

De víctimas a victimarias: el uso del brazalete electrónico de monitoreo y los derechos de las mujeres en la justicia criminal

Opinión Técnica Consultiva No. 009/2013, dirigida a las Defensas Públicas y Sistemas Penitenciarios de los países participantes en el “II Encuentro de Defensas Públicas y I Encuentro de Sistemas Penitenciarios de Iberoamérica”, realizado en San José, República de Costa Rica en el año 2013 y al Ministerio Público de la República de Panamá

Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe – UNODC ROPAN

Equipo de Justicia Criminal y Reforma Penitenciaria¹

RECORDANDO,

que la violencia contra la mujer constituye una limitación total o parcial en el goce de los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres tal como establece la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención Belém do Pará”²;

el derecho de las mujeres de vivir una vida sin violencia y libre de toda forma de discriminación;

y CONSIDERANDO,

el contenido de la Resolución 45/110 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, instando a todas las agencias especializadas de esta organización internacional a apoyar a los Estados Miembros en la implementación de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para las sanciones no privativas de libertad (Reglas de Tokio);

la Cláusula Preliminar 10 de la Resolución 65/229 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la que se solicitó la asistencia técnica de UNODC a los Estados Miembros en la aplicación de las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok);

¹ Esta Opinión fue redactada por: Amado Philip de Andrés, Representante Regional de UNODC ROPAN; María Noel Rodríguez, Líder del Equipo de Justicia Criminal y Reforma Penitenciaria de UNODC ROPAN; Walter Vizcarra Loaiza, Coordinador del Proyecto PANT37 “Fortaleciendo la Secretaría Nacional de Asistencia y Protección a Víctimas, Denunciantes y Testigos del Ministerio Público de Panamá”; y Guilherme Augusto Doin, Asistente del Equipo de Justicia Criminal y Reforma Penitenciaria de UNODC ROPAN.

² OEA. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención Belém do Pará”. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>.

las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad³ y el Capítulo I, ítem 8, de la Guía de Santiago sobre protección de víctimas y testigos⁴ respecto a la necesidad de protección a las mujeres víctimas de violencia doméstica;

el principio de discriminación positiva a favor de las mujeres consagrado en el artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer⁵;

y las consultas presentadas por las Defensas Públicas y Sistemas Penitenciarios de los países participantes en el “II Encuentro de Defensas Públicas y I Encuentro de Sistemas Penitenciarios de Iberoamérica”, realizado en San José de Costa Rica en julio de 2013 y por el Ministerio Público de la República de Panamá.

Se emite la presente Opinión Técnica Consultiva, con fundamento en los principios básicos que rigen esta modalidad de asesoría técnica⁶, con vistas a apoyar a las autoridades de las Defensas Públicas y Sistemas Penitenciarios de Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y República Dominicana, participantes en el “II Encuentro de Defensas Públicas y I Encuentro de Sistemas Penitenciarios de Iberoamérica” realizado en San José de Costa Rica entre los días 30 de julio a 1 de agosto de 2013, en adelante “autoridades solicitantes” o “solicitantes”.

El evento culminó con la firma de una Declaración cuyo punto décimo noveno dispone: “Utilizar el mecanismo consultivo de UNODC en temas relacionados con **la aplicación e implementación de las Reglas de Bangkok como es el caso del uso de dispositivos de seguridad [...]**” (subrayado de UNODC ROPAN).

En este contexto, UNODC ROPAN analizará la compatibilidad del uso de brazaletes electrónicos de monitoreo como medida alternativa a la privación de libertad de las mujeres y su conformidad con el *corpus juris* del derecho internacional de los derechos humanos, con especial atención a las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), en adelante Reglas de Bangkok.

Por otro lado, se buscará responder a la interrogante presentada por el Ministerio Público de la República de Panamá, referente a la aplicabilidad de esta misma tecnología (brazalete electrónico de monitoreo) como medida de protección para las mujeres víctimas de violencia doméstica y sexual.

Cabría destacar que la interrelación de las consultas ha permitido que UNODC ROPAN vertebrase en el presente documento una posición innovadora capaz de analizar la situación de las mujeres ante el sistema de justicia criminal y los desafíos en la realización de sus derechos mínimos, siendo ellas víctimas o victimarias.

³ CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA. Reglas de Brasilia. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/americas/ReglasdeBrasilia-2008.pdf>.

⁴ ASOCIACIÓN IBEROAMERICANA DE MINISTERIOS PÚBLICOS. Guías de Santiago. Disponible en: <http://www.ministeriopublico.gob.pa/minpub/Portals/0/Pdfs/GUIA%20DE%20SANTIAGO%20SOBRE%20PROTECCION%20DE%20VICTIMAS%20Y%20TESTIGOS.pdf>.

⁵ ONU. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm>.

⁶ Los principios más importantes son: (1) Principio de la Publicidad; (2) Facultad de precisar, esclarecer o reformular las cuestiones planteadas; y (3) Aplicación práctica de las Opiniones Técnicas Consultivas. Ver las Opiniones Técnicas Consultivas 001/2013, 002/2013 y 004/2013, parte introductoria [Disponibles en: <http://www.unodc.org/ropan/es/TCO/technical-consultative-opinions.html>].

1. CUESTIONES DE PREVIA CONSIDERACIÓN

1.1 Sobre la acumulación de consultas en una misma Opinión Técnica Consultiva

UNODC ROPAN es confrontada con dos interrogantes originadas por autoridades gubernamentales y contextos distintos. Por un lado, se solicita la posición institucional de esta Oficina Regional respecto de la compatibilidad del uso del brazalete electrónico de monitoreo como una medida alternativa al encarcelamiento de las mujeres, con base en el contenido de las Reglas de Bangkok. Por otro lado, se requiere la opinión sobre el uso de esta misma tecnología como una medida de protección para las mujeres víctimas de violencia doméstica y su compatibilidad con el derecho internacional de los derechos humanos.

UNODC ROPAN ya ha especificado en su Opinión Técnica Consultiva No. 004⁷ que esta Oficina Regional se reserva el derecho de aclarar, esclarecer o reformular las cuestiones presentadas por las autoridades gubernamentales. Con miras a ampliar la interpretación de dicho principio, se considera que ciertas cuestiones, aunque sean presentadas por autoridades gubernamentales de países distintos, puedan ser respondidas en un mismo documento, siempre y cuando la naturaleza de las interrogantes demuestre una profunda interrelación y las preguntas puedan ser adaptadas a la estructura lógica utilizada en las Opiniones Técnicas Consultivas de UNODC ROPAN.

Considerando que en ambas interrogantes el elemento central es el uso de los brazaletes electrónicos y su beneficio para la realización de los derechos de las mujeres en diferentes ámbitos de la justicia criminal, se optó por presentar la respuesta en un mismo documento, tratando de establecer los vínculos existentes entre el uso de nuevas tecnologías y los derechos de las mujeres en el sistema de justicia criminal.

1.2 Sobre la revisión de asuntos tratados en Opiniones Técnicas Consultivas anteriores

Es importante reconocer que UNODC ROPAN ya ha tratado de forma amplia sobre la compatibilidad del uso del brazalete electrónico de monitoreo y el *corpus juris* internacional de los derechos humanos en su Opinión Técnica Consultiva 002/2013⁸.

Sin embargo, el hecho de que UNODC ROPAN se haya pronunciado sobre un tema específico no compromete su capacidad para volver a analizar una cuestión de naturaleza similar, so pena de impedir la evolución de sus posiciones, limitando así la interpretación de las normas del derecho internacional vinculante y no vinculante por parte de esta Oficina Regional. De igual manera, cabría recordar que los objetivos iniciales de las Opiniones Técnicas Consultivas tal como fueron expuestos en la Opinión 001/2013⁹ son: contribuir en el diseño de políticas en armonía con los estándares internacionales de derechos humanos; y en especial, *apoyar en la evolución del alcance y contenido (scope and content) de las normas de esta rama particular del derecho internacional*. Es así que si UNODC ROPAN se abstuviera de pronunciarse sobre un mismo contenido en distintas oportunidades, esta Oficina Regional se privaría de contribuir en la constante evolución del derecho internacional de los derechos humanos.

⁷ UNODC ROPAN. Opinión Técnica Consultiva No. 004/2013, Corrupción en el contexto penitenciario en la República de Panamá. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_4/Opinion_Consultiva_004-2013.pdf, p. 2/3.

⁸ UNODC ROPAN. Opinión Técnica Consultiva No. 002/2013, El uso de brazaletes de monitoreo electrónico como alternativa al encarcelamiento en Panamá. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_2/Opinion_Consultiva_002-2013_ESPANOL.pdf.

⁹ UNODC ROPAN. Opinión Técnica Consultiva No. 001/2013, Vestimenta para las personas privadas de libertad en Panamá. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_1/Vestimenta_para_las_personas_privadas_de_libertad_en_Panama_OTC_2013-001.pdf, p. 1.

2. LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA Y SEXUAL¹⁰

La violencia doméstica ha sido identificada como uno de los más dramáticos desafíos sociales que enfrenta la región latinoamericana, siendo además, tradicionalmente caracterizada por un “[...] patrón general de negligencia y falta de efectividad del Estado para procesar y condenar a los agresores [...]”¹¹. Este es un problema circunscrito en el marco de un contexto internacional de discriminación y violencia contra la mujer. Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “La violencia contra la mujer es un drama con varias dimensiones y expresiones. Es, sin duda, una de las manifestaciones persistentes de discriminación más extendidas en el mundo, que se refleja en un abanico que va desde expresiones sutiles y veladas hasta situaciones cruentas y violentas”¹².

En el marco regional interamericano se han registrado importantes avances - al menos desde la perspectiva jurídica - a lo largo de las últimas décadas. Es así que se aprobó en el año 1994 la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belém do Pará”, que define en su artículo 1º:

Artículo 1

Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer 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 (subrayado por UNODC ROPAN).**

La Convención Belém do Pará también especifica en su artículo 2º:

Artículo 2

Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a. **que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;**
- b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
- c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra **(subrayado por UNODC ROPAN).**

El artículo mencionado diferencia la violencia ocurrida dentro y fuera del ambiente familiar y explicita las distintas formas y proporciones que pueden tomar los actos violentos contra las mujeres. Asimismo, es importante destacar que la adopción de este instrumento regional refleja *per se* la preocupación sobre la gravedad del problema de la violencia contra la mujer y su relación con la discriminación (*de jure* y *de facto*) sufrida por esta población en el continente.

Al mismo tiempo, la Organización de las Naciones Unidas también se ha ocupado en abordar el tema de la discriminación y violencia contra las mujeres, especialmente durante las décadas de 1960 y 1970. Uno de los principales logros de este período fue la aprobación de la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” y la creación de un mecanismo de monitoreo de la convención, competente para recibir peticiones individuales. Más

¹⁰ Para efectos de la presente Opinión Técnica Consultiva, los términos “Violencia Doméstica y Sexual” y “Violencia Intrafamiliar” serán usados indistintamente.

¹¹ CIDH. Informe No. 54/01. Caso 12.051 Maria da Penha Maia Fernandes v. Brasil. 16 de abril de 2001. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/women/Brasil12.051a.htm>.

¹² CorteIDH. Sentencia del Caso Campo Algodonero v. México. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf.

recientemente, se aprobó la Resolución 61/143 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 19 de diciembre de 2006, titulada “Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer”, que instó a los Estados Miembros de las Naciones Unidas a examinar, revisar, modificar o derogar todas las leyes, normas, políticas, prácticas y usos que discriminasen el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia.

Sobre el tema del acceso a la justicia para las víctimas de violencia sexual y doméstica, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que: “[...] las mujeres víctimas de violencia sexual no tienen un acceso real, efectivo y oportuno a los recursos judiciales cuando han sido víctimas de violencia sexual; lo que promueve la repetición de este grave problema de derechos humanos”¹³.

En este contexto, otras directrices internacionales no vinculantes también han sido adoptadas con vistas a impulsar políticas estatales de acceso a la justicia y protección para las víctimas. Por ello, cabría que se pueden mencionar dos documentos de especial relevancia para el contexto latinoamericano: las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, en adelante “Reglas de Brasilia”, aprobadas en 2008 por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana; y las Guías de Santiago sobre protección de víctimas y testigos, en adelante “Guías de Santiago”, aprobadas en 2008 por la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos - AIAMP.

En cuanto a la delimitación de conceptos sobre género, las Reglas de Brasilia abordan de forma específica los problemas de acceso a la justicia, conforme sigue:

8.- Género

(17) **La discriminación que la mujer sufre en determinados ámbitos supone un obstáculo para el acceso a la justicia**, que se ve agravado en aquellos casos en los que concurra alguna otra causa de vulnerabilidad (**subrayado por UNODC ROPAN**).

Además, en el contexto de la lucha contra la violencia contra la mujer, es de rigor mencionar el contenido del numeral 20 de las Reglas de Brasilia:

(20) Se impulsarán las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer en el acceso al sistema de justicia para la tutela de sus derechos e intereses legítimos, logrando la igualdad efectiva de condiciones.

Se prestará una especial atención en los supuestos de violencia contra la mujer, estableciendo mecanismos eficaces destinados a la protección de sus bienes jurídicos, al acceso a los procesos judiciales y a su tramitación ágil y oportuna (subrayado por UNODC ROPAN).

Referente a las Guías de Santiago, la principal contribución de este documento es el establecimiento del concepto amplio de “víctima” que debería ser utilizado como base para la adopción de políticas estatales en la materia. Dicho documento establece:

1. Delimitación del concepto de víctima

Los sistemas jurídicos y las estructuras en las que actúa el Ministerio Público no pueden conformarse con asumir un concepto restringido de víctima que se limite a contemplar como tal al sujeto pasivo de una conducta delictiva. **La realidad del delito genera la existencia de víctimas directas e indirectas, pasando a serlo cualquier afectado por su comisión. En definitiva, víctima es cualquier persona que ha sufrido menoscabo en sus derechos como consecuencia de un delito (subrayado por UNODC ROPAN).**

¹³ CIDH. Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual: la educación y la salud. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/VIOLENCIASEXUALEducSalud.pdf>.

UNODC ROPAN considera importante que los Estados diseñen políticas de justicia criminal que protejan los derechos de las víctimas en su concepto amplio, tal como está establecido en las Guías de Santiago. En los casos de violencia doméstica es necesario tomar en cuenta los efectos de este delito para todo el entorno familiar (víctimas indirectas), especialmente en el momento de la toma de decisiones relevantes para cada caso (como, por ejemplo, la adopción de medidas de protección y asistencia).

Considerando el contexto descrito anteriormente, UNODC ROPAN pasará a analizar el alcance y contenido del deber de protección de los Estados en relación a las víctimas de violencia doméstica y sexual. Una vez establecidas las especificidades de este deber, desde la óptica de los derechos humanos, se buscará examinar las principales medidas de protección utilizadas por los Estados en los caso de violencia doméstica y sexual, y posteriormente se explorará la compatibilidad de la implementación de un sistema de protección que incluya el uso del brazalete electrónico de monitoreo con el derecho internacional de los derechos humanos.

2.1 El deber de protección de los Estados en los casos de violencia doméstica y sexual

Distintos Tribunales Internacionales con jurisdicción sobre los derechos humanos se han ocupado de desarrollar una jurisprudencia constante referente a la responsabilidad internacional de los Estados, para que protejan los derechos mínimos de las personas que se encuentren bajo su jurisdicción con respecto a los actos cometidos por particulares. Teniendo en cuenta que sería ilógico responsabilizar a los Estados por todas las acciones de los particulares que vulneren los derechos de terceros, la jurisprudencia internacional ha establecido requisitos básicos para identificar las situaciones en las que las violaciones de derechos humanos cometidas entre particulares puedan engendrar la responsabilidad internacional del Estado.

En el caso *Osman vs. Reino Unido*¹⁴, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha decidido que:

Teniendo en cuenta las dificultades que implica la planificación y adopción de políticas públicas en las sociedades modernas, para la Corte, la impredecibilidad de la conducta humana y las opciones de carácter operativo que deben ser tomadas en función **de las prioridades y los recursos disponibles**, esa obligación positiva debe ser interpretada de forma que no imponga a las autoridades una carga imposible o desproporcionada. [...] En opinión de la Corte, cuando haya un alegato de que las autoridades han violado su obligación positiva de proteger el derecho a la vida [...], debe ser establecido con claridad que al momento de los hechos las autoridades sabían, o debían haber sabido, de **la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida de un individuo o individuos identificados de ser víctimas de actos criminales de terceros**, y que tales autoridades **no tomaron las medidas dentro del alcance de sus atribuciones que, apreciadas razonablemente**, podían esperarse para evitar dicho riesgo (**subrayado por UNODC ROPAN**).

Cabe inferir de la decisión traída a colación, que entre los criterios mínimos para que los Estados puedan ser responsabilizados por violaciones de derechos humanos cometidas entre particulares (como es el caso de la violencia doméstica) se encuentran: (1) la existencia de un riesgo real e inmediato; (2) la identificación del peligro para un individuo o individuos identificados; y (3) que las autoridades no tomaran las medidas dentro del alcance de sus atribuciones para evitar dicho riesgo.

La misma interpretación jurisprudencial ha sido utilizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que reconoció en el caso de la *Masacre del Pueblo Bello vs. Colombia*¹⁵ que:

¹⁴ Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Cfr. *Case of Osman v. The United Kingdom* (87/1997/871/1083). Judgment Strasbourg, 28 October 1998, para. 116.

¹⁵ CorteIDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 123.

[...] para la Corte es claro que **un Estado no puede ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares dentro de su jurisdicción**. En efecto, el carácter erga omnes de las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no implica una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares, pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados **al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo [...]** (subrayado por UNODC ROPAN).

En la misma línea de la jurisprudencia de los Tribunales Internacionales citados anteriormente, UNODC ROPAN considera que los casos de violencia doméstica se encuadran perfectamente en los criterios mínimos establecidos por estos Tribunales para que se vincule la responsabilidad internacional de los Estados en cuestión. En estos casos se pueden identificar los tres criterios: (1) el riesgo real e inmediato es innegable considerando la convivencia y dependencia existente entre la víctima y el agresor; (2) se identifica con facilidad la existencia de un individuo o grupo de individuos como las víctimas directas de este delito; y (3) existe la posibilidad de prevenir y proteger las víctimas para evitar el riesgo.

Respecto al segundo criterio, referente a la identificación de un grupo de individuos vulnerable a la actuación de un particular, es importante recordar que el numeral 76 de las Reglas de Brasilia dispone que “[...] Se prestará especial atención en aquellos supuestos en los que la persona está sometida a un peligro de victimización reiterada o repetida, tales como [...] mujeres víctimas de violencia dentro de la familia o de la pareja”. De igual forma, el numeral 4 de las Reglas de Brasilia reconoce la existencia de vulnerabilidad en el acceso a la justicia por cuestiones de género y situación económica.

Además, la Resolución A/HRC/RES/23/25¹⁶ aprobada el 13 de junio de 2013 por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas especifica aún más los subgrupos de vulnerabilidad existentes en los casos de violencia doméstica y sexual, *in verbis*:

12. Destaca la necesidad de que los Estados y los organismos correspondientes de las Naciones Unidas garanticen que las medidas para proporcionar protección a quienes son víctimas o testigos de violaciones y otras formas de violencia sexual alcancen **a las personas más vulnerables a esas formas de violencia, como las mujeres y las niñas indígenas, con discapacidad, refugiadas y desplazadas internas, las mujeres privadas de libertad, las mujeres y las niñas reclutadas por la fuerza por fuerzas armadas y actores armados no estatales, y las mujeres y las niñas víctimas de la trata, incluidas las sometidas a explotación sexual y esclavitud, y respondan a sus necesidades específicas** (subrayado por UNODC ROPAN).

Sin embargo, el punto más importante que atañe a la presente Opinión Técnica Consultiva se encuentra justamente en el análisis del tercer criterio “la posibilidad de prevenir y proteger a las víctimas para evitar el riesgo”. UNODC ROPAN dedicará el siguiente sub-ítem en examinar las posibilidades y limitaciones en la implementación de un sistema de medidas de protección para las víctimas de violencia doméstica que incluya el uso del brazalete electrónico de monitoreo y su compatibilidad con el derecho internacional de los derechos humanos.

2.1.1 Las medidas de protección en los casos de violencia doméstica y sexual: el uso de los brazaletes electrónicos

¹⁶ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Resolución A/HRC/RES/23/25 aprobada el 13 de junio de 2013. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/151/01/PDF/G1315101.pdf?OpenElement>.

Inicialmente, es de rigor recordar el contenido del artículo 7.f de la Convención Belém do Pará, *in verbis*:

Artículo 7

Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

[...]

f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;

[...] (subrayado por UNODC ROPAN).

Analizando las principales leyes de violencia intrafamiliar de los países mesoamericanos (Centroamérica y México)¹⁷, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha identificado algunas características comunes entre ellas:

a. Se considera la violencia intrafamiliar como un problema de índole social y como violación de los derechos humanos.

b. Desarrollan una serie de políticas públicas e instituciones responsables de su cumplimiento, fortaleciendo con ello la debida diligencia.

c. Obligan a las diferentes instituciones involucradas a llevar estadísticas de la problemática.

d. Establecen el vínculo entre la discriminación y violencia, y subrayan cómo la violencia se da tanto en el ámbito público como en el privado.

e. Tipifican la violencia intrafamiliar y otras formas de violencia como hostigamiento sexual y la desobediencia del agresor de una orden judicial en caso de violencia intrafamiliar. Se retoma en gran medida el concepto que sobre violencia establece la Convención de Belém do Pará, reconociendo tanto a la violencia física, como la psicológica y la sexual.

f. Crean un catálogo de medidas de protección. Las medidas de protección y los servicios sociales para atender a la población de mujeres migrantes son prácticamente inexistentes (subrayado por UNODC ROPAN).

En el presente contexto, cabe plantear algunas consideraciones de fondo. En primer lugar, UNODC ROPAN destaca su preocupación en que la lucha contra la violencia doméstica se centre en una política criminal punitiva donde la privación de libertad del agresor sea el único o más efectivo medio para proteger a la/s víctima/s. Sobre este aspecto, es importante recordar la experiencia de la República Federativa de Brasil. En un reciente estudio publicado por el Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas de Brasil, (IPEA por su sigla en portugués) se verificó que desde la aprobación de la Ley “Maria da Penha” (L. 11.340/2006) que endureció la política de encarcelamiento de los agresores de violencia doméstica “[...] no hubo impacto, o sea, no hubo reducción de las tasas anuales de mortalidad, al compararse los períodos anteriores y posteriores a vigencia de la Ley. Las tasas de mortalidad por 100 mil mujeres fueron 5,28 en el período 2001-2006 (antes de la ley) y 5,22 en 2007-2011 (después de la ley). Se ha observado una sutil disminución en la tasa de homicidio en 2007, inmediatamente después de la entrada en vigor de la Ley [...]”¹⁸. El hecho de que el número de muertes por violencia doméstica haya disminuido en Brasil el año siguiente a la aprobación de la Ley “Maria da Penha”, nos da a entender que la solución para un problema delictivo podría ser abordado desde una amplia discusión pública sobre un determinado tema (como fue el caso de la violencia doméstica durante la aprobación de la Ley Maria da Penha en los años 2006 y 2007) y no solamente la aplicación de la prisión preventiva para los agresores.

¹⁷ CIDH. Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/MESOAMERICA%202011%20ESP%20FINAL.pdf>.

¹⁸ IPEA/BRASIL. Violencia contra la mujer: femicidios en Brasil. Disponible en: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130925_sum_estudo_femicidio_leilagarcia.pdf.

Así mismo es necesario pensar que una amplia discusión coadyuva a un mejor abordaje integral de la problemática en cuestión; si bien el reconocimiento que hace un Estado sobre su responsabilidad en un caso ayuda a una mejor toma de decisiones respecto de políticas nacionales y fortalecimiento de instituciones públicas. Se hace referencia al Acuerdo de solución amistosa “Caso N° 12.433 – MZ V.S. Bolivia”¹⁹, en el que “el Estado Boliviano reconoce su responsabilidad internacional en relación al caso referido sobre la situación de mujeres víctimas de violencia sexual, quienes han sido discriminadas por el sistema de justicia...”. Este caso ejemplifica que un Estado debe reconocer su responsabilidad y asumir acciones de fortalecimiento como por ejemplo, asegurar que en los planes pedagógicos de formación de funcionarios judiciales se incluya la promoción y protección de derechos humanos, así como la creación de unidades especializadas en el Ministerio Público para la atención a este tipo de víctimas.

De esta forma, más allá de la utilización de la prisión preventiva del supuesto agresor, es importante conocer las otras medidas de protección posiblemente adoptadas en los casos de violencia doméstica. Según la CIDH “Las medidas de protección se fundamentan en la existencia de un riesgo de daño para la víctima y/o sus familiares”²⁰.

Este mismo órgano ya ha establecido en su Informe sobre la violencia contra la mujer en Mesoamérica²¹ que las mujeres deben contar con medidas de protección cuando así lo requieran ellas o sus familias. Por ello, los Estados pueden formular una política de protección para:

- Contar con un sistema de medidas de **protección flexible a las necesidades de las mujeres víctimas**.
- Brindar a las instancias responsables de implementar las medidas de protección los recursos humanos, técnicos, y económicos necesarios.
- Lograr las articulaciones entre juzgados, fiscales, policías y otras autoridades relacionadas para monitorear el cumplimiento de las medidas de protección otorgadas y/o penas alternativas;
- Hacer partícipes a las mujeres víctimas de cualquier modificación sobre las medidas de protección otorgadas.
- Diseñar e institucionalizar programas de capacitación destinados a todos los funcionarios estatales involucrados en el seguimiento y supervisión de medidas de protección y medidas preventivas de actos de violencia contra las mujeres, particularmente a la policía, sobre la necesidad de asegurar el debido cumplimiento de estas medidas y las consecuencias de su incumplimiento.
- Sancionar a los funcionarios estatales que no realizan el debido seguimiento de estas medidas (**subrayado por UNODC ROPAN**).

En el mismo Informe, la CIDH recordó que “imperan en los países de la región factores que contribuyen a la ineffectividad en la implementación de las medidas de protección, tales como la falta de compromiso estatal [...]; poco personal en las instituciones responsables para darle cumplimiento y falta de capacitación del cuerpo policial; no existe una base de datos común sobre las medidas de protección que se aplican; el sistema no reconoce los riesgos o amenazas hacia las mujeres; [...] Problemas para evaluar la intensidad del peligro, y para decidir sobre aplicar medidas cautelares o cárcel preventiva [...]”²².

En este escenario, el uso del brazalete electrónico de monitoreo aparece como una alternativa viable para proteger a las mujeres víctimas de violencia doméstica y sexual. Sobre el tema,

¹⁹ Bolivia. Acuerdo de solución amistosa Caso N° 12.433 – MZ v. Bolivia. Disponible en: <http://www.rree.gob.bo/webmre/Documentos//d213.pdf>, p.1.

²⁰ CIDH. Informe de Fondo No. 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 132.).

²¹ CIDH. Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica.

²² *Ibidem*.

UNODC ROPAN ya se ha pronunciado en su Opinión Técnica Consultiva No. 002/2013, concluyendo que “En el caso de que los brazaletes electrónicos se usaran como un medio para proteger a las víctimas y testigos los gobiernos deberían **desarrollar protocolos específicos con el fin de dar prioridad a las víctimas más vulnerables (como en los casos de violencia doméstica)**”.

De igual forma, esta Oficina Regional ya se ha posicionado en el sentido de que “[...] para que los brazaletes de monitoreo electrónico puedan ser considerados como una medida alternativa eficaz a la cárcel en armonía con las normas internacionales, **los gobiernos primero deben identificar los problemas que se busca solucionar mediante el uso de este tipo de tecnología.**[...]”.

UNODC ROPAN considera que la aplicación de los brazaletes de monitoreo electrónico como medida de protección para los casos de violencia doméstica deben tener en cuenta inicialmente la necesidad de contar con una tecnología GPS, ya que esta última permite que se le dé a la víctima un dispositivo similar a un celular para que pueda recibir información continua sobre la posición del usuario del brazalete (el supuesto agresor). La falta de cobertura por la red telefónica en áreas rurales también debería ser tomada en consideración por los gobiernos antes de implementar un plan piloto de brazalete electrónicos de monitoreo.

Es importante resaltar que antes de seleccionar la tecnología para el programa de brazaletes electrónicos de monitoreo, el país debe contar con un protocolo de actuación para la protección de las víctimas de violencia doméstica. En este sentido, UNODC ROPAN viene trabajando junto al Ministerio Público de Panamá a través del Proyecto PANT37 “Fortaleciendo la Secretaría Nacional de Asistencia y Protección a Víctimas, Testigos, Denunciantes y demás colaboradores del Proceso Penal del Ministerio Público de Panamá, incluyendo el uso del brazalete electrónico de monitoreo”.

Ante todo lo expuesto, **UNODC ROPAN ES DE LA OPINIÓN** que antes de implementar un plan piloto para la utilización de los brazaletes electrónicos de monitoreo como medida de protección en los casos de violencia doméstica, los Estados deberían:

- (1) Verificar la relación costo-beneficio a largo plazo para garantizar la inversión inicial necesaria para la construcción de una central de monitoreo que cuente con el software y hardware adecuados. También, es necesario que los Estados analicen la sostenibilidad de este proyecto considerando los gastos de personal e infraestructura a largo plazo para el mantenimiento de la central de monitoreo y el seguimiento de las medidas.
- (2) Aprobar una reglamentación que establezca el uso del brazalete electrónico de monitoreo como una medida cautelar de carácter personal e identifique la autoridad estatal responsable para implementar el programa de brazaletes electrónicos, tal como fue establecido en la Opinión Técnica Consultiva No. 002/2013; donde se determine además, el rol de la autoridad competente para la concesión de la medida y la autoridad a cargo de su implementación.
- (3) Una vez establecida la autoridad responsable para la implementación del plan piloto, ésta deberá coordinar una ruta crítica interna y externa para la protección de las víctimas de violencia doméstica, donde el brazalete electrónico de monitoreo esté contemplado como una de las alternativas de protección.
- (4) La ruta interna deberá contar con una etapa de investigación interdisciplinaria (informes sociales y psicológicos) que evalúe los riesgos sufridos por las víctimas (directas e indirectas) y recomiende la aplicación del brazalete electrónico conforme a las necesidades de cada caso.
- (5) La ruta externa deberá contemplar el trabajo interinstitucional necesario para implementar esta tecnología. Las autoridades judiciales, policiales y administrativas involucradas en el

proceso de otorgamiento, cumplimiento y seguimiento de la medida deberán contar con oficiales de enlace para el programa de brazaletes electrónicos debidamente capacitados.

- (6) Es importante que se evalúe de forma continua la efectividad del programa de brazaletes, a través de un mecanismo interinstitucional que pueda recomendar su ampliación, reducción o eventual finalización conforme con los logros obtenidos.

3. DE VICTIMAS A VICTIMARIAS

El derecho internacional de los derechos humanos viene reconociendo los vínculos entre la privación de libertad de las mujeres y su posible historial de victimización previo al encarcelamiento. En el “Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias” del 16 de mayo de 2012, la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para la violencia contra la mujer constató que existe “[...] un fuerte vínculo entre la violencia contra la mujer y el encarcelamiento de las mujeres, ya sea antes, durante o después del encarcelamiento”. En dicho informe, se reconoce que existe un número significativo de mujeres privadas de libertad que no han sido víctimas de violencia doméstica en el período anterior al ingreso a la cárcel. No obstante, según la Relatora, existe un “[...] vínculo innegable entre violencia y prisión, al igual que la presencia constante de violencia durante y después del encarcelamiento, [que] son una realidad para muchas mujeres en todo el mundo”²³.

Pocos países han desarrollado las investigaciones sobre el tema. Estudios del Departamento del Servicio de Prisiones del Estado de Nueva York en los Estados Unidos de América, por ejemplo, apuntan que el 67% de las mujeres encarceladas por matar a una persona con la que tenían una relación próxima, habían sido objeto de abusos por parte de la víctima²⁴.

Aunque exista una carencia de estudios en Latinoamérica que comprueben la existencia de un vínculo causal entre el encarcelamiento y la violencia contra la mujer, es posible identificar que en esta región, una parte significativa de las mujeres privadas de libertad han cometido delitos bajo la coacción de sus respectivos compañeros, especialmente en los delitos relacionados con el tráfico de drogas²⁵.

La Relatora especial sobre la violencia contra la mujer ha alertado en su informe que:

En algunos casos, las mujeres son encarceladas por actividades ilegales que realizan en respuesta a amenazas por parte de una pareja que las maltrata. Las amenazas coercitivas de violencia en ocasiones son explícitas, pero también pueden ser implícitas, manifestándose, por ejemplo, en comentarios o acciones que a un observador externo le podrían parecer insignificantes, pero que para la víctima pueden anunciar un ataque inminente (**subrayado por UNODC ROPAN**).

En la misma dirección, UNODC ha reconocido en su Manual para Operadores de Establecimientos Penitenciarios y Gestores de Políticas para Mujeres²⁶ encarceladas que:

La violencia generalizada contra las mujeres y su abuso sexual antes del encarcelamiento han sido documentados en varios países alrededor del mundo. Las mujeres admitidas en prisión son más propensas que los hombres a sufrir de discapacidades mentales, frecuentemente como

²³ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. 16 de mayo de 2012. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/436/46/PDF/N1343646.pdf?OpenElement>.

²⁴ Departamento de Servicios de Prisiones del Estado de Nueva York, Female Homicide Commitments: 1986 vs. 2005, 14 (julio de 2007).

²⁵ Resalta la Relatora: “Por ejemplo, en México, el número de mujeres encarceladas ha aumentado un 400% desde 2007. Se estima que al menos el 40% de la mujeres condenadas por delitos relacionados con drogas, como transportar droga entre ciudades o introducir droga en prisiones, sufrió coacción por parte de sus novios o esposos”. [Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. 16 de mayo de 2012].

²⁶ UNODC. Manual para Operadores de Establecimientos Penitenciarios y Gestores de Políticas para Mujeres. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/ropan/Manuales/Manual_mujeres_encarceladas.pdf.

resultado de la violencia doméstica y del abuso físico y sexual (subrayado por UNODC ROPAN).

En este sentido, también las Reglas de Bangkok reconocen la existencia del vínculo entre el encarcelamiento y la violencia doméstica. Las menciones más explícitas son encontradas en la Regla 44 al reconocer que “[...] el número de reclusas que han sido víctimas de violencia en el hogar es desproporcionado [...]” y en la Regla 57: “[...] teniendo presente el historial de victimización de muchas de ellas [las reclusas] [...]”.

Algunas experiencias nacionales ya demuestran que se empieza a reconocer cada vez más la conexión entre la condición de víctima y victimaria. Recientemente en Costa Rica, se aprobó la reforma de la Ley de Drogas que introdujo el artículo 77 bis²⁷ reduciendo la pena para las mujeres que ingresen drogas en los centros penitenciarios y cumplan con los requisitos previstos en la ley. Además, en tales casos, la autoridad judicial podrá aplicar directamente la prisión domiciliaria en favor de la mujer. Esta legislación surge como una respuesta al alto número de mujeres, que envueltas en el ciclo de la violencia doméstica, son coaccionadas por sus compañeros a ingresar drogas cuando los visitan en los centros penitenciarios.

UNODC ROPAN ES DE LA OPINIÓN que los Estados de la región deberían invertir recursos en la elaboración de estudios sobre las causas y consecuencias de la delincuencia femenina, buscando comprobar la posible conexión entre un contexto de violencia doméstica y la privación de libertad de las mujeres.

4. VICTIMARIAS: EL BRAZALETE ELECTRONICO COMO ALTERNATIVA A LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD PARA LAS MUJERES

En distintas oportunidades, UNODC ROPAN ha afirmado que las mujeres privadas de libertad constituyen un grupo particularmente vulnerable en los contextos penitenciarios²⁸. En primer lugar, las mujeres siguen siendo una pequeña minoría en todos los sistemas penitenciarios del mundo²⁹ y a la hora de atender a los problemas que el encierro les genera, se advierte con facilidad que, además de sufrir los mismos problemas que aquejan a los varones, padecen otros específicos propios de su condición de género, constituyendo un colectivo especialmente vulnerable al entorno que caracteriza su encarcelamiento y a la reproducción de los estereotipos de género en el ámbito penitenciario.

La invisibilidad de la problemática femenina en el funcionamiento de los sistemas penitenciarios es una de las principales consecuencias del bajo porcentaje de mujeres encarceladas. Asimismo, la prisión para la mujer es un espacio genéricamente discriminador y opresivo que se manifiesta en el

²⁷ “Artículo 77 bis: La pena prevista en el artículo anterior será de 3 a 8 años de prisión cuando una mujer sea autora o participe en la introducción en establecimientos penitenciarios de sustancias tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, y cumpla una o varias de las siguientes condiciones:

a) Se encuentre en condición de pobreza.

b) Sea jefa de hogar en condición de vulnerabilidad.

c) Tenga bajo su cargo personas menores de edad, adultas mayores, o personas con cualquier tipo de discapacidad que amerite la dependencia de la persona que la tiene a su cargo.

d) Sea una persona adulta mayor en condiciones de vulnerabilidad.

En caso de que se determine alguna de las condiciones anteriores, el juez competente o el juez de ejecución de la pena podrá disponer el cumplimiento de la pena impuesta, en modalidad de detención domiciliaria, libertad asistida, centros de confianza, libertad restringida con dispositivos electrónicos no estigmatizantes o cualquier tipo de medida alternativa a la prisión.”

[Costa Rica. Reforma de la Ley sobre estupefacientes, sustancia psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo. Disponible en: <http://derechoaldia.com/index.php/penal/penal-leyes-usuales/370-ley-sobre-estupefacientes-sustancias-psicotropicas-drogas-de-uso-no-autorizado-actividades-conexas-legitimacion-de-capitales-y-financiamiento-al-terrorismo-ley-n-8204-del-26-de-diciembre-del-2001-para-introducir-la-proporcionalidad-y-especificidad-de-gene>].

²⁸ Ver Opinión Técnica Consultiva No. 001/2013 y 002/2013.

²⁹ Según la edición de la Lista de Encarcelamiento Femenino Mundial publicada por el Centro Internacional de Estudios Penitenciarios (ICPS, por su sigla en inglés) la población mundial de mujeres privadas de libertad tuvo un incremento de 16% entre 2006 y 2012. Además, el estudio concluyó que en aproximadamente 80% de los países, la población penitenciaria femenina constituye de 2 a 9% de la población total de reclusos. [Disponible en: http://www.prisonstudies.org/images/news_events/wfil2ndedition.pdf].

desigual tratamiento que reciben, el diferente sentido que el encierro tiene para ellas y las consecuencias para su familia³⁰. Es por ello que analizar la situación de las mujeres privadas de libertad desde una perspectiva de género implica visualizar las inequidades construidas socio-culturalmente y detectar mejor la especificidad que requiere la protección de este grupo en especial situación de vulnerabilidad³¹.

Sobre el tema, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha contribuido de forma significativa en señalar que las condiciones del encierro adquieren una dimensión propia en el caso de las mujeres y es necesario hacer visible el impacto diferencial de la pena privativa de libertad para este colectivo³².

En este sentido, UNODC ha constatado en su Manual para Operadores de Establecimientos Penitenciarios y Gestores de Políticas para Mujeres que “El endurecimiento de las políticas de justicia penal en todo el mundo ha supuesto que un número creciente de mujeres sean encarceladas por delitos menores. En algunos países, la severa legislación sobre los delitos relacionados a la drogas ha tenido un impacto significativo en el número de mujeres en prisión y en la tasa de su crecimiento”³³.

Además, se ha identificado la necesidad de que los Estados revisen su legislación, políticas y prácticas que conducen al incremento del encarcelamiento de la mujer, lo que tiene un impacto desproporcionado, no sólo en las propias mujeres, sino en sus familias y en el desarrollo de un gran número de niños. Es importante recordar que “Una gran mayoría de las mujeres delincuentes no representan un riesgo para la sociedad y su encarcelamiento no ayuda, sino que dificulta su reinserción social. Muchas están en la cárcel como resultado directo o indirecto de las múltiples formas de la discriminación y privación sufridas a manos de sus maridos, la familia y la comunidad”³⁴.

En este contexto, se aprueba la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas No. 65/229 de 2010 conteniendo las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), reconociendo la necesidad de que los Estados adopten medidas especiales en el trato para las mujeres privadas de libertad, medidas éstas que no podrán ser consideradas como discriminatorias.

Considerando todo lo expuesto, UNODC ROPAN pasará a analizar la necesidad de que se implementen medidas no privativas de libertad especialmente diseñadas para las mujeres, como población prioritaria, con base en las normas vinculantes y no vinculantes de los derechos humanos sobre la materia. Sobre el tema, se retomará la interpretación contenida en la Opinión Técnica Consultiva No. 002/2013, con especial atención al uso de los brazaletes electrónicos de monitoreo como alternativa a la prisión para las mujeres y su compatibilidad con el alcance y contenido de las Reglas de Bangkok.

³⁰ CARMEN, Antony. Las Mujeres confinadas. Estudio criminológico sobre el rol genérico en la ejecución de la pena en Chile y América Latina. Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2000.

³¹ Los Derechos Humanos de las mujeres y protección internacional. IIDH-CEJIL, 2004.

³² CorteIDH. Caso del Penal Castro Castro vs. Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C Nro. 160.

³³ UNODC. Manual para Operadores de Establecimientos Penitenciarios y Gestores de Políticas para Mujeres. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/ropan/Manuales/Manual_mujeres_encarceladas.pdf.

³⁴ *Ibidem*.

4.1 Medidas no privativas de libertad para las mujeres

Inicialmente, como norma de carácter general y vinculante para las autoridades solicitantes de la presente Opinión³⁵ es importante traer a colación el contenido del artículo 4 de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por su sigla en inglés), *in verbis*:

Artículo 4

1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer **no se considerará discriminación** en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, **encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria (subrayado por UNODC ROPAN)**.

La norma mencionada sienta las bases jurídicas para la introducción del concepto de “discriminación positiva” a favor de las mujeres, que es utilizado por las Reglas de Bangkok como principio básico constante en su Regla 1, conforme sigue:

Regla 1

A fin de poner en práctica el principio de no discriminación consagrado en el párrafo 6 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, **se deben tener en cuenta las necesidades especiales de las reclusas en la aplicación de las presentes Reglas**. La atención de esas necesidades para lograr en lo sustancial la igualdad entre los sexos no deberá considerarse discriminatoria **(subrayado por UNODC ROPAN)**.

La adopción de políticas penitenciarias que tengan como objetivo atender las necesidades especiales de las mujeres privadas de libertad reviste una especial importancia en el diseño de medidas alternativas al encarcelamiento. Antes de conocer el contenido de las Reglas de Bangkok respecto al tema, es necesario traer a colación lo que disponen las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio), en adelante Reglas de Tokio:

2. Alcance de las medidas no privativas de la libertad

[...]

2.2 Las Reglas se aplicarán **sin discriminación alguna** por motivos de raza, color, **sexo**, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, patrimonio, nacimiento o cualquier otra condición.

2.3 A fin de asegurar una mayor flexibilidad, compatible con el tipo y la gravedad del delito, la personalidad y los antecedentes del delincuente y la protección de la sociedad, y evitar la aplicación innecesaria de la pena de prisión, **el sistema de justicia penal establecerá una amplia serie de medidas no privativas de la libertad, desde la fase anterior al juicio hasta la fase**

³⁵ Es importante recordar que todas las autoridades solicitantes provienen de Estados Parte de la Convención para la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer (CEDAW por su sigla en inglés). Fechas de ratificación por Estado: Argentina 15/07/1985; Chile 7/12/1989; Costa Rica 04/04/ 1986; Ecuador 09/11/1981; El Salvador 19/08/1981; Guatemala 12/08/1982; Honduras 03/03/1983; Panamá 29/10/1981; Paraguay 06 /04/1987; República Dominicana 02/09/1982. [Estatus de ratificación de la CEDAW. Disponible en: <http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&msgid=IV-8&chapter=4&lang=en>].

posterior a la sentencia. El número y el tipo de las medidas no privativas de la libertad disponibles deben estar determinados de manera tal que sea posible fijar de manera coherente las penas (**subrayado por UNODC ROPAN**).

Específicamente sobre la aplicación de medidas no privativas de libertad para las mujeres, las Reglas de Tokio son complementadas por las reglas 57 y siguientes de las Reglas de Bangkok, que establecen:

Regla 57

Las disposiciones de las Reglas de Tokio servirán de orientación para la elaboración y puesta en práctica de respuestas apropiadas ante la delincuencia femenina. **En el marco de los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros, se deberán elaborar medidas opcionales y alternativas a la prisión preventiva y la condena, concebidas específicamente para las mujeres delinquentes, teniendo presente el historial de victimización de muchas de ellas y sus responsabilidades de cuidado de otras personas.**

Regla 58

Teniendo en cuenta las disposiciones del párrafo 2.3 de las Reglas de Tokio, **no se separará a los delinquentes de sus parientes y comunidades sin prestar la debida atención a su historial y sus vínculos familiares.** Cuando proceda y sea posible, se utilizarán mecanismos opcionales en el caso de las mujeres que cometan delitos, como las medidas alternativas y otras que sustituyan a la prisión preventiva y la condena (**subrayado por UNODC ROPAN**).

De la lectura de las normas previamente mencionadas, es posible verificar que la normativa internacional insta a los Estados a formular medidas alternativas a la prisión que atiendan de forma particular las necesidades de las mujeres. En este contexto, cabe analizar si el brazalete electrónico de monitoreo puede ser considerado como una medida alterna a la prisión que proteja las necesidades especiales de las mujeres y en caso positivo cómo formular una política que garantice el acceso a esta tecnología por parte de las mujeres más vulnerables en el contexto penitenciario.

4.1.1 El brazalete electrónico de monitoreo como una alternativa a la prisión para las mujeres

En su Opinión Técnica Consultiva No. 002/2013, “UNODC ROPAN concluy[ó] que el uso del brazalete de monitoreo electrónico como medida alternativa a la prisión está en armonía con las normas establecidas y los principios internacionales”. Además, las propias Reglas de Tokio estimulan la introducción de nuevas tecnologías que contribuyan en el aumento de medidas innovadoras que sustituyan la privación de libertad, tal como establece la Regla 2.4 de las Reglas de Tokio: “[...] se alentará y supervisará atentamente el establecimiento de nuevas medidas no privativas de la libertad y su aplicación se evaluará sistemáticamente”.

No obstante, en esta misma Opinión, UNODC ROPAN recordó la importancia de que los Estados miembros inserten el uso de brazaletes electrónicos de monitoreo dentro de un marco de distintas medidas sustitutivas a la cárcel como parte de un “Plan de Reintegración”, evitando que el brazalete electrónico de monitoreo se transforme en una cárcel virtual³⁶.

De la lectura conjunta de las Reglas 2.1, 2.3 y 2.4 de las Reglas de Tokio (*supra*), con las Reglas 57 y 58 de las Reglas de Bangkok (*supra*) se identifica la existencia de una base legal para que el uso de brazalete de monitoreo electrónico pueda ser utilizado como una medida alterna a la prisión que atienda las necesidades especiales de las mujeres, siempre y cuando esta tecnología esté incluida en el marco de un “Plan de Reintegración” para las mujeres participantes del programa.

³⁶ UNODC ROPAN. Opinión Técnica Consultiva No. 002/2013.

Respecto a la formulación de un “Plan de Reintegración”, es importante recordar el contenido de la Regla 60 de las Reglas de Bangkok:

Regla 60

Se preverán recursos apropiados a fin de elaborar opciones satisfactorias para las delincuentes, en las que se conjuguen las medidas no privativas de la libertad con intervenciones destinadas a resolver los problemas más habituales por los que las mujeres entran en contacto con el sistema de justicia penal. Entre ellas podrán figurar cursos terapéuticos y orientación para las víctimas de violencia en el hogar y maltrato sexual, un tratamiento adecuado para las que sufran discapacidad mental, y programas de educación y capacitación para aumentar sus posibilidades de empleo. En esos programas se tendrá presente la necesidad de establecer servicios de atención a los niños y otros destinados exclusivamente a la mujer (**subrayado por UNODC ROPAN**).

La asignación de los recursos necesarios para la implementación de un programa de brazalete electrónicos puede ser uno de los primeros obstáculos para que los Estados implementen un programa exitoso, por lo que UNODC ROPAN pone especial énfasis en que los Estados analicen los costos para la implementación del programa de monitoreo electrónico antes de iniciar la ejecución de un plan piloto, con proyección a largo y mediano plazo.

Considerando, además, la necesidad de una inversión significativa y la limitación de los recursos, es importante establecer criterios objetivos que puedan auxiliar en la determinación de las mujeres privadas de libertad que tendrían prioridad para ingresar en el programa de brazalete electrónico de monitoreo, lo que será abordado en el próximo sub-ítem.

4.2 Criterios objetivos para la concesión prioritaria del brazalete electrónico de monitoreo

UNODC ROPAN ya ha reconocido que el establecimiento de criterios de prioridad para la concesión del brazalete electrónico de monitoreo no puede ser tomado como una medida discriminatoria. En este sentido, es de rigor recordar el entendimiento expresado por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de que: “[...] la diferenciación basada en criterios razonables y objetivos no constituye una discriminación prohibida”³⁷. Dicha posición debe ser leída a la luz del artículo 4 de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (*supra*) y el Principio II de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas:

No serán consideradas discriminatorias las medidas que se destinen a proteger exclusivamente los derechos de las mujeres, en particular de las mujeres embarazadas y de las madres lactantes; de los niños y niñas; de las personas adultas mayores; de las personas enfermas o con infecciones, como el VIH-SIDA; de las personas con discapacidad física, mental o sensorial; así como de los pueblos indígenas, afro descendientes, y de minorías. Estas medidas se aplicarán dentro del marco de la ley y del derecho internacional de los derechos humanos, y estarán siempre sujetas a revisión de un juez u otra autoridad competente, independiente e imparcial.

Por ello, esta Oficina Regional³⁸ se posicionó de forma favorable a que los brazaletes electrónicos de monitoreo sean dirigidos, prioritariamente:

³⁷ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Derechos: respuesta por parte del gobierno de Polonia (E/C.12/POL/Q/5) que se tomará en consideración en el quinto reporte de Polonia (E/C.12/POL/5), de 7 de agosto de 2009, E/C.12/POL/Q/5/Add.1, disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm> [visitado en 7 Marzo 2013] p. 28.

³⁸ UNODC ROPAN. Opinión Técnica Consultiva No. 002/2013.

1. Obedeciendo a un propósito humanitario, los brazaletes de monitoreo electrónico deberían utilizarse para los detenidos (procesados y condenados) que sufren de una enfermedad grave que no pueda ser tratada adecuadamente en los centros penitenciarios (por ejemplo, el cáncer y las últimas etapas del SIDA), las personas adultas mayores (de acuerdo con las legislaciones nacionales), las personas que padezcan discapacidades graves (en caso de que sus condiciones de salud sean totalmente incompatibles con la vida en la cárcel), y las mujeres embarazadas o madres de niños menores de un año de edad.

Dentro del universo de mujeres privadas de libertad, es igualmente posible establecer criterios que prioricen a determinados grupos de mujeres, en especial: (1) las mujeres madres y embarazadas; (2) las mujeres encarceladas por delitos menores; y (3) las mujeres mayores, con enfermedades graves o discapacidades que imposibiliten la vida en la cárcel.

Dentro de cada uno de los subgrupos anteriormente mencionados, UNODC ROPAN considera importante resaltar que deberían tener acceso prioritario a las medidas alternativas al encarcelamiento, incluyendo el uso del brazalete, las mujeres privadas de libertad que cumplan prisión preventiva. Con base en la regla 2.6 de las Reglas de Tokio: "[...] las medidas no privativas de libertad deben ser utilizadas de acuerdo con el principio de intervención mínima". Esta regla debe interpretarse en armonía con el principio de presunción de inocencia (*in dubio pro reo*). En este contexto, el uso de brazaletes electrónicos debe ser priorizado como medida alternativa a la prisión preventiva, siguiendo la letra del artículo 9.3 del Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos³⁹.

4.2.1 Las mujeres madres y embarazadas

En primer lugar es importante recordar el principio básico de no trascendencia de la pena, dispuesto en el artículo 5.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, *in verbis*:

Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal

[...]

3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente.

En el caso de las mujeres privadas de libertad madres y embarazadas, este principio debe ser interpretado de forma conjunta con el principio del interés superior del niño, expuesto en el artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño:

Artículo 3

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

En la misma dirección apunta la Regla 64 de las Reglas de Bangkok:

Regla 64

³⁹ Artículo 9.3 del Pacto: Artículo 9.3 - Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.

Cuando sea posible y apropiado se preferirá imponer sentencias no privativas de la libertad a las embarazadas y las mujeres que tengan niños a cargo, y se considerará imponer sentencias privativas de la libertad si el delito es grave o violento o si la mujer representa un peligro permanente, pero teniendo presente el interés superior del niño o los niños y asegurando, al mismo tiempo, que se adopten disposiciones apropiadas para el cuidado de esos niños (subrayado por UNODC ROPAN).

La cuestión sobre la permanencia de los niños dentro de los centros penitenciarios ha sido abordada por la Relatora especial sobre la violencia contra la mujer⁴⁰. En su informe mencionado anteriormente se afirmó que “No existen unas normas universalmente acordadas para determinar qué circunstancias justifican que un niño viva en prisión, y hay variaciones considerables entre los países. En conjunto, la mayoría de los países han establecido políticas que fundamentan esta decisión en la edad del niño. La paradoja inherente es que las prisiones no son un lugar seguro para las mujeres embarazadas, los bebés y los niños pequeños, y no es recomendable separar a los bebés y los niños pequeños de sus madres⁴¹”.

En este contexto, el Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente recomendó que las mujeres delincuentes deben ser “[...] tratadas con justicia e igualdad durante el arresto, condena y encarcelamiento, se prestará especial atención a los problemas especiales de las mujeres delincuentes, tales como el embarazo y el cuidado de los niños [...]”⁴²; señalando que la desinstitucionalización es una adecuada disposición para la mayoría de las mujeres delincuentes que les permitan realizar sus responsabilidades familiares⁴³. El Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente determinó que “el uso del encarcelamiento para ciertas categorías de delincuentes, como las mujeres embarazadas o madres con bebés o niños pequeños, debe ser restringido y debe hacerse un esfuerzo especial para evitar el uso prolongado de la privación de libertad como sanción para esta categoría”⁴⁴.

Con base en todo lo expuesto, **UNODC ROPAN ES DE LA OPINIÓN** que las mujeres con bebés o hijos/as pequeños y embarazadas deberían ser consideradas de forma prioritaria para participar en el programa de brazalete electrónico de monitoreo como forma alternativa a la cárcel. En tales casos, es necesario que las autoridades penitenciarias formulen una estrategia de seguimiento en el marco del ya mencionado “Plan de Reintegración” para que se evalúe de forma constante el entorno familiar, con vistas a establecer que la medida alterna a la prisión está favoreciendo el desarrollo del niño/a en cuestión. Este Plan puede incluir una estrategia de apoyo en el trabajo de otras organizaciones del Estado y también organizaciones no gubernamentales.

4.2.2 Las mujeres encarceladas por delitos menores

Conforme se ha señalado supra, un gran número de mujeres cumple pena privativa de libertad por haber cometido ilícitos menores. En este sentido, cabría recordar el contenido de la Regla 2.3 de las Reglas de Tokio: “2.3 A fin de asegurar una mayor flexibilidad, **compatible con el tipo y la gravedad del delito, la personalidad y los antecedentes del delincuente y la protección de la sociedad, y evitar la aplicación innecesaria de la pena de prisión**, el sistema de justicia penal establecerá una amplia serie de medidas no privativas de la libertad [...]”.

⁴⁰ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. 16 de mayo de 2012.

⁴¹ Para más información sobre el tema, ver Mujeres en la cárcel e hijos de madres encarceladas, disponible en: <http://quino.org/geneva/pdf/humanrights/women-in-prison/WiP-Recent-UN-developments-200603-Spanish.pdf>.

⁴² ONU. Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, Resolución 9, las necesidades específicas de las mujeres, A/CONF.87/14.Rev.1.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ ONU. Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente. Resolución 19 “operación de la justicia penal y el desarrollo de las políticas de la sentencia”. A/CONF.144/28/Rev.1.

Por ello, los estándares internacionales en materia de derechos humanos hacen especial hincapié en que la aplicación de la pena sea proporcional a la gravedad del delito, su impacto para la sociedad, la personalidad y las condiciones de la persona imputada. Además, desde una perspectiva económica, se recuerda que la pena privativa de libertad genera un costo significativo para el Estado y en muchos casos, en especial para delitos menores, su utilización podría ser sustituida por medidas menos onerosas y con mayor potencial para la reintegración en el medio libre.

En este contexto, **UNODC ROPAN ES DE LA OPINIÓN** que las mujeres privadas de libertad que cumplan pena por delitos menores deberían poder beneficiarse del programa de brazaletes electrónicos de monitoreo como medida alterna al cumplimiento de la pena de prisión. En estos casos, es importante que la autoridad competente para requerir la medida analice las condiciones básicas de su personalidad y su entorno socio-familiar.

4.2.3 Las mujeres privadas de libertad adultas mayores, con enfermedades graves o discapacidades que imposibiliten la vida en la cárcel

Además, considerando que los centros penitenciarios de la mayoría de los países latinoamericanos no cuenta con los recursos necesarios para atender a las particularidades y necesidades especiales de las personas privadas de libertad adultas mayores, con enfermedades graves o con discapacidades que imposibiliten su vida en la cárcel; las mujeres privadas de libertad pertenecientes a estos grupos deberían tener prioridad en la concesión de medidas alternativas a la cárcel, incluyendo el uso de brazaletes electrónicos de monitoreo, que pueden reforzar el arresto domiciliario en estos casos.

UNODC ROPAN ES DE LA OPINIÓN que, obedeciendo a un propósito humanitario, se deberían incluir de forma prioritaria en el programa de brazaletes electrónicos: las mujeres privadas de libertad adultas mayores (de acuerdo a la legislación nacional), las que sufren una enfermedad grave que no pueda ser tratada adecuadamente en los centros penitenciarios (por ejemplo, el cáncer y las últimas etapas del SIDA) o las que padezcan discapacidades graves (en caso de que sus condiciones de salud sean totalmente incompatibles con la vida en la cárcel).

4.3 Implementación del Plan Piloto

Una de las principales críticas para la implementación de un plan piloto de brazaletes de monitoreo electrónico - especialmente en países de renta media o baja como es el caso de muchos de los Estados de la región latinoamericana – está relacionado con los costos necesarios para garantizar la sostenibilidad del programa a largo plazo. Desde la perspectiva operacional, también es necesario que el Estado cuente con la coordinación interinstitucional necesaria que garantice la calidad en el proceso de concesión y supervisión del cumplimiento de esta medida alterna a la prisión.

Por ello, en la Opinión Técnica Consultiva No. 002/2013 esta Agencia puso especial énfasis en “[...] que el procedimiento que regula la concesión, supervisión y asistencia al usuario del brazaletes de **monitoreo electrónico debe ser establecido por la ley y la competencia de cada autoridad estatal debe indicarse claramente desde el inicio del plan piloto**”.

De esta forma se pueden identificar la existencia de al menos dos autoridades directamente vinculadas con la implementación del plan piloto de brazaletes electrónicos: la “autoridad competente” responsable de la concesión de esta medida no privativa de libertad luego de analizar

el informe social⁴⁵, y la “autoridad a cargo de la implementación” responsable de la supervisión y cumplimiento de la medida. La Regla 10.2 de las Reglas de Tokio dispone que: “10.2 Si la medida no privativa de la libertad entraña un régimen de vigilancia, la vigilancia será ejercida por una autoridad competente, en las condiciones concretas que haya prescrito la ley”. Los Comentarios de las Naciones Unidas sobre las Reglas de Tokio especifican que:

La supervisión es por lo tanto una tarea muy especializada. La regla 10.2 exige que la supervisión de los delincuentes deba llevarse a cabo dentro de un marco legal por una autoridad debidamente constituida. Parte de las tareas de supervisión podrán ser delegadas o contratadas a grupos comunitarios o voluntarios. En caso de que se proceda de esta manera, deberá quedar claro que todo el poder legal corresponderá a las autoridades competentes. **Cuando las funciones de control se deleguen a empresas privadas, este aspecto deberá ser cuidadosamente considerado en el marco del artículo 10.2.**

Sobre este tema es importante recordar lo expuesto en los Comentarios oficiales de las Naciones Unidas sobre las Reglas de Tokio:

Cualquiera que sea la autoridad que decidirá sobre las condiciones que deberán cumplir los detenidos, ésta deberá basar sus decisiones en el alcance de un equilibrio entre la satisfacción de las necesidades de la sociedad, las necesidades y los derechos del detenido, y las necesidades de la víctima. La autoridad a cargo de la implementación no deberá imponer condiciones que sometan al infractor a las necesidades que van más allá de las derivadas de la decisión de la autoridad judicial.

UNODC ROPAN considera importante recordar que aunque el Estado determine que la supervisión de la medida esté a cargo de una empresa, se deberá siempre respetar la Regla 2.2 de las Reglas de Tokio, *in verbis*:

2.2 Las Reglas se aplicarán sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, patrimonio, nacimiento **o cualquier otra condición (subrayado por UNODC ROPAN).**

En este sentido, la inclusión de una mujer privada de libertad en el programa de brazalete electrónico no podría estar condicionada a ninguna forma de discriminación social, económica, étnica o cualquier otra, más allá de aquellas establecidas en los criterios objetivos para su concesión (mencionadas en el sub-ítem anterior).

Ante todo lo expuesto, **UNODC ROPAN ES DE LA OPINIÓN** que el programa de brazaletes electrónicos (incluyendo su plan piloto) debería estar reglamentado por ley, que además deberá establecer de forma clara y concisa la competencia y las responsabilidades de las instituciones estatales involucradas en el proceso de concesión, supervisión y asistencia a las mujeres privadas de libertad beneficiadas por esta medida alternativa a la pena privativa de libertad.

4.4 Las mujeres privadas de libertad extranjeras

UNODC ha afirmado en su Manual sobre Reclusos con necesidades especiales que “Una de las razones para el rápido aumento de la población penitenciaria extranjera es que no son considerados para penas y medidas no privativas de la libertad [...]. Pueden también no ser elegibles para obtener su libertad bajo fianza como podrían serlo los nacionales del país debido a las condiciones de elegibilidad como el contar con un empleo legal”⁴⁶. Además, considerando que

⁴⁵ Naciones Unidas. Comentario sobre las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio). Disponible en: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/147416NCJRS.pdf>.

⁴⁶ UNODC. Manual sobre el Tratamiento de Reclusos con necesidades especiales. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison->

el encarcelamiento representa un castigo especialmente severo para la mayoría de las personas extranjeras, es necesario crear respuestas alternativas más eficaces al encarcelamiento. En este sentido, UNODC ROPAN también ha abordado la problemática de la discriminación sufrida por las personas privadas de libertad extranjeras en su Opinión Técnica Consultiva No. 008/2013.

En esta dirección apuntan las Recomendaciones sobre el tratamiento de reclusos extranjeros aprobadas por el Consejo de Europa, Comité de Ministros, Recomendación Núm. R (84) 12 sobre reclusos extranjeros⁴⁷:

3. En principio se dará a los reclusos extranjeros el derecho de optar por medidas sustitutivas de la prisión, así como permisos de salida y otras salidas autorizadas, conforme a los mismos principios aplicables a los nacionales.

Considerando la dificultad en fijar residencia, la mayoría de las legislaciones restringe la concesión de medidas no privativas de libertad para las mujeres extranjeras, imposibilitando su acceso a las medidas alternativas que impongan como requisito mínimo la residencia o domicilio. Esta constatación puede estar en conflicto con las Reglas de Tokio, de forma más específica con la Regla 10.3, conforme sigue:

10.3 En el marco de cada medida no privativa de la libertad, se determinará cuál es el tipo más adecuado de vigilancia y tratamiento **para cada caso particular** con el propósito de ayudar al delincuente a enmendar su conducta delictiva. El régimen de vigilancia y tratamiento se revisará y reajustará periódicamente, cuando sea necesario (**subrayado por UNODC ROPAN**).

UNODC ROPAN ES DE LA OPINIÓN que las legislaciones nacionales deben evitar presunciones generales, impidiendo la concesión de una medida no privativa de libertad con base únicamente en su estatus migratorio. En este sentido, es importante que las mujeres privadas de libertad extranjeras, en especial aquellas que se encuentren dentro de las poblaciones prioritarias identificadas en la presente opinión, tengan la oportunidad solicitar su participación en el programa de brazaletes electrónicos y que cada caso sea considerado de forma particular por la autoridad competente.

Redactada en español en la sede de la Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe en Panamá (UNODC ROPAN), el 10 de noviembre de 2013.

Amado Philip de Andrés
Representante Regional

María Noel Rodríguez
Coordinadora del Proyecto “Apoyando la Reforma Penitenciaria en Panamá”
Líder del equipo de Justicia Criminal y Reforma Penitenciaria de UNODC ROPAN

reform/MANUAL_RECLUSOS_CON_NECESIDADES_ESPECIALES_1.pdf, p. 82.

⁴⁷ ONU. Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito y tratamiento del delincuente. Milán, 1985. Disponible en: http://www.asc41.com/UN_congress/Spanish/7S%20Septimo%20Congreso/A_CONF121_22_REV1.pdf, p.57.