, Decreto Legislativo No. 546-2020, adoptado el 31 de mayo de 2020.

⁵⁰⁴ Sobre este particular, ver el Cap. III del presente informe.

⁵⁰⁵ En este sentido: WOLA, Prisión Preventiva en América Latina el impacto desproporcionado en mujeres privadas de libertad por delitos de drogas, junio de 2019, p. 12; y WOLA, Presas en Casa: Mujeres en Arresto Domiciliario en América Latina, julio de 2020, pp. 1, 5, 11; CIDH, Información aportada a la CIDH por la organización WOLA durante una reunión técnica sobre mujeres privadas de libertad, 10 de febrero de 2022; y CIDH, Información aportada a la CIDH por experta del CELS y una investigadora de la Universidad Autónoma de Chiapas durante la segunda reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad de la CIDH, 4 de junio de 2021.

aplicación de estas medidas, la consideración de la condición socioeconómica como elemento principal, y la exigencia de contar con mecanismos electrónicos para aplicarlo⁵⁰⁶.

190. A lo anterior, en términos generales, se le adicionan los obstáculos en el ejercicio de los derechos de las mujeres sujetas al arresto domiciliario, que además de vulnerar sus derechos pueden afectar a las personas que conviven con ellas o se encuentran bajo su cuidado. En particular, los datos indican que las mujeres cumpliendo esta medida en la región se enfrentan a: i) dificultades para salir del hogar ante la falta u otorgamiento tardío de autorizaciones judiciales, que deriva en desafíos para acceder a la alimentación, servicios de salud y a trabajar, así como para cumplir con sus responsabilidades familiares⁵⁰⁷; ii) obstáculos para cumplir con las tareas diarias del hogar, especialmente cuando carecen de una persona que las apoye⁵⁰⁸; e iii) imposibilidad de beneficiarse con programas de asistencia social debido a la ausencia de implementación de acciones en este sentido⁵⁰⁹.
191. Esta situación afecta de manera profundizada a las mujeres embarazadas, y madres de niñas y niños pequeños. Al respecto, en ocasiones, las mujeres embarazadas se ven impedidas de asistir a los controles médicos con la frecuencia requerida ante la demora en el otorgamiento de los permisos de salida. Por su parte, las madres de niñas y niños pequeños, enfrentan obstáculos para ser autorizadas a llevarlos a la escuela o al médico provocando que no puedan asistir con regularidad⁵¹⁰. Con base en lo desarrollado, la CIDH observa que las mujeres se enfrentan al encierro en el hogar sin una política de acompañamiento que les garantice, al menos, atención de salud adecuada, un ingreso económico, y la capacidad para resolver cuestiones básicas de la vida cotidiana. Ello las coloca en una situación de dependencia total de otras personas, lo cual resulta imposible para aquellas que carecen de una red familiar o social. Lo anterior produce un impacto negativo tanto en las mujeres como en las personas que se encuentran bajo su cuidado, profundizando su posición histórica de desventaja social⁵¹¹.

⁵⁰⁶ CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 214.

⁵⁰⁷ Ver, WOLA, et al., Respuesta regional al cuestionario de Consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, 2021, 23 de abril de 2021, pp. 26, 42. Además: CELS y Yo No Fui, Castigo a domicilio: La vida de las mujeres presas en sus casas, 2020; y WOLA, Prisión Preventiva en América Latina el impacto desproporcionado en mujeres privadas de libertad por delitos de drogas, junio de 2019, p. 14.

⁵⁰⁸ Al respecto, WOLA, Prisión Preventiva en América Latina el impacto desproporcionado en mujeres privadas de libertad por delitos de drogas, junio de 2019, p. 12; y WOLA, Presas en Casa: Mujeres en Arresto Domiciliario en América Latina, julio de 2020, pp. 1, 5.

⁵⁰⁹ En este sentido, MPD, Argentina, Ref.: Cuestionario de Consulta Mujeres Privadas de Libertad, 9 de abril de 2021, p. 25.

⁵¹⁰ WOLA, et al., Respuesta regional al cuestionario de Consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, 23 de abril de 2021, pp. 26, 42-43.

⁵¹¹ En este sentido, ver: WOLA, et al., Respuesta regional al cuestionario de Consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, 2021, 23 de abril de 2021, pp. 42-43.

192. Sumado a lo anterior, la CIDH observa con preocupación que ciertas legislaciones regulan el arresto domiciliario de mujeres embarazadas o madres únicamente por un determinado período de tiempo. En particular, advierte que este tipo de regulaciones no toman en consideración el impacto desproporcionado que provoca el encarcelamiento de mujeres en la vida de sus hijas e hijos con independencia de su edad⁵¹². Este es el caso de Bolivia, Colombia, Ecuador y Panamá. Dichas legislaciones establecen que las mujeres solo pueden permanecer bajo esta medida hasta los 90 días posteriores al nacimiento en Bolivia y Ecuador, seis meses en Colombia, y un año en Panamá. En el supuesto de Ecuador, este plazo puede prorrogarse por 90 días más únicamente en el caso de que la hija o hijo nazca con enfermedades “que requieran de cuidados maternos⁵¹³”.

B) Mecanismos de vigilancia electrónica

193. En ocasiones, el arresto domiciliario es acompañado por dispositivos de vigilancia electrónica, en particular, por disposición legislativa en Costa Rica, Ecuador y Perú, o por práctica judicial en Argentina⁵¹⁴. Por ejemplo, en Argentina, a pesar de que la normativa establece que el arresto puede ser sin vigilancia, la práctica mayoritaria de los tribunales consiste en otorgar el arresto domiciliario acompañado del uso de tobilleras electrónicas⁵¹⁵. A tal fin, para incrementar el número de mujeres beneficiarias, el Ministerio de Justicia estableció prioridades para acceder a las tobilleras disponibles, en el siguiente orden: i) mujeres embarazadas, ii) madres de niños menores de cinco años o de una persona con discapacidad, y iii) madres de niños entre cinco y diez años⁵¹⁶.

194. Sobre este particular, la CIDH recibió información que da cuenta que la principal ventaja en el empleo de dispositivos de vigilancia electrónica consiste en que facilitaría el acceso al arresto domiciliario en supuestos en que los tribunales no estarían dispuestos a conceder este beneficio⁵¹⁷. Además, permitiría que las mujeres se ausenten del hogar. A modo de ejemplo, la legislación costarricense expresamente establece que los tribunales pueden otorgar permisos de salida del hogar⁵¹⁸. Sin embargo, la Comisión también toma nota de los aspectos de preocupación. Al respecto, en su Informe de 2017, la CIDH destacó

⁵¹² Al respecto, ver la sección “Afectación diferenciada del encarcelamiento sobre mujeres y personas bajo su cuidado” del Cap. II.

⁵¹³ En este sentido, Bolivia, Ley No. 2298 de Ejecución de Penas y Supervisión, 20 de diciembre de 2001, art. 197; Colombia, Ley No. 906, 1 de septiembre de 2004, art. 314; Ecuador, Código Orgánico Integral Penal, 10 de febrero de 2014, arts. 537 y 624; y Panamá, Código Penal de la República de Panamá: Ley 14 de 2007, 22 de mayo de 2007, art. 109.

⁵¹⁴ Al respecto, Costa Rica, Código Procesal Penal - Ley No. 7594, 10 de abril de 1996, art. 486 bis; Ecuador, Código Orgánico Integral Penal, 10 de febrero de 2014, arts. 537 y 624; y Perú, Código Penal: Decreto Legislativo No. 635, 3 de abril de 1991, art. 29-A.

⁵¹⁵ Ministerio Público de la Defensa, Argentina, Ref.: Cuestionario de Consulta Mujeres Privadas de Libertad, 9 de abril de 2021, p. 23.

⁵¹⁶ En este sentido, Gobierno de Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 12; y MPD, Argentina, Ref.: Cuestionario de Consulta Mujeres Privadas de Libertad, 9 de abril de 2021, p. 23.

⁵¹⁷ MPD, Argentina, Ref.: Cuestionario de Consulta Mujeres Privadas de Libertad, 9 de abril de 2021, p. 24.

⁵¹⁸ Costa Rica, Código Procesal Penal - Ley No. 7594, 10 de abril de 1996, artículo 486 bis.

su preocupación frente al doble control que implica el uso de mecanismos electrónicos de seguimiento cuando acompañan la imposición de alguna medida alternativa⁵¹⁹. Asimismo, sociedad civil y organismos de derechos humanos destacan además del castigo adicional que supone la vigilancia electrónica, la intensificación del control sobre las mujeres y sus grupos familiares⁵²⁰, y la estigmatización por poseer un dispositivo visible⁵²¹.

C) Programas de atención en la comunidad

195. La Comisión destaca la adopción de programas de atención en la comunidad como alternativas a la pena de prisión dirigidos a mujeres en situación de riesgo, implementados en Costa Rica y en los estados de Nueva York y Oklahoma en los Estados Unidos. En particular, en Costa Rica, la Unidad de Valoración Preliminar o los Consejos Interdisciplinarios de los centros penitenciarios pueden recomendar la ubicación en nivel de atención en comunidad o centros de atención semiinstitucional de toda persona sentenciada por primera vez, cuya condena de prisión no supere los ocho años. A pesar de que esta medida puede ser aplicada en beneficio de todas las personas, exige menores requisitos a las mujeres en situación de riesgo. En específico, la condena puede ser de hasta doce años de prisión cuando se trata de mujeres condenadas por primera vez que hayan cometido un delito motivadas por su situación de riesgo. Para determinar dicha situación, se toman en cuenta los siguientes elementos: i) estar en situación de pobreza; ii) ser responsable del cuidado y financiera de “familiares dependientes”; iii) tener una discapacidad o, iv) ser víctima de violencia de género. En estos casos, el “Nivel de Atención a la Mujer” es responsable de asistir a la mujer, junto con el Instituto Nacional de las Mujeres⁵²².
196. Por su parte, Nueva York cuenta con el Programa *Justice Home*, dirigido por la Asociación de Prisiones de Mujeres del estado, que trabaja con la Fiscalía del Distrito de Nueva York para identificar a las mujeres que cumplan con los requisitos para participar. En particular, el programa permite que las mujeres condenadas en el sistema penal de Nueva York a penas de prisión de seis meses o más por un delito grave, puedan continuar viviendo en sus hogares en la medida en que participen de diferentes programas y servicios de salud y educación, que buscan abordar las causas que ocasionaron su involucramiento con la comisión de delitos que derivaron en su detención⁵²³. De manera similar, en Oklahoma, con el apoyo de la sociedad civil, ha sido implementado el programa “ReMerge” que

⁵¹⁹ En este sentido, ver CIDH, [Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas](#), párr. 214.

⁵²⁰ MPD, Argentina, Ref.: Cuestionario de Consulta Mujeres Privadas de Libertad, 9 de abril de 2021, p. 24.

⁵²¹ CIDH, Información aportada a la CIDH por representantes de WOLA y del IDPC durante una reunión técnica sobre mujeres privadas de libertad, 10 de febrero de 2022.

⁵²² En este sentido, Gobierno de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 8. Además, ver: Costa Rica, [Decreto N° 40849-JP - Reglamento del Sistema Penitenciario Nacional](#), adoptado el 9 de enero de 2018, artículos 177 y 179.

⁵²³ En este sentido, WOLA, [Justice Home: Alternativas al Encarcelamiento para Derribar Barreras y Apoyar a las Familias, en Género y políticas de drogas: enfoques innovadores frente a las leyes de drogas y el encarcelamiento](#), p. 1.

acepta a las mujeres remitidas por la Fiscalía del Distrito de Oklahoma, en particular, se dirige a madres de hijas e hijos menores de edad que se enfrentan a cargos por delitos no violentos. Así, este programa brinda servicios y, proporciona vivienda segura y acceso a la atención a la salud incluida la recuperación a adicciones. De esta forma, una vez que las mujeres participantes egresan del programa, se convierten en elegibles para que sus cargos sean desestimados⁵²⁴.

D) Tribunales o Cortes de Drogas

197. Durante los últimos años, como medida alternativa al encarcelamiento tanto en casos de prisión preventiva como de pena de prisión, diversos países de la región han adoptado o están considerando la adopción de programas de tratamiento de drogas bajo supervisión judicial, conocidos como “tribunales o cortes de drogas”. A través de su aplicación, las personas que han sido sometidas a proceso penal por cometer delitos menores relacionados con su uso problemático o dependiente de drogas -incluyendo quienes cometen delitos menores para sufragar su consumo-, o por consumo o porte para uso personal, son desviadas hacia otras instituciones para recibir tratamiento⁵²⁵. Sobre el tratamiento, en una reunión sostenida con la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), la CIDH fue enterada que dicho tratamiento se brindaría de forma independiente a las condiciones judiciales que las personas deben cumplir por orden de las autoridades judiciales, lo cual significa que en la mayoría de los casos, se prestaría como servicio de tipo complementario al proceso judicial. Además, la CICAD informó sobre su trabajo en programas de derivación primaria orientados a desvincular a las personas del proceso penal de forma previa, sin que se conviertan en sujetos procesales⁵²⁶.
198. Algunos de los Estados de la región que han adoptado el modelo de cortes de drogas, o donde se está considerando, son -además de Estados Unidos- Bahamas, Chile, Costa Rica y México; mientras que se encontrarían en fase piloto o se estaría considerando, en Argentina, Barbados, Belice, Colombia, Panamá, Perú, República Dominicana y, Trinidad y

⁵²⁴ Ver: [ReMerge](#), 2022. Además, ver: Vera, [Alternatives to incarceration for moms aim to strengthen families](#), 10 de agosto de 2015.

⁵²⁵ En este sentido, CIDH, [Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas](#), párr. 146. En este sentido, además: CIDH, Información aportada a la CIDH por la CICAD durante una reunión técnica, 1 de septiembre de 2022.

⁵²⁶ De manera particular, la CICAD se refirió a las acciones que se encuentran realizando en el marco del Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2021-2025 que abarcan, entre otras, brindar apoyo a los Estados en la formulación e implementación de alternativas al encarcelamiento de personas criminalizadas por delitos leves no violentos relacionados con drogas, con independencia de su marco jurídico. En este escenario, promueven que los tratamientos implementados en el marco de los tribunales de drogas estén basados en evidencia científica, contengan programas médico y psicosocial, y respeten el consentimiento informado, entre otras cuestiones. En este sentido, CIDH, Información aportada a la CIDH por la CICAD durante una reunión técnica, 1 de septiembre de 2022. Además, ver: CICAD, [Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2021-2025](#), aprobado en el sexagésimo octavo período ordinario de sesiones de la CICAD en Bogotá, D.C. y Colombia, celebrado del 9 al 11 de diciembre de 2020.

Tobago⁵²⁷. Por ejemplo, el Programa *Women in Recovery* implementado por sociedad civil en el estado de Oklahoma de Estados Unidos, es gratuito y está dirigido a mujeres acusadas por delitos no violentos relacionados con drogas. Para ser beneficiarias, las mujeres deben declararse culpables de la comisión del delito que se las acusa. En su marco, las beneficiarias permanecen en libertad mientras reciben tratamiento contra el abuso de sustancias y de salud mental, así como formación para la preparación laboral y apoyo en la reunificación familiar⁵²⁸. De acuerdo con datos de la Asociación Católica de Salud en Estados Unidos, en el estado de Oklahoma, desde 2009 hasta diciembre de 2018, casi 400 mujeres habrían finalizado el programa, respecto de las cuales, la tasa de reincidencia fue del 6.7%⁵²⁹.

199. Como ha señalado la Comisión, las principales ventajas de estos modelos consisten en reducir: i) el encarcelamiento de personas que han cometido delitos menores y no violentos asociados con su consumo de drogas; ii) las tasas de reincidencia; y iii) los costos económicos vinculados con el encarcelamiento⁵³⁰. Sin perjuicio de ello, existen críticas acerca de la aplicación de las cortes de drogas. Al respecto, la CIDH se ha referido a las siguientes: i) estos modelos responden principalmente a un tratamiento de naturaleza judicial, y no de salud pública; y ii) en los centros de tratamiento, frecuentemente se presentan violaciones a derechos humanos⁵³¹.
200. Sumado a las anteriores, sociedad civil ha señalado que otras de las principales críticas consistirían en: i) el uso ineficaz de los recursos cuando personas que no sufren problemas de consumo escogen participar de estos programas para evitar la cárcel; ii) que se deba admitir la culpa para acceder al tratamiento; iii) la ausencia de profesionales de salud que determinen si la persona tiene o no dependencia a las drogas; y iv) la práctica judicial de imponer penas más severas a quienes no cumplen con su programa de tratamiento⁵³². De manera particular, sobre los tribunales de drogas en América Latina y en el Caribe, el *Social Science Research Council* ha indicado que: i) se presentaría una falta de información detallada y actualizada; ii) varios programas conllevarían severas penalidades como sanciones durante el curso del tratamiento; iii) los programas requerirían que los participantes se abstengan de consumir drogas durante el tratamiento,

⁵²⁷ Social Science Research Council, [Tribunales de Tratamiento de Drogas en las Américas](#), Octubre de 2018. Además, ver: WOLA, IDPC y Dejusticia, [Medidas alternativas al encarcelamiento para mujeres involucradas en el mercado de drogas](#), Mayo de 2018, [en adelante [Medidas alternativas al encarcelamiento para mujeres involucradas en el mercado de drogas](#)], p. 5.

⁵²⁸ En este sentido, ver Family&Children's Services, [Women in Recovery](#), 2022; y Catholic Health Association of the United States, [Tulsa's Women in Recovery provides alternative to prison](#), 1 de diciembre de 2018. Además, ver: Vera, [Alternatives to incarceration for moms aim to strengthen families](#), 10 de agosto de 2015.

⁵²⁹ Catholic Health Association of the United States, [Tulsa's Women in Recovery provides alternative to prison](#), 1 de diciembre de 2018.

⁵³⁰ En este sentido, CIDH, [Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas](#), párrs. 147 y 149. Además, WOLA, IDPC y Dejusticia, [Medidas alternativas al encarcelamiento para mujeres involucradas en el mercado de drogas](#), p. 5.

⁵³¹ CIDH, [Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas](#), párrs. 150-152.

⁵³² WOLA, IDPC y Dejusticia, [Medidas alternativas al encarcelamiento para mujeres involucradas en el mercado de drogas](#), pp. 5-6.

en caso contrario, podrían ser sancionados; y iv) la mayoría de los países carecerían de capacidad para brindar un tratamiento adecuado a todos los participantes⁵³³.

3. Medidas posteriores a la sentencia

201. La CIDH ha recibido información sobre medidas con enfoque de género aplicadas con posterioridad a la sentencia que derivan en la liberación de mujeres condenadas, adoptadas por Bolivia y Costa Rica. En particular, Bolivia implementó indultos que incorporan la perspectiva de género, los cuales se presentan como una medida aplicada de forma posterior a la sentencia⁵³⁴, y habrían resultado en una disminución en el número de mujeres privadas de libertad. Al respecto, entre 2012 y 2021, fueron emitidos nueve Decretos Presidenciales⁵³⁵ que incluyeron cláusulas que beneficiaron a: mujeres embarazadas, con hijos lactantes, jefas de hogar, madres y padres responsables del cuidado de hijos menores de edad, entre otros grupos⁵³⁶. En específico, el Decreto de Indulto y Amnistía vigente desde febrero de 2021, incorporó por primera vez en la cláusula de exclusiones que impide la concesión del beneficio a personas bajo determinadas circunstancias, una salvedad de no aplicación de la exclusión a grupos en situación de vulnerabilidad. Dicha salvedad permite la concesión del indulto en: i) mujeres embarazadas; ii) mujeres mayores de 55 años; y, iii) personas a cargo del cuidado de niñas o niños menores de 12 años o, personas con discapacidad que no puedan cuidarse solas⁵³⁷. En este contexto, según datos de la Dirección General de Régimen Penitenciario proporcionados a la sociedad civil, desde 2012 hasta 2021 fueron beneficiadas un total de 2.392 mujeres, quienes representan el 24% del total de las personas beneficiadas⁵³⁸.
202. Por su parte, con respecto a Costa Rica, la CIDH valora la política criminal adoptada por el país que se orienta a beneficiar a las mujeres en situación de riesgo involucradas en la comisión de delitos de drogas. En particular, en 2013, fue adoptada la Ley No. 9161 que modificó el artículo 77 de la Ley No. 8204, dirigida a regular las conductas delictivas relacionadas con drogas. Con esta reforma, se contempló la aplicación de medidas alternativas en beneficio de las mujeres condenadas por introducir drogas en centros penitenciarios, y que reúnen alguna de las siguientes condiciones: i) encontrarse en una

⁵³³ Social Science Research Council, Tribunales de Tratamiento de Drogas en las Américas, Octubre de 2018.

⁵³⁴ Sobre el indulto como medida no privativa de la libertad que se aplica de forma posterior a la sentencia, ver: UNODC, Manual sobre medidas no privativas de la libertad que responden a las cuestiones de género, Agosto de 2021, pp. 44 y 56.

⁵³⁵ En particular, los Decretos Presidenciales (DP) son: i) DP No. 1445 de 2012, ii) DP 1723 de 2013; iii) DP No. 2131 de 2014; iv) DP No. 2437 de 2015; v) DP 3030 de 2016; vi) DP No. 3519 de 2018; vii) DP No. 3756 de 2019; viii) DP No. 4226; y ix) DP No. 4461 de 2021. Ver, Gobierno de Bolivia, Nota Diplomática No. MPB-OEA-NV116-21, 1 de junio de 2021, pp. 11-12; y CIDH, Información aportada a la CIDH por la organización Fundación Construir de Bolivia mediante documento electrónico, 16 de junio de 2022.

⁵³⁶ En este sentido, WOLA y Equis, Experiencias de amnistías, indultos, y reducciones de penas relacionadas con delitos de drogas en las Américas, 7 de enero de 2020.

⁵³⁷ En este sentido, Bolivia, Decreto Supremo No. 4461, adoptado el 18 de febrero de 2021. Además, ver: Cladem Bolivia, et al., Aportes de la Sociedad Civil a la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad, 12 de abril de 2021, p. 26.

⁵³⁸ CIDH, Información aportada a la CIDH por la organización Fundación Construir de Bolivia mediante documento electrónico, 16 de junio de 2022.

situación de pobreza; ii) ser “jefas de hogar en condición de vulnerabilidad”; iii) tener a su cargo personas en situación de vulnerabilidad, como personas menores de edad, adultas mayores o con alguna discapacidad; o iv) ser una persona mayor “en condiciones de vulnerabilidad”. Entre las medidas alternativas a considerar, además de la detención domiciliaria, se regulan: libertad asistida, “centros de confianza”, y libertad “restringida” con dispositivos electrónicos⁵³⁹. En este escenario, según los datos disponibles más actualizados, para mediados de 2017, la aplicación de esta ley había permitido la libertad inmediata de al menos 120 mujeres⁵⁴⁰.

B. Obstáculos en la implementación de medidas alternativas con enfoque de género

1. Desafíos en el acceso a las medidas alternativas

203. La CIDH advierte con preocupación que a pesar de los esfuerzos adoptados por algunos Estados de la región para implementar medidas alternativas con perspectiva de género, en el acceso a las mismas, las mujeres se enfrentan a decisiones judiciales influenciadas por estereotipos de género, y obstáculos materiales, particularmente, ante la exigencia de arraigo, la falta de recursos económicos para solventar estas medidas, y la ausencia de un hogar adecuado.

A) Decisiones judiciales influenciadas por estereotipos de género

204. La Comisión ha recibido información que da cuenta que con frecuencia, la aplicación de medidas alternativas en beneficio de mujeres se ve limitado ante la existencia de estereotipos de género sobre el rol de la mujer en las decisiones judiciales. En particular, los datos indican que las decisiones de las autoridades judiciales se encontrarían influenciadas por estereotipos de género, lo cual resultaría en denegatorias del uso de alternativas utilizando argumentos morales acerca de la conducta femenina, como el concepto de “mala madre” conforme el cual una mujer que cometió un delito es peligrosa y como tal, no puede cumplir con su rol de madre. Según estos prejuicios, las mujeres en conflicto con la ley penal habrían sido desaprensivas con respecto al futuro de sus hijas e hijos, tendrían una “personalidad perjudicial”, o significarían un “peligro moral” para ellos⁵⁴¹.

⁵³⁹ CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 211. Además, ver: Costa Rica, Decreto Legislativo No. 9161 que incorpora la modificación del artículo 77 - Expediente No. 17.980, adoptado el 30 de julio de 2016.

⁵⁴⁰ Ver WOLA, Criminal Record Reform in Costa Rica: A Step toward Proportionality and Improved Prospects For Women's Lives after Prison, 29 de junio de 2017, citado en: UNODC, Manual sobre medidas no privativas de la libertad que responden a las cuestiones de género, Agosto de 2021, p. 75.

⁵⁴¹ En este sentido, ver: WOLA, et al., Respuesta regional al cuestionario de Consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, 2021, 23 de abril de 2021, p. 41; y MPD, Argentina, Ref.: Cuestionario de Consulta Mujeres Privadas de Libertad, 9 de abril de 2021, pp. 8-9. Además, ver: Servicio Público Provincial de Defensa Penal – Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe, Argentina, Cuestionario de consulta sobre mujeres privadas de libertad, 12 de abril de 2021, pp. 69-70.

205. Sumado a ello, según información disponible, es usual que las autoridades judiciales denieguen el empleo de alternativas en mujeres si ellas no pueden comprobar que eran las responsables del cuidado y crianza de sus hijos de forma previa a su encarcelamiento. Incluso, en ocasiones, algunas juezas o jueces exigen requisitos que no están contemplados en la ley -por ejemplo, el requerimiento de que el embarazo sea de riesgo o que la niña o niño tenga problemas de salud⁵⁴². Además, aún en países donde no existen restricciones en el acceso a alternativas por tipo de delito, estos estereotipos serían utilizados con mayor frecuencia cuando se analiza la aplicación de alternativas en mujeres acusadas o condenadas por delitos vinculados con drogas, puesto que las y los operadores de justicia rechazarían las solicitudes de medidas alternativas basados en la “peligrosidad” de estos delitos y el riesgo para las niñas y niños “si su madre se encuentra en libertad”⁵⁴³. Sobre los factores de este fenómeno, la CIDH advierte que la falta de capacitación y sensibilización de las autoridades judiciales se presenta como la principal causa que deriva en el empleo de los roles de género al momento de decidir sobre la aplicación de medidas alternativas.
206. En atención a lo desarrollado, y a fin de erradicar los estereotipos de género que impiden a las mujeres beneficiarse con alternativas al encarcelamiento, la Comisión urge a los Estados a asegurar la formación obligatoria y constante en estándares interamericanos en materia de derechos humanos, género, interculturalidad, interseccionalidad y privación de libertad en las capacitaciones dirigidas a autoridades encargadas de la persecución penal que sean responsables de la toma de decisiones. Igualmente, los Estados deben elaborar planes estratégicos de sensibilización en materia de género de las autoridades de justicia respecto a la relevancia de la independencia y autonomía en su actuar, que promueva la utilización de medidas alternativas a la prisión en beneficio de mujeres⁵⁴⁴. Sumado a lo anterior, la CIDH llama a los Estados a establecer mecanismos de rendición de cuentas ante las conductas de funcionarias y funcionarios que impidan a las mujeres beneficiarse con medidas alternativas con base en afirmaciones, insinuaciones y alusiones estereotipadas.

B) Obstáculos materiales

207. La Comisión observa que se presentan obstáculos materiales que impiden que las mujeres sean beneficiadas con medidas alternativas a la prisión, los cuales se vinculan principalmente con: i) exigencia de arraigo; ii) escasez de recursos económicos para solventar los costos de algunas medidas alternativas; y, iii) además, en el caso del arresto domiciliario, la falta de una persona que colabore con las tareas del hogar y la ausencia de un hogar adecuado. Respecto del arraigo, es frecuente que las autoridades judiciales exijan a las mujeres tener arraigo como requisito para el otorgamiento de alternativas al

⁵⁴² En este sentido, Parlamento del Uruguay – Comisionado Parlamentario Penitenciario, Informe especial: prisión domiciliaria asistida para madres con hijos a su cargo en el proceso penal, 28 de octubre de 2021, p. 25.

⁵⁴³ CIDH, Información aportada a la CIDH por experta de la APT durante la segunda reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad de la CIDH, 4 de junio de 2021.

⁵⁴⁴ En un sentido similar, CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 83.

encarcelamiento preventivo, lo cual en ocasiones puede constituir un impedimento en el acceso al beneficio ante la exigencia de material probatorio para comprobarlo⁵⁴⁵. Así, por ejemplo, en caso de no contar con hogar fijo, trabajo, o grupo familiar o social que acompañe, las autoridades judiciales consideran que la mujer carece de arraigo, lo que conduce a presumir automáticamente que existe peligro de fuga⁵⁴⁶. Al respecto, la CIDH recuerda que la exigencia de demostrar el arraigo en la comunidad puede constituir una medida discriminatoria cuando ello no está al alcance de personas en situación de vulnerabilidad económica⁵⁴⁷.

208. Por otra parte, la falta de recursos económicos para financiar los costos derivados de las alternativas al encarcelamiento impide que las mujeres puedan acceder a: i) la libertad bajo fianza, ii) el monitoreo electrónico en países donde las beneficiarias deben abonarlo, o iii) la caución para acceder al arresto domiciliario cuando corresponda⁵⁴⁸. Además, la CIDH ha recibido información que da cuenta que en ocasiones, las juezas y jueces exigen a las mujeres demostrar que poseen recursos suficientes para garantizar su subsistencia durante la implementación de las alternativas. Ello habría derivado en la negativa a conceder estas medidas cuando las mujeres carecen de contrato laboral o cuenta bancaria⁵⁴⁹.

209. Al respecto, la Comisión reitera que el depósito de una fianza o caución como medida de aseguramiento al juicio, puede constituir una medida discriminatoria cuando no toma en consideración las circunstancias personales de las mujeres acusadas⁵⁵⁰. En la misma línea, la UNODC se ha referido a la mayor probabilidad de que las mujeres no puedan pagar la caución requerida para la fianza debido a su desventaja económica en la mayoría de las sociedades⁵⁵¹. De manera particular, en el caso de la vigilancia electrónica, la CIDH recuerda que los Estados deben tomar las medidas necesarias para asegurar que la aplicación de estos mecanismos se adecue a criterios de igualdad material, y no

⁵⁴⁵ CSS, Respuesta al cuestionario de consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, Colombia, 10 de abril de 2021, p. 18.

⁵⁴⁶ En este sentido, ver CIDH, Información aportada a la CIDH por experta de la organización WOLA durante la segunda reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad, 4 de junio de 2021; Gobierno de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 22; MPD, Argentina, Ref.: Cuestionario de Consulta Mujeres Privadas de Libertad, 9 de abril de 2021, p. 25; Servicio Público Provincial de Defensa Penal – Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe, Argentina, Cuestionario de consulta sobre mujeres privadas de libertad, 12 de abril de 2021, p. 69.

⁵⁴⁷ CIDH, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/13, aprobado el 30 diciembre 2013, párr. 323.

⁵⁴⁸ En este sentido, ver: CIDH, Situación de derechos humanos en Guatemala, párr. 409; CIDH, Información aportada a la CIDH por WOLA durante una reunión técnica sobre mujeres privadas de libertad, 10 de febrero de 2022; y Vera Institute of Justice, Overlooked: Women and Jails in an Era of Reform, 2016, p. 29. Ver además: Prison Policy Initiative, Prisons and jails will separate millions of mothers from their children in 2022, 4 de mayo de 2022; y Prison Policy Initiative, How does unaffordable money bail affect families?, 15 de agosto de 2018.

⁵⁴⁹ CIDH, Información aportada a la CIDH por representante de la organización Fundación Construir de Bolivia durante la segunda reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad, 4 de junio de 2021.

⁵⁵⁰ En este sentido, CIDH, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/13, aprobado el 30 diciembre 2013, párr. 323.

⁵⁵¹ UNODC, Manual sobre mujeres y encarcelamiento, p. 109.

constituya una medida discriminatoria en perjuicio de aquellas personas que no tienen la capacidad económica de abonarlos. Por ello, en caso de que se haya comprobado la incapacidad de pago por parte de la posible persona beneficiaria, se debe necesariamente utilizar otra medida de aseguramiento no privativa de la libertad, o no cobrar por la utilización de los mecanismos en referencia⁵⁵².

210. Asimismo, en el caso específico del arresto domiciliario, es frecuente que los sistemas de justicia exijan para el otorgamiento de esta alternativa, que las mujeres: i) cuenten con personas que colaboren con las tareas cotidianas en el hogar; y ii) posean hogares adecuados, en específico, que sean fijos, comprobables, localizados en lugares a donde las fuerzas de seguridad puedan acceder sin riesgo, y en caso de monitoreo electrónico, que cuenten con condiciones adecuadas para la instalación de sensores⁵⁵³. Estos requisitos excluirían a las mujeres que carecen de domicilio fijo, y a quienes viven en zonas consideradas peligrosas.
211. En este contexto, la CIDH advierte que estas exigencias producen efectos discriminatorios, pues provocan que solo las mujeres con redes de apoyo y recursos económicos garantizados estén en condiciones de solicitar alternativas a la prisión, es decir, quienes – tal como la ha analizado la CIDH a lo largo de este informe– representan una minoría en detención. Ello afecta de forma diferenciada a la mayoría de ellas, quienes se involucran con la comisión de delitos por factores relacionados con la falta de oportunidades laborales, exclusión social, y pobreza. En particular, el depósito de una fianza o caución como medida de aseguramiento al juicio, puede constituir una medida discriminatoria cuando no toma en consideración las circunstancias personales de las mujeres acusadas⁵⁵⁴. En la misma línea, la UNODC se ha referido a la mayor probabilidad de que las mujeres no puedan pagar la caución requerida para la fianza debido a su desventaja económica en la mayoría de las sociedades⁵⁵⁵.
212. En atención a ello, la Comisión enfatiza que los Estados deben garantizar que las mujeres no sean discriminadas a en la aplicación de alternativas al encarcelamiento por causa de su vulnerabilidad social o económica. En este sentido, a partir de lo indicado por la UNODC, la CIDH afirma que la falta de un hogar adecuado, empleo, recursos económicos para solventar las medidas, o de una familia que ofrezca su apoyo, en ningún caso deben ser considerados factores de riesgo que impidan el empleo de alternativas. Por el contrario, este tipo de desafíos deben ser abordados con el apoyo de las instituciones de

⁵⁵² CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, párr. 134.

⁵⁵³ En este sentido, MPD, Argentina, Ref.: Cuestionario de Consulta Mujeres Privadas de Libertad, 9 de abril de 2021, p. 25; CIDH, Información aportada a la CIDH por experta de la organización WOLA durante una reunión técnica sobre mujeres privadas de libertad, 10 de febrero de 2022; y WOLA, et al., Respuesta regional al cuestionario de Consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, 2021, 23 de abril de 2021, p. 42.

⁵⁵⁴ En este sentido, CIDH, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/13, aprobado el 30 diciembre 2013, párr. 323.

⁵⁵⁵ UNODC, Manual sobre mujeres y encarcelamiento, p. 109.

asistencia social y la comunidad, a fin de favorecer a su reinserción en la sociedad y evitar su reincidencia⁵⁵⁶. De manera particular, en el caso de la vigilancia electrónica, la CIDH recuerda que los Estados deben tomar las medidas necesarias para asegurar que la aplicación de estos mecanismos se adecue a criterios de igualdad material, y no constituya una medida discriminatoria en perjuicio de aquellas personas que no tienen la capacidad económica de abonarlos. Por ello, en caso de que se haya comprobado la incapacidad de pago por parte de la posible persona beneficiaria, se debe necesariamente utilizar otra medida de aseguramiento no privativa de la libertad, o no cobrar por la utilización de los mecanismos en referencia⁵⁵⁷.

2. Desafíos en la implementación de medidas ante la falta de mecanismos

213. La CIDH expresa su preocupación ante la falta de información disponible que acredite la implementación de mecanismos con perspectiva de género dirigidos a la supervisión de las medidas y al acompañamiento de mujeres durante su aplicación. En particular, la información recibida da cuenta que –con excepción de Costa Rica y Argentina–, en la región existen escasos mecanismos de seguimiento y de acompañamiento con enfoque de género, los cuales se caracterizan por centrarse en el monitoreo del arresto domiciliario. Al respecto, solo Costa Rica y Argentina brindaron datos específicos en este sentido. Además, respecto del acompañamiento, solo dichos países contarían con programas que brindan apoyo a mujeres beneficiarias, mientras que el resto de los Estados no brindó información específica en este sentido. Esta situación afecta de forma profundizada a las mujeres sujetas a arresto domiciliario.

A) Escasez de mecanismos de supervisión con enfoque de género

214. La Comisión recibió información oficial de Costa Rica y Argentina que da cuenta de la incorporación de una perspectiva de género en el seguimiento de las medidas alternativas, así como en las acciones adoptadas para brindar apoyo a las mujeres. En particular, Costa Rica indicó que en el marco de la supervisión, interviene el Nivel de Atención a la Mujer – parte del Ministerio de Justicia y Paz– que coordina los procesos de atención de orden técnico, profesional y administrativo de las mujeres en procesos penales incluyendo las beneficiarias de alternativas, entre otras cuestiones⁵⁵⁸. En adición, las mujeres sujetas a una pena no privativa de la libertad que se encuentran en situación de riesgo⁵⁵⁹, pueden acceder al apoyo y servicios de la “Red para la atención integral a mujeres vinculadas a un

⁵⁵⁶ En este sentido, UNODC, [Manual sobre mujeres y encarcelamiento](#), p. 105.

⁵⁵⁷ CIDH, [Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas](#), párr. 134.

⁵⁵⁸ Gobierno de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, pp. 22-23.

⁵⁵⁹ En particular, para participar en la Red, las mujeres deben encontrarse en alguna de las siguientes situaciones: i) familia monoparental con hijos menores de edad en condición de pobreza; ii) víctima de violencia intrafamiliar o de género; iii) antecedentes o consumo activo de drogas; iv) vinculación a delitos de drogas; v) situación de pobreza extrema; y vi) desempleo. En este sentido, WOLA, [La Red Interinstitucional para la atención integral de mujeres vinculadas a un proceso penal en Costa Rica](#), Junio de 2017, p. 2.

proceso penal y sus familiares dependientes en situaciones de vulnerabilidad” (Red)⁵⁶⁰. En este escenario, la Red proporciona subsidios económicos, formación profesional, asesoramiento financiero y, apoyo para el cuidado de sus hijas e hijos⁵⁶¹.

215. Respecto de Argentina, el Estado informó sobre el mecanismo de seguimiento a la aplicación de arresto domiciliario que, si bien es dirigido a todas las personas, contempla la realización de actividades específicas con enfoque de género. Al respecto, la Dirección de Asistencia de Personas Bajo Vigilancia Electrónica (DAPVE) tiene el propósito de implementar y monitorear la aplicación de la prisión domiciliaria con monitoreo electrónico y, en este escenario, un equipo interdisciplinario realiza el seguimiento de las mujeres⁵⁶². Adicionalmente, el apoyo a las mujeres abarca el abordaje de diversas temáticas a través de programas vinculados con su reinserción social en las áreas de trabajo, salud, crianza, y vínculos sociales⁵⁶³. En particular, la CIDH destaca la participación de organizaciones de la sociedad civil en las siguientes actividades: i) talleres de la organización “Yo No Fui”, que trabaja en proyectos artísticos y productivos; y ii) talleres de la organización “Cosiendo Redes”, orientados a la formación laboral en la industria textil⁵⁶⁴.
216. Sin perjuicio de lo anterior, a partir de las respuestas a los cuestionarios, la Comisión observa con preocupación que existen escasos mecanismos de supervisión de medidas alternativas. En particular, además de Argentina y Costa Rica, la CIDH recibió información oficial que acredita la existencia de dichos mecanismos en Colombia⁵⁶⁵, Ecuador⁵⁶⁶, El Salvador⁵⁶⁷, México⁵⁶⁸, Paraguay⁵⁶⁹, Nicaragua⁵⁷⁰, y Uruguay⁵⁷¹, los cuales se encargan de monitorear la aplicación del arresto domiciliario en todas las personas beneficiarias, y

⁵⁶⁰ En particular, la Red es un mecanismo de coordinación interinstitucional e intersectorial que cuenta con la participación de diversos organismos, tales como: Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) que coordina la RED, Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Ministerio de Justicia y Paz (MJP), Defensa Pública del Poder Judicial, y Cámara de Comercio. En este sentido, Gobierno de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 23.

⁵⁶¹ En este sentido, Gobierno de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, pp. 22-23; y WOLA, La Red para la atención integral a mujeres vinculadas a un proceso penal y sus familiares dependientes en situaciones de vulnerabilidad en Costa Rica, Junio de 2017, p. 2.

⁵⁶² Al respecto, Gobierno de Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, 20 de abril de 2021, pp. 13-17.

⁵⁶³ En este sentido, ver la subsección “Programas dirigidos a mujeres sujetas a alternativas y otros beneficios de excarcelación” del Cap. V.

⁵⁶⁴ Al respecto, Gobierno de Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, 20 de abril de 2021, pp. 13-17.

⁵⁶⁵ Gobierno de Colombia, Nota MPC/OEA No. 530-2021, 12 de abril de 2021, p. 22.

⁵⁶⁶ Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-102/2021, 12 de abril de 2021, p. 7.

⁵⁶⁷ Gobierno de El Salvador, Nota Diplomática No. MPOEA-OEA-106/2021, 21 de septiembre de 2021, p. 2.

⁵⁶⁸ Gobierno de México, Nota Diplomática No. OEA1121, 12 de abril de 2021, p. 20.

⁵⁶⁹ Gobierno de Paraguay, Nota Diplomática No. 495-21/MMP/OEA, 27 de abril de 2021, p. 15.

⁵⁷⁰ Gobierno de Nicaragua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, p. 29.

⁵⁷¹ Junta Nacional de Drogas, Uruguay, Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento, 1 de noviembre de 2019, p. 47.

suelen estar a cargo de organismos creados para realizar dicho control⁵⁷² o de autoridades judiciales⁵⁷³, mismos que en ocasiones son apoyados por las fuerzas de seguridad⁵⁷⁴. Sin embargo, la CIDH advierte que carecen de perspectiva de género puesto que no contemplan las necesidades específicas de las mujeres. Ello, al no establecer: i) autoridades específicas para su seguimiento; ii) distinciones en el monitoreo de mujeres, ante la falta de adopción de medidas que respondan a sus necesidades; y iii) programas específicos en razón del género.

217. Teniendo en cuenta lo desarrollado, la Comisión nota que la ausencia de adopción de medidas que aseguren la adecuada supervisión de la aplicación de alternativas sobre mujeres y su acompañamiento se presenta como uno de los principales desafíos en la implementación de estas medidas. En este sentido, recuerda que la generalizada falta de registros claros y confiables sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones impuestas en el marco de la aplicación de medidas alternativas resulta en la falta de efectividad de mecanismos de control de dichas medidas, así como en una inadecuada coordinación entre las autoridades involucradas. En atención a ello, la CIDH insta a los Estados a priorizar la financiación y el establecimiento de mecanismos para la implementación y seguimiento de medidas alternativas que sean respetuosos de los enfoques de género e interseccionalidad, que consideren las necesidades específicas de las mujeres, con énfasis en aquellas que se encuentran en especial situación de riesgo por enfrentarse a múltiples factores de discriminación -por ejemplo, las madres y las mujeres trans-. A tal fin, los Estados deben generar estadísticas que incorporen dichos enfoques en la recolección de datos, y producir información confiable, completa y sistemática sobre los resultados obtenidos con la aplicación de tales medidas⁵⁷⁵.
218. Además, la Comisión urge a los Estados adoptar medidas efectivas que aseguren el acompañamiento de las mujeres beneficiarias de alternativas a la prisión, con el propósito de garantizar que no se vean impedidas de gozar de sus derechos humanos, como así también evitar una afectación en los derechos de las personas que se encuentran bajo su cuidado. En particular, los Estados deben realizar los esfuerzos necesarios para garantizar una coordinación eficiente entre las autoridades relacionadas con la justicia penal y otras entidades de apoyo que provean asistencia en el marco de la implementación de estas medidas, y de estas instancias con organizaciones de la sociedad civil. Al respecto, el involucramiento de la sociedad civil y de mecanismos comunitarios resulta esencial para: i) garantizar una plena integración comunitaria; ii) asegurar una estructura de seguimiento más sólida en el cumplimiento de las medidas alternativas; iii) contar con un mayor apoyo

⁵⁷² En particular, el Departamento de Prueba y Libertad Asistida (DPLA) en El Salvador, el Sistema de Control y Vigilancia del Sistema Penitenciario Federal en México, y la Oficina de Supervisión de Libertades Asistidas (OSLA) de Montevideo en Uruguay.

⁵⁷³ En específico, en Colombia (con el apoyo del INPEC), Ecuador (con apoyo del área de Seguridad de la Subdirección de Rehabilitación Social del SNAI), Nicaragua, y Paraguay.

⁵⁷⁴ En particular, en Colombia, Ecuador, y Uruguay (en el resto del país por fuera de Montevideo).

⁵⁷⁵ En este sentido, CIDH, [Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas](#), párr. 116.

en la tarea de concienciación sobre las ventajas de su aplicación, y iv) generar mayor confianza de las personas beneficiarias respecto a su utilización⁵⁷⁶.

C. Medidas alternativas y beneficios de excarcelación con enfoque de género en el Norte de Centroamérica

1. Prácticas de los Estados

219. La Comisión observa con preocupación que las legislaciones de los Estados del Norte de Centroamérica si bien regulan medidas alternativas al encarcelamiento y beneficios penitenciarios que limitan el uso de la prisión⁵⁷⁷, solo algunas de las alternativas contemplan perspectiva de género, las cuales son de carácter temporal y únicamente toman en cuenta la función reproductiva de las mujeres. En particular, en materia de medidas alternativas con perspectiva de género, la legislación procesal penal hondureña establece que no puede decretarse prisión preventiva contra mujeres en estado de embarazo, y madres durante la lactancia de sus hijos, salvo que se trate de delitos de narcotráfico o relacionados con grupos criminales, entre otros⁵⁷⁸. En Guatemala, el ordenamiento jurídico regula la posibilidad de que las mujeres condenadas embarazadas o en período de posparto hasta los 40 días posteriores, cumplan con sus penas en centros de salud “bajo custodia, por el tiempo estrictamente necesario”⁵⁷⁹. Respecto de El Salvador, de los datos disponibles se desprende que no existen alternativas con enfoque de género⁵⁸⁰.

2. Desafíos específicos en la implementación de alternativas

A) Obstáculos en el acceso a las medidas

220. Además de los obstáculos identificados respecto de las Américas, la CIDH advierte que en esta subregión, en general, el empleo prioritario del encarcelamiento en casos de delitos vinculados con drogas o crimen organizado se presenta como el principal desafío

⁵⁷⁶ En este sentido, ver: CIDH, [Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas](#), párr. 119.

⁵⁷⁷ Al respecto, Guatemala informó que previo al dictado de la sentencia, el Código Procesal Penal regula la institución de “desjudicialización” que puede beneficiar a cualquier persona procesada, y abarca: i) aplicación del criterio de oportunidad; ii) mediación; y iii) suspensión condicional de la persecución penal. Igualmente, como beneficio penitenciario, se refirió a la “redención de penas,” que permite a las personas condenadas reducir el monto de la pena tras acreditar la realización de una actividad laboral o de estudio. Por su parte, Honduras indicó que el Código Penal contempla las siguientes alternativas o beneficios para personas condenadas: i) suspensión del fallo; ii) reemplazo de pena por arresto domiciliario, detención de fin de semana, localización permanente o expulsión del territorio nacional; iii) suspensión condicional de la ejecución; y iv) libertad condicional. Ver, Gobierno de Guatemala, Nota Diplomática No. NV-OEA-MI-No.161-2022, 4 de agosto de 2022, pp. 2,4; y Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. SEDH-PM-054-2022, 9 de agosto de 2022, p. 3.

⁵⁷⁸ Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de mayo de 2021, p. 9. Además, ver Honduras, [Código Procesal Penal: Decreto No. 9-99-E](#), 30 de diciembre de 1999, arts. 173, 183 y 184.

⁵⁷⁹ Honduras, [Decreto No. 17-73 - Código Penal](#), adoptado el 5 de julio de 1973, artículo 46.

⁵⁸⁰ La CIDH destaca que el Estado no aportó información en este sentido. Además, se consultó la legislación penal y procesal vigente.

específico en el acceso a estas medidas alternativas por mujeres⁵⁸¹. Además, de manera particular, según datos oficiales, las mujeres encarceladas en Honduras se enfrentan a una ausencia de políticas públicas en su beneficio⁵⁸². Por su parte, en Guatemala, la deficiente formación de los operadores judiciales y los obstáculos materiales de tipo económico dificultarían que las mujeres se beneficien con alternativas a la prisión. En específico, sobre la deficiente formación de autoridades judiciales en Guatemala, en su respuesta al cuestionario de consulta, el Estado se refirió a la necesidad de “continuar con procesos de formación y capacitación dirigidos a administradores de justicia con el fin de dar a conocer estándares internacionales en derechos humanos de las mujeres para lograr su sensibilización.” Ello, “evitando cualquier sesgo de machismo o discriminación que pueda perjudicar la objetividad de los procesos judiciales de las mujeres y el acceso a una medida alternativa para evitar la privación de libertad⁵⁸³”.

221. En cuanto a los obstáculos materiales de tipo económico que enfrentan las mujeres para acceder a alternativas en Guatemala, la CIDH ha señalado que la aplicación de los mecanismos de monitoreo electrónico representa serios desafíos para las personas que carecen de recursos económicos para financiar su utilización, puesto que la Ley de Implementación del Control Telemático establece que la utilización de los respectivos dispositivos debe ser financiada por las propias personas beneficiarias, salvo criterio del juez competente, previo estudio socioeconómico⁵⁸⁴. Además, según sociedad civil, para la aplicación del arresto domiciliario, se requiere del pago de una fianza. Estos requisitos no resultarían de posible cumplimiento por la mayoría de las mujeres privadas de la libertad. Incluso, para solicitar este dinero en forma de préstamo, los bancos les requerirían que tengan una propiedad, lo cual resulta de imposible cumplimiento para la amplia mayoría de las que incurrir en la comisión de delitos⁵⁸⁵.

B) Escasez de mecanismos de apoyo y seguimiento

222. La Comisión observa que la escasez de mecanismos orientados al apoyo a las mujeres sujetas a estas medidas y al seguimiento de su aplicación, se presentan como otro de los desafíos que obstaculiza la implementación de medidas alternativas en beneficio de las mujeres en esta subregión. Al respecto, de la información oficial recibida, se desprende que ninguno de los tres países brindaría apoyo en el acceso a sus derechos a las mujeres sujetas a estas medidas. En cuanto al seguimiento, únicamente El Salvador cuenta con un

⁵⁸¹ Sobre este particular, ver las subsecciones “Uso excesivo de la prisión preventiva y falta de aplicación de medidas alternativas” y “Políticas contra el crimen organizado y su impacto en el encarcelamiento de mujeres” del Cap. II.

⁵⁸² Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. SEDH-PM-054-2022, 9 de agosto de 2022, p. 4.

⁵⁸³ Gobierno de Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, p. 18.

⁵⁸⁴ CIDH, Situación de derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208, 31 de diciembre de 2017, párr. 409.

⁵⁸⁵ CIDH, Información aportada a la CIDH por representante del Colectivo Artesana de Guatemala durante la segunda reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad de la CIDH, 4 de junio de 2021.

mecanismo específico, mientras que Honduras y Guatemala presentarían desafíos para realizar el monitoreo de la aplicación de medidas alternativas. Sin embargo, advierte que el mecanismo salvadoreño carece de enfoque de género puesto que no contempla autoridades ni acciones específicas para el seguimiento de las mujeres⁵⁸⁶. En particular, en El Salvador, la supervisión de medidas alternativas a la prisión se encuentra a cargo del Departamento de Prueba y Libertad Asistida (DPLA), el cual constituye un organismo auxiliar de la administración de justicia que colabora con los juzgados de Vigilancia Penitenciaria y Ejecución de la Pena en esta tarea⁵⁸⁷.

223. En cuanto a Honduras, la CIDH toma nota de la información oficial que da cuenta que la supervisión de la implementación de medidas alternativas se encuentra a cargo del Poder Judicial a través de los Juzgados de Ejecución Penal, así como de la DINAF⁵⁸⁸. Además, en el seguimiento de medidas alternativas participan instituciones de derechos humanos como el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura (MNP CONAPREV) a través de sus 20 Juntas Locales -una de ellas específica para mujeres- y el Comisionado Nacional de Derechos Humanos (CONADEH), y organizaciones de la sociedad civil como el Centro de Prevención, Tratamiento y Rehabilitación de Víctimas de la Tortura (CPTRT) y Cozumel Trans⁵⁸⁹. No obstante, según información del MNP CONAPREV, se presenta una “ineficacia” de los órganos de administración de justicia en la creación de una institución de vigilancia de medidas alternativas⁵⁹⁰. Por último, respecto de Guatemala, la Comisión fue informada de una falta de mecanismos de seguimiento de medidas alternativas⁵⁹¹.

⁵⁸⁶ Sobre este particular, ver la subsección “Desafíos en la implementación de medidas ante la falta de mecanismos”.


⁵⁸⁷ Gobierno de El Salvador, Nota Diplomática No. MPOEA-OEA-106/2021, 21 de septiembre de 2021, p. 2.

⁵⁸⁸ Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. 336-DPM-DGPE-2022–Anexo “Oficio SEDH-PM-056-2022”, 7 de septiembre de 2022, p. 9.

⁵⁸⁹ En este sentido, Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de mayo de 2021, p. 10; y Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. SEDH-PM-054-2022, 9 de agosto de 2022, p. 5.

⁵⁹⁰ CIDH, Información aportada a la CIDH por representante del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura de Honduras durante la segunda reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad de la CIDH, 4 de junio de 2021.

⁵⁹¹ CIDH, Información aportada a la CIDH por representante del Colectivo Artesana de Guatemala durante la segunda reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad de la CIDH, 4 de junio de 2021.



REINSERCIÓN SOCIAL DE MUJERES

V. REINSERCIÓN SOCIAL DE MUJERES

224. En este capítulo, la Comisión realiza un análisis sobre los obstáculos que enfrentan las mujeres para reinsertarse a la sociedad. En este sentido, aborda la inadecuada puesta en práctica de programas de reinserción social derivada de obstáculos generales en el establecimiento de estos programas, la falta de adopción de programas con perspectiva de género, el reforzamiento de los estereotipos de género en estas políticas, y las restricciones en la participación de mujeres. En este contexto, la CIDH analiza los desafíos que enfrentan las mujeres durante el proceso de transición entre la vida en la cárcel y en el exterior. En particular, examina la falta de redes de apoyo, el estigma social, y los obstáculos en el ejercicio de sus derechos económicos y sociales. Igualmente, examina la situación particular que enfrentan las mujeres trans. Adicionalmente, la Comisión presenta las principales prácticas observadas en la región para favorecer la reinserción social de mujeres encarceladas, sujetas a medidas alternativas, y liberadas. Por último, la CIDH se refiere a la reinserción social de mujeres en el Norte de Centroamérica.

A. Principales obstáculos para la reinserción social de mujeres

1. Desafíos en la puesta en práctica de programas

225. La Comisión observa que en la puesta en práctica de programas dirigidos a la reinserción social de mujeres, se presentan los siguientes desafíos: i) obstáculos generales en el establecimiento de este tipo de programas; ii) escasez de programas con perspectiva de género; iii) existencia de programas que refuerzan los estereotipos de género; y iv) restricciones en la participación de mujeres.

A) Obstáculos generales en el establecimiento de programas

226. La Comisión ha recibido información que indica que se presentan como principales obstáculos generales para la adecuada implementación de programas de reinserción social, los siguientes: i) escasez de programas penitenciarios con enfoque de reinserción social; y ii) falta de recursos destinados al funcionamiento de estos programas. En particular, sobre la escasez de programas, en su Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos, la CIDH señaló que un problema grave es la falta de políticas públicas orientadas a promover la rehabilitación y readaptación social de las personas condenadas a penas de prisión⁵⁹². Al respecto, la Comisión fue enterada que en algunos países de la región, se presenta una ausencia de incorporación de enfoque de reinserción social en las políticas penitenciarias, lo cual deriva en una ausencia de programas dirigidos a este

592 CIDH, [Pobreza y derechos humanos](#), párr. 422.

propósito. Ello ocurriría al menos, en Bolivia⁵⁹³, México⁵⁹⁴, Surinam⁵⁹⁵ y Venezuela⁵⁹⁶. Por ejemplo, en México, la escasez de dichos programas habría provocado que menos de la mitad de la población encarcelada participe en actividades de reinserción. Particularmente, según datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2021 relevados por sociedad civil, solo el 44.5% de las mujeres y el 36.1% de los hombres participan de actividades laborales, educativas y culturales⁵⁹⁷.

227. Por otra parte, la Comisión advierte que, de acuerdo con información disponible, es frecuente que se presente una ausencia de asignación presupuestaria para los programas de reinserción social. Ello resulta en que los centros de detención carezcan de recursos humanos, financieros y materiales para llevar a cabo proyectos de reinserción sostenibles a lo largo del tiempo. Lo anterior, deriva en que las personas detenidas se enfrenten a limitadas oportunidades de acceso a educación y formación que facilitarían su reinserción en la sociedad⁵⁹⁸. A modo de ejemplo, la CIDH recibió información que indica que en Ecuador, debido a la insuficiencia de programas y al escaso personal asignado, solo el 50% de la población penitenciaria podría acceder a actividades de reinserción social⁵⁹⁹. De igual forma, según datos de la Defensoría de la Provincia de Santa Fe en Argentina, se presenta una escasez de personal e inexistencia de suficientes cupos para ofrecer a las mujeres oportunidades laborales, capacitaciones, planes de vivienda, y acompañamiento integral en materia de violencia de género⁶⁰⁰. En la misma línea, en Colombia, se presentaría un insuficiente número de docentes en prisión, lo cual obstaculiza el acceso a actividades educativas⁶⁰¹.

228. En adición, la Comisión recibió información que indica que la falta de recursos asignados a los programas de reinserción social impacta también en la escasez de insumos para trabajar, material de estudio, acceso a internet, y espacios suficientes y adecuados para la

⁵⁹³ Cladem Bolivia, et al., Aportes de la Sociedad Civil a la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad, 12 de abril de 2021, p. 25.

⁵⁹⁴ CIDH, Información enviada a la CIDH por Equis – “Buenas prácticas en materia de reinserción social”, 18 de junio de 2022. Además, ver: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL), 2021.

⁵⁹⁵ Gobierno de Surinam, Nota Diplomática No. PVOAS-SUR/285/21, 9 de abril de 2021, p. 6.

⁵⁹⁶ OVP, Ref.: Respuestas al cuestionario de Consultas sobre Mujeres Privadas de Libertad - Estado: Venezuela, abril de 2021, p. 9.

⁵⁹⁷ CIDH, Información enviada a la CIDH por Equis – “Buenas prácticas en materia de reinserción social”, 18 de junio de 2022. Además, ver: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL), 2021.

⁵⁹⁸ Al respecto, Penal Reform International and Thailand Institute of Justice, The rehabilitation and social reintegration of women prisoners, 2019 [“Penal Reform International and TIJ, The rehabilitation and social reintegration of women prisoners], p. 8.

⁵⁹⁹ CIDH, Informe sobre la situación de las personas privadas de libertad en Ecuador, párr. 173.

⁶⁰⁰ En este sentido, Servicio Público Provincial de Defensa Penal – Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe, Argentina, Cuestionario de consulta sobre mujeres privadas de libertad, 12 de abril de 2021, pp. 73-74.

⁶⁰¹ CSS, Respuesta al cuestionario de consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, Colombia, 10 de abril de 2021, p. 22.

realización de actividades⁶⁰². Sumado a ello, según fue enterada la CIDH, la falta de recursos económicos resultaría en que las personas privadas de libertad obtengan una escasa o nula remuneración por las actividades laborales realizadas en prisión. Esta situación impacta de manera diferenciada e inclusive desproporcionada a las mujeres, puesto que usualmente desempeñan actividades mal remuneradas o que no son remuneradas, tales como aquellas vinculadas con limpieza, cocina, o manicura⁶⁰³.

229. Sobre este particular, la Comisión recuerda que de conformidad con la CADH y otros instrumentos internacionales, la finalidad de la pena privativa de libertad es la reinserción social de las personas. En este sentido, las *Reglas Mandela* disponen que la reinserción social puede alcanzarse: “[i] con un régimen preparatorio para la puesta en libertad, organizado dentro del mismo establecimiento penitenciario o en otra institución apropiada”; o [ii] “mediante la libertad condicional bajo una vigilancia que no deberá confiarse a la policía y que comprenderá una asistencia social eficaz”⁶⁰⁴. En este sentido, considerando los recursos financieros limitados con los que cuentan la mayoría de las personas privadas de libertad y que su encarcelamiento representa un riesgo de desvinculación con la comunidad, resulta imprescindible que los Estados adopten políticas públicas integrales orientadas a la reinserción social, a fin de evitar que permanezcan en un ciclo de exclusión social y reincidencia criminal⁶⁰⁵.

230. En particular, los Estados deben ofrecer programas y actividades dentro de las instituciones carcelarias. En este sentido, los *Principios y Buenas Prácticas* disponen que las personas detenidas tienen derecho a participar en actividades culturales, deportivas, y sociales que sean sanas y constructivas. Por su parte, las *Reglas Mandela* establecen que las autoridades penitenciarias deben implementar programas de empleo, educación, y otras actividades relevantes que contribuyan al carácter moral, espiritual y social de las personas detenidas⁶⁰⁶. En atención a ello, las obligaciones de los Estados consisten, entre otras, en: i) fortalecer el contacto exterior con sus familiares; ii) ofrecer programas y oportunidades ajustados a la condición de dichas personas; y iii) realizar un análisis de los factores que pueden obstaculizar la reinserción social de las personas liberadas⁶⁰⁷. En relación con los programas de trabajo en detención, de conformidad con precedentes internacionales, los Estados tienen principalmente las siguientes obligaciones: i) facilitar las condiciones de

⁶⁰² En este sentido, CSS, Respuesta al cuestionario de consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, Colombia, 10 de abril de 2021, pp. 21-22; y ASOPAZH y CEMH, Cuestionario de Consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, 10 de abril de 2021, p. 16.

⁶⁰³ En este sentido, CIDH, Información aportada a la CIDH por expertas de la APT, de Corpora en Libertad de México, y del CELS de Argentina durante la tercera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad de la CIDH, 23 de marzo de 2022; y CSS, Respuesta al cuestionario de consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, Colombia, 10 de abril de 2021, p. 21.

⁶⁰⁴ CIDH, “Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos,” párr. 143. En este sentido, ver Convención Americana, artículo 5.6; ONU, *Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos*, Resolución de la Asamblea General 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966, artículo 10. (3); y ONU, *Reglas Mandela*, Regla 87.

⁶⁰⁵ En este sentido, CIDH, *Pobreza y derechos humanos*, párr. 422.

⁶⁰⁶ CIDH, *Principios y Buenas Prácticas*, Ppio. XIII; y ONU, *Reglas Mandela*, Regla 4.1 y 4.2.

⁶⁰⁷ CIDH, *Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 144.

trabajo a fin de que las personas detenidas puedan reinserirse al mercado laboral⁶⁰⁸, y ii) remunerar los trabajos realizados de manera adecuada y equitativa⁶⁰⁹.

B) Escasez de programas con perspectiva de género

231. La Comisión advierte con preocupación que se presenta una marcada escasez de programas de reinserción social que respondan a las necesidades de las mujeres. Al respecto, a partir de la información recabada para la elaboración del presente informe, observa que debido a que las mujeres representan una pequeña proporción de la población penitenciaria (8% en la región)⁶¹⁰, las autoridades se enfocan en las necesidades de los hombres. En consecuencia, la mayoría de los programas implementados no consideran las necesidades de las mujeres, en particular, las razones que las condujeron a cometer delitos, el grave impacto de su encarcelamiento, y sus mayores dificultades para reinserirse en la sociedad⁶¹¹. En esta línea, la UNODC ha señalado que usualmente las políticas de preparación previa a la liberación y de asistencia posterior están estructurados en torno a las necesidades de los hombres y en pocas ocasiones contemplan las necesidades del género femenino⁶¹². Igualmente, la entonces Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer ha identificado que generalmente las mujeres detenidas no reciben orientación o recursos adecuados de rehabilitación que las preparen para su excarcelación y vida después de prisión⁶¹³.

232. En este escenario, las mujeres enfrentan mayores desafíos para su reinserción social en la comunidad en comparación con los hombres⁶¹⁴. En específico, la falta de adopción de programas con perspectiva de género resulta en que las mujeres carezcan de suficientes oportunidades de rehabilitación, y que las existentes sean menos variadas y de peor calidad que las que se ofrecen a hombres. En este sentido, según fue informada la CIDH, esta situación deriva en que en ocasiones, las mujeres no se sientan motivadas en incorporarse a programas de reinserción o decidan abandonarlos, tras considerar que en libertad no tendrían la oportunidad de utilizar las habilidades o conocimientos

⁶⁰⁸ En este sentido, ONU, Principios básicos para el tratamiento de los reclusos, Resolución 45/11, 14 de diciembre de 1990, ppio. 8, y Consejo de Europa- Comité de Ministros, Recomendación Rec (2006)2 Reglas Penitenciarias Europeas, 11 de enero de 2006, ppio. 7.

⁶⁰⁹ En este sentido, CIDH, Principios y Buenas Prácticas, ppio. XIV; y Consejo de Europa- Comité de Ministros, Resolución (76) 2 sobre el tratamiento de reclusos condenados a penas de larga duración, 17 de febrero de 1976.

⁶¹⁰ Sobre este particular, ver la sección “Crecimiento de la población carcelaria femenina” del Cap. II.

⁶¹¹ Además, ver: Penal Reform International and TIJ, The rehabilitation and social reintegration of women prisoners, p. 14.

⁶¹² UNODC, Manual sobre mujeres y encarcelamiento, p. 22.

⁶¹³ Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, párr. 67.

⁶¹⁴ Sobre este particular, ver la sección “Transición entre la vida en la cárcel y la vida en el exterior”. Además, ver: UNODC, “Women and Drugs. Drug use, drug supply and their consequences”, p. 36; y Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, párr. 67.

adquiridos⁶¹⁵. En el caso específico de las mujeres con consumo adictivo de drogas, según fuentes de Naciones Unidas, la ausencia de adecuados servicios de reducción de daños en prisión⁶¹⁶, con frecuencia resultaría en que los factores que derivaron en su actividad delictiva se repitan y aumenten en prisión y tras su liberación, colocándolas en un elevado riesgo de reincidencia. Por ejemplo, un estudio canadiense reveló que las mujeres liberadas que no participaron en programas de tratamiento de la toxicomanía tenían 10 veces más probabilidades de volver a prisión al cabo de un año que los hombres detenidos que sí participaron⁶¹⁷.

233. Sobre este particular, la Comisión destaca las ventajas del establecimiento de programas de reinserción con un enfoque de género, entre las que destacan: i) reduce los niveles de depresión; ii) favorece a la seguridad dentro de las prisiones al brindar herramientas para mejorar el comportamiento de las mujeres; iii) cuando el trabajo es remunerado, colabora con sus responsabilidades financieras respecto de las personas a su cargo; iv) en ocasiones, las actividades laborales permiten la generación de recursos para los propios sistemas penitenciarios, por ejemplo, mediante actividades de mantenimiento; v) permite el desarrollo de habilidades que beneficiarían su incorporación al mercado laboral; y vi) reduce tasas de reincidencia⁶¹⁸.

234. En atención a ello, la CIDH llama a los Estados a integrar la perspectiva de género en el diseño e implementación de programas de reinserción social. Dichos programas deben: i) tomar en cuenta las necesidades de las mujeres; ii) abordar los factores que han derivado en su involucramiento con delitos; iii) disponer de una amplia oferta de programas que potencien sus fortalezas favoreciendo su inserción laboral en trabajos que no respondan a estereotipos de género; y, iv) ofrecerse para el período anterior y posterior a la liberación. Al respecto, las *Reglas de Bangkok* apuntan que dichos programas deben ser elaborados y ejecutados por las autoridades penitenciarias en cooperación con los servicios de libertad condicional y de asistencia social, grupos comunitarios locales y organizaciones de la sociedad civil⁶¹⁹. Además, al momento de ingresar a prisión, las autoridades deben elaborar planes individualizados⁶²⁰ que se ajusten a las necesidades específicas de cada mujer y aborden: i) antecedentes étnicos-raciales, religiosos y culturales; ii) salud física y mental; iii) necesidad de recibir tratamiento psicológico o para adicciones; iv) responsabilidades de cuidado y relaciones familiares; v) responsabilidades financieras; vi)

⁶¹⁵ En este sentido, ver: Gobierno de Ecuador, Nota Diplomática No. 4-2-102/2021, 12 de abril de 2021, p. 19; y Penal Reform International and TIJ, [The rehabilitation and social reintegration of women prisoners](#), pp. 11, 14, 17.

⁶¹⁶ Sobre este particular, ver la sección “Falta de atención a la salud con enfoque de género” del Cap. III.

⁶¹⁷ En este sentido, UNODC, [Manual sobre mujeres y encarcelamiento](#), p. 14; y Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, párr. 71.

⁶¹⁸ En este sentido, Penal Reform International and TIJ, [The rehabilitation and social reintegration of women prisoners](#), pp. 2, 6 y 29.

⁶¹⁹ En este sentido, ver: ONU, [Reglas de Bangkok](#), Reglas 41, 42 y 46.

⁶²⁰ En este sentido, ver: ONU, [Reglas Mandela](#), Reglas 59 y 60.

asesoría legal; vii) vivienda para su liberación; viii) posibilidad de trabajar; ix) educación; e, x) identificación personal.

235. Al respecto, resulta esencial que las intervenciones se ejecuten desde su ingreso a prisión y con mayor énfasis en el periodo previo al egreso de la cárcel. Igualmente, esa misma intensidad debe mantenerse una vez que las mujeres sean puestas en libertad, pues en esta etapa se pondrán a prueba las habilidades y herramientas recibidas para alcanzar un proceso exitoso de reinserción. En este sentido, considerando que el acompañamiento a las personas después de su liberación es de especial importancia, los Estados deben: i) disponer de servicios y actividades de apoyo⁶²¹; y ii) dar continuidad a los tratamientos médicos tras la puesta en libertad⁶²². De manera particular, debe ponerse atención en garantizar que se cubran las necesidades sociales, psicológicas y médicas de las mujeres liberadas. A tal fin, resulta necesario generar una red de apoyo multidimensional en la que confluyan diversos servicios públicos y grupos comunitarios, que otorguen acompañamiento a las mujeres después de su retorno a la comunidad. Además, cobra especial relevancia asegurar que las actividades emprendidas en prisión estén vinculadas a servicios en el exterior con el propósito de garantizar la continuidad de la atención y el monitoreo de las mujeres liberadas⁶²³.

C) Reforzamiento de estereotipos de género en los programas de reinserción

236. La Comisión advierte que los estereotipos de género presentes en los sistemas penitenciarios se encuentran reflejados también en las políticas dirigidas a la reinserción social. En particular, a partir de la información recabada, la CIDH observa que la oferta de programas de reinserción dirigidos a las mujeres frecuentemente se encuentra reducida a actividades que responderían a los roles de género tradicionalmente asignados, con énfasis en las tareas que las mujeres usualmente desempeñan en el hogar, lo cual limita el desarrollo de nuevas habilidades⁶²⁴. En esta línea, la entonces Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, ha señalado que en varias prisiones existen menos programas para mujeres y, los que existen son menos variados o de peor calidad que los que se ofrecen a los detenidos, al limitar las oportunidades laborales y educativas ofrecidas a los estereotipos de género. En particular, ofrecen únicamente oportunidades profesionales

⁶²¹ ONU, [Reglas Mandela](#), Reglas 90 y 108.1.

⁶²² CIDH, [Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos](#), párr. 148. En este sentido, ONU, [Reglas Mandela](#), Reglas 90 & 108.1; y Consejo de Europa- Comité de Ministros, [Recomendación Rec \(2006\)2 Reglas Penitenciarias Europeas](#), 11 de enero de 2006, ppio 42.3.

⁶²³ En este sentido, ver: UNODC, [Manual sobre mujeres y encarcelamiento](#), 2014, p. 79.

⁶²⁴ En particular, además de la información obtenida a través de las respuestas a sus cuestionarios y de las reuniones de expertas y técnicas, ver: Organización de Estados Americanos (CIM-OEA). [Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: Una guía para la reforma de políticas en América Latina](#), 2016, p. 32; Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, párr. 68; UNODC, [Serie de Manuales de Justicia Penal: Hoja de ruta para la elaboración de programas de rehabilitación en las cárceles](#), 2017, párr. 87; WOLA, IDPC, De justicia y CIM, [Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento](#), 2016, p. 32; y CELS, MPD y PPN, [Las mujeres en prisión. Los alcances del castigo](#), 2011, p. 103.

que se ajustan a ocupaciones tradicionalmente femeninas, tales como peluquería, costura, venta de verdura y servicios de comidas; mientras que a los hombres tienen la oportunidad de aprender construcción, soldadura y carpintería⁶²⁵.

237. En este sentido, de acuerdo con sociedad civil, en las prisiones de la región, se presenta una ausencia generalizada de ofertas de formación técnica y tecnológica para las mujeres, quienes participan en cursos y talleres de habilidades en cocina, limpieza, belleza, costura, manualidades, artesanías, y de confección⁶²⁶. Por ejemplo, en Bolivia, las mujeres tienen acceso a programas de escuela primaria, secundaria y niveles técnicos como peluquería, mientras que los hombres pueden estudiar carreras universitarias que no están previstas para mujeres por representar una pequeña proporción de población penitenciaria⁶²⁷. En este contexto, las mujeres encarceladas realizan actividades laborales y educativas de bajo reconocimiento social y deficiente remuneración económica, lo cual refuerza su posición económica de desventaja y las ubica en una situación de dependencia económica hacia los hombres⁶²⁸. En contraposición, dado que los hombres encarcelados tienen acceso a una mayor variedad de programas educativos y laborales, poseen mayores oportunidades de generación de ingresos tanto en detención como en libertad⁶²⁹.
238. Teniendo en cuenta lo desarrollado, la Comisión observa que el reforzamiento de estereotipos de género en los programas de reinserción impone barreras que obstaculizan la reinserción plena de las mujeres en la sociedad, pues las herramientas y habilidades adquiridas generalmente se corresponden a labores que además de responder a los roles de género tradicionalmente asignados, son mal remunerados. Al mismo tiempo, ello impacta negativamente en sus posibilidades de cubrir sus necesidades básicas, enfrentar las responsabilidades financieras respecto de las personas bajo su cuidado, y alcanzar una independencia económica que les permita alejarse de situaciones de violencia que pudieran haber influido en su involucramiento con actividades delictivas.

⁶²⁵ Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, párr. 68.

⁶²⁶ En este sentido, CIDH, Información aportada a la CIDH por representante del Colectivo Artesana de Guatemala durante la tercera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad de la CIDH, 23 de marzo de 2022; CIDH, Información aportada a la CIDH por mujer que recuperó su libertad integrante de la organización Mujeres libres Colombia durante una reunión técnica, 14 de octubre de 2021; CSS, Respuesta al cuestionario de consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, Colombia, 10 de abril de 2021, p. 21; Servicio Público Provincial de Defensa Penal – Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe, Argentina, Cuestionario de consulta sobre mujeres privadas de libertad, 12 de abril de 2021, pp. 72-73.

⁶²⁷ CIDH, Información aportada a la CIDH por experta de la organización Fundación Construir de Bolivia durante la tercera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad de la CIDH, 23 de marzo de 2022.

⁶²⁸ En este sentido, ver: Organización de Estados Americanos (CIM-OEA). *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: Una guía para la reforma de políticas en América Latina*, 2016, p. 32; y UNODC, *Serie de Manuales de Justicia Penal: Hoja de ruta para la elaboración de programas de rehabilitación en las cárceles*, 2017, párr. 87.

⁶²⁹ UNODC, *Manual para Operadores de Establecimientos Penitenciarios y Gestores de Políticas para Mujeres Encarceladas*, p. 38.

239. En atención a lo anterior, reviste particular importancia la adopción de medidas estatales para evitar que las ofertas laborales, educativas y de formación ofrecidas a las mujeres privadas de libertad estén determinadas por cualquier tipo de sesgo basado en prejuicios de género. De manera particular, los programas de trabajo y formación ofrecidos a las mujeres deben corresponderse a las demandas del mercado, y estar orientados a incrementar sus posibilidades reales de ganar un salario justo luego de su liberación. En este sentido, de acuerdo con la UNODC, algunas posibles áreas de capacitación vocacional podrían incluir las siguientes: aptitudes administrativas; contabilidad; administración de ingresos; generación de proyectos comunitarios; uso de facilidades de microcrédito; aptitudes informáticas; electro-tecnología; salud; pintura y decorado; servicios alimenticios; horticultura; peluquería; jardinería; cuidado infantil; y costura. Además, también resulta relevante la participación de mujeres en actividades físicas y deporte, mismas que se presentan como formas efectivas de prevenir el desarrollo de las discapacidades psicosociales como la depresión, mientras que mantienen la salud física y fomentan el trabajo en equipo⁶³⁰.

D) Restricciones que dificultan la participación de mujeres

240. La Comisión ha recibido información que da cuenta de múltiples desafíos que enfrentan las mujeres para participar en programas de reinserción social, entre los cuales destacan la exigencia de requisitos administrativos y la priorización de mujeres condenadas. Adicionalmente, a dichos desafíos se le suman los obstáculos específicos que enfrentan algunos grupos de mujeres con base en distintos factores de riesgo. En particular, sobre la exigencia de requisitos, las mujeres encarceladas se verían imposibilitadas de participar en programas educativos debido a la obligación de acreditar sus estudios previos mediante la presentación de certificados o documentos, de los cuales generalmente carecen. Esta situación puede resultar en: i) retrasos en el trámite de inscripción al nivel educativo correspondiente⁶³¹; ii) que deban repetir niveles educativos⁶³²; o iii) que deban abonar sumas de dinero para obtener los certificados⁶³³.

241. Por otra parte, según datos disponibles, en ocasiones los programas de reinserción social están orientados u otorgan prioridad a las mujeres condenadas, excluyendo a las

⁶³⁰ En este sentido, UNODC, Manual para Operadores de Establecimientos Penitenciarios y Gestores de Políticas para Mujeres Encarceladas, pp. 38, 41, 50.

⁶³¹ Gobierno de México, Nota Diplomática No. OEA1121, 12 de abril de 2021, p. 24.

⁶³² En este sentido, CIDH, Información aportada a la CIDH por experta del CELS de Argentina, 23 de marzo de 2022; y Secretaría de Desarrollo Social, Ciudad de México, Diagnóstico para detectar las necesidades específicas de las mujeres en proceso de liberación a fin de generar un programa piloto de intervención para lograr su reinserción social que evite su revictimización y las dote de herramientas para su empoderamiento y la prevención de la violencia de género, 2020 [en adelante “Diagnóstico para detectar las necesidades específicas de las mujeres en proceso de liberación”], p. 46.

⁶³³ CIDH, Información aportada a la CIDH por representante del Colectivo Artesana de Guatemala durante la tercera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad de la CIDH, 23 de marzo de 2022.

procesadas⁶³⁴. En este sentido, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes se ha referido al trato discriminatorio que sufren las personas sujetas a prisión preventiva debido a que las autoridades de algunas prisiones consideran que al no estar condenadas, hay menor responsabilidad respecto a su tratamiento y, en consecuencia, menos recursos para su atención⁶³⁵. Al respecto, la Comisión advierte que esta situación afecta de forma desproporcionada a las mujeres debido a que se enfrentan a mayores probabilidades de ser detenidas preventivamente en comparación con los hombres⁶³⁶.

242. Sumado a lo anterior, algunos grupos de mujeres enfrentan obstáculos específicos con base en distintos factores de riesgo. En particular, las mujeres detenidas que son madres, con frecuencia se encuentran imposibilitadas de participar en actividades debido a la falta de guarderías infantiles en las cárceles⁶³⁷. Igualmente, las mujeres sujetas a prisión domiciliaria usualmente ven imposibilitada su participación en actividades de reinserción social por causa de las dificultades para la obtención de permisos judiciales⁶³⁸. Por su parte, las mujeres alojadas en centros de detención mixtos, debido a la pequeña proporción que representan, generalmente tienen poco o ningún acceso a las actividades de reinserción puesto que las ofertas educativas y laborales se enfocan en la atención de los hombres encarcelados⁶³⁹.

243. En atención a lo desarrollado, la Comisión llama a los Estados a adoptar medidas orientadas a la eliminación de barreras que impiden a las mujeres acceder a actividades de reinserción social. En particular, estas medidas abarcan: i) brindar apoyo para que las mujeres puedan cumplir con los requisitos administrativos, por ejemplo, mediante la ampliación de plazos para presentar documentación, la gratuidad de los trámites, y dar ayuda para la inscripción a programas; ii) implementar guarderías para el cuidado de niñas y niños; iii) garantizar a las mujeres sujetas a prisión domiciliaria la pronta autorización para participar de estas actividades; y iv) asegurar que las mujeres alojadas en centros de detención mixtos tengan acceso a una amplia gama de programas de reinserción social en igualdad de condiciones respecto de los hombres.

⁶³⁴ En este sentido, CIDH, Información aportada a la CIDH por experta del CELS de Argentina, 23 de marzo de 2022; y Penal Reform International and TIJ, The rehabilitation and social reintegration of women prisoners, p. 10.

⁶³⁵ United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Mission to Nigeria, 4–10 March 2007, 22 November 2007, A/HRC/7/3/Add.4.

⁶³⁶ Sobre este particular, ver la sección “Crecimiento de la población carcelaria femenina” del Cap. II.

⁶³⁷ Sobre este particular, ver la subsección “Desafíos en el acceso a la educación” del Cap. III.

⁶³⁸ Sobre este particular, ver la subsección “Aspectos de preocupación sobre el arresto domiciliario” del Cap. IV.

⁶³⁹ UNODC, Manual para Operadores de Establecimientos Penitenciarios y Gestores de Políticas para Mujeres Encarceladas, p. 38.

2. Transición entre la vida en la cárcel y la vida en el exterior

244. En su Informe de 2017, la CIDH ha indicado que entre las afectaciones diferenciadas a las que se enfrentan las mujeres privadas de su libertad, se encuentran las mayores dificultades para su reinserción social⁶⁴⁰. En particular, la Comisión advierte que los desafíos en la puesta en práctica de programas dirigidos a la reinserción social de mujeres antes señalados⁶⁴¹, se traducen en múltiples dificultades que obstaculizan su reinserción social, al mismo tiempo que profundiza la situación de riesgo previa a su detención, caracterizada principalmente por exclusión, pobreza y violencia⁶⁴². Al respecto, UNODC ha resaltado que los mayores desafíos para su reinserción como consecuencia de la ausencia del enfoque de reinserción social en las políticas destinadas a mujeres, perpetúa la discriminación estructural en su perjuicio tras volver a colocarlas en una situación de desventaja social y económica⁶⁴³. Además, esta situación podría contribuir a su reincidencia⁶⁴⁴. En particular, la CIDH observa que las principales dificultades abarcan: i) pérdida de lazos y falta de redes de apoyo; ii) estigma social; iii) discriminación por antecedentes penales; iv) escasez de oportunidades laborales; v) desventajas económicas; vi) falta de vivienda; y, vii) pérdida de documentos de identificación personal. A ello se le suman las barreas específicas que enfrentan las mujeres trans.

A) Pérdida de lazos familiares y falta de redes de apoyo

245. En el Capítulo II, la Comisión indicó que cuando las mujeres son enviadas a prisión, se presenta una ruptura de lazos familiares causada por los obstáculos para mantener un contacto adecuado, la cual representa una de las consecuencias más perjudiciales de su encarcelamiento⁶⁴⁵. Al respecto, la CIDH advierte que esta pérdida de contacto familiar y social puede derivar en una pérdida de lazos familiares y sociales que conduce a una falta de redes de apoyo. En esta línea, la UNODC ha apuntado que entre las principales causas que obstaculizan la reinserción de mujeres, se encuentra la falta de apoyo por sus familias y de redes de contención, la cuales se vieron debilitadas ante su encarcelación⁶⁴⁶. Esta situación es de especial gravedad puesto que las redes de apoyo son indispensables para asegurar que las mujeres sean reinsertadas en la sociedad de forma exitosa. Sobre este particular, la Comisión indicó que el mantenimiento de los lazos familiares es un

⁶⁴⁰ CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 196.

⁶⁴¹ Sobre este particular, ver la sección “Desafíos en la puesta en práctica de programas”.

⁶⁴² Al respecto, ver “Factores que derivan en el encarcelamiento femenino” del Cap. II.

⁶⁴³ En este sentido, UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, p. 14. Además, ver UNODC, “*Women and Drugs. Drug use, drug supply and their consequences*”, p. 36; y Prison Policy Initiative, *Prisons and jails will separate millions of mothers from their children in 2021*, 5 de mayo de 2021.

⁶⁴⁴ En este sentido, UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, p. 14; y Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, párr. 66.

⁶⁴⁵ Al respecto, ver “Afectación del encarcelamiento sobre mujeres y personas bajo su cuidado” en el Cap. II.

⁶⁴⁶ En este sentido, UNODC, “*Women and Drugs. Drug use, drug supply and their consequences*”, p. 36.

instrumento básico de reinserción social y, por consiguiente, constituye un elemento para garantizar uno de los fines de la pena privativa de libertad⁶⁴⁷. Al respecto, en el *Caso López y otros Vs. Argentina*, la Corte determinó que en atención al artículo 5.6 de la CADH que contempla a la reinserción social como finalidad de la pena privativa de libertad, el Estado debe garantizar “el máximo contacto posible de la persona privada de la libertad con su familia, sus representantes y el mundo exterior”⁶⁴⁸.

246. En el mismo sentido, las *Reglas de Bangkok* reconocen la importancia de brindar a las mujeres el espacio para reconectarse con sus familias y comunidades antes de ser puestas en libertad. En particular, apuntan que las autoridades penitenciarias alentarán y de ser posible, facilitarán las visitas a las mujeres para asegurar su bienestar psicológico y reinserción social. Además, considerando que el número de mujeres que han sido víctimas de violencia en el hogar es desproporcionado, se las consultará respecto de las personas a las que se permita visitarlas. Además, señalan que las autoridades penitenciarias deben brindar a las mujeres encarceladas en la mayor medida posible, opciones como la visita al hogar, prisiones abiertas, albergues de transición y programas y servicios de base comunitaria, con el objeto de facilitar a su paso del encarcelamiento a la libertad, reducir la estigmatización y restablecer lo antes posible su contacto con sus familiares⁶⁴⁹. En atención a lo anterior, la Comisión reitera que en el involucramiento de la familia en el contexto de la reinserción social, los Estados deben adoptar medidas orientadas a los siguientes dos tipos de obligaciones: i) el fortalecimiento de las relaciones familiares mediante visitas o cualquier otro medio; y ii) la inclusión de la familia en el proceso de retorno progresivo a la vida en sociedad⁶⁵⁰. Para lo cual resulta crucial contar con equipos multidisciplinario, en particular, integrado por personas trabajadoras sociales.

B) Estigma social

247. La Comisión observa que al salir de prisión, las mujeres enfrentan el estigma combinado de su género y su condición de ex detenidas que se presenta como un obstáculo para reinsertarse en la sociedad. En particular, dicho estigma se basa en la desconfianza social generalizada que recae sobre las personas que han estado encarceladas independientemente de su situación procesal. En el caso de las mujeres, a ello se le suman los prejuicios por haber incumplido con lo que tradicionalmente se espera de una

⁶⁴⁷ CIDH, *Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 35.

⁶⁴⁸ CIDH, *Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 146.

⁶⁴⁹ ONU, *Reglas de Bangkok*, Reglas 43, 44 y 45.

⁶⁵⁰ CIDH, *Observaciones a Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, párr. 147.

mujer en la sociedad conforme los estereotipos sociales de género⁶⁵¹. Esta situación se traduce en discriminación y múltiples desafíos en los ámbitos interpersonal, social, comunitario y laboral, lo cual agrava su situación de riesgo al mismo tiempo que provoca que puedan enfrentarse al aislamiento social. En adición, según datos al alcance de la CIDH, esta situación afecta desproporcionadamente a las mujeres involucradas con delitos de drogas, quienes enfrentan estigmas sociales que se traducen en retos adicionales para conseguir un empleo que eviten su nuevo involucramiento con estos delitos para asegurar su subsistencia⁶⁵².

C) Discriminación laboral por antecedentes penales

248. La Comisión nota que las mujeres condenadas enfrentan discriminación en el acceso al trabajo por tener antecedentes penales, independientemente de la gravedad del delito por el que ha recaído la condena y del tiempo que han permanecido en detención. En esta materia, destacan las iniciativas de Costa Rica y Estados Unidos enfocadas en evitar que las personas sean discriminadas por tener antecedentes penales. Al respecto, la Ley No. 9361 de Costa Rica reformó el registro judicial para permitir que los antecedentes penales sean eliminados o reducidos para personas infractoras no violentas en “situación de vulnerabilidad⁶⁵³. En Estados Unidos, se encuentran vigentes las estrategias *Ban the box* y *Fair chance*, en el marco de las cuales más de 100 jurisdicciones reformaron su legislación para limitar las preguntas sobre antecedentes en los procesos de contratación⁶⁵⁴.

249. En particular, a partir de datos disponibles, la CIDH observa que los antecedentes penales constituyen una barrera en la búsqueda de empleo para las personas que han sido condenadas, que se presentan como una “segunda condena” puesto que tanto las empresas privadas como las oficinas públicas solicitan el historial criminal durante los procesos de contratación⁶⁵⁵. En este contexto, la mayoría de las personas con

⁶⁵¹ Al respecto, CIDH, Información aportada a la CIDH por mujeres que recuperaron su libertad de Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y México durante una reunión técnica, 14 de octubre de 2021; UNODC, Manual sobre mujeres y encarcelamiento, p. 21; y Secretaría de Desarrollo Social, Ciudad de México, Diagnóstico para detectar las necesidades específicas de las mujeres en proceso de liberación, pp. 49-51, 65. Además, ver: Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, párr. 74; y IDPC, Leyes punitivas de drogas: 10 años socavando las Reglas de Bangkok, p. 18.

⁶⁵² En este sentido, CIM-OEA, Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: Una guía para la reforma de políticas en América Latina, 2016, p. 32; WOLA, IDPC, De justicia y CIM, Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento, 2016, p. 32; y IDPC, Leyes punitivas de drogas: 10 años socavando las Reglas de Bangkok, p. 18.

⁶⁵³ En particular, la opción de borrar los antecedentes penales se basa en criterios que toman en cuenta la duración de la sentencia, la infracción cometida y, la “situación de vulnerabilidad”. Así, cuando se trata de delitos cometidos por personas en situación de riesgo, el juez de ejecución puede ordenar la cancelación de sus antecedentes una vez cumplida la pena. A pesar de que la reforma no apunta a las mujeres, es probable que se beneficien de la disposición sobre la vulnerabilidad. En este sentido, WOLA, IDPC, De justicia y CIM, Eliminando las barreras para la reinserción: la reforma de antecedentes penales en Costa Rica, Diciembre de 2017, pp. 2-3.

⁶⁵⁴ En este sentido, IDPC, Leyes punitivas de drogas: 10 años socavando las Reglas de Bangkok, pp. 19-20.

⁶⁵⁵ En este sentido, WOLA, IDPC, De justicia y CIM, Eliminando las barreras para la reinserción: la reforma de antecedentes penales en Costa Rica, Diciembre de 2017, pp. 1, 3; y IDPC, Leyes punitivas de drogas: 10 años socavando las Reglas de Bangkok, pp. 19-20. Además, ver: Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, párr. 72.

antecedentes, especialmente las mujeres, frecuentemente son excluidas del mercado laboral de la economía formal, incluso durante varios años posteriores al cumplimiento de su condena⁶⁵⁶. Esto impacta de forma profundizada sobre las mujeres, pues en su mayoría ya se encontraban excluidas en el acceso a empleos formales de forma previa a su detención, sumado a que suelen ser las principales responsables financieras respecto de las personas bajo su cuidado⁶⁵⁷. En este escenario, algunas mujeres solo logran conseguir empleos en los que son sometidas a condiciones de explotación⁶⁵⁸, o bien pueden acceder a trabajos mal remunerados que no solicitan historial criminal (generalmente vinculados con la limpieza)⁶⁵⁹. Esta situación resulta en que las mujeres continúen enfrentándose a la exclusión social, mismo que podría conducir a que nuevamente se vean forzadas a participar en actividades ilegales para garantizar su subsistencia y la de sus familias. Esto perpetúa el vínculo estrecho entre pobreza y criminalidad⁶⁶⁰.

D) Escasez de oportunidades laborales ante limitada formación

250. La CIDH pudo observar que además de los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres para conseguir un empleo formal derivados del estigma social y la discriminación por antecedentes penales, se suman aquellos vinculados con la escasez de oportunidades laborales en las que puedan ser incluidas debido a su generalizada limitada formación profesional. En particular, la información recibida indica que la ausencia de implementación de programas de reinserción con enfoque de género en las prisiones acompañada de la adopción de programas que refuerzan los roles de género⁶⁶¹, provoca que las mujeres carezcan de formación profesional completa y suficiente, lo cual limita su posibilidad de acceso a empleos, pues las habilidades adquiridas en detención se vinculan principalmente a labores domésticas⁶⁶². En la misma línea, la entonces Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer ha señalado que las mujeres liberadas pueden encontrar

⁶⁵⁶ Al respecto, CIDH, Información aportada a la CIDH por mujeres que recuperaron su libertad de Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y México durante una reunión técnica, 14 de octubre de 2021; CIDH, Información aportada a la CIDH por WOLA durante una reunión técnica sobre mujeres privadas de libertad, 10 de febrero de 2022; y CSS, Respuesta al cuestionario de consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, Colombia, 10 de abril de 2021, p. 23.

⁶⁵⁷ Al respecto, ver “Factores que derivan en el encarcelamiento femenino” en el Cap. II.

⁶⁵⁸ CSS, Respuesta al cuestionario de consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, Colombia, 10 de abril de 2021, p. 23.

⁶⁵⁹ CIDH, Información aportada a la CIDH por mujer que recuperó su libertad integrante de la organización Mujeres libres Colombia durante una reunión técnica, 14 de octubre de 2021. Además, CIDH, Información aportada a la CIDH por representante de WOLA durante una reunión técnica sobre mujeres privadas de libertad, 10 de febrero de 2022.

⁶⁶⁰ En este sentido, CIDH, Información aportada a la CIDH por mujer que recuperó su libertad integrante de la organización Mujeres Unidas por la Libertad de México durante una reunión técnica, 14 de octubre de 2021. Además ver: WOLA, IDPC, De justicia y CIM, [Eliminando las barreras para la reinserción: la reforma de antecedentes penales en Costa Rica](#), Diciembre de 2017, pp. 1, 3.

⁶⁶¹ Sobre este particular ver las subsecciones “Ausencia de programas con perspectiva de género” y “Reforzamiento de estereotipos de género en los programas de reinserción” del presente capítulo.

⁶⁶² En este sentido, CIDH, Información aportada a la CIDH por mujeres que recuperaron su libertad de Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y México durante una reunión técnica, 14 de octubre de 2021; y CSS, Respuesta al cuestionario de consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, Colombia, 10 de abril de 2021, p. 23.

obstáculos al momento de buscar un empleo estable ante la falta de oportunidades de desarrollo de aptitudes o por la pérdida en detención de las adquiridas anteriormente⁶⁶³.

E) Desventajas económicas

251. La Comisión ve con preocupación que en atención a los obstáculos mencionados, las mujeres liberadas se enfrentan a desventajas económicas que pueden poner en riesgo su subsistencia y, cuando corresponda, la de sus familias. En particular, según datos disponibles, dichas desventajas tienen como principales causas las siguientes: i) falta de una actividad laboral en el mercado formal que les proporcione ingresos mínimos y estables⁶⁶⁴; ii) dificultades para abrir cuentas bancarias⁶⁶⁵; e iii) imposibilidad de acceder a créditos bancarios, que puede resultar en una falta de recursos para montar sus emprendimientos individuales⁶⁶⁶.

F) Falta de vivienda

252. La Comisión advierte que falta de vivienda se presenta como uno de los principales retos que enfrentan las mujeres recientemente liberadas de prisión, pues las coloca en grave riesgo de estar en situación de calle o ser sometidas a situaciones de violencia. Al respecto, la entonces Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer apuntó que las personas liberadas pueden encontrar obstáculos para encontrar una vivienda ante: i) falta de recursos económicos suficientes para pagar los gastos iniciales; ii) verificación de antecedentes penales en el marco de procesos de solicitud de arrendamiento; o iii) en ocasiones, imposibilidad de volver a su antiguo hogar porque ya no son bienvenidas o por el miedo a la violencia⁶⁶⁷. Además, a las dificultades anteriores, se le adiciona la ausencia de refugios financiados por los Estados para las mujeres que carecen de hogar o no pueden vivir en él⁶⁶⁸. En este sentido, conforme con un estudio realizado en Estados Unidos, las tasas de personas en situación de calle son especialmente altas entre mujeres liberadas, quienes enfrentan mayores probabilidades de carecer de hogar que los hombres

⁶⁶³ Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, párr. 72.

⁶⁶⁴ Además de lo analizado en las subsecciones anteriores, ver: Secretaría de Desarrollo Social, Ciudad de México, Diagnóstico para detectar las necesidades específicas de las mujeres en proceso de liberación, pp. 49-51.

⁶⁶⁵ CIDH, Información aportada a la CIDH por mujer que recuperó su libertad integrante de Mujeres libres Colombia durante una reunión técnica, 14 de octubre de 2021. Además, CIDH, Información aportada a la CIDH por WOLA durante una reunión técnica sobre mujeres privadas de libertad, 10 de febrero de 2022.

⁶⁶⁶ En este sentido, CIDH, Información aportada a la CIDH por representante de Fundación Construir de Bolivia durante la tercera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad de la CIDH, 23 de marzo de 2022; y CSS, Respuesta al cuestionario de consulta sobre Mujeres Privadas de Libertad, Colombia, 10 de abril de 2021, p. 23.

⁶⁶⁷ Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, Informe “Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres”, párrs. 73 y 75.

⁶⁶⁸ CIDH, Información aportada a la CIDH por mujer que recuperó su libertad integrante de Mujeres Unidas por la Libertad de México durante una reunión técnica, 14 de octubre de 2021.

excaraelados⁶⁶⁹. Asimismo, en este escenario, las mujeres liberadas pueden ser víctimas de situaciones de violencia al quedar expuestas a ser reclutadas por grupos del crimen organizado dedicados a delitos de drogas o trata de personas⁶⁷⁰.

253. Sobre este particular, la UNODC ha establecido que las autoridades penitenciarias deben colaborar con los servicios comunitarios especializados y organizaciones de la sociedad civil para ayudar las mujeres después de su liberación para que sean alojadas en refugios confidenciales mientras encuentran una vivienda adecuada. En particular, dichos refugios deben contar, como mínimo, con instalaciones y personal experimentado para proporcionar apoyo psicosocial y asesoría jurídica. Además, se debe cuidar de que la protección proporcionada no adopte la forma de una prórroga de la detención. En este sentido, la misma debe ser voluntaria, de ser posible en albergues o casas de seguridad administradas por los servicios de la comunidad o la sociedad civil mediante la celebración de un acuerdo de operación conjunta⁶⁷¹.

G) Pérdida de documentos de identificación personal

254. La CIDH ha recibido información que indica que en ocasiones, en el contexto de su detención, varias mujeres extravían sus documentos de identificación personal, los cuales difícilmente pueden obtener en un corto período de tiempo. En particular, según sociedad civil, con frecuencia, las mujeres encuentran dificultades para adquirir nuevos documentos principalmente por: i) los elevados costos del trámite; y ii) la exigencia de solicitud de certificado de nacimiento para tramitarlos, el cual generalmente tampoco tienen a su alcance o tiene un elevado costo⁶⁷². Esta situación dificulta a las mujeres liberadas el ejercicio de sus derechos en el contexto de la reinserción social, entre ellos, acceso a servicios asistenciales y de salud, a empleo, y a la educación.

H) Situación específica de las mujeres trans

255. La Comisión fue enterada que las mujeres trans se enfrentan a barreras específicas para su reinserción social especialmente en el ámbito laboral, con base en la discriminación y exclusión social de las que son víctimas durante el encarcelamiento y que se extienden a su liberación. Al respecto, la CIDH ha señalado que en la región, las personas trans generalmente enfrentan las formas más severas de discriminación laboral por razones de identidad y expresión de género. En particular, se presentan como los siguientes: i) falta de acceso al empleo; ii) imposibilidad de obtener una identificación que refleje su género y nombre; y, iii) hostigamiento y acoso por empleadores. En este escenario, la

⁶⁶⁹ Prison Policy Initiative, [Nowhere to Go: Homelessness among formerly incarcerated people](#), Agosto de 2018.

⁶⁷⁰ En este sentido, CIDH, Información aportada a la CIDH por mujer que recuperó su libertad integrante de Mujeres Unidas por la Libertad de México durante una reunión técnica, 14 de octubre de 2021.

⁶⁷¹ UNODC, [Manual para Operadores de Establecimientos Penitenciarios y Gestores de Políticas para Mujeres Encarceladas](#), p. 58.

⁶⁷² CIDH, Información aportada a la CIDH por representante de WOLA durante reunión técnica sobre mujeres privadas de libertad, 10 de febrero de 2022.

falta de acceso a empleo formal suele exponer a las personas trans a condiciones peligrosas de trabajo y, en muchos casos, a forzarlas a recurrir al trabajo sexual como estrategia de supervivencia⁶⁷³.

256. Considerando dichos obstáculos, la CIDH advierte que esta situación de discriminación laboral se presenta con mayor intensidad en el caso de las mujeres trans liberadas de prisión, pues se enfrentan a una doble discriminación por ser trans y ex reclusas. En particular, según datos disponibles, las dificultades específicas para ser incorporadas a actividades de reinserción en prisión⁶⁷⁴ se traducen en mayores barreras para su reinserción en la sociedad. En particular, encuentran mayores probabilidades de enfrentarse a: i) falta de acceso a trabajos formales; ii) dificultades en la satisfacción de necesidades básicas; iii) carencia o inestabilidad habitacional; iv) discriminación profundizada por poseer antecedentes penales; y, v) riesgo de volver a presentar consumo problemático de drogas y alcohol⁶⁷⁵. En atención a ello, la Comisión reitera su llamado a combatir prácticas discriminatorias en el trabajo respecto de la población LGBTI⁶⁷⁶. En adición, los Estados deben adoptar medidas específicas para proteger el derecho de las mujeres trans liberadas a trabajar en condiciones respetuosas mediante la implementación de acciones orientadas a derribar los prejuicios sobre su identidad y expresión de género.

B. Prácticas en la región

1. Datos sobre la participación de mujeres detenidas en programas de reinserción

257. A partir de la información recibida para la elaboración del presente informe, la CIDH observa que la participación de mujeres en programas de reinserción social ofrecida en prisión varía ampliamente en la región, abarcando desde el 25% de la población penitenciaria femenina hasta el 76% de las mujeres condenadas encarceladas. Por ejemplo, en Colombia, del total de mujeres condenadas (4.889), el 76% participa en programas de estudio, el 51% en actividades laborales, y el 36.2% en programas psicosociales⁶⁷⁷. En Honduras, el 64% de las mujeres encarceladas participa en “procesos

⁶⁷³ CIDH-REDESCA, Informe sobre Personas Trans y de Género Diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 239, 7 de agosto de 2020, párrs. 248 y 250.

⁶⁷⁴ En particular, dichas dificultades consisten en: i) impedimento de trabajar en actividades que usualmente se ofrecen en prisión tales como cocina y confección con base en el prejuicio de que las mujeres trans padecen de sida y pueden transmitirlo fácilmente ante lesiones; ii) falta de acceso a actividades debido al aislamiento al que normalmente se encuentran sujetas; y, iii) por temor a ser objeto de violencia por parte de otras personas encarceladas. En este sentido, CIDH, Información aportada a la CIDH por mujer trans que recuperó su libertad de México durante una reunión técnica, 13 de octubre de 2021.

⁶⁷⁵ En este sentido, ver: Gobierno de Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 20; y CIDH, Información aportada a la CIDH por mujeres trans que recuperaron su libertad de El Salvador y Guatemala durante una reunión técnica, 13 de octubre de 2021.

⁶⁷⁶ CIDH-REDESCA, Informe sobre Personas Trans y de Género Diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 239, 7 de agosto de 2020, párr. 246.

⁶⁷⁷ Gobierno de Colombia, Nota MPC/OEA No. 530-2021, 12 de abril de 2021, p. 23.

de reinserción”⁶⁷⁸. En Bolivia, aproximadamente el 50% participa en “terapias ocupacionales”⁶⁷⁹. En Paraguay, el 43% participa en programas educativos⁶⁸⁰. En México, en promedio, el 37% de las mujeres participa en actividades de reinserción social⁶⁸¹. En Brasil, el 25% de las mujeres participa en actividades laborales⁶⁸².

2. Programas de reinserción social con perspectiva de género establecidos en la región

A) Programas ofrecidos en detención a mujeres encarceladas

258. La Comisión reitera que de las respuestas de los Estados Miembros a los cuestionarios, se aprecia la falta de perspectiva de género en la amplia mayoría de los programas de reinserción social implementados en la región, en la medida que no consideran las necesidades específicas de las mujeres detenidas como así tampoco el impacto diferenciado de su encarcelamiento⁶⁸³. Sin embargo, destaca y valora los esfuerzos de algunos Estados, organizaciones de la sociedad civil y la Academia, orientados a implementar acciones para favorecer la reinserción social de mujeres, como por ejemplo Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, México, Panamá, Paraguay, Venezuela, y Uruguay. Al respecto, dichos programas se enfocan en: i) empleo; ii) educación; iii) consumo de drogas; iv) violencia de género; y, v) actividades culturales y recreativas.

259. En particular, en materia de empleo, la CIDH destaca las acciones implementadas por los Estados en Paraguay, Uruguay, Bolivia y Costa Rica, y con apoyo de sociedad civil en Chile y Venezuela. Los mismos tienen el objeto de fortalecer las habilidades laborales de las mujeres a través de la realización de actividades en detención que podrían facilitarles su futura incorporación al mercado laboral luego de su liberación. Respecto de Paraguay, se destacan: i) la instalación de la Marca Penitenciaria “Muã” por el Ministerio de Justicia, a cargo de la organización “Fundación Princesa Diana”, de la que participan las mujeres del Centro Penitenciario de Mujeres “Casa del Buen Pastor” elaborando productos⁶⁸⁴; ii)

⁶⁷⁸ Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. SEDH-PM-054-2022, 9 de agosto de 2022, p. 6.

⁶⁷⁹ CIDH, Información aportada a la CIDH por Fundación Construir de Bolivia durante la tercera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad de la CIDH, 23 de marzo de 2022.

⁶⁸⁰ La CIDH llega a este porcentaje a partir de datos oficiales que indican que de un total de 737 mujeres encarceladas, 317 participan en programas educativos. Ver, Gobierno de Paraguay, Nota Diplomática No. 495-21/MMP/OEA, 27 de abril de 2021, pp. 2, 16-17.

⁶⁸¹ CIDH, Información enviada a la CIDH por Equis – “Buenas prácticas en materia de reinserción social”, 18 de junio de 2022.

⁶⁸² La CIDH llega a este porcentaje a partir de datos oficiales que indican que de un total de 36.999 mujeres encarceladas al primer semestre de 2020, 9.401 participaban en programas laborales. En este sentido, Gobierno de Brasil, Nota Diplomática No. 120 Questionário, 9 de abril de 2021, pp. 3 y 14.

⁶⁸³ Sobre este particular, ver la subsección “Ausencia de programas con perspectiva de género” del presente capítulo.

⁶⁸⁴ Al respecto, Gobierno de Paraguay, Nota Diplomática No. 495-21/MMP/OEA, 27 de abril de 2021, p. 17; y Ministerio de Justicia, Paraguay, Ministerio de Justicia adjudica gerenciamiento de la marca penitenciaria Muã, 16 de agosto de 2018.

“Latente”, una plataforma online de productos elaborados por personas privadas de libertad alojadas en los 18 centros penitenciarios del país, incluyendo mujeres⁶⁸⁵; y iii) el proyecto de elaboración de productos artesanales que son comercializados, implementado en el Centro Penitenciario para mujeres “Hogar Nueva Oportunidad”⁶⁸⁶.

260. Respecto de Uruguay, resaltan: i) el programa educativo laboral “Barrido Inclusivo” adoptado por la Intendencia de Montevideo, en el marco del cual limpian veredas a cambio de una remuneración⁶⁸⁷; ii) el “Polo Industrial” instalado en la Unidad No. 5 de Montevideo en el que las mujeres realizan trabajos de construcción incluso en la comunidad⁶⁸⁸; iii) el Taller de Costura de la Unidad No. 5; y iv) la elaboración de conservas por mujeres detenidas en los Departamentos de Salto y Tacuarembó⁶⁸⁹. En Bolivia, destaca el Proyecto “Construyendo Libertad” financiado con fondos recaudados por la UNODC, implementado en los centros femeninos de Obrajes y Miraflores, en el marco del cual las mujeres encarceladas realizan actividades y reciben capacitación en construcción⁶⁹⁰. Por su parte, Costa Rica cuenta con el Centro de Atención Semi-institucional (CASI La Mujer) que posee proyectos para la reinserción laboral de mujeres⁶⁹¹. Además, en cuanto a los proyectos implementados por sociedad civil, destacan: i) el Programa “Mujer levántate” en Chile que fomenta la incorporación laboral de mujeres⁶⁹²; y ii) las acciones implementadas por organizaciones de la sociedad civil venezolanas para talleres en diversos oficios a las mujeres detenidas⁶⁹³.

⁶⁸⁵ Gobierno de Paraguay, Nota Diplomática No. 495-21/MMP/OEA, 27 de abril de 2021, p. 19.

⁶⁸⁶ En este sentido, ver: Ministerio de Justicia, Paraguay, El Día de la Amistad recalca con importante nivel de pedidos de productos penitenciarios, 28 de julio de 2020; y Swissinfo, De la cárcel a la pastelería, la reinserción de una mujer paraguaya, 13 mayo 2021.

⁶⁸⁷ En este sentido, ver: Intendencia de Montevideo, Lanzamiento de Barrido Inclusivo 2021-2022, 29 de noviembre de 2021.

⁶⁸⁸ CIDH, Información enviada a la CIDH por experta en reinserción social de Uruguay mediante correo electrónico, 2 de abril de 2022.

⁶⁸⁹ CIDH, Información enviada a la CIDH por experta en reinserción social de Uruguay mediante correo electrónico, 2 de abril de 2022.

⁶⁹⁰ CIDH, Información aportada a la CIDH por representante de la Fundación Construir de Bolivia durante la tercera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad de la CIDH, 23 de marzo de 2022. Además: UNODC, Mujeres privadas de libertad realizan obra fina, instalaciones básicas y refacciones para mejorar sus condiciones de reclusión, 24 de junio de 2019; y La Dirección General de Régimen Penitenciario y la UNODC capacitan en empoderamiento y construcción civil a 50 mujeres privadas de libertad, 19 de noviembre de 2018.

⁶⁹¹ Gobierno de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, pp. 28-29.

⁶⁹² CIDH, Información aportada a la CIDH por mujer que recuperó su libertad integrante de Mujeres libres Chile durante una reunión técnica, 14 de octubre de 2021. Además, CIDH, Información aportada a la CIDH por representante de WOLA durante una reunión técnica sobre mujeres privadas de libertad, 10 de febrero de 2022.

⁶⁹³ OVP, Informe Mujeres privadas de la libertad en Venezuela: Las voces de las mujeres detrás de las rejas, 2021, p. 54.

261. En cuanto a la educación de mujeres encarceladas, la CIDH destaca: i) el programa de educación universitaria a mujeres en Paraguay⁶⁹⁴; ii) los programas de capacitación y desarrollo laboral a mujeres encarceladas y liberadas ofrecidos por la “Mesa de trabajo sobre mujeres privadas de libertad” de Uruguay⁶⁹⁵; iii) el programa uruguayo de capacitación en peluquería “Sembrando Belleza por un Futuro”, organizado por el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)⁶⁹⁶; iv) las terapias ocupacionales y programas de formación implementados por el sistema penitenciario boliviano⁶⁹⁷; v) la adopción del “Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo” en México⁶⁹⁸; vi) los talleres de artesanías ofrecidos en el Centro Femenil de Reinserción Social Tepepan en la Ciudad de México⁶⁹⁹; vii) el programa *Brave Behind Bars* que brinda educación informática a las mujeres, establecido en la región de Nueva Inglaterra en Estados Unidos⁷⁰⁰; viii) la iniciativa de la Universidad Católica de Chile para posibilitar el acceso a la educación universitaria a mujeres detenidas a través del programa ELEDUC, también apoyado por la Fundación “Mujer Levántate”⁷⁰¹; y, ix) la sección universitaria en el Centro Femenino de Rehabilitación de Panamá, en el marco de una alianza entre el Ministerio del Interior y la Universidad de Panamá⁷⁰².
262. Sobre los programas de reinserción orientados a la atención al consumo de drogas, la Comisión destaca las acciones implementadas por Colombia, Costa Rica y Uruguay. En particular, en Colombia, el INPEC cuenta con un programa para intervenir en el uso problemático de drogas implementado en la Cárcel y Penitenciaría de Alta y Mediana Seguridad para Mujeres de Bogotá, que adopta el modelo de la “Comunidad Terapéutica.” Su objetivo es promover la reinserción de mujeres encarceladas mediante un cambio en su estilo de vida mediante el desarrollo actividades ocupacionales, educativas, espirituales, deportivas e intervenciones psicosociales⁷⁰³. Por su parte, en Costa Rica, a través del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) y del Instituto

⁶⁹⁴ En particular, dos universidades nacionales imparten carreras universitarias en el Centro Penitenciario de Mujeres “Casa del Buen Pastor”. Ver, Gobierno de Paraguay, Nota Diplomática No.495-21/MMP/OEA, 27 de abril de 2021, pp. 18, 21.

⁶⁹⁵ CIDH, Información aportada a la CIDH por representante de la “Mesa de trabajo sobre mujeres privadas de libertad” durante una reunión técnica mantenida el 1 de abril de 2022, y correos electrónicos recibidos los días 20 de abril y 10 de mayo de 2022.

⁶⁹⁶ Presidencia, Uruguay, Sembrando presentó iniciativa de formación laboral para mujeres privadas de libertad, 21 de abril de 2022.

⁶⁹⁷ Gobierno de Bolivia, Nota Diplomática No. MPB-OEA-NV116-21, 1 de junio de 2021, pp. 14-15. Además, ver: Cladem Bolivia, et al., Aportes de la Sociedad Civil a la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad, 12 de abril de 2021, p. 28.

⁶⁹⁸ Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH MÉXICO). Criterios para un sistema orientado al respeto de los Derechos Humanos: un modelo de reinserción social, junio 2019, p. 42.

⁶⁹⁹ Secretaría de Desarrollo Social, Ciudad de México, Diagnóstico para detectar las necesidades específicas de las mujeres en proceso de liberación, p. 46.

⁷⁰⁰ MIT, Brave Behind Bars: Prison education program focuses on computing skills for women, 19 de enero de 2022.

⁷⁰¹ Pontificia Universidad Católica de Chile, Una oportunidad de inserción para mujeres privadas de libertad, 2 de mayo de 2022.

⁷⁰² UNODC, Serie de Manuales de Justicia Penal: Hoja de ruta para la elaboración de programas de rehabilitación en las cárceles, p.36.

⁷⁰³ Gobierno de Colombia, Nota MPC/OEA No. 530-2021, 12 de abril de 2021, p. 25.

Nacional de las Mujeres (INAMU), se realiza un abordaje al consumo problemático de drogas en mujeres en procesos penales⁷⁰⁴. En cuanto a Uruguay, el programa de Fondo de Bienes Decomisados que forma parte de la Secretaría Nacional de Drogas fue creado en 2006 para apoyar programas con perspectiva de género gestionados por el gobierno y algunas organizaciones de la sociedad civil centrados en prevención, tratamiento, reducción de daños y reinserción social. Según sociedad civil, en el marco de la aplicación de estos programas, se han logrado reducir las tasas de reincidencia, dependencia de drogas y desempleo entre mujeres liberadas⁷⁰⁵.

263. Respecto a la asistencia en violencia de género, la CIDH resalta programas adoptados en Argentina y Costa Rica, en particular: i) el programa de reinserción orientado a la atención de víctimas de violencia de género adoptado por el Servicio Penitenciario Federal en Argentina⁷⁰⁶; y, ii) la atención a la violencia de género proporcionada a mujeres en procesos penales a través del INAMU de Costa Rica⁷⁰⁷. En cuanto a la atención de la salud mental, en el Centro Federal de Readaptación Social No. 16 “CPS Femenil Morelos” de México, la oficina de Psicología lleva a cabo el Programa Nacional para la Prevención y Atención de las Adicciones en el Sistema Penitenciario, que incorpora enfoque de género en la prevención, diagnóstico, tratamiento, y capacitación en adicciones⁷⁰⁸. Por último, la CIDH resalta los programas de reinserción social de mujeres enfocados en actividades recreativas implementados en México. En particular, según datos oficiales, las mujeres en el Centro de Readaptación Social (CERESO) de Guanajuato pueden participar de obras teatrales realizadas en cooperación con el grupo “Alquimia y Transmutación⁷⁰⁹”. Asimismo, en el Centro Femenil de Reinserción Social Tepepan en Ciudad de México, las mujeres participan en talleres de teatro, pintura, canto y baile⁷¹⁰.

B) Programas dirigidos a mujeres sujetas a alternativas y otros beneficios de excarcelación

264. La Comisión toma nota de los esfuerzos implementados por Argentina, y el estado de California en Estados Unidos, para el establecimiento de programas de reinserción social dirigidos a mujeres sujetas a medidas alternativas a la prisión u otros beneficios de excarcelación. En particular, Argentina brindó información que indica que la Dirección de

⁷⁰⁴ Gobierno de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, pp. 28-29.

⁷⁰⁵ WOLA, IDPC, De justicia y CIM, ¿Cómo incorporar una perspectiva de género en las políticas de drogas? La experiencia de Uruguay, Junio de 2017, pp. 1, 3-4.

⁷⁰⁶ Gobierno de Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, pp. 20-21, 23-24.

⁷⁰⁷ Gobierno de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, pp. 28-29.

⁷⁰⁸ Gobierno de México, Nota Diplomática No. OEA1121, 12 de abril de 2021, p. 25.

⁷⁰⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Gobierno de México, Criterios para un sistema orientado al respeto de los Derechos Humanos: un modelo de reinserción social, junio 2019, p. 42.

⁷¹⁰ Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno de la Ciudad de México, Diagnóstico para detectar las necesidades específicas de las mujeres en proceso de liberación, p. 47.

Asistencia de Personas Bajo Vigilancia Electrónica (DAPVE) brinda atención a las mujeres sujetas a prisión domiciliaria con monitoreo electrónico a través de programas y proyectos de reinserción. Entre ellos, destacan: i) el dispositivo “Charlas en Ronda” para reconstruir redes comunitarias; ii) el Programa “Hacemos Futuro”, que fomenta la inserción laboral y prioriza a mujeres; iii) los talleres de la organización “Cosiendo Redes” orientados a la formación laboral en la industria textil; iv) los talleres de la organización “Yo No Fui” que trabaja en proyectos artísticos y productivos ofrecidos en el marco del Proyecto de Capacitación para Mujeres en Arresto Domiciliario gestionado junto organismos públicos; v) el Proyecto “Rondas de Crianzas” que proporciona herramientas para la crianza de niños en contexto de arresto domiciliario; y, vi) el Taller de sensibilización y prevención del cánceres de mama y cervicouterino⁷¹¹.

265. Sumado a lo anterior, en la provincia de Buenos Aires, el Patronato de Liberados Bonaerense cuenta con el “Dispositivo Mujeres con Arresto” en el marco del cual apoyan a las mujeres en arresto domiciliario. Ello, por ejemplo, mediante: i) gestión de trámites para asistencia económica por hijos; ii) articulación con la Defensa Pública para la solicitud de permisos de salidas del hogar; iii) atención a la salud mental; y iv) activación de protocolo en casos de violencia de género⁷¹². Por su parte, el estado de California cuenta con el “Tribunal de reinserción de mujeres” dirigido a la reinserción social de mujeres beneficiarias de libertad vigilada y reincidentes en libertad. De acuerdo con la UNODC, este programa busca reducir la reincidencia y apoyar la reinserción ofreciendo un enfoque multiinstitucional y proporcionando acceso a servicios con enfoque de género que incluyen: tratamiento por abuso de sustancias, servicios de salud mental, vivienda, asistencia para el empleo, reunificación familiar, y consejería sobre violencia de género en el ámbito de la familia⁷¹³.

C) Programas dirigidos a mujeres liberadas

I. Programas para facilitar la reinserción social de mujeres

266. La Comisión ha recibido información que indica que Argentina, Costa Rica, Guatemala, México y Uruguay cuentan con políticas para facilitar la reinserción social de mujeres liberadas. En particular, dichos programas se enfocan en: i) reinserción general; ii) violencia de género; y, iii) atención a las mujeres sometidas a proceso penal por delitos vinculados con su consumo de drogas. En este sentido, sobre las políticas generales de reinserción, la CIDH fue enterada de acciones en Argentina, Costa Rica, Guatemala y Uruguay. Al respecto, en Argentina, el Área de Género de la Dirección Nacional de Reinserción Social (DNRS) hace seguimiento a las mujeres liberadas desde el momento previo a su liberación. Ello abarca: i) asesoramiento para inclusión a programas sociales; ii)

⁷¹¹ Ver, Gobierno de Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, pp. 13-17.

⁷¹² Subsecretaría de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, [Guía para la investigación y el juzgamiento con perspectiva de género en materia de drogas](#), Marzo de 2022, pp. 74-75.

⁷¹³ UNODC, [Módulo 7 - Alternativas al encarcelamiento](#), en Prevención del Delito y Justicia Penal, 2020, p. 34.

atención en casos de violencia de género; iii) asesoramiento para tramitar documento de identidad; y iv) asistencia en cuestiones relativas a hija e hijos⁷¹⁴.

267. En Costa Rica, la Unidad de Inserción Social tiene a su cargo estrategias para el abordaje de mujeres, entre las que destacan: i) atención interdisciplinaria a nivel individual, grupal, familiar y comunitaria; y, ii) apoyo de la economía de personas en situación de riesgo hasta un año después del cumplimiento de su sentencia⁷¹⁵. Además, la “Red Interinstitucional para la atención integral de mujeres vinculadas a un proceso penal”, gestionada por la Defensa Pública, facilita la colaboración institucional para apoyar a las mujeres que han infringido la ley, entre ellas, las liberadas⁷¹⁶. Sobre Guatemala, el Estado brindó información que da cuenta de la coordinación interinstitucional para apoyar a las mujeres liberadas, de la que participan la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia del Ministerio de Gobernación (Mingob) y diversos organismos del Estado, entre ellos los Ministerios de Desarrollo Social y, Trabajo y Previsión Social Educación, y el Instituto Técnico de Capacitación. Igualmente, Guatemala cuenta con el “Programa de Reinserción Social de Mujeres Ex privadas de Libertad que salieron del Centro de Rehabilitación y Reinserción Social Fraijanes I”⁷¹⁷. Por su parte, en Uruguay, la “Mesa de trabajo sobre mujeres privadas de libertad” brinda asistencia en materia de reinserción social a las mujeres liberadas, mediante la atención de situaciones específicas realizando las derivaciones a los servicios pertinentes⁷¹⁸.
268. Por otra parte, sobre la violencia de género, Guatemala cuenta con el Proyecto “Intégrate a la Prevención” enfocado en la prevención de la violencia, del que participan mujeres liberadas⁷¹⁹. Finalmente, en cuanto a la atención a mujeres sometidas a proceso penal por delitos vinculados con su consumo de drogas, la CIDH tomó conocimiento de la “Comisión de Atención a Mujeres en situación de vulnerabilidad en el sistema penal y sus familiares dependientes” del Instituto Costarricense sobre Drogas, que brinda atención a las mujeres liberadas por la reforma a la Ley de Psicotrópicos⁷²⁰, en el marco de la Red de Atención a Mujeres en Procesos Penales, cuyo objetivo, entre otros, es minimizar los riesgos de reincidencia. A tal fin, las mujeres en situación de riesgo en conflicto con la ley por un

⁷¹⁴ Gobierno de Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, pp. 23-24.

⁷¹⁵ Gobierno de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-21, 9 de abril de 2021, p. 30.

⁷¹⁶ En este sentido, WOLA, La Red Interinstitucional para la atención integral de mujeres vinculadas a un proceso penal en Costa Rica, Junio de 2017, p. 2.

⁷¹⁷ En este sentido, Gobierno de Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, pp. 20-21. Además, ver: Ministerio de Gobernación, Guatemala, Retoman programa psicosocial y socioeducativo de privadas del FI, 18 de marzo de 2021.

⁷¹⁸ CIDH, Información aportada a la CIDH por representante de la “Mesa de trabajo sobre mujeres privadas de libertad” durante una reunión técnica mantenida el 1 de abril de 2022, y correos electrónicos recibidos los días 20 de abril y 10 de mayo de 2022.

⁷¹⁹ Gobierno de Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, p. 20. Además, ver: Ministerio de Gobernación, Guatemala, Retoman programa psicosocial y socioeducativo de privadas del FI, 18 de marzo de 2021.

⁷²⁰ Sobre este particular, ver la subsección “Medidas específicas aplicables a mujeres condenadas por delitos de drogas” del Cap. IV.

delito no violento relacionado con su consumo pueden acceder a un programa voluntario de tratamiento de la farmacodependencia⁷²¹.

II. Acompañamiento de la sociedad civil en la posliberación de mujeres

269. La Comisión valora las iniciativas de diversas organizaciones de la sociedad civil para acompañar los procesos de reinserción social de mujeres liberadas, muchas de las cuales están integradas por mujeres ex reclusas que se han organizado. En particular, la CIDH ha recibido información sobre organizaciones en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Estados Unidos, Honduras, México, Venezuela, y Uruguay, así como de una red regional, las cuales se enfocan en: i) brindar acompañamiento general, ii) apoyar en la reinserción laboral, y iii) proveer asistencia social. En particular, en 2019, fue creada a nivel regional la “Red de Mujeres Libertarias Fundiendo Rejas,” integrada por “Mujeres Libres” (Colombia, El Salvador y México), “Mujeres Unidas x la Libertad” (México), “Amparar” (Brasil), “La Boussole” (México), y “Colectivo Todxs Unidxs” (Argentina). En el marco de esta Red, han tenido lugar espacios de diálogo entre mujeres ex reclusas y familiares. Además, cada organización brinda asistencia y acompañamiento⁷²². Sumado a ello, destacan los esfuerzos de la sociedad civil para apoyar la reinserción laboral mediante: i) emprendimientos organizados por mujeres liberadas que se agrupan en cooperativas en Argentina, mismas que cuentan con el apoyo del Patronato de Liberados⁷²³; ii) proyecto “Libertarias” de la organización uruguaya Horizonte de Libertades⁷²⁴; y iii) el apoyo brindado a las mujeres trans por la organización “Almas Cautivas” de México, que busca establecer alianzas con empresas para que sean contratadas o impulsen sus negocios⁷²⁵.
270. Por otra parte, la CIDH destaca diversos proyectos liderados por organizaciones de la sociedad civil en los Estados Unidos para brindar asistencia a las mujeres liberadas. Entre ellos, resaltan: i) el Proyecto *A New Way of Life Reentry Project*, implementado en Los Ángeles en el estado de California, que incluye programas tales como: hogares seguros de reincorporación, servicios educativos y de empleo, programas de

⁷²¹ En particular, pueden participar de este programa las mujeres: i) a cargo de familias monoparentales; ii) víctimas de violencia; iii) con antecedentes o consumo activo de drogas; iv) en situación de pobreza, desempleo, o con baja escolaridad; v) con enfermedades crónicas o en etapa terminal, o con discapacidad; o vi) adultas mayores, indígenas, afrodescendientes, migrantes o refugiadas; o, que pertenezcan a “comunidades excluidas”. En este sentido, Gobierno de Costa Rica, Nota Diplomática No. CROEA-AA-576-, 9 de abril de 2021, pp. 22-23; e Instituto Costarricense sobre Drogas, Costa Rica, [Red para el Abordaje Integral a Mujeres en Situación de Vulnerabilidad Vinculadas a un Proceso Penal y sus Familiares Dependientes](#), 3 de mayo de 2022. Además, ver la sección “Escasez de mecanismos de supervisión con enfoque de género” del Cap. IV; y WOLA, [La Red Interinstitucional para la atención integral de mujeres vinculadas a un proceso penal en Costa Rica](#), Junio de 2017.

⁷²² CIDH, Información enviada a la CIDH por Equis – “Buenas prácticas en materia de reinserción social”, 18 de junio de 2022. Además, ver: WOLA, [Relatoría: Primer encuentro de mujeres de las Américas que han estado en prisión “Mujeres libertarias fundiendo rejas”](#), 1 de noviembre de 2019.

⁷²³ CIDH, Información aportada a la CIDH por el CELS de Argentina, 23 de marzo de 2022.

⁷²⁴ Horizonte de Libertades, [Libertaria. Piloto sociolaboral para jóvenes trans y mujeres privadas de libertad](#), 10 de junio de 2022.

⁷²⁵ CIDH, Información aportada a la CIDH por Almas Cautivas de México durante una reunión técnica sobre mujeres trans liberadas de prisión, 13 de octubre de 2021.

rehabilitación, y asistencia para transporte⁷²⁶; ii) el Programa *Women's Restorative Justice Program* del Ejército de Salvación, orientado a mujeres recientemente liberadas y sus familias en el Condado de Winnebago del estado de Illinois, mediante la provisión de vivienda, alimentación, ayuda para transporte, apoyo frente al abuso de sustancias, y asistencia para el cuidado de niños⁷²⁷; y, iii) el fondo *Community Love Fund* creado por el National Council en 2021, que otorga apoyo económico a mujeres liberadas y, en ocasiones, a reclusas⁷²⁸.

3. Mecanismos de seguimiento

271. La CIDH nota que a excepción de Argentina⁷²⁹, Guatemala⁷³⁰, Honduras⁷³¹, México⁷³², Nicaragua⁷³³ y Uruguay⁷³⁴, los Estados no aportaron datos que acrediten la existencia de mecanismos para evaluar la efectividad de los programas de reinserción social. Sin embargo, de los anteriores, solamente Uruguay y México incluyen perspectiva de género. En particular, en Uruguay, el Departamento de Género y Diversidad del INR contribuye al fortalecimiento de la transversalización de la perspectiva de género en las estrategias del INR. Entre sus principales funciones, destacan: i) asesorar en la elaboración de estrategias de género orientadas a su incorporación en el diseño de políticas penitenciarias; y ii) monitorear y evaluar las políticas en la materia llevadas a cabo por las unidades penitenciarias y las unidades técnico-administrativas del INR⁷³⁵. En México, el Centro Federal de Reinserción Social No. 16 es el único centro femenino que posee indicadores para el monitoreo de la reinserción de mujeres, que consiste en un seguimiento personalizado de sus experiencias y toma en cuenta el progreso en las actividades de reinserción en que participan⁷³⁶.

⁷²⁶ Universidad de California en Los Ángeles (UCLA), [Replication Model Study](#), Enero de 2018, p. 20.

⁷²⁷ The Salvation Army of Rockford & Winnebago County, [Women's Restorative Justice Program](#), 2022.

⁷²⁸ National Council, [Basic Income Guarantee](#), 2022. Además, ver: National Council, [The National Council and The F4GI announce Guaranteed Income Program to support currently and formerly incarcerated women](#), 23 de febrero de 2022.

⁷²⁹ En particular, en Argentina, el Programa de Inclusión Social realiza el cruce de base de datos el SPF para determinar qué porcentaje de las personas que son atendidas por el equipo de la DNRS vuelve a ingresar a la cárcel. Ello, a fin de establecer los casos en que el abordaje fue insuficiente. Por otro lado, se acompañan los casos en que se logra una inserción laboral. En este sentido, Gobierno de Argentina, Nota Diplomática No. IF-2021-34330903-APN-DCIMD#MRE, CIDH, 20 de abril de 2021, p. 24.

⁷³⁰ Sobre este particular, ver el apartado “Programas de Reinserción Social en el Norte de Centroamérica” del presente capítulo.

⁷³¹ Sobre este particular, ver el apartado “Programas de Reinserción Social en el Norte de Centroamérica” del presente capítulo.

⁷³² Ver, Gobierno de México, Nota Diplomática No. OEA1121, 12 de abril de 2021, p. 26; y CIDH, Información enviada a la CIDH por – “Buenas prácticas en materia de reinserción social”, 18 de junio de 2022.

⁷³³ En particular, en Nicaragua, la efectividad de los programas educativos es evaluada por los “instrumentos auxiliares de seguimiento y control” conformados por equipo interdisciplinario y, consejos evaluativo, disciplinario, profiláctico y de reos. En este sentido, Gobierno de Nicaragua, Nota Diplomática No. MPN-OEA/LAR/21-00097, 7 de abril de 2021, pp. 39-40.

⁷³⁴ Junta Nacional de Drogas, Uruguay, [Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento](#), 1 de noviembre de 2019, p. 42.

⁷³⁵ Junta Nacional de Drogas, Uruguay, [Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento](#), 1 de noviembre de 2019, p. 42.

⁷³⁶ CIDH, Información enviada a la CIDH por Equis – “Buenas prácticas en materia de reinserción social”, 18 de junio de 2022.

272. Con base en lo desarrollado, la CIDH nota con preocupación que esta falta de mecanismos de seguimiento se traduce en la imposibilidad de evaluar el funcionamiento de las políticas de reinserción en mujeres, y de contar con indicadores que analicen la reincidencia de esta población. En atención a ello, la Comisión urge a los Estados destinar esfuerzos a la evaluación del impacto de los programas de reinserción social en la vida de las mujeres liberadas, en particular, analizando al menos sus niveles de reincidencia y, las tasas de empleo y desempleo. En particular, dicho seguimiento y evaluación debe incorporar los enfoques de género, interculturalidad e interseccionalidad para hacer frente a las distintas formas de discriminación que pudieran limitar la participación de las mujeres en los programas de reinserción social.

C. Programas de reinserción social en el Norte de Centroamérica

1. Programas de reinserción social con perspectiva de género

A) Medidas adoptadas por los Estados

273. La CIDH toma nota de las políticas de reinserción social dirigidos a la población penitenciaria general adoptados por Guatemala y Honduras, y particularmente, valora las acciones orientadas a la reinserción de mujeres encarceladas y liberadas de Guatemala. En particular, para apoyar la reinserción social de la población general, Guatemala informó que la Sección de Prevención Post Penitenciaria del Departamento de Organización Comunitaria para la Prevención del Mingob, tiene a su cargo diversos programas, entre los que destacan los vinculados con: i) educación y formación⁷³⁷; ii) salud mental; iii) reinserción familiar; iv) reinserción laboral⁷³⁸; y, v) fortalecimiento psicosocial y socioeducativo. En adición, para la atención específica de mujeres encarceladas, Guatemala cuenta con programas y actividades orientadas a su reinserción, algunas de las cuales tienen énfasis en la atención de las mujeres vinculadas con el crimen organizado. En particular, destacan: i) el Programa de Fortalecimiento Psicosocial y Socioeducativo; ii) Proyecto Fortalecimiento al Programa de Reintegración Familiar⁷³⁹; iii) el Programa de Reintegración, del que participan tanto mujeres condenadas y sujetas a prisión preventiva; iv) los talleres ofrecidos por la Subdirección de Rehabilitación Social en el marco de la “Escuela para madres”; iv) otros cursos y talleres sobre: eliminación de conductas agresivas, terapia de apego seguro, empoderamiento personal, liderazgo y prevención de adicciones; y, v) los cursos adicionales sobre cocina, danza, hortalizas, e inglés, entre otros⁷⁴⁰.

⁷³⁷ En particular, abarcan cursos de: manualidades decorativas, educación formal, computación, inglés, y cocina.

⁷³⁸ Por ejemplo, algunas de las manualidades que elaboran en los cursos pueden ser vendidas en exposiciones.

⁷³⁹ Gobierno de Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, pp. 19-20.

⁷⁴⁰ Gobierno de Guatemala, Nota Diplomática No. NV-OEA-MI-No. 161-2022, 4 de agosto de 2022, p. 6.

274. Sumado a ello, para la atención de mujeres vinculadas con el crimen organizado, Guatemala posee programas de atención psicológica de seis meses, los cuales en 2021 fueron dirigidos a las mujeres del Centro de Detención Preventiva para Mujeres Santa Teresa. Al respecto consistieron en: i) herramientas para el afrontamiento de la ansiedad (52 mujeres); ii) Herramientas para el afrontamiento de la depresión (54 mujeres); iii) Herramientas para el empoderamiento personal, enfocado en el delito de extorsión (55 mujeres); y iv) el programa de Inteligencia emocional (53 mujeres). Además, la CIDH valora las medidas para favorecer la participación en talleres de mujeres encarceladas que son madres, consistentes en la instalación de guarderías niñas y niños de hasta 4 años que viven con sus madres en prisión en el Centro de Orientación Femenino de Fraijanes y el Centro de Detención Preventiva para Mujeres de Santa Teresa⁷⁴¹. Por otra parte, para apoyar a las mujeres liberadas, el Estado se refirió a: i) la estrategia de coordinación interinstitucional entre la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia del Mingob y diversos organismos, entre ellos, el Instituto Técnico de Capacitación y los Ministerios de Desarrollo Social, de Trabajo y Previsión Social, y de Educación; y ii) el “Programa de Reinserción Social de Mujeres Ex privadas de Libertad que salieron del Centro de Rehabilitación y Reinserción Social Fraijanes I”⁷⁴².
275. Respecto de Honduras, el Estado señaló la existencia de los siguientes programas: i) educativos -incluyendo educación no formal-; ii) de formación técnico profesional; iii) productivos; iv) laborales; v) de actividades recreativas, deportivas, espirituales, culturales y artísticas; vi) de capacitaciones para personas con beneficio de preliberación sobre desarrollo personal y social; y vii) de preparación para la reinserción acerca de habilidades familiares, sociales y laborales⁷⁴³.

B) Apoyo de la sociedad civil en la reinserción de mujeres

276. La Comisión valora los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil del Norte de Centroamérica orientadas a favorecer la reinserción de mujeres liberadas en la sociedad. En particular, destacan las siguientes iniciativas: i) acciones para que las mujeres consigan trabajo, realizadas por “Colectivo Artesana” de Guatemala, mediante la incorporación de mujeres a las labores dentro de la misma organización o funcionando como enlace con otras oportunidades laborales⁷⁴⁴; ii) la instalación del centro de reinserción social en San Pedro Sula por la Pastoral Penitenciaria de Honduras, con el apoyo económico de la Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo (IDLO), el cual capacita y da

⁷⁴¹ Gobierno de Guatemala, Nota Diplomática No. NV-OEA-MI-No. 161-2022, 4 de agosto de 2022, pp. 4-6.

⁷⁴² En este sentido, Gobierno de Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, pp. 20-21. Además, ver: Ministerio de Gobernación, Guatemala, Retoman programa psicosocial y socioeducativo de privadas del FI, 18 de marzo de 2021.

⁷⁴³ En este sentido, Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. DNDDHH-LI-316-2021, 19 de mayo de 2021, p. 13; y Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. SEDH-PM-054-2022, 9 de agosto de 2022, p. 6.

⁷⁴⁴ CIDH, Información aportada a la CIDH por representante del Colectivo Artesana de Guatemala durante la tercera reunión de expertas sobre mujeres privadas de libertad, 23 de marzo de 2022.

seguimiento de personas privadas de libertad, con énfasis en las mujeres⁷⁴⁵; iii) el programa de la organización “COMCAVIS Trans” de El Salvador, que brinda apoyo a mujeres trans encarceladas y liberadas en materia de alimentación, capacitación y acompañamiento poslibertad⁷⁴⁶; y, iv) la prueba piloto de reinserción social implementado por Mujeres Libres El Salvador⁷⁴⁷.

2. Mecanismos de seguimiento

277. La Comisión observa que Guatemala y Honduras cuentan con procesos para evaluar la efectividad de los programas de reinserción social de personas liberadas y de mujeres encarceladas, respectivamente. En particular, según datos oficiales, la Sección de Prevención Postpenitenciaria del Departamento de Organización Comunitaria para la Prevención del Mingob de Guatemala realiza un monitoreo y evaluación de todas las personas que participan en actividades de reinserción⁷⁴⁸. Por su parte, Honduras informó que el Instituto Nacional Penitenciario (INP) a través de alianzas con organizaciones de la sociedad civil, evalúa la efectividad de los programas priorizando a las mujeres que son madres. Además, destacó que en 2021, el INP y Ciudad Mujer firmaron un convenio para la articulación de acciones con enfoque de género que beneficien a las mujeres encarceladas en las áreas de educación, trabajo y salud⁷⁴⁹.


⁷⁴⁵ CIDH, Información aportada a la CIDH por representante del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura de Honduras, 23 de marzo de 2022. Además, ver: La Prensa, [San Pedro tiene el primer centro de reinserción social y laboral](#), 2 de junio de 2018.

⁷⁴⁶ CIDH, Información aportada a la CIDH por COMCAVIS Trans de El Salvador durante una reunión técnica con mujeres trans que recuperaron su libertad, 13 de octubre de 2021.

⁷⁴⁷ CIDH, Información aportada a la CIDH mujer que recuperó su libertad de El Salvador durante una reunión, 14 de octubre de 2021.

⁷⁴⁸ Gobierno de Guatemala, Nota Diplomática No. DAJCC-Seprem 003-2021, 14 de abril de 2021, p. 21.

⁷⁴⁹ Gobierno de Honduras, Nota Diplomática No. SEDH-PM-054-2022, 9 de agosto de 2022, pp. 7-8.

The background is a 2x2 grid of colored blocks: top-left is teal, top-right is light orange, bottom-left is teal, and bottom-right is light orange. Overlaid on this are several line-art illustrations of human faces in profile, rendered in teal and orange. The faces are stylized with flowing, organic lines. The central text is white and bold, positioned in the middle of the orange blocks.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La Comisión destaca que pesar de que en la región, las mujeres encarceladas continúan representando una proporción pequeña del total de personas privadas de libertad -8%-, durante los últimos años, sus niveles de encarcelamiento han tenido un aumento del 56.1%. En este sentido, con una tasa de 30 por cada 100.000 personas, la tasa de población carcelaria femenina en las Américas es la más alta del mundo. Respecto a las causas de esta tendencia, la CIDH identifica que dicho incremento en el número de mujeres detenidas en la región deriva principalmente del endurecimiento de políticas criminales de drogas y de la falta de perspectiva de género para abordar la problemática. Igualmente, en el Norte de Centroamérica, las políticas de combate contra la criminalidad organizada -caracterizadas por no incorporar un enfoque de género- se presentan como la causa del aumento en el encarcelamiento femenino, especialmente por los delitos de extorsión y los vinculados con drogas.
2. En este escenario, los delitos de drogas constituyen uno de los cinco principales que motivan la detención de mujeres en la región. En particular, la CIDH nota que tanto las políticas de drogas como las adoptadas para combatir el crimen organizado se caracterizan por: i) falta de proporcionalidad en el tratamiento de estos delitos; ii) uso excesivo de la prisión preventiva; y iii) restricciones a beneficios que limitan el uso de la prisión. En consecuencia, a pesar de que las mujeres generalmente carecen de liderazgo en la cadena delictiva, se enfrentan a mayores probabilidades de ser sometidas a proceso penal y detenidas por estos delitos que los hombres. Ello, derivado de la falta de consideración, por parte de los operadores judiciales, de las circunstancias que rodean la comisión de delitos y de los factores personales que derivan en su involucramiento con estas actividades principalmente vinculados con discriminación, exclusión, pobreza, violencia y consumo de drogas, entre otras situaciones de preocupación.
3. Por su parte, en el marco de su encarcelamiento, la Comisión observa que el trato que las mujeres reciben es generalmente el mismo que el dado al resto de la población carcelaria, sin consideración de su género y sus necesidades especiales, derivado de la falta de incorporación de una perspectiva de género en las políticas penitenciarias. En este escenario, las mujeres se enfrentan a afectaciones diferenciadas, causadas principalmente por: i) ausencia de perspectiva de género en la recopilación de datos penitenciarios; ii) inadecuada infraestructura penitenciaria; iii) sometimiento a actos de violencia; y, iv) falta de atención a la salud con enfoque de género. En adición, algunas mujeres privadas de la libertad pertenecen a grupos en especial situación de riesgo, lo cual se traduce en múltiples necesidades especiales y en mayores obstáculos para acceder a sus derechos. Entre estos grupos, se encuentran las mujeres embarazadas, en período de posparto, lactantes, quienes viven con sus hijas e hijas en prisión, y las mujeres trans.
4. Así, en atención a los graves efectos del encarcelamiento femenino, la CIDH destaca la relevancia de priorizar el uso de medidas alternativas a la prisión. Sin perjuicio de que

varios Estados han adoptado esfuerzos para incorporar la perspectiva de género en la regulación y aplicación de alternativas, el encarcelamiento continúa presentándose como la respuesta prioritaria frente a determinados delitos. Además, las regulaciones que contemplan alternativas con perspectiva de género no incorporan este enfoque de manera comprehensiva puesto que, en su mayoría, las medidas adoptadas se basan únicamente en la función reproductiva o en el rol tradicional de cuidadoras de las mujeres, dejando fuera a aquellas que no cumplen con dichas condiciones. En particular, preocupa que en general, si bien se contempla la protección especial que merecen las mujeres embarazadas, madres o responsables de cuidado; los Estados no suelen incluir otros criterios diferenciales. Sumado a ello, en el acceso a estas medidas, las mujeres se enfrentan al uso de estereotipos de género sobre el rol de la mujer que limitan el empleo de alternativas, y obstáculos materiales que las excluyen como beneficiarias. Asimismo, se presenta una generalizada escasez de mecanismos de supervisión y acompañamiento respetuosos del enfoque de género.

5. Por último, en materia de reinserción social de mujeres, la Comisión nota que sin perjuicio de los esfuerzos orientados a este propósito, en el establecimiento de políticas de reinserción se presentan los siguientes desafíos: i) obstáculos generales en el adecuado establecimiento de estos programas; ii) ausencia de programas con perspectiva de género; iii) programas caracterizados por reforzar los estereotipos de género; y iv) restricciones en la participación de las mujeres. Como resultado, las mujeres se enfrentan a múltiples desafíos en la transición entre la vida en la cárcel y en el exterior. Entre ellos, destacan: i) la falta de redes de apoyo; ii) el estigma social; iii) la discriminación; iv) la escasez de oportunidades laborales; v) las desventajas económicas; vi) la falta de vivienda; y, vii) la pérdida de documentos de identificación personal.
6. En atención al análisis y a las conclusiones presentadas en este informe, con fundamento en las atribuciones conferidas por el artículo 41.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos formula las siguientes recomendaciones a los Estados Miembros de la OEA:

A. Encarcelamiento de mujeres

Medidas de carácter general relativas a las políticas de combate al crimen

7. Modificar la legislación penal a fin de armonizar las penas aplicables a los delitos de drogas con el propósito de evitar que dichas actividades sean sancionadas con penas más elevadas que las aplicables a crímenes en los que se pone en riesgo derechos humanos como la vida y la integridad personal.
8. Reformar el ordenamiento jurídico penal en materia de drogas para sancionar las distintas conductas con diferentes escalas penales, que tomen en consideración las diferencias

entre: i) delitos de drogas de baja y alta gravedad; ii) delitos violentos y no violentos; y, iii) distintos niveles de participación.

9. Adoptar las medidas necesarias para permitir que, con base en el principio de proporcionalidad de las penas, frente a los delitos que involucran estupefacientes o participación en organizaciones criminales, las y los juzgadores se vean posibilitados de aplicar sanciones no privativas de la libertad a las personas con bajo nivel de participación dentro de la cadena delictiva que han cometido un delito no violento.
10. Adoptar todas las medidas requeridas para corregir el excesivo empleo de prisión preventiva respecto de las personas acusadas de cometer delitos de drogas o vinculadas con el crimen organizado. En particular, derogar toda disposición que regule la aplicación automática de esta medida o que impide su sustitución por medidas alternativas con base en el tipo de delito.
11. Adoptar todas las medidas con el propósito de garantizar que las personas condenadas por delitos de drogas o delitos de criminalidad organizada puedan acceder a beneficios penitenciarios que reducen el uso de la prisión, en igualdad de condiciones respecto a las personas condenadas por otros delitos.
12. Implementar acciones para que se priorice la libertad de las mujeres acusadas y condenadas, tomando en consideración los impactos desproporcionados de su encarcelamiento y las cargas específicas que han llevado históricamente en razón de su género y los roles sociales tradicionalmente asignados.

Incorporación de perspectiva de género en el juzgamiento de mujeres

13. Tomar todas las medidas necesarias para erradicar los estereotipos de género en los procesos de administración de justicia penal. A tal fin, incorporar estándares interamericanos en materia de derechos humanos, género, interculturalidad e interseccionalidad en las capacitaciones dirigidas a los funcionarios públicos que integran los sistemas de persecución penal y judicialización. Además, incorporar la temática de género como uno de los aspectos a evaluar en los procesos de designación de personas integrantes de tribunales.
14. En el juzgamiento de mujeres, adoptar medidas judiciales, legislativas y de cualquier índole orientadas a otorgar consecuencias jurídicas al contexto de riesgo que enfrentan las mujeres, que permitan contemplar las particularidades que rodean la comisión de delitos como circunstancias atenuantes a considerar por los operadores judiciales al momento de juzgarlas. En particular, implementar acciones para asegurar que, al momento de juzgar a las mujeres, los tribunales tengan la facultad de considerar los factores atenuantes haciendo posible la aplicación de sanciones proporcionales a la gravedad del delito cometido, incluso permitiendo -de corresponder- la imposición de penas de prisión por debajo de los montos establecidos en la legislación o, dictar un sobreseimiento o

absolución. Ello, con base en la modalidad en que los delitos son cometidos por las mujeres, y las circunstancias personales que derivan en su involucramiento con actividades ilícitas.

B. Situación de las mujeres privadas de libertad

Incorporación de perspectiva de género en las políticas penitenciarias

15. Adoptar políticas penitenciarias con perspectiva de género y respetuosas de los enfoques intercultural e interseccional que tomen en consideración la discriminación histórica y los estereotipos de género que han afectado a las mujeres y han limitado de forma severa el ejercicio de sus derechos, así como el riesgo que enfrentan en detención y la vulneración de derechos derivada de su encarcelamiento. En este sentido, dichas medidas deben asegurar que: i) los derechos de las mujeres encarceladas sean efectivamente respetados y garantizados; ii) las necesidades de las mujeres sean consideradas y priorizadas; y iii) sean protegidas contra todas las formas de violencia y explotación.

Recopilación de datos con enfoque de género

16. Asignar recursos suficientes para recolectar datos estadísticos respetuosos del enfoque de género y de las perspectivas intercultural e interseccional, y analizarlos de manera sistemática y comprehensiva con el propósito de adoptar medidas que recepten las necesidades específicas de las mujeres privadas de libertad. En particular, los sistemas de información penitenciarios deberán incluir indicadores, al menos, sobre: i) edad; ii) identidad o expresión de género; iii) origen étnico-racial; iv) nacionalidad o estatus migratorio; v) información socioeconómica; vi) composición familiar al momento de la detención; vii) número de mujeres encarceladas que están embarazadas, tienen hijas e hijos menores de edad fuera de prisión, o son responsables del cuidado de otras personas; viii) número de niñas y niños que viven con sus madres en prisión; ix) estado de salud de las mujeres -incluyendo consumo problemático de drogas u otras sustancias-; y x) visitas que las mujeres mantienen en detención.

Adecuación de la infraestructura penitenciaria

17. Adoptar todas medidas de infraestructura requeridas para asegurar la separación efectiva entre mujeres y hombres. En particular, implementar acciones para que las mujeres sean alojadas en centros femeninos, o en secciones distintas de las destinadas a hombres, las cuales deben ser de imposible acceso para los hombres detenidos.
18. Destinar espacios exclusivos para el alojamiento de las mujeres trans, y poner fin a las prácticas que resultan en su alojamiento junto a hombres u otras personas LGBT sin diferenciación, o que implican su aislamiento o restricción en el acceso a instalaciones.

19. Adecuar la infraestructura de los lugares de detención destinados a mujeres a fin de que se tengan en cuenta sus necesidades específicas, considerando tanto su condición de género como el desarrollo de sus relaciones maternofiliales. En particular, realizar las modificaciones edilicias necesarias a fin de garantizar suficientes instalaciones sanitarias para el aseo personal.

Acciones para favorecer el mantenimiento de los vínculos familiares

20. Implementar acciones dirigidas a crear e implementar políticas penitenciarias con enfoque de género orientadas al mantenimiento de los vínculos familiares. En particular, dichas políticas deben enfocarse en: i) garantizar que las mujeres sean alojadas en establecimientos cercanos al hogar de familiares y otras personas bajo su cuidado; ii) facilitar visitas; iii) asegurar las condiciones apropiadas para su realización destinando espacios adecuados a tal fin; iv) respetar este derecho contra toda interferencia arbitraria; y v) asegurar que las visitas se realicen por lo menos, con la periodicidad, modalidad y duración señalados en los reglamentos penitenciarios.
21. En el caso particular de las visitas entre madres y sus hijas o hijos, además, los Estados deben: i) permitir contactos directos entre aquellos; y ii) asegurar que las prisiones cuenten con instalaciones apropiadas para reunirse que incluyan espacios amigables para niñas y niños de corta edad.

Deber de actuar con debida diligencia reforzada ante actos de violencia de género

22. Actuar con la debida diligencia reforzada y, en este sentido, adoptar y aplicar una perspectiva de género e interseccional para prevenir, investigar, sancionar y reparar todos los actos de discriminación y violencia perpetrados contra las mujeres privadas de libertad. En particular, realizar las siguientes acciones:
 - a) Con el propósito de prevenir actos de violencia en perjuicio de mujeres encarceladas, implementar las salvaguardas establecidas en el derecho internacional de los derechos humanos consistentes en: i) garantizar que las mujeres sean alojadas en espacios exclusivos para mujeres; ii) asegurar la separación efectiva de mujeres y hombres; iii) prohibir el ingreso y permanencia del personal penitenciario masculino; iii) asegurar que las funciones de dirección, custodia directa, vigilancia y traslados de las mujeres sean ejercidas por funcionarias mujeres, tanto en prisiones femeninas como en espacios destinados para mujeres en cárceles mixtas; iv) garantizar que las revisiones o registros personales sean llevados a cabo por personal femenino capacitado en métodos apropiados; y, v) reglamentar el comportamiento del personal penitenciario a fin de regular exhaustivamente su accionar en el ejercicio de sus funciones.
 - b) En cuanto a la violencia contra mujeres trans privadas de libertad, adoptar medidas específicas para prevenirla que incluyan: i) realizar evaluaciones de riesgo personalizadas

- al momento del ingreso a prisión; ii) tomar acciones para descartar las fuentes de riesgo; iii) implementar procedimientos independientes y eficaces para la presentación de quejas sobre hechos de violencia; iv) recopilar datos sobre su situación; v) establecer programas de sensibilización y capacitación en diversidad dirigido a los agentes del Estado; y vi) desarrollar políticas integrales y diferenciadas que aseguren el trato adecuado.
- c) En cuanto al deber de proteger a las mujeres encarceladas víctimas de violencia, dar protección, apoyo y asistencia médica inmediata a aquellas que denuncien hechos de violencia. En particular, brindar: i) protección ante el posible riesgo de represalias; ii) apoyo jurídico para presentar denuncias y recursos que fueren necesarios; y, iii) asistencia médica de su salud física y mental, lo cual abarca garantizar el respeto de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres que han resultado embarazadas como consecuencia de la violencia sexual ejercida en su contra, incluyendo la posibilidad de acceder a interrupciones del embarazo de manera gratuita y en condiciones seguras.
 - d) En materia de tutela judicial, crear instancias y recursos judiciales idóneos y efectivos para asegurar que las mujeres encarceladas víctimas de actos de violencia tengan un acceso pleno a una tutela judicial efectiva.
 - e) En materia de investigación, desarrollar protocolos respetuosos de un enfoque de género para que estos hechos sean debidamente investigados y juzgados con perspectiva de género y enfoques diferenciados. A tal fin, incorporar los estándares interamericanos en las capacitaciones a autoridades competentes.

Atención de la salud con enfoque de género

- 23. Adoptar todas las medidas necesarias para garantizar a las mujeres encarceladas su acceso a atención médica de forma regular y oportuna, la cual debe ser respetuosa de los enfoques de género e interseccionalidad y considerar sus necesidades especiales, particularmente, al menos en las especialidades de ginecología, mastología y, salud sexual y reproductiva. En particular, esta obligación abarca asegurar que profesionales de la salud de género femenino se encuentren disponibles en las prisiones para consultas médicas con suficiente regularidad. Además, cuando el servicio no pueda ser prestado en los centros de detención, implementar acciones para asegurar el pronto y regular traslado de las mujeres encarceladas a establecimientos de salud ubicados en la comunidad.
- 24. Garantizar a todas las mujeres privadas de libertad, servicios adecuados de atención a su salud mental, los cuales deben ser individualizados, interdisciplinarios y respetuosos de su género, y tomar en consideración sus necesidades específicas. Además, establecer lineamientos claros sobre la utilización de medicación en mujeres encarceladas, que contemplen la necesidad de evaluar la situación particular de cada mujer y prohíban el uso de medicamentos como respuesta prioritaria y generalizada.

25. Asegurar la disponibilidad de programas de tratamiento especializado para las mujeres detenidas consumidoras de drogas, que sean voluntarios y respetuosos del enfoque de género, y orientados a la reducción de daños y rehabilitación. Además, implementar programas para prevenir el consumo de drogas.
26. Respecto de las mujeres trans, adoptar medidas para asegurar que las prisiones garanticen la prestación de servicios de salud que respondan a sus necesidades específicas. Al respecto, permitir que puedan llevar a cabo procesos de transición de forma accesible, despatologizada, sin discriminación y libre de violencia.

Protección de grupos en especial situación de riesgo

Mujeres embarazadas, en periodo de posparto, y lactantes

27. Adoptar todas las medidas para garantizar recursos apropiados e instalaciones especiales para mujeres embarazadas, en periodo de posparto y lactantes, antes, durante y después del parto. Ello abarca destinar espacios adecuados, limpios, cómodos y privados a la lactancia materna.
28. Garantizar la atención médica pre y posnatal adecuadas en el lugar de detención, al menos, en las especialidades de ginecología, obstetricia y salud mental. En particular, la misma debe ser prestada por personal médico femenino debidamente calificado, y equivalente a la que está disponible en libertad. Cuando ello no sea posible, asegurar el acceso frecuente de las mujeres a centros de salud de la comunidad que cuenten con profesionales especializados.
29. Asegurar el acceso a una dieta gratuita, rica en valor nutricional y en cantidades suficientes, que debe ser elaborada y supervisada en el marco de un programa especial a cargo de profesionales de la salud. Además, destinar espacios higiénicos para el adecuado almacenamiento de los alimentos.
30. Prohibir el uso de cualquier medio de coerción física en perjuicio de mujeres embarazadas o en período de posparto, incluyendo grilletes o esposas que impiden su movilidad. Dicha prohibición debe regir durante los traslados a hospitales, el trabajo de parto, el parto, e inmediatamente después del mismo.

Mujeres embarazadas

31. Garantizar el acceso a la atención médica especializada al momento del parto. Asimismo, asegurar que el mismo tenga lugar en un centro de maternidad u hospital ubicado en la comunidad. Cuando por razones de fuerza mayor el alumbramiento tenga lugar en la prisión, el certificado de nacimiento debe señalar como lugar del nacimiento la ciudad, condado o municipio correspondiente.

Mujeres que conviven con sus hijas e hijos en prisión

32. Adoptar todas las medidas que permitan a las madres detenidas ejercer el cuidado y la crianza de sus hijas e hijos en contextos de detención. En particular, implementar acciones para: i) fomentar el apego y las habilidades parentales de cuidado; ii) destinar espacios exclusivos dentro de las prisiones para que pasen el tiempo juntos, que abarquen áreas de cocina, educación, recreación y juego; y, iii) autorizar a las madres a acompañar a sus hijas e hijos en el proceso de integración a la comunidad, por ejemplo, permitiendo que aquellas puedan llevarles a la escuela o guarderías, plazas y establecimientos médicos en la comunidad.

Niñas y niños que viven en centros de detención con sus madres

33. Adoptar medidas legislativas, administrativas o de cualquier índole para garantizar que la decisión sobre la permanencia de las niñas y niños junto a sus madres en prisión: i) considere las condiciones de vida y la calidad del cuidado que pueden recibir dentro del establecimiento carcelario y las posibles alternativas para el niño fuera de la cárcel; ii) sea tomada individualmente con respeto irrestricto de su interés superior; y iii) respete la opinión manifestada por la niña o niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio conforme su edad y grado de madurez, y la opinión expresada por la madre privada de libertad.
34. Cuando no sea posible la permanencia de una niña o niño con su madre en detención, tanto por inadecuadas condiciones de detención como por falta de personas que asuman el cuidado, adoptar todas las medidas para que las madres sean beneficiadas con la aplicación de medidas alternativas a fin de asegurar que las niñas y niños sean criados y cuidados por sus madres.
35. Adoptar medidas para asegurar que las niñas y niños que viven con sus madres en prisión mantengan relaciones personales y contacto directo con el progenitor que no se encuentra privado de libertad, así como con otros integrantes de su familia, tales como hermanos y abuelos.
36. Implementar acciones para asegurar el ejercicio de los derechos de las niñas y niños que viven en prisión junto a sus madres en igualdad de condiciones con respecto a los que viven en la comunidad. En particular, garantizar su participación en actividades en el exterior mediante el establecimiento de un régimen de salidas flexible que permita su acceso a la educación, los servicios de salud y, las actividades recreativas y culturales en la comunidad. Ello, sin perjuicio de la obligación de destinar espacios exclusivos dentro de los centros de detención para que puedan disfrutar de estos derechos durante su permanencia en la prisión.

37. Adoptar todas las medidas para proveer a las niñas y niños atención médica y sanitaria adecuada en atención a sus necesidades especiales derivadas de su edad y su mayor exposición a contraer enfermedades en contextos de detención. En particular, las cárceles deben: i) contar con personal calificado en pediatría; ii) proveer servicios adecuados que incluyan servicios de reconocimiento médico inicial desde el ingreso; iii) asegurar que los servicios médicos sean de calidad, permanentes y gratuitos; iv) supervisar de manera constante el desarrollo infantil; y v) cuando la atención médica no puede ser prestada en detención, garantizar traslados inmediatos a centros de salud especializados en compañía de sus madres.

C. Medidas alternativas a la prisión

Implementación de medidas alternativas con perspectiva de género

38. De acuerdo con la legislación y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, incorporar una perspectiva de género y enfoques de interculturalidad e interseccionalidad en la creación de medidas alternativas, aplicables tanto a las mujeres sujetas a prisión preventiva como a las condenadas. A tal fin, las leyes sancionadas en este sentido deben tomar en consideración, además de la función reproductiva, maternidad y rol de cuidado de las mujeres, los siguientes factores: i) discriminación en el ejercicio de sus derechos que las mujeres enfrentan en prisión derivados de la ausencia de políticas penitenciarias con perspectiva de género; e ii) impactos diferenciados del encarcelamiento femenino que las expone a un mayor riesgo de violencia.
39. Al evaluar el otorgamiento de medidas alternativas a mujeres y determinar la medida a aplicar de conformidad con la legislación y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, las autoridades judiciales deben considerar diversos elementos tales como: i) posición particular y de desventaja histórica que tienen las mujeres en la sociedad; ii) situación de riesgo por causa de vulnerabilidad socioeconómica; iii) historial de victimización anterior; iv) otras situaciones de riesgo vinculadas con su edad, origen étnico-racial y lugar de procedencia; v) ausencia de circunstancias agravantes en la comisión del delito; e vi) impacto diferencial e incremental de la aplicación de la pena privativa de la libertad respecto de las personas bajo su cuidado.
40. Como alternativas al encarcelamiento preventivo, considerar la aplicación de las siguientes medidas: i) promesa de someterse al procedimiento y no obstaculizar la investigación; ii) obligación de someterse al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada; iii) deber de presentarse periódicamente ante el juez o ante la autoridad que él designe; iv) prohibición de salir sin autorización previa del ámbito territorial que se determine; v) retención de documentos de viaje; vi) prestación por sí o por un tercero de una caución de contenido económico adecuada; vii) vigilancia mediante algún dispositivo electrónico de rastreo; viii) el arresto en su propio domicilio o en el de otra persona; y, ix) programas de justicia restaurativa.

41. Como alternativas a la pena de prisión, tomar en cuenta el empleo de las siguientes medidas: i) sanciones verbales; ii) sanciones económicas o multas; iii) servicios a la comunidad; iv) mediación con participación de la víctima; v) penas privativas de derechos o inhabilitaciones; vi) restitución a la víctima o indemnización; vii) régimen de prueba y vigilancia judicial; viii) programas y servicios comunitarios; ix) obligación de acudir regularmente a un centro determinado; x) sometimiento a tratamiento voluntario de drogas; xi) programas de justicia restaurativa; xii) programas de atención en la comunidad; y, xiii) arresto domiciliario. Adicionalmente, se recomienda el empleo de las siguientes medidas posteriores a la sentencia: i) exculpación absoluta o condicional; ii) libertad condicional; iii) suspensión de la ejecución de la sentencia; e iv) indultos.
42. Respecto a las mujeres acusadas o condenadas de cometer delitos no violentos, adoptar programas de atención en la comunidad que provean asistencia, apoyo y tratamiento voluntario enfocados en las causas que condujeron a las mujeres a involucrarse con la comisión de delitos. Dichos programas deben durar un período determinado y, una vez concluidos, deben permitir el sobreseimiento o absolución de las mujeres.
43. En el caso particular de las mujeres sometidas a proceso penal por consumo o posesión de drogas o que han cometido delitos menores por su uso problemático o dependiente, establecer tratamientos voluntarios, libres y gratuitos que se desarrollen en el ámbito de la salud pública y aborden las causas del involucramiento de las mujeres con el consumo adictivo de drogas. Los mismos deben ser de tipo ambulatorio a fin de permitir que las mujeres permanezcan en libertad. Adicionalmente, en este marco, garantizar a las mujeres el acceso a servicios comunitarios que consideren cuestiones de género y provean apoyo psicológico.

Acciones para enfrentar los desafíos en la aplicación de medidas alternativas

44. Considerando que la principal causa de encarcelamiento femenino son los delitos relacionados con drogas en la mayoría de los Estados de la región y con la criminalidad organizada en el Norte de Centroamérica, remover todos los obstáculos legislativos y prácticos que impiden a las mujeres que cometen estos delitos beneficiarse de las alternativas a la prisión y beneficios de excarcelación. En particular, adoptar disposiciones legislativas que tornen inaplicables en las mujeres con bajo nivel de participación en la cadena delictiva, en situación de riesgo, o responsables por el cuidado de otras personas; las restricciones a medidas alternativas y a beneficios penitenciarios con base en el tipo de delito o monto de la pena.
45. Adoptar medidas judiciales, legislativas, administrativas y de otra índole para garantizar que las mujeres no sean discriminadas a en la aplicación de alternativas al encarcelamiento por causa de su vulnerabilidad social o económica. En particular, en caso de que se compruebe que una mujer carece de hogar adecuado, empleo, recursos económicos para solventar las medidas, o personas que le brinden apoyo; las y los

operadores judiciales deben emplear otra medida no privativa de la libertad o, en caso de corresponder, no cobrar por la utilización de los mecanismos en referencia.

46. A fin de erradicar los estereotipos de género que impiden a las mujeres beneficiarse con alternativas al encarcelamiento, asegurar la formación obligatoria y constante en estándares interamericanos en materia de derechos humanos, género, interculturalidad, interseccionalidad y privación de libertad en las capacitaciones dirigidas a autoridades encargadas de la persecución penal que sean responsables de la toma de decisiones. Además, establecer mecanismos de rendición de cuentas ante las conductas de funcionarias y funcionarios que impidan a las mujeres beneficiarse con medidas alternativas con base en afirmaciones, insinuaciones y alusiones estereotipadas.

Adopción de mecanismos de seguimiento y acompañamiento

47. Con el objeto de supervisar la aplicación de medidas alternativas en mujeres e identificar los posibles obstáculos en su implementación, adoptar todas las medidas para establecer mecanismos dirigidos a la implementación y seguimiento de medidas alternativas que sean respetuosos de los enfoques de género, interculturalidad e interseccionalidad. A tal fin, generar estadísticas que incorporen dichos enfoques en la recolección de datos y, producir información confiable, completa y sistemática sobre los resultados obtenidos con la aplicación de tales medidas. Igualmente, implementar acciones para superar los obstáculos identificados a fin de permitir que las mujeres puedan beneficiarse con el empleo de estas medidas.
48. Implementar acciones que garanticen que el monitoreo de las mujeres beneficiarias de medidas alternativas cumpla, al menos, con las siguientes características: i) sea realizado por autoridades específicas capacitadas en derechos humanos, género, interculturalidad e interseccionalidad; y ii) vaya acompañado del establecimiento de un equipo multidisciplinario de apoyo, así como de programas específicos respetuosos del género. En particular, se recomienda que dichos programas atiendan -entre otras- las necesidades vinculadas con empleo, formación profesional, asesoramiento financiero, cuidado de salud integral y, crianza positiva de hijas e hijos.
49. Adoptar medidas efectivas que aseguren el acompañamiento de las mujeres beneficiarias de alternativas a la prisión, a fin de garantizar que no se vean impedidas de gozar de sus derechos humanos, como así también evitar una afectación en los derechos de las personas que se encuentran bajo su cuidado. En particular, dichas medidas deben considerar las necesidades específicas de las mujeres, con énfasis en aquellas que se encuentran en especial situación de riesgo, así como de sus hijas e hijos y otras personas que se encuentran bajo su cuidado. A tal fin, asegurar una coordinación eficiente entre las autoridades relacionadas con la justicia penal y otras entidades de apoyo que provean asistencia en el marco de la implementación de estas medidas, y de estas instancias con organizaciones de la sociedad civil.

50. En el caso de las mujeres sujetas a arresto domiciliario, adoptar acciones que garanticen que ellas y sus familias no se vean impedidas del ejercicio de sus derechos por causa de estar sujetas a esta medida, en particular, de aquellos vinculados con la alimentación, salud y empleo, así como los relacionados con sus responsabilidades respecto de las personas bajo su cuidado, cuando corresponda. Ello, mediante: i) el otorgamiento en tiempo oportuno de las correspondientes autorizaciones judiciales para ejercer sus derechos fuera del hogar; y ii) la proporción de beneficios de asistencia social y económica que requieran para permanecer en su hogar junto a sus familias.

Abordaje de factores de involucramiento con la comisión de delitos

51. En el marco de la aplicación de las medidas alternativas, establecer programas con perspectiva de género y respetuosos de los enfoques de interculturalidad e interseccionalidad, dirigidos a abordar las causas que han derivado en el involucramiento de las mujeres con la comisión de delitos. En particular, destinar recursos apropiados para que las mujeres beneficiarias puedan integrarse a la comunidad mediante la provisión de distintas opciones que pueden incluir: i) tratamiento psicológico, ii) atención para víctimas de violencia basada en género, iii) programas de educación y capacitación para aumentar sus posibilidades de empleo, iv) programas de vivienda, y v) atención a la salud.

D. Reinserción social de mujeres

Medidas de carácter general

52. Adoptar políticas públicas integrales orientadas a la reinserción social de las personas privadas de libertad. En particular, ofrecer programas dentro de las prisiones que hagan posible su participación en actividades laborales, educativas, culturales, deportivas y sociales. Dichas actividades deben contribuir a su bienestar durante la detención y favorecer su reinserción social al momento de la liberación. A tal fin, los Estados deben: i) fortalecer el contacto exterior; ii) analizar los problemas y factores que pueden obstaculizar la reinserción social de las personas tras su puesta en libertad; y, iii) fortalecer los programas de reinserción social mediante asignación de presupuesto y personal que permita garantizar su eficacia.

Acciones con perspectiva de género

53. Con el propósito de favorecer la reinserción de mujeres en la sociedad, integrar la perspectiva de género y los enfoques de interculturalidad e interseccionalidad en el diseño e implementación de políticas y programas de reinserción social. En particular, dichos programas deben abordar de forma integral los factores que han derivado en su detención, y ofrecerse tanto para el período anterior como posterior a la libertad. Además, la oferta debe incluir, al menos, las siguientes opciones: i) cursos de educación y formación profesional, ii) actividades recreativas y culturales, iii) oportunidades de trabajo, iv) apoyo

psicosocial, v) tratamiento frente al abuso de sustancias, vi) programas parentales, y vii) actividades físicas y deportivas.

54. En el marco de la elaboración de programas de reinserción para mujeres, considerar las posibilidades efectivas que poseen de incorporarse al mercado laboral en trabajos que no respondan a estereotipos de género. En particular, adoptar medidas para evitar que las ofertas laborales, educativas y de formación estén determinadas por cualquier tipo de sesgo basado en prejuicios de género. Al respecto, los programas de trabajo y formación ofrecidos a las mujeres deben corresponderse a las demandas del mercado, y estar orientados a incrementar sus posibilidades reales de ganar un salario justo luego de su liberación.
55. Con el objeto de favorecer la implementación de programas de reinserción social para mujeres, crear espacios de opinión y escucha de las mujeres encarceladas en los que puedan manifestar sus necesidades y preferencias de atención, y estrategias para promover su participación en estos programas.

Individualización de los planes de reinserción

56. A fin de garantizar la reinserción social de mujeres, al momento de ingresar a prisión, las autoridades competentes deben elaborar planes individualizados que se ajusten a las necesidades específicas de cada mujer. En particular, dicho plan debe contemplar el abordaje de aspectos relacionados con: i) sus antecedentes étnicos-raciales, religiosos y culturales; ii) su salud física y mental; iii) la necesidad de recibir tratamiento psicológico o para adicciones; iv) su estatus parental, responsabilidades de cuidado y, relaciones familiares; v) responsabilidades financieras; vi) asesoría legal; vii) vivienda para su liberación; viii) posibilidad de incorporarse al mercado laboral; ix) educación; e, x) identificación personal.

Medidas para facilitar la transición entre la vida en la cárcel y la vida en el exterior

57. Adoptar todas las medidas para fortalecer las relaciones familiares y redes de apoyo de las mujeres privadas de libertad, mediante la facilitación de las visitas o cualquier otro medio de contacto. Además, incluir a sus familias y personas de confianza en el proceso de retorno progresivo a la vida en sociedad.
58. Establecer procesos graduales dirigidos a la desinstitucionalización de las mujeres encarceladas mediante el otorgamiento de permisos de salida transitoria de la prisión. Ello, a fin de posibilitar las visitas a sus familias y comunidades, y que sean incorporadas en actividades de la vida diaria de forma previa a su liberación, por ejemplo, acceder a servicios de salud, trabajar, estudiar, y llevar a sus hijas e hijos al colegio.
59. Garantizar que se cubran las necesidades sociales, económicas, psicológicas y médicas de las mujeres liberadas. A tal fin, crear una red de cooperación entre las autoridades

penitenciarias, los servicios de asistencia social, los grupos comunitarios locales, las organizaciones de la sociedad civil y familiares de las personas detenidas, con el objeto de contar con programas de reintegración que se dirijan a dar seguimiento a la reinserción social y a asegurar un apoyo continuo a las mujeres liberadas, en particular, en materia de vivienda, trabajo, salud integral, educación, capacitación y asistencia jurídica.

60. A fin de combatir los estigmas sociales en perjuicio de las mujeres liberadas, adoptar respuestas coordinadas por instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil que les otorguen herramientas y oportunidades para garantizar el acceso a sus derechos promoviendo la igualdad y no discriminación. En particular, dichos programas deben fortalecer la participación de mujeres en actividades sociales en su comunidad y asegurar el acceso igualitario a servicios de asistencia social, de cuidado de salud y jurídicos.
61. Implementar acciones dirigidas a la eliminación inmediata de los antecedentes penales una vez cumplida la condena, cuando se trate de mujeres que han sido condenadas por delitos de baja entidad y cometidos sin uso de violencia, o que acrediten que al momento de su comisión se encontraban en una especial situación de riesgo. Igualmente, adoptar medidas para impedir que los antecedentes penales sean utilizados como un elemento a considerar en el marco de un proceso de selección de personal.
62. A fin de favorecer la inclusión de mujeres al mercado laboral formal lo más pronto posible luego de su liberación, además de mejorar la oferta de cursos de formación ofrecidos en detención para que las mujeres adquieran una amplia variedad de habilidades, adoptar las siguientes medidas: i) crear un cupo laboral de mujeres liberadas para que puedan trabajar en oficinas públicas; y ii) celebrar alianzas con empresas privadas donde las mujeres puedan prestar sus servicios.
63. Implementar acciones tendientes a prohibir la exclusión de las mujeres liberadas en el acceso a cuentas y créditos bancarios. En particular, promover que los bancos otorguen facilidades para que las mujeres puedan abrir tanto sus propias cuentas como solicitar créditos para ejecutar proyectos individuales.
64. Colaborar con los servicios comunitarios y organizaciones de la sociedad civil para ayudar a las mujeres liberadas a que sean alojadas en refugios mientras encuentran una vivienda adecuada, los cuales deben contar con instalaciones y personal experimentado para proporcionar apoyo psicosocial y asesoría jurídica.
65. Otorgar facilidades a las mujeres liberadas para que puedan adquirir nuevos documentos de identificación personal de forma gratuita e inmediata luego de recuperar su libertad.

Monitoreo de los programas de reinserción social de mujeres

66. Adoptar todas las medidas para evaluar el impacto de los programas de reinserción social en la vida de las mujeres liberadas, en particular, analizando al menos los niveles de

reincidencia y las tasas de empleo y desempleo de esta población. Al respecto, dicho seguimiento y evaluación debe incorporar los enfoques de género, interculturalidad e interseccionalidad para hacer frente a las distintas formas de discriminación que pudieran limitar la participación de las mujeres en los programas de reinserción social.

The background is divided into four quadrants by a vertical and a horizontal line. The top-left and bottom-left quadrants are teal, the top-right and bottom-right are beige, and the central horizontal band is orange. Overlaid on this are several line-art illustrations of human faces in profile, rendered in colors matching their respective quadrants. The faces are stylized with flowing, organic lines for features and hair. The central orange band contains the text 'VOTO RAZONADO' in white, bold, uppercase letters.

VOTO RAZONADO

VOTO RAZONADO DEL COMISIONADO CARLOS BERNAL PULIDO

Con el acostumbrado respeto a mis colegas y de conformidad con el artículo 19.1 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“la Comisión” o “la CIDH”), presento voto razonado frente a algunas de las consideraciones, conclusiones y recomendaciones que la mayoría del pleno de la Ilustre Comisión apoyó en el Informe sobre Mujeres Privadas de Libertad en las Américas (“el Informe”).

Empiezo este voto, destacando que la Comisión Interamericana es un órgano de derechos humanos con influencia regional. Por esto, debe redactar sus pronunciamientos con la mayor precisión posible, para evitar que los Estados incurran en interpretaciones incorrectas que desemboquen en protecciones deficientes o incluso vulneraciones a los derechos humanos de las personas en la región.

Subrayo que, si bien comparto la teleología que subyace a este Informe, en general, me produce una especial preocupación por cuanto la postura mayoritaria avaló un pronunciamiento que interfiere ampliamente en el ámbito de regulación penal de los ordenamientos jurídicos nacionales, de manera poco clara, con insuficiente fundamentación, y sin tener en cuenta los impactos que podría tener.

Considero que el Informe debió limitar la forma en la que abordaría todas las problemáticas que abarcó. De la premisa indiscutible de que los Estados deben aplicar medidas afirmativas a favor de las mujeres en situación o condición de vulnerabilidad en el ámbito penal, no se deriva necesariamente que las leyes, generales, abstractas y neutrales en cuanto al sexo de las personas, que establecen requisitos razonables para la concesión de beneficios penales, sean lesivas y contrarias a la Convención Americana. Por otro lado, si realmente las reformas legislativas hubieran sido necesarias para varias de las problemáticas en la región, el Informe debió argumentarlo de manera apropiada y suficiente.

1. El informe impacta perjudicialmente el margen de apreciación de los estados, así como los principios de legalidad y de igualdad en el ámbito penal:

1.1 Margen de apreciación de los Estados en virtud de los principios de subsidiariedad o complementariedad y de democracia representativa en el ámbito penal:

Como he sostenido en múltiples deliberaciones y también en otros votos razonados, el preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH” o “Convención Americana”) establece que la protección internacional es coadyuvante o complementaria de la

que el “derecho interno de los Estados americanos” ofrece¹. El preámbulo de la Convención vincula el principio de complementariedad con todo el “derecho interno de los Estados americanos” y no solamente con los procedimientos judiciales nacionales, lo cual significa que el principio de subsidiariedad o complementariedad no solo abarca el ámbito procesal, sino también el ámbito sustancial de la intervención de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (“SIDH”).

Este *margen de apreciación* de los Estados para configurar sus legislaciones con pleno respeto de los derechos humanos no tiene un sentido puramente dogmático, sino que es razonable desde el punto de vista práctico. Los Estados, a través de sus autoridades, están en una posición privilegiada para definir las mejores maneras de proteger y garantizar los derechos humanos, pues enfrentan las problemáticas de la región con un grado de inmediatez, conocimiento contextual e, incluso, especialización –v.gr. a través de ministerios o departamentos administrativos especiales– infinitamente mayor que el que podría alcanzar cualquier órgano del SIDH.

Por eso, la Corte IDH ha sostenido que la **regla procesal** según la cual las personas solo tienen posibilidad de exigir la responsabilidad Estatal a nivel internacional cuando el Estado ha tenido la oportunidad de declarar la violación y reparar el daño por sus propios medios tiene como fundamento el **principio transversal** de subsidiariedad, que define la protección internacional como una de naturaleza coadyuvante o complementaria a la del *derecho* interno. Por eso, el «el Estado “es el principal garante de los derechos humanos de las personas [...]”».²

Al igual que con el principio de subsidiariedad o complementariedad, los instrumentos regionales reconocen expresamente el *principio democrático representativo*. La democracia no es enemiga de los derechos humanos, sino un elemento indispensable para su realización.³ El carácter participativo de la democracia contribuye a la libertad⁴ y a la autonomía, pues las personas de la región pueden regular por su propia cuenta –a través de sus representantes– los aspectos pertinentes sin ninguna imposición, en el marco del respeto por los derechos humanos.

El artículo 2 de la Convención Americana refleja la unión entre el principio democrático representativo, el principio de complementariedad o subsidiariedad en su dimensión sustancial, y la garantía de los derechos humanos. Esta disposición obliga a los Estados a

¹ CADH, preámbulo.

² Corte IDH. Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C No. 259. Párr. 142. Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 157. Párr. 66

³ Carta de la Organización de los Estados Americanos. Preámbulo. Carta Democrática Interamericana. Artículo 7.

⁴ Carta Democrática Interamericana. Preámbulo (consideraciones).

adoptar disposiciones jurídicas para hacer efectivos los derechos y libertades de la CADH, siempre “con arreglo a sus procedimientos constitucionales”. Los órganos del SIDH deben entender la obligación de adopción de medidas de derecho interno, además, de conformidad con el propósito de consolidar un régimen de libertad personal y de justicia social “dentro del cuadro de las instituciones democráticas”.⁵ Por ende, los “procedimientos constitucionales” a los que hace referencia la Convención Americana, con toda seguridad, son de índole democrática.

También, resalto que no es posible interpretar la Convención Americana en un sentido que excluya derechos o garantías que deriven de la forma democrática representativa de gobierno.⁶ Una de las garantías que supone la forma democrática representativa de gobierno es la posibilidad de que las personas de la región, a través de sus representantes, determinen con un amplio margen los asuntos más relevantes de política criminal, sin quebrantar los derechos humanos.

Ahora bien, específicamente en el ámbito penal, el H. Juez de la Corte IDH, Eugenio Raúl Zaffaroni sostuvo que, si bien hay cuestiones discutibles sobre la penalización o despenalización de ciertas conductas, “incumbe a cada Estado decidir sus propios criterios de política criminal, siempre que no violen la Convención Americana ni otros instrumentos de Derechos Humanos”.⁷

Todo lo anterior demuestra que, por una parte, los Estados tienen un margen para configurar *democráticamente* su legislación de acuerdo con la Convención Americana; y, por otra, que la garantía de los derechos humanos no es un pretexto para saltar los procesos democráticos, pues, como además lo señala la Corte IDH en la OC-28/21, **la democracia es indispensable para el ejercicio de los derechos y las libertades fundamentales.**

1.2 Principio de legalidad:

El artículo 9 de la Convención Americana establece:

“Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello”.

⁵ CADH, preámbulo. Ver también: Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”), preámbulo.

⁶ CADH, artículo 29.c).

⁷ Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446. Voto Disidente del Juez Eugenio Raúl Zaffaroni. Párr. 106.

Con base en la literalidad del artículo, en virtud del principio de legalidad, los Estados deben establecer en la ley penal las acciones u omisiones que implican la imposición de una pena. Por eso, la Corte IDH ha reconocido que, como parte de las precauciones que los Estados deben tomar para garantizar estrictamente los derechos de las personas:

“[...] corresponde al juez penal, al aplicar la ley penal, atenerse estrictamente a lo dispuesto por ésta, y observar la mayor rigurosidad en el adecuamiento de la conducta de la persona inculpada al tipo penal, de forma tal que no incurra en la penalización de actos no punibles en el ordenamiento jurídico”.⁸

En esta misma línea, la Corte IDH ha afirmado que las autoridades judiciales pueden incurrir en una aplicación discriminatoria de la ley penal si condenan a personas con base en estereotipos negativos para determinar alguno de los elementos de la responsabilidad penal. Por ende, las y los jueces penales deben verificar que la parte acusadora pruebe que la persona acusada satisfizo todos los elementos del tipo penal.⁹ Además, resalto que, en el ámbito penal, la Corte IDH ha reconocido que no puede sustituir a la autoridad nacional en la individualización de las sanciones correspondientes a delitos que el derecho nacional establezca.¹⁰

Es imposible que las personas operadoras de la administración de justicia cumplan con el deber de cumplir *estrictamente* la ley penal previa, si los Estados no han diseñado una ley penal *previa, estricta, clara, cierta–específica y pública*. Bajo estas premisas, el principio de legalidad obliga a los Estados a definir de manera previa, clara, estricta, cierta–específica y pública las conductas que pueden acarrear penas, en especial, cuando estas suponen la privación de la libertad.

Por otro lado, el artículo 7 de la Convención Americana establece que “[n]adie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas”. Bajo esta premisa, la jurisprudencia de la Corte IDH establece acertadamente:

«El artículo 7.2 de la Convención establece que “nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas”. Este numeral reconoce la garantía primaria del derecho a la libertad física: la reserva de ley, según la cual, únicamente a través de una ley puede afectarse el derecho a la libertad personal. La reserva de ley debe forzosamente ir acompañada del principio

⁸ Corte IDH. Caso García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137. Párr. 190.

⁹ Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, Miembros y Activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile.

¹⁰ Corte IDH. Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207. Párr. 87.

de tipicidad, que obliga a los Estados a establecer, tan concretamente como sea posible y “de antemano”, las “causas” y “condiciones” de la privación de la libertad física. Adicionalmente, exige su aplicación con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos en la ley. De ese modo, el artículo 7.2 de la Convención remite automáticamente a la normativa interna. Cualquier requisito establecido en la ley nacional que no sea cumplido al privar a una persona de su libertad, generará que tal privación sea ilegal y contraria a la Convención Americana». ¹¹

Estas consideraciones implican que: (i) los Estados tienen la obligación de diseñar leyes penales que establezcan de manera previa, concreta, estricta, clara, cierta–específica y pública las conductas que pueden acarrear la imposición de penas, y, en particular, las causas y condiciones de la privación de la libertad física; y, (ii) el derecho interamericano obliga a las autoridades judiciales a aplicar el derecho penal con el máximo nivel de sujeción a los elementos que, de acuerdo con los tipos penales, implican responsabilidad penal, y de conformidad estricta con los procedimientos que conducen a la atribución de esa forma de responsabilidad.

1.3 Igualdad a nivel penal:

Quiero ser muy enfático en que con este voto no niego la necesidad de que, de conformidad con el derecho nacional y el derecho regional e internacional de los derechos humanos, los Estados adopten medidas especiales para erradicar los efectos desproporcionados que tiene la privación de la libertad sobre las mujeres en situaciones de vulnerabilidad en la región. Estoy en desacuerdo con la proposición de medidas especiales sin la debida fundamentación, sin consideración del derecho nacional, y que, por ende, pueden desembocar en perjuicios para otros grupos poblacionales en el ámbito penal.

El artículo 24 de la Convención Americana establece: “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”. La igualdad, tanto como criterio de interpretación y aplicación jurídica, como en forma de derecho, supone, al tenor del artículo 1.1 de la misma CADH, que no debe haber “discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

En el ámbito judicial, la obligación de un trato jurisdiccional independiente e imparcial que establece el artículo 8.1 de la Convención Americana supone una manifestación de la igualdad y la prohibición de discriminación. La jurisprudencia interamericana establece que “una diferencia de trato es discriminatoria cuando la misma no tiene una justificación objetiva y

¹¹ Corte IDH. Caso Romero Feris Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de octubre de 2019. Serie C No. 391. Párr. 77.

razonable, es decir, cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido”.¹²

Ahora bien, las mujeres y los hombres privados de la libertad conforman una categoría con especial protección interamericana, en virtud del artículo 1.1 de la CADH, y debido a la situación de vulnerabilidad e indefensión en la que están.¹³ Al respecto, la Corte IDH sostiene que el nivel de rigurosidad del juicio de igualdad que debe superar una medida que plantee un trato diferenciado en relación con estas categorías es mayor, y abarca:

“[...] elementos especialmente exigentes en el análisis, esto es, que el trato diferente debe constituir una medida necesaria para alcanzar un objetivo convencionalmente imperioso. Así, en este tipo de examen, para analizar la idoneidad de la medida diferenciadora se exige que el fin que persigue no sólo sea legítimo en el marco de la Convención, sino además imperioso. El medio escogido debe ser no sólo adecuado y efectivamente conducente, sino también necesario, es decir, que no pueda ser reemplazado por un medio alternativo menos lesivo. Adicionalmente, se incluye la aplicación de un juicio de proporcionalidad en sentido estricto, conforme al cual los beneficios de adoptar la medida enjuiciada deben ser claramente superiores a las restricciones que ella impone a los principios convencionales afectados con la misma”.¹⁴

A partir de estas premisas, con base en el principio y derecho a la igualdad, las autoridades judiciales nacionales deben garantizar una aplicación independiente e imparcial del derecho penal a las personas, y justificar cualquier trato diferenciado que involucre personas privadas de la libertad –sean hombres o mujeres– mediante el agotamiento de los juicios de finalidad convencional imperiosa; idoneidad y efectiva conducencia; necesidad; y proporcionalidad en sentido estricto.

1.4 Análisis de varios puntos del Informe a la luz de los principios:

1.4.1 La postura mayoritaria afirmó:

“De igual forma, el informe destaca la **necesidad de aplicar medidas alternativas a la prisión** que permitan tanto a las mujeres procesadas **como condenadas permanecer en libertad**, en atención a las afectaciones desproporcionadas de su encarcelamiento y al impacto diferenciado que su detención provoca en las personas bajo su cuidado,

¹² Corte IDH. Caso López Soto y otros Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 362. Párr. 231.

¹³ Corte IDH. Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad (Interpretación y alcance de los artículos 1.1, 4.1, 5, 11.2, 12, 13, 17.1, 19, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de otros instrumentos que conciernen a la protección de los derechos humanos). Opinión Consultiva OC-29/22 de 30 de mayo de 2022. Serie A No. 29. Párrs. 59-61.

¹⁴ Corte IDH. Caso I.V. Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329. Párr. 241.

considerando que la mayoría de las mujeres detenidas son madres y suelen ser las principales que asumen el cuidado de otras personas” (agrego negrillas).

Esta consideración no tuvo en cuenta el derecho nacional y tiene un alcance excesivo. Da lugar a la interpretación de que los Estados deben dejar en libertad a todas las mujeres que han sido condenadas penalmente, independientemente de su situación –pues habría una presunción de que la privación de la libertad impacta a todas las mujeres de manera contraria a la Convención–, sin atender a los requisitos que establece la ley penal nacional, y sin tener en cuenta el tipo de conducta por el que fueron condenadas.

La postura mayoritaria no demostró por qué sería necesario, en todos los casos, dejar en libertad a las mujeres privadas de la libertad, ni por qué el trato diferenciado en relación con los hombres privados de la libertad cumpliría con una finalidad convencional imperiosa; sería idónea y efectivamente conducente a la garantía de los derechos de las mujeres privadas de la libertad; constituiría el trato necesario y menos lesivo entre todas las alternativas igualmente eficaces; y, además, sería una diferenciación que sobrepasaría el juicio de proporcionalidad en sentido estricto.

Esto tiene un impacto perjudicial en la actividad judicial, pues afecta las “consecuencias” de las conductas que acarrearán penas privativas de la libertad de acuerdo con las leyes nacionales, y, en tal sentido, menoscaba el principio de tipicidad y de legalidad con base en el criterio del sexo de las personas privadas de la libertad. Como mostraré en los siguientes comentarios, este no fue un error aislado o de redacción, sino un defecto estructural recurrente en el Informe.

1.4.2 Entre los párrafos 66 y 68, la Comisión expresó su preocupación por la existencia de ordenamientos jurídicos en la región que impedirían u obstaculizarían a las personas *condenadas* –no solo en prisión preventiva– acceder a medidas que sustituyen la detención, proponen alternativas al encarcelamiento total, y reducen los tiempos de prisión; que no establecen excepciones que benefician a las mujeres en atención a la situación de especial riesgo que enfrentan en detención. En este sentido, el Informe añadió que:

«[...] la Comisión observa que este tipo de regulaciones vulneran el principio de igualdad y no discriminación al impedir a un determinado grupo personas su acceso a beneficios con base en el tipo de delito cometido. En atención a ello, llama a los Estados a **derogar toda disposición que prohíba la aplicación de beneficios penitenciarios por el tipo de delito. Además, no se deben establecer mayores restricciones a los mecanismos y posibilidades procesales de sustitución de la condena por medidas alternativas, como así tampoco a mecanismos que reducen los plazos de ejecución de las penas u ofrecen alternativas al encarcelamiento total.** En particular, en ningún caso la ley debería disponer que algún tipo de delito quede excluido del régimen establecido para los beneficios penitenciarios que contribuyen a reducir el

encarcelamiento, o que determinados delitos reciban un tratamiento distinto en materia de ejecución de la pena sin base en criterios objetivos y legítimos de discriminación, por la sola circunstancia de responder a estándares como "repercusión social", "alarma social", o algún otro».

Enfocaré este comentario a las situaciones en las que ya hubo una condena de privación de la libertad. En mi concepto, el Informe considera equivocadamente que la regulación diferenciada de beneficios penales por el tipo de delito vulnera el principio de igualdad y la prohibición de discriminación. El tipo de delito es un criterio objetivo, respecto del cual es razonable que el Estado establezca regulaciones diferenciadas, en la medida en la que no clasifica a las personas en categorías, sino simplemente las conductas, independientemente de quien las cometa, de acuerdo con su nivel de gravedad.

Además, esta aproximación del Informe no tiene en cuenta las regulaciones diferenciadas de beneficios penales según el tipo penal en el marco de, por ejemplo, procesos de transición de dictaduras a democracias, o de situaciones de conflicto armado a la paz.

Por otra parte, el Informe no tiene en cuenta que, en ocasiones, el deber de investigar, juzgar y, en su caso, sancionar, exige que los Estados se abstengan de aplicar beneficios penales como la figura de la amnistía u otras análogas, dependiendo del tipo de *conducta* o de delito que las personas condenadas hayan cometido, especialmente frente a los ilícitos que constituyen crímenes internacionales o graves violaciones a los derechos humanos.¹⁵

Adicionalmente, a la luz del juicio de igualdad riguroso aplicable a los tratos diferenciados de personas privadas de la libertad, el Informe no demostró por qué la regulación diferenciada de los beneficios penales sería incompatible con la Convención Americana en todos los casos, específicamente a la luz de los subjuicios de finalidad convencional imperiosa; idoneidad y efectiva conducencia; necesidad; y proporcionalidad en sentido estricto.

Todo lo anterior suma al hecho de que el Informe, con consideraciones del tipo de las que me aparto, no tuvo en cuenta el margen de apreciación para la configuración democrática de los asuntos penales, del cual gozan los Estados en virtud de los principios de subsidiariedad o complementariedad y de democracia representativa.

Este tipo de reparos también cubren también consideraciones como la del párrafo 98, en la que el Informe rechaza que el régimen de libertad condicional de Honduras solamente beneficie a las personas que colaboran de forma directa y eficaz para prevenir otros delitos de criminalidad organizada. El Informe establece que "la CIDH advierte que la legislación hondureña tiene un impacto desproporcional en las mujeres, quienes por ocupar los eslabones

¹⁵ Corte IDH. Caso Herzog y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de marzo de 2018. Serie C No. 353. Párrs. 277-278.

más bajos en la cadena delictiva, en general carecen de conocimiento del negocio ilícito viéndose imposibilitadas de colaborar con la justicia y obtener beneficios procesales”.

Subrayo que la postura mayoritaria no explicó, entonces, qué modelo de libertad condicional sería compatible con la CADH y por qué. Además, el Informe no demostró cuáles son los fundamentos para presumir que, realmente, las mujeres – incluidas las que ocupan los rangos más bajos de las organizaciones criminales– no pueden contribuir de forma eficaz a la administración de justicia.

Resalto que la falta de motivación de esta presunción sugiere, más bien, la adopción de una visión estereotipada de la mujer en el Informe, según la cual ésta, por generalmente ocupar rangos bajos en las organizaciones criminales, ignora la forma de contribuir con la administración de justicia.

En todo caso, la lógica de la que me aparto puede llevar a pensar que la regulación del beneficio de libertad condicional en Honduras es discriminatoria contra todas las personas que hacen parte de los rangos más bajos de las organizaciones criminales, mujeres o no, pues existiría una presunción jurídica de que, si una persona ocupa un puesto de poca jerarquía en una organización criminal, entonces no puede contribuir significativamente a la administración de justicia.

Las consideraciones de las que me aparto, además, eliminan la posibilidad de que las personas operadoras de justicia evalúen las circunstancias específicas de cada caso con el fin de tomar las decisiones más justas, pues subsume realidades complejas en categorías que asumen, sin suficiente justificación y evidencia, por ejemplo, que las mujeres en estructuras criminales siempre carecen de la posibilidad de contribuir de forma significativa a la prevención de nuevos delitos o al esclarecimiento de los que ocurrieron.

En suma, resalto que el Informe plantea rechazos contra las regulaciones nacionales de los regímenes de libertad condicional, sin una justificación apropiada, lo cual deriva, nuevamente, en una infracción al margen de apreciación de los Estados en el ámbito de la política criminal.

1.4.3 El Informe propuso que la incorporación de la perspectiva de género “[...] en las políticas criminales debe hacer posible la reducción de los montos de las penas de prisión **por debajo de los límites legales** en beneficio de las mujeres, o incluso permitir su sobreseimiento o absolución” (añado negrillas).

Posteriormente, recomendó a los Estados expresamente:

“En particular, implementar acciones para hacer posible la reducción de los montos de las penas **por debajo de los límites legales o incluso permitir la absolución**, con base en

la modalidad en que estos delitos son cometidos por las mujeres y las circunstancias

personales que derivan en su involucramiento en la comisión de estos delitos.”

No estoy en desacuerdo con que las mujeres con ciertas situaciones o condiciones de vulnerabilidad deban recibir, de conformidad con la ley, tratos diferenciados y medidas afirmativas en el ámbito penal. No obstante, esta es una recomendación sumamente amplia que carece de un fundamento suficiente, que reflexione, entre otras cosas, sobre los impactos sistemáticos que podría generar.

Es inaceptable que un pronunciamiento de la Comisión dé lugar a que las autoridades judiciales de los Estados reduzcan los montos de las penas de prisión *por debajo de los límites legales* en beneficio de determinados grupos. Este es un llamado expreso para quebrantar los principios de legalidad y de tipicidad que rigen la administración de justicia, pues supone que las y los jueces modifiquen, por su cuenta y sin respetar la reserva de ley, las “consecuencias” de las conductas que el derecho penal nacional establece como punibles.

Por otra parte, el Informe no contiene un razonamiento, con base en el juicio estricto de igualdad, que demuestre por qué el trato diferenciado que propone la posición mayoritaria a favor de las mujeres privadas de la libertad, respecto de los hombres privados de la libertad – ambas categorías con especial protección interamericana– superaría los subjuicios de finalidad convencional imperiosa; idoneidad y efectiva conducencia; necesidad; y proporcionalidad en sentido estricto.

En cualquier caso, como consideró el H. Juez Zaffaroni, insisto en que los Estados son los que deben deliberar y tomar las decisiones de política criminal mediante procesos democráticos. Por eso, no es compatible con los principios de subsidiariedad o complementariedad; de legalidad y tipicidad; y de igualdad, que la postura mayoritaria invite a los jueces a aplicar medidas punitivas a las mujeres, incluso por debajo de los límites legales.

1.4.4 En el párrafo 85, el Informe plantea una preocupación –rechazo tácito– frente a las legislaciones de la región con base en las cuales la condena a prisión puede conllevar la pérdida de la responsabilidad parental de las personas respecto de sus hijas e hijos menores de edad, en particular, cuando hay reincidencia, o cuando la calidad de la víctima del delito lo amerita, por ejemplo, cuando una persona comete un delito contra su propia hija o su propio hijo.

La postura mayoritaria no explicó, específicamente, cuándo los casos de pérdida de la responsabilidad parental, en las circunstancias excepcionales de reincidencia o victimización de los propios hijos serían contrarias a la Convención Americana.

Aun así, es posible interpretar que el Informe rechazó la pérdida de responsabilidad parental en todos los casos, aproximación que sería incorrecta, por cuanto, en salvaguardia del interés especial de las personas menores de edad, y con el propósito de garantizar los derechos de este grupo poblacional, es más que razonable que los Estados regulen situaciones

excepcionales en las que personas privadas de la libertad pierdan su responsabilidad parental. Con esto, claramente, no niego que los Estados deben procurar la unidad familiar.

El amplísimo alcance del rechazo a la pérdida de responsabilidad parental, en conjunto con la falta de especificidad y de justificación de ese reproche, generaron una infracción al margen de apreciación que tienen los Estados para definir la mejor manera de garantizar los derechos humanos de las personas menores de edad, en el marco de la democracia representativa y la reserva de ley en el ámbito penal.

1.4.5 En varias partes el Informe se refirió negativamente a las políticas antidrogas y de seguridad de los Estados. A continuación, transcribo un ejemplo:

«[...] la CIDH advierte que la principal causa de [la tendencia al aumento de la población de mujeres privadas de la libertad] es el establecimiento de políticas públicas de seguridad -también conocidas como políticas de “mano dura”- para combatir contra la criminalidad organizada».

Considero que, en el marco del respeto por los principios de subsidiariedad o de complementariedad y de democracia representativa, la aproximación más justa consistía en explicar cuáles son los puntos erróneos de las políticas de seguridad y antidrogas que desembocan en resultados contrarios a la Convención Americana. Para especificar esos puntos, la postura mayoritaria habría tenido que hacer un estudio riguroso de esas políticas.

No obstante, los rechazos a las políticas antidrogas y de seguridad que planteó la postura mayoritaria fueron indeterminados, y dan lugar a entender que, en abstracto, las políticas antidrogas y de seguridad son incompatibles con la Convención Americana, cuando lo cierto es precisamente lo contrario, en la medida en la que esas políticas respeten y garanticen lo dispuesto en los instrumentos interamericanos.

1.4.6 En el párrafo 141, el Informe sugiere que uno de los obstáculos que enfrentan las mujeres trans es la escasez de recursos para proveer servicios especializados, por ejemplo, medicamentos hormonales.

Además, el Informe plantea:

“[...] el disfrute del más alto nivel de salud impone la obligación de ofrecer a este grupo el acceso a servicios de atención para que puedan llevar a cabo o continuar procesos de transición accesibles, despatologizados, sin discriminación y libres de violencia”.

En esta línea, la posición mayoritaria recomendó:

“Al respecto, permitir que puedan llevar a cabo procesos de transición de forma accesible, despatologizada, sin discriminación y libre de violencia.”

La postura mayoritaria no aclaró si considera que los Estados deben subsidiar tratamientos hormonales a personas privadas de la libertad para transiciones de sexo, y, de ser así, con base en qué fuente vinculante de derecho internacional lo hace.

Por consiguiente, ante la ausencia de una norma jurídica obligatoria que implique tal prestación a cargo del Estado, y, además, frente a la falta de claridad de esta recomendación, el Informe infringió nuevamente el margen de apreciación del que gozan los Estados para definir la mejor manera en la que garantizarán los derechos humanos de las personas trans privadas de la libertad.

Extiendo estos reparos al párrafo 253, en el que la postura mayoritaria consideró que una de las barreras que enfrentan las mujeres trans para la reinserción laboral es la “imposibilidad de obtener una identificación que refleje su género y nombre”. Reitero que todavía no existe una norma jurídica obligatoria que exija a los Estados adoptar un modelo específico del reconocimiento de la identidad de género de las personas trans, por lo que no sería correcto que la postura mayoritaria lo definiera sin una debida deliberación democrática que tenga en cuenta todas las implicaciones de las medidas que llegue a proponer.

1.4.7 El Informe incluyó la siguiente recomendación:

“Reformar el ordenamiento jurídico penal en materia de drogas para sancionar las distintas conductas con diferentes escalas penales, que tomen en consideración las diferencias entre: i) delitos de drogas de baja y alta gravedad; ii) delitos violentos y no violentos; y, iii) distintos niveles de participación”.

El Informe no justificó por qué los ordenamientos jurídicos que disponen diversas modalidades de comisión de delitos (*v.gr.* autor, determinador, cómplice, etc.); regímenes de agravantes y atenuantes de la pena (*v.gr.* carencia de antecedentes penales, influencia de apremiantes circunstancias personales o familiares, la falta de educación, etc.) y las diversas penas que establecen los Estados de acuerdo con el delito; son insuficientes y deben sufrir reformas.

Insisto en que el Informe erró al incluir muchas propuestas con el propósito de reformar las legislaciones nacionales, sin la debida fundamentación ni información. Esto, nuevamente, infringe el margen de apreciación que tienen los Estados para definir democráticamente su política criminal, con pleno respeto por los derechos humanos.

Extiendo estos reparos a la siguiente recomendación:

“Modificar la legislación aplicable a fin de que los juzgadores se vean posibilitados de eximir de sanción privativa de libertad a las personas con bajo nivel de participación dentro de la cadena delictiva”.

¿Por qué un Estado debería eximir de penas privativas de la libertad a personas con bajo nivel de participación en la cadena delictiva que conduce a actos de sicariato o incluso de masacres por el control de rutas de transporte de sustancias ilícitas o de focos de mercado? Este tipo de cuestionamientos demuestra que la recomendación de la que me aparto tiene un alcance amplísimo, sin la debida fundamentación y reflexión acerca de las implicaciones que podría tener el pronunciamiento de la Comisión. Además, esta recomendación tan amplia podría resultar contraria al deber de investigar, juzgar y sancionar en muchos casos, pero el Informe no ofrece la suficiente precisión para evitarlo.

El Informe tampoco especifica qué significa un “bajo nivel de participación dentro de la cadena delictiva”. Por ende, la recomendación impacta perjudicialmente el principio de legalidad y de tipicidad, pues en los Estados en los que los legisladores lleguen a modificar la ley en el sentido que propuso el Informe, las autoridades judiciales nacionales tendrán que explorar de forma amplia la mejor forma de aplicar un concepto jurídico indeterminado como el de “bajo nivel de participación dentro de la cadena delictiva”.

1.4.8 El Informe recomendó:

“En particular, adoptar disposiciones legislativas que tornen inaplicables en las mujeres, las restricciones a medidas alternativas y a beneficios penitenciarios con base en el tipo de delito o monto de la pena”.

Como he insistido, no estoy en desacuerdo con que los Estados adopten medidas afirmativas específicas para eliminar la desigualdad que perjudica a las mujeres. No obstante, este Informe va un paso más allá, al sugerir que los Estados diseñen leyes penales que regulen de manera diferenciada la concesión de medidas alternativas y beneficios penitenciarios, que tienen fundamento en el tipo de delito o en el monto de la pena, con base en el sexo de las personas.

El sexo es uno de los criterios que jamás puede ser fundamento para un trato discriminatorio, de acuerdo con el artículo 1.1 de la Convención Americana. Además, como adelanté, los hombres y las mujeres privadas de la libertad tienen especial protección interamericana, de manera que, si la Comisión propone un trato diferenciado entre personas privadas de la libertad con base en el criterio diferenciador del sexo, tiene una doble razón para agotar los juicios de finalidad convencional imperiosa; idoneidad y efectiva conducencia; necesidad; y proporcionalidad en sentido estricto.

1.5 Las propuestas del Informe sobre la interrupción voluntaria del embarazo:

En el párrafo 133, el Informe sugirió que los Estados deben eliminar todos los obstáculos que impidan el acceso de las mujeres que quedaron embarazadas como consecuencia de la violencia sexual a los servicios de salud sexual y reproductiva, lo cual abarcaría la posibilidad de interrumpir gratuitamente su embarazo.

Además, en la sección de recomendaciones, la Secretaría Ejecutiva propuso:

“[...] asistencia médica de su salud física y mental, lo cual abarca garantizar el respeto de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres que han resultado embarazadas como consecuencia de la violencia sexual ejercida en su contra, incluyendo la posibilidad de acceder a interrupciones del embarazo de manera gratuita y en condiciones seguras”.

Al respecto, destaco que no existen normas jurídicas vinculantes que obliguen a los Estados de la región a ofrecer abortos gratuitos, en vez de otras alternativas, menos lesivas, pero igualmente idóneas, para proteger los derechos de las madres y de las personas en gestación, como la adopción.

El Informe no consideró, en absoluto, el derecho a la vida de las personas en gestación que establece expresamente el artículo 4.1 de la Convención Americana desde la concepción, y, así, anuló completamente la existencia de los seres humanos más vulnerables de todos, por cuanto sus vidas y la totalidad del goce de sus derechos dependen de las decisiones que otras personas toman por ellas y ellos mientras están en el vientre.

Por ende, me aparto de la recomendación a los Estados de ofrecer abortos gratuitos en determinados casos, pues infringe el margen de apreciación con el que cuentan los Estados para definir democráticamente la mejor manera de garantizar los derechos humanos de las mujeres embarazadas privadas de la libertad y de las personas en gestación.

2. Incorrecta referencia a procesos judiciales internos:

No descarto que, para cumplir los propósitos convencionales, la Comisión debe advertir cuando haya recibido información que sugiera la presunta vulneración de derechos humanos en el marco de procesos judiciales. No obstante, la Comisión debe tener máxima precaución para no incurrir en prejuizgamientos o en pronunciamientos que impacten los procesos internos sin el debido ejercicio probatorio y de contradicción que garantice el debido proceso del Estado y el principio de subsidiariedad.

En el párrafo 54, el Informe sostiene que:

“En cuanto a Guatemala, a partir de 2021, la CIDH ha recibido información sobre la

intensificación de hechos de criminalización de mujeres operadoras de justicia, abogadas, defensoras de ex operadores de justicia, y ex funcionarias públicas, en un escenario caracterizado por el debilitamiento de la independencia judicial. En particular, la criminalización consistiría, entre otras acciones, en detenciones como forma de hostigamiento, motivadas por su trabajo de investigación o juzgamiento de estructuras criminales vinculadas con el poder político y económico o, en casos emblemáticos de graves violaciones a derechos humanos durante el conflicto armado, o bien, porque en su momento apoyaron la labor de Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Por ejemplo, en este escenario, en febrero de 2022, fueron detenidas cinco mujeres abogadas que se habían desempeñado en investigaciones contra empresarios, funcionarios públicos, aspirantes a cargos en las altas cortes de justicia, narcotraficantes, diputados y militares; dos de las cuales trabajaban en la Fiscalía Especial contra la Impunidad (FECI), y una era ex mandataria de la CICIG.”¹⁶

La alternativa que yo propongo es que la Comisión no plantee posturas expresas y específicas frente a procedimientos judiciales internos, fuera del sistema de casos y de peticiones individuales, sino que únicamente manifieste su preocupación por la información que ha recibido acerca de la presunta instrumentalización del derecho penal para fines incompatibles con la Convención, sin especificar los detalles suficientes para individualizar a las personas y los procedimientos sobre los que recibió información.

Este no es un llamado a la ambigüedad frente a las graves vulneraciones de derechos humanos. Estas merecen las más enfáticas condenas. Simplemente, abogo por que los pronunciamientos de la Comisión no prejuzguen respeten el debido proceso de los Estados, tengan fundamentación suficiente y sean prudentes.

3. Falta de claridad y de justificación:

Como he afirmado en varias oportunidades, es necesario que la Comisión use el lenguaje de manera precisa y clara. Entre otros defectos que he identificado está el empleo de palabras que dan lugar a interpretaciones equívocas. Por ejemplo, los párrafos 17, 54 y 148 del propio Informe demuestran que hay, por lo menos, dos entendimientos completamente distintos de la palabra “criminalización”: *el primero*, parece consistir en la mera aplicación de penas – específicamente de índole privativa de la libertad– como consecuencia de la comisión de delitos; y, *el segundo*, sugiere el uso inapropiado del derecho penal con el fin de impedir las actividades lícitas de personas defensoras de derechos humanos, operadoras de justicia, abogadas y ex funcionarias públicas. En suma, para los Estados no es claro si la Comisión, en

¹⁶ En este sentido: CIDH, Comunicado de prensa 37/22 - [CIDH expresa preocupación por nuevas afectaciones a la independencia judicial en Guatemala](#). Washington DC, 22 de febrero de 2022; y Agencia Ocote, [Castigar a las que luchan](#), 7 de marzo de 2022. Además, ver: CIDH, Comunicado de prensa 203/21 - [La CIDH expresa preocupación por acciones que debilitan la independencia judicial en Guatemala](#). Washington DC, 6 de agosto de 2021; y CIDH, Comunicado de prensa 65/21 - [La CIDH expresa preocupación por diligencias de antejuicio promovidas contra integrantes de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala](#). Washington DC, 18 de marzo de 2021.

general, considera que el fenómeno de la *criminalización* es compatible o no con la Convención Americana.

En el párrafo 47, el Informe sostiene que hay un “vínculo estrecho entre las responsabilidades de cuidado de las mujeres y la comisión de delitos motivada por la falta de recursos económicos para solventar las necesidades básicas de sus familias”. Sé que no es la intención de la postura mayoritaria demeritar las responsabilidades de cuidado que muchas mujeres asumen en la región. No obstante, al tratar temas tan sensibles desde el punto de vista de las mujeres y del fuero interno de las personas, considero que la Comisión debe expresarse de manera muy cautelosa. Por ende, habría sido ideal que el Informe hubiera aclarado que las responsabilidades de cuidado que asumen muchas mujeres de la región no constituyen el problema, sino que el problema consiste en el contexto de falta de apoyo, vulnerabilidad y pobreza que lleva a que muchas de ellas incurran en delitos para satisfacer sus necesidades básicas o las de las personas a su cuidado.

El párrafo 140 es otro ejemplo de falta de claridad. Allí la postura mayoritaria manifestó un reparo frente a los tratamientos contra la adicción a las drogas que tienen un enfoque de abstinencia, sin explicar si todos los tratamientos basados en la abstinencia son contrarios a la Convención Americana –lo cual considero que sería irrazonable–, o si solo algunos tratamientos basados en la abstinencia, pero que suponen el uso de la coerción o la coacción u otros mecanismos contrarios a los derechos humanos, son los incompatibles con ese instrumento.

Algo parecido sucede con el párrafo 195, en el que no es claro si a la postura mayoritaria le parece contrario a la Convención Americana que los Estados usen mecanismos electrónicos de seguimiento en los casos en los que aplican medidas alternativas a la privación de la libertad en centros carcelarios, ni mucho menos cuál sería la propuesta alternativa e igualmente eficaz para garantizar que las finalidades legítimas de las penas se cumplan por fuera de los centros penitenciarios (en el marco de medidas alternativas). En relación con este particular, el párrafo 217 del Informe añadió:

“Sin perjuicio de lo anterior, a partir de las respuestas a los cuestionarios, la Comisión observa con preocupación que existen escasos mecanismos de supervisión de medidas alternativas. En particular, además de Argentina y Costa Rica, la CIDH recibió información oficial que acredita la existencia de dichos mecanismos en Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Nicaragua, y Uruguay, los cuales se encargan de monitorear la aplicación del arresto domiciliario en todas las personas beneficiarias, y suelen estar a cargo de organismos creados para realizar dicho control o de autoridades judiciales, mismos que en ocasiones son apoyados por las fuerzas de seguridad. Sin embargo, la CIDH advierte que carecen de perspectiva de género puesto que no contemplan las necesidades específicas de las mujeres. Ello, al no establecer: i) autoridades específicas para su seguimiento; ii) distinciones en el monitoreo de mujeres;

iii) programas específicos en razón del género”.

Destaco que la propuesta del Informe en este punto no resulta comprensible. ¿Cuáles son las “distinciones en el monitoreo de mujeres” de acuerdo con la Convención Americana?

¿Por qué debería haber autoridades específicas para el monitoreo de mujeres condenadas con medidas alternativas? ¿A qué deberían apuntar los “programas específicos en razón del género”? Son preguntas que el Informe deja sin respuestas claras.

Por otro lado, la *falta de justificación* de algunas consideraciones y conclusiones del Informe es evidente en el manejo de fuentes. Ejemplificaré esto con dos casos del derecho colombiano, simplemente, porque es el régimen jurídico con el que estoy más familiarizado: en el párrafo 57, el Informe hizo referencia a las penas de ciertos delitos en los ordenamientos jurídicos boliviano y colombiano, no obstante, las fuentes que especificó al pie de página fueron documentos que presentaron organizaciones de la sociedad civil, en vez de utilizar los códigos o leyes penales de ambos países. Esto explica que, por ejemplo, el Informe hable del delito de “violación” en Colombia, cuando, en realidad, la “violación” constituye un capítulo del Código Penal de Colombia, y agrupa varios delitos –no solo uno– contra la libertad, integridad y formación sexuales¹⁷, por lo que es impreciso hablar *del delito* –en singular– de violación en la legislación colombiana.

Además, el párrafo 58 del Informe sostiene, supuestamente con base en el artículo 376 del Código Penal de Colombia, que el país todavía criminaliza “la tenencia o porte para consumo o uso personal” de marihuana o cannabis para uso recreativo. No obstante, el artículo 376 del Código Penal de Colombia establece pena contra el tráfico, la fabricación o el porte de estupefacientes, “en el entendido de que no incluye la penalización del porte o conservación de dosis, exclusivamente destinada al consumo personal, de sustancia estupefaciente, sicotrópica o droga sintética”¹⁸. Lo anterior es coherente con la decisión de la Corte Constitucional de Colombia de 1994 –hace casi 30 años–, en la que el tribunal declaró inconstitucionales las disposiciones de la Ley 30 de 1986 que establecían sanciones y medidas privativas de la libertad para las personas que portaran o consumieran estupefacientes para su uso únicamente personal¹⁹. Si bien una organización de la sociedad civil –en 2016, además–²⁰ habría afirmado que Colombia todavía penalizaba esta conducta, la Comisión debió verificar si en realidad la legislación del país disponía tal penalización. Esta verificación habría sido trascendental, por el solo hecho de que, eventualmente, el Informe habría podido incluir un rechazo frente a prácticas en el ámbito penal, mas no frente a la legislación penal de

¹⁷ Código Penal de Colombia. Ley 599 de 2000. Artículos 205-207.

¹⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491/2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Resuelve.

¹⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-221/1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Resuelve.

²⁰ Dejusticia, [Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento: una Guía para la Reforma de Políticas en Colombia](#), 2016, p. 67.

Colombia, como tal.

Conclusión:

Según confío haber podido evidenciar, el Informe contiene varias consideraciones, conclusiones y recomendaciones sin suficiente claridad y especificidad. Además, este defecto deriva en un abierto desconocimiento del margen de apreciación con el que cuentan los Estados para tomar decisiones democráticas de política criminal de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos.

Además, el Informe propone varios tratos diferenciados entre personas privadas de la libertad de acuerdo con su sexo, sin agotar el juicio estricto de igualdad necesario para justificarlos. A su vez, presenta imprecisiones y vacíos en la información contemplada.

En general, alerta sobre el hecho de que el Informe propone reformas legislativas de política criminal sin un análisis sobre si las figuras con las que ya cuentan algunos ordenamientos jurídicos son suficientes para cumplir con la Convención Americana, y lo que debe mejorar es la práctica de las autoridades judiciales –hipótesis que poco exploró el Informe–. Esta habría sido una aproximación más constructiva. No puedo dejar de resaltar que **comparto la finalidad que se persigue con este informe** y la importancia de la labor que lleva a cabo la Comisión mediante la emisión de informes temáticos y de otros pronunciamientos que promueven y defienden los derechos humanos en la región.

Finalmente, destaco que, como relator sobre los derechos de las personas con discapacidad, habría valorado muy positivamente que, en el Capítulo III.C sobre “Grupos en especial situación de riesgo”, el informe hubiera planteado consideraciones específicas en relación con las *mujeres con discapacidad* que están privadas de la libertad.



CIDH

WWW.CIDH.ORG