



Asamblea General

Distr. general
21 de agosto de 2017
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

36º período de sesiones

11 a 29 de septiembre de 2017

Temas 2 y 3 de la agenda

**Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos e informes de la Oficina
del Alto Comisionado y del Secretario General**

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

No discriminación y protección de las personas con una mayor vulnerabilidad ante la administración de justicia, en particular las que se encuentran en situaciones de privación de libertad, teniendo en cuenta las causas y los efectos del recurso excesivo a la privación de libertad y el hacinamiento en las prisiones*

Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Resumen

Este informe se presenta de conformidad con la resolución 30/7 del Consejo de Derechos Humanos, en la que el Consejo solicitó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que le presentase un informe sobre la no discriminación y la protección de las personas con una mayor vulnerabilidad ante la administración de justicia, en particular las que se encuentran en situaciones de privación de libertad, en que se tuviesen en cuenta las causas y los efectos del recurso excesivo a la privación de libertad y el hacinamiento en las prisiones, aprovechando la experiencia de los mecanismos de derechos humanos regionales y de las Naciones Unidas y solicitando las opiniones de los Estados, por ejemplo, sobre sus políticas y mejores prácticas, de la sociedad civil y de otras partes interesadas.

* El informe se presentó con retraso para poder incluir la información más reciente.



I. Introducción

1. En su resolución 30/7, el Consejo de Derechos Humanos solicitó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que le presentase, en su 36º período de sesiones, un informe sobre la no discriminación y la protección de las personas con una mayor vulnerabilidad ante la administración de justicia, en particular las que se encuentran en situaciones de privación de libertad, en que se tuviesen en cuenta las causas y los efectos del recurso excesivo a la privación de libertad y el hacinamiento en las prisiones, aprovechando la experiencia de los mecanismos de derechos humanos regionales y de las Naciones Unidas y solicitando las opiniones de los Estados, por ejemplo sobre sus políticas y mejores prácticas, de la sociedad civil y de otras partes interesadas. Para preparar el informe, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) recabó aportaciones de los Estados Miembros, organizaciones internacionales y regionales, instituciones nacionales de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales (ONG), en particular sobre las causas y los efectos del recurso excesivo a la privación de libertad y el hacinamiento en las prisiones en relación con la no discriminación y las personas con una mayor vulnerabilidad ante la administración de justicia, así como información sobre las políticas y las mejores prácticas de los Estados¹. Además de la información recibida de estos Estados y entidades, el informe se basa en diversas fuentes públicas, entre ellas los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, y en el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil.

2. La igualdad ante la ley, la igual protección de la ley y la no discriminación son principios clave del derecho internacional de los derechos humanos. En el Preámbulo y los Artículos 1, párrafo 3, y 55 de la Carta de las Naciones Unidas, así como en el artículo 2, párrafo 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se prohíbe la discriminación en el disfrute de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Varios instrumentos internacionales de derechos humanos ofrecen protección contra la discriminación, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones y la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas.

3. La igualdad y la no discriminación resultan particularmente importantes cuando las personas con una mayor vulnerabilidad están privadas de libertad, puesto que tienen aún menos posibilidades de impugnar su reclusión y de tomar medidas contra situaciones discriminatorias. El presente informe examina el vínculo entre la no discriminación y las

¹ Se recibieron comunicaciones de: Alemania, Arabia Saudita, Austria, Azerbaiyán, Chile, Egipto, El Salvador, Estado de Palestina, Federación de Rusia, Georgia, Haití, Hungría, Iraq, Irlanda, Kazajstán, Líbano, Madagascar, Malta, Mónaco, Qatar, Senegal, Serbia, Uzbekistán, Venezuela (República Bolivariana de), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Oficina del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en Australia (UNICEF Australia), Aboriginal Legal Service of Western Australia (ALSWA), Aboriginal Peak Organizations Northern Territory, Advocacy for Inclusion, Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), Australian Centre for Disability Law, Australian Child Rights Taskforce, Australian Cross Disability Alliance, Centre for Human Rights-Niš, Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées, Consorcio Internacional sobre Política de Drogas (IDPC), Danila Dilba Health Service, Disabled People's Organisations Australia, First Peoples Disability Justice Consortium, Human Rights Law Centre (HRLC), Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta, International Legal Foundation (ILF), Justice Project-Pakistan, Monash University Castan Centre for Human Rights Law, National Aboriginal and Torres Strait Islander Legal Services (NATSILS), Oficina Internacional Católica de la Infancia (BICE), Penal Reform International (PRI), Red Internacional por los Derechos del Niño (CRIN), Sisters Inside Inc., Universidad de Tsukuba (Japón), Universidad Deakin (Australia). Las comunicaciones pueden consultarse en los archivos de la Secretaría.

situaciones de privación de libertad². En primer lugar, pone de relieve el efecto de la discriminación en el hacinamiento carcelario y el recurso excesivo a la privación de libertad y, a continuación, se centra en la incidencia concreta que tienen a su vez el hacinamiento y el recurso excesivo a la privación de libertad en lugares de reclusión sobre las personas con una mayor vulnerabilidad³.

II. Efectos de la discriminación en el recurso excesivo a la privación de libertad y el hacinamiento carcelario

A. Función de la legislación en el recurso excesivo a la privación de libertad de personas con una mayor vulnerabilidad

4. Con arreglo al artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Estados deben velar por que todas las personas sean iguales ante la ley. Sin embargo, las leyes pueden dirigirse a determinados grupos de manera discriminatoria o tipificar como delito ciertas conductas que se atribuyen principalmente a grupos específicos de personas, aunque no los identifiquen explícitamente. En tales casos, la legislación puede tener un efecto desproporcionado y discriminatorio en las personas con una mayor vulnerabilidad, que puede dar lugar a su encarcelación excesiva⁴.

5. La legislación relativa a la edad de responsabilidad penal puede ser un factor importante que contribuye a la encarcelación excesiva de niños. Recientemente, muchos países han propuesto o aprobado leyes o enmiendas por las que se reduce la edad de responsabilidad penal de 18 a 16 años⁵, o incluso a 12 años o menos⁶, mientras que otros no especifican una edad mínima de responsabilidad penal⁷. Al mismo tiempo, se han propuesto o aprobado varias leyes relativas al sistema de justicia juvenil por las que se prolonga la duración máxima de las penas de prisión⁸, que pueden ser de hasta 20 años⁹ o incluso condenas a cadena perpetua sin derecho a libertad condicional¹⁰, o se abole la limitación de la duración de las penas de prisión¹¹. Algunos Estados han prolongado la duración de la prisión preventiva¹² y han autorizado la prórroga de los plazos de prisión preventiva¹³. Las leyes que imponen toques de queda afectan particularmente a los niños que, como consecuencia, son detenidos y reclusos simplemente por estar en la calle durante el toque de queda¹⁴. En algunos contextos, los niños son reclusos en condiciones similares a las de una prisión por su falta de vivienda, vagabundeo y absentismo escolar¹⁵. Las leyes relativas al absentismo escolar injustificado y al vagabundeo penalizan a los niños por estar en lugares públicos, mientras que las llamadas leyes de desobediencia tipifican como delito penal actividades realizadas por niños que serían legales si las realizara un adulto¹⁶. Los

² A efectos del presente documento, la “privación de libertad” implica una restricción de movimientos estricta en un espacio limitado, con arreglo a lo dispuesto en la observación general núm. 35 (2014) sobre la libertad y seguridad personales, párr. 5, del Comité de Derechos Humanos.

³ Véase A/HRC/30/19, donde se analiza detalladamente el vínculo entre el recurso excesivo a la privación de libertad y el hacinamiento carcelario.

⁴ Comunicación de la UNODC.

⁵ CRC/C/BRA/CO/2-4, párr. 87.

⁶ CRC/C/PAN/CO/3-4, párr. 74 a); CRC/C/IRQ/CO/2-4, párr. 86 b); CRC/C/FJI/CO/2-4, párr. 71 a); CRC/C/ZMB/CO/2-4, párr. 63 a); y CRC/C/MRT/CO/2 y Corr.1, párr. 81.

⁷ CRC/C/COG/CO/2-4, párr. 80 a); y CRC/C/MHL/CO/2, párr. 70.

⁸ CRC/C/BRA/CO/2-4, párr. 87; y CRC/C/DOM/CO/3-5, párr. 71.

⁹ CRC/C/BFA/CO/3-4, párr. 76 e); y CRC/C/DZA/CO/3-4, para. 81 a).

¹⁰ CERD/C/USA/CO/6/Add.1, párr. 21.

¹¹ CRC/C/DNK/CO/4, párr. 65 c).

¹² CRC/C/PER/CO/4-5, párr. 69.

¹³ CRC/C/PAN/CO/3-4, párr. 74 b).

¹⁴ *Ibid.*, párr. 41.

¹⁵ CRC/C/KGZ/CO/3-4, párr. 66 c).

¹⁶ CRIN “Non-discrimination and the protection of persons with increased vulnerability in the administration of justice”, 28 de febrero de 2017.

niños son acusados frecuentemente de delitos leves¹⁷ o de delitos contra la propiedad¹⁸. Las leyes de lucha contra las pandillas y las medidas contra las maras, que prohíben la asociación ilícita, también contribuyen a que se detenga y recluya a niños, por ejemplo por su forma de vestir u otros aspectos de su apariencia¹⁹.

6. A pesar de que algunas leyes estén redactadas de forma neutra en cuanto al género, su aplicación puede afectar principalmente a las mujeres²⁰ y dar lugar a su encarcelación excesiva. Es el caso, por ejemplo, de las leyes que tipifican como delito las relaciones sexuales consentidas entre adultos fuera del matrimonio²¹ o el adulterio²². Incluso cuando son víctimas de violación, trata, explotación y abusos sexuales, las mujeres pueden ser encarceladas por adulterio o fornicación²³. Las disposiciones que tipifican la prostitución suelen prohibirla sin tener en cuenta consideraciones de género. En la práctica, sin embargo, suelen afectar principalmente a las mujeres, que se enfrentan a multas y a largas penas de prisión²⁴ que pueden ir de cinco años hasta la cadena perpetua²⁵. La tipificación del aborto como delito penaliza en la práctica un procedimiento al que solo se pueden someter las mujeres²⁶. El aborto, incluso en casos de violación²⁷, puede dar lugar a la condena de mujeres y niñas²⁸ por infanticidio o asesinato²⁹. En algunos Estados se penaliza el consumo de drogas durante el embarazo, mientras que en otros las mujeres que consumen drogas pueden ser objeto de detención durante el embarazo³⁰. La discriminación de género también afecta a los niños, dado que, en algunos Estados, la edad de responsabilidad penal es diferente en función del género, lo que da lugar a que en ocasiones las niñas sean detenidas a una edad inferior que los niños³¹.

7. La legislación también puede ser discriminatoria por lo que respecta a la imposición de penas a las mujeres. Las leyes pueden tipificar como delito “formas de comportamiento que no son delitos ni son punibles con el mismo rigor que si fueran realizados por hombres”³². Por ejemplo, en el caso de los llamados delitos de honor, en los que la justificación de un asesinato es el “honor” del autor de ese acto o el de la familia, la legislación de algunos Estados contempla sanciones diferentes en función del sexo del autor. Los hombres pueden ser condenados al pago de una multa o a una leve pena de prisión, mientras que las mujeres pueden enfrentarse a la cadena perpetua³³. Incluso cuando las leyes relativas a los llamados delitos morales no discriminan abiertamente a las mujeres, en la práctica se aplican principalmente, si no únicamente, a estas³⁴. Las normas procesales, como las que requieren que se corroboren las pruebas en casos de violación, pueden tener como consecuencia que las mujeres no puedan demostrar dicha violación y, por consiguiente, sean condenadas por “delitos morales” con más frecuencia que los hombres³⁵.

¹⁷ Comunicación del Australian Child Rights Taskforce.

¹⁸ CRC/C/GTM/CO/3-4, párr. 98 c).

¹⁹ CRC/C/HND/CO/3, párr. 31.

²⁰ Comunicación de la UNODC.

²¹ A/68/340.

²² En ocasiones, la ley se refiere directamente a las mujeres casadas y no a los hombres; véanse CEDAW/C/THA/CO/5, párr. 19; E/C.12/1/Add.45, párr. 17; y UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, 2ª edición (Nueva York, 2014), pág. 123.

²³ UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, pág. 123.

²⁴ CEDAW/C/BRN/CO/1-2, párr. 24.

²⁵ CEDAW/C/IRQ/CO/4-6, para. 31; y CEDAW/C/QAT/CO/1, párr. 25 d).

²⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 33 (2015) sobre el acceso de las mujeres a la justicia, párr. 47.

²⁷ CEDAW/C/QAT/CO/1, párr. 39 a).

²⁸ CRC/C/MLT/CO/2, párr. 49.

²⁹ CEDAW/C/MEX/CO/7-8, párr. 32.

³⁰ A/HRC/30/65, párr. 53.

³¹ Ensemble Contre la Peine de Mort (ECPM), “Annual report on the death penalty in Iran”, 2016.

³² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 33, párr. 47.

³³ CEDAW/C/KWT/CO/3-4, párr. 30; y E/CN.4/2002/83, párr. 34.

³⁴ ILF, “Effects of mass incarceration on minorities/vulnerable groups”.

³⁵ A/HRC/13/39/Add.5, párr. 219; A/68/340, párr. 16; y E/C.12/1/Add.45, párr. 17.

8. Las leyes que tipifican las conductas privadas también pueden dar lugar a la encarcelación excesiva de personas que pertenecen a grupos específicos. En 2016, 73 países tipificaban como delito las relaciones entre personas del mismo sexo³⁶ y 44 de ellos penalizaban específicamente las relaciones entre mujeres³⁷. Las leyes relativas al “escándalo público”, la “moralidad” y el “libertinaje” afectan de manera desproporcionada a las personas transgénero³⁸. Lo mismo ocurre con las leyes que tipifican el travestismo y la cirugía para cambiar de sexo³⁹. Si bien la tendencia parece apuntar a la despenalización de las relaciones consentidas entre personas del mismo sexo, algunos Estados han establecido nuevas sanciones penales, aumentado las penas o ampliado su aplicación⁴⁰. El establecimiento de una diferencia entre la edad de consentimiento para las relaciones homosexuales y heterosexuales⁴¹ da lugar a que se prevea una edad mayor para las relaciones homosexuales.

9. La legislación de algunos Estados facilita la detención⁴² o estipula la detención obligatoria de niños⁴³ o adultos solicitantes de asilo, refugiados o en situación migratoria irregular⁴⁴. Algunos Estados también tipifican como delito la entrada ilegal en su territorio⁴⁵. No tener un documento de identidad válido o despertar sospechas en cuanto a la autenticidad de la identidad puede ser motivo suficiente para que se dicte una orden de detención preventiva⁴⁶. En algunos Estados la legislación no determina la duración máxima de la detención por motivos de inmigración⁴⁷, lo que puede conducir a que los trabajadores migrantes permanezcan detenidos durante semanas, meses o incluso años⁴⁸. Los solicitantes de asilo también pueden permanecer detenidos durante largos períodos de tiempo en los Estados que cuentan con disposiciones para ampliar los períodos de detención⁴⁹.

10. En algunos casos, las leyes específicas sobre religión pueden, por su propia naturaleza, afectar negativamente a los miembros de las comunidades religiosas minoritarias y a los “no creyentes” o los disidentes. Por ejemplo, la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías observó que “algunas disposiciones de derecho penal sustantivo pueden tener un efecto discriminatorio, por ejemplo, cuando la práctica de una religión minoritaria puede interpretarse como un delito contra una religión mayoritaria”⁵⁰. La penalización de la blasfemia, que en al menos 49 países se sanciona con pena de prisión⁵¹, y las leyes contra la apostasía son ejemplos de legislación que tiene un efecto discriminatorio en personas que no comparten la religión “oficial”. El Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias reiteró que parecía difícil, cuando no imposible, concebir una

³⁶ APT, “Personas LGBTI privadas de libertad: un marco de trabajo para el monitoreo preventivo”, 2ª edición (2015).

³⁷ ACNUDH, *Living Free and Equal: What States are doing to tackle violence and discrimination against lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex people* (Nueva York y Ginebra, 2016), pág. 55.

³⁸ *Ibid.*, pág. 56; véase también A/HRC/29/23, párr. 43.

³⁹ Human Rights Watch, “‘I’m scared to be a woman’: Human rights abuses against transgender people in Malaysia”, septiembre de 2014. Puede consultarse en <https://www.hrw.org/report/2014/09/24/im-scared-be-woman/human-rights-abuses-against-transgender-people-malaysia>.

⁴⁰ ACNUDH, *Living Free and Equal*, pág. 57.

⁴¹ APT, “Personas LGBTI privadas de libertad: un marco de trabajo para el monitoreo preventivo”, 2ª edición (2015); y ACNUDH, *Living Free and Equal*, pág. 58.

⁴² CRC/C/MYS/CO/1, párr. 82.

⁴³ CRC/C/AUS/CO/4, párr. 80 a); y CRC/C/MLT/CO/2, párr. 57 a).

⁴⁴ CRC/C/MLT/CO/2, párr. 57 a); CMW/C/GIN/CO/1, párr. 21 a); CERD/C/USA/CO/7-9, párr. 18; y CERD/C/CAN/CO/18, párr. 15.

⁴⁵ ACNUDH, *Raoufi and others v. Greece*, intervención en calidad de tercero interesado presentada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2 de septiembre de 2016. Puede consultarse en www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/Raoufi_v_Greece.pdf.

⁴⁶ A/62/18, párr. 79.

⁴⁷ CRC/C/MLT/CO/2, párr. 57 b); véase también A/HRC/27/48, párr. 76.

⁴⁸ CMW/C/GIN/CO/1, párr. 21.

⁴⁹ CMW/C/BIH/CO/2, párr. 25 a).

⁵⁰ A/70/212, párr. 29.

⁵¹ A/HRC/34/50, párr. 40.

aplicación del concepto de “religión de Estado” oficial que en la práctica no afectara a las minorías religiosas y, por lo tanto, discriminara a sus miembros⁵².

11. Algunos Estados siguen sin reconocer o aplicar plenamente en la práctica el derecho a la objeción de conciencia al servicio militar, lo que afecta negativamente a los miembros de minorías religiosas. En algunos Estados donde no existen servicios sustitutorios, o donde estos no son adecuados, negarse a cumplir el servicio militar está sancionado con pena de prisión. En este contexto, el Comité de Derechos Humanos expresó su preocupación por la falta de reconocimiento del derecho a la objeción de conciencia respecto del servicio militar y por el procesamiento y encarcelamiento reiterados de miembros de minorías religiosas que se negaban a cumplir el servicio militar obligatorio⁵³.

12. La penalización de infracciones puede tener como consecuencia que se recurra excesivamente a la privación de libertad de grupos de población pobres y minoritarios, niños y mujeres⁵⁴. Según el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, es “más probable que sean mujeres y no hombres las encarceladas por delitos no violentos”⁵⁵; asimismo, la criminalización de las infracciones tiene, en la práctica, un efecto discriminatorio en las mujeres⁵⁶. En ocasiones se encierra a mujeres por no pagar una licencia de televisión⁵⁷, no poder pagar la fianza⁵⁸ o adoptar un comportamiento indecente en un entorno público o privado⁵⁹. La penalización de actividades a las que se dedican las personas que viven en la pobreza para sobrevivir, como la venta ambulante o la mendicidad⁶⁰, también puede dar lugar a la encarcelación excesiva de estas personas.

13. La legislación encaminada a abordar y combatir los delitos relacionados con las drogas puede tener un efecto desproporcionadamente alto en grupos específicos. Los ciudadanos extranjeros están particularmente expuestos a la detención, y en ocasiones se enfrentan a la pena de muerte, por delitos relacionados con las drogas. A menudo no hablan el idioma en que se llevan a cabo las actuaciones judiciales, no conocen las leyes en aplicación de las cuales se los acusa, no tienen acceso suficiente a asistencia y apoyo letrados y pueden ser obligados a firmar confesiones⁶¹. Muchas mujeres en todo el mundo se encuentran actualmente en prisión o han sido condenadas por delitos relacionados con las drogas⁶², en muchos casos por haberlas transportado (como mulas)⁶³, haber desempeñado un papel secundario en la comisión de estos delitos⁶⁴ o haber realizado tareas de poco nivel y riesgo elevado⁶⁵, a menudo a petición de sus parejas⁶⁶. En todo el mundo las mujeres están encarceladas por este delito más que por cualquier otro. Por ejemplo, entre el 60% y el 80% de las reclusas en los países de América Latina fueron condenadas por

⁵² A/HRC/19/60, párr. 66; A/67/303, párr. 47; y A/HRC/34/50, párr. 32.

⁵³ CCPR/C/TKM/CO/2, párr. 40; véase también CCPR/C/KOR/CO/4, párrs. 44 y 45; y A/HRC/35/4, párrs. 6 y 7, 42, 45 y 65.

⁵⁴ ILF, “Effects of mass incarceration”.

⁵⁵ CEDAW/C/GBR/CO/7, párr. 54.

⁵⁶ Comunicación de la UNODC.

⁵⁷ CEDAW/C/UK/CO/6, párr. 266.

⁵⁸ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 33, párr. 47.

⁵⁹ CEDAW/C/YEM/CO/6, párr. 42.

⁶⁰ A/66/265, párr. 42.

⁶¹ A/70/304, párr. 77.

⁶² Comunicación del consorcio de ONG formado por el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC), la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

⁶³ CEDAW/C/BRA/CO/7 y Corr.1, párr. 32.

⁶⁴ Comunicación de la Misión Permanente de Chile en Ginebra.

⁶⁵ WOLA y otros, *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma de políticas en América Latina y el Caribe*. Puede consultarse en https://www.wola.org/wp-content/uploads/2016/06/Guide-WomenDrugsIncarceration-Spanish_WEB.pdf; y Fundaciones de la Sociedad Abierta, “For women swept up in the drug trade, legal help that starts early”, 22 de junio de 2016. Puede consultarse en <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/women-swept-drug-trade-legal-help-starts-early>.

⁶⁶ CEDAW/C/BRA/CO/7 y Corr.1, párr. 32; comunicación del consorcio de ONG formado por el IDPC, la WOLA y el CELS.

delitos relacionados con las drogas⁶⁷. En un país concreto, el 77% de las reclusas estaban en prisión por delitos relacionados con las drogas, en comparación con el 33,5% de los reclusos⁶⁸. Como las mujeres que cometen delitos relacionados con las drogas relativamente menores no suelen ofrecer “ayuda significativa” a la fiscalía, tienen menos posibilidades de conseguir acuerdos de transacciones penales, a diferencia de los autores de delitos más graves que pueden reducir o eludir su condena gracias a estos acuerdos⁶⁹. El papel de las mujeres en los delitos relacionados con las drogas puede también explicar, cuando se vincula con otros factores como la necesidad de llegar a fin de mes y de ocuparse de sus familias, por qué estas leyes tienen un efecto desproporcionadamente alto en las mujeres y, en última instancia, dan lugar a su encarcelación excesiva. Ello es también pertinente respecto de los miembros de minorías étnicas, “en particular los que son pobres y viven en comunidades marginadas”, que pueden ser “especialmente objeto de la discriminación en el contexto de la lucha contra las drogas”⁷⁰. La imposición de condenas mínimas obligatorias por delitos relacionados con las drogas y las leyes implacables contra la delincuencia, como las relativas a la reincidencia, también contribuyen a que las minorías raciales y étnicas sean encarceladas de manera excesiva⁷¹.

B. Discriminación en la práctica

1. Efectos de la pobreza

14. La tasa de encarcelamiento de personas que viven en la pobreza es extremadamente alta⁷² y la pobreza es, en todas las etapas del sistema de justicia penal, un importante factor que contribuye al encarcelamiento. En primer lugar, las personas que viven en la pobreza suelen tener más contacto con la policía, que las somete a un control más estricto, ya que pasan más tiempo en la calle, en los mercados y en el transporte público⁷³, por lo que tienen más probabilidades de ingresar en el sistema de justicia penal y ser detenidas que las personas que no viven en la pobreza.

15. Si son acusadas de un delito, las personas que viven en la pobreza tienen también más probabilidades de ingresar y permanecer en prisión preventiva y ser sancionadas con una pena privativa de libertad. A menudo estas personas no disponen de dinero para contratar a un abogado⁷⁴, hacer frente a las cantidades exorbitadas que se fijan para la fianza o, en los casos en que el sistema de justicia sea corrupto, pagar sobornos para que se les conceda la fianza. En la fase de instrucción, es probable que las personas que viven en la pobreza no dispongan de medios suficientes para hacer frente al gravoso proceso de reunir pruebas de descargo o atenuantes o de obtener testimonios de expertos⁷⁵. Por lo que respecta a la imposición de penas, aun en el caso de ser sancionadas con una multa las personas que viven en la pobreza tienen mayores probabilidades de no poder pagarla, lo que tiene por consecuencia última su encarcelación. Se ha informado de que, en determinados contextos, más del 30% de las mujeres que ingresan en prisión lo hacen por no haber pagado una multa⁷⁶. Esta situación podría corregirse si se garantizara que los tribunales tuvieran en cuenta la situación económica de la persona al imponer multas y si el impago de una multa se castigara con trabajos comunitarios en vez de con la privación de libertad⁷⁷.

⁶⁷ A/HRC/30/65, párr. 52.

⁶⁸ A/68/340, párr. 26.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ A/HRC/30/65, párr. 51.

⁷¹ CERD/C/USA/CO/7-9, párr. 20; y NATSILS, “Senate Legal and Constitutional Affairs Committee inquiry into justice reinvestment in Australia”, marzo de 2013.

⁷² A/67/278, párr. 48.

⁷³ Comunicación de la Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ A/67/278, párr. 74.

⁷⁶ Comunicación de Aboriginal Legal Service of Western Australia.

⁷⁷ Comunicación del Gobierno de Irlanda.

2. Parcialidad en la administración de justicia

16. Los agentes de policía, los funcionarios de los tribunales y el personal de otros sectores de la justicia suelen reflejar la actitud discriminatoria de la sociedad en su conjunto y pueden no estar bien preparados para llevar a cabo su misión sin discriminación ni parcialidad⁷⁸, lo que refuerza la vulnerabilidad de ciertos grupos y contribuye a su excesiva encarcelación. La parcialidad en la actuación policial o en la aplicación de la ley tiene como consecuencia que un número desproporcionadamente alto de personas pertenecientes a ciertos grupos vulnerables entren en contacto con la administración de justicia y puedan ser detenidas. Si un número desproporcionado de personas pertenecientes a un grupo específico se encuentran en contacto con la policía a raíz de un acto de discriminación, estarán representadas de manera igualmente desproporcionada a lo largo del proceso judicial aunque todas las demás fases del proceso transcurran de manera imparcial⁷⁹.

17. Según los informes, las personas que pertenecen a una minoría étnica, como los afrodescendientes y los romaníes, tienen más probabilidades de ser paradas por la policía, registradas, sometidas a maltrato durante la actuación policial y posteriormente arrestadas⁸⁰. En ocasiones, los niños son de manera desproporcionada el objetivo de la policía y son detenidos y encarcelados por el solo hecho de que su apariencia, es decir, su forma de vestir o los tatuajes o símbolos que puedan llevar, los hace sospechosos de formar parte de una mara⁸¹. Según la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, se detiene, retiene y encarcela a un número desproporcionado de personas que viven en la pobreza porque los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley suelen considerar que la pobreza es un indicador de delincuencia⁸².

18. La parcialidad en el sistema judicial también agrava el recurso excesivo a la privación de libertad de grupos con una mayor vulnerabilidad y da lugar a que determinados grupos étnicos o indígenas estén excesivamente representados entre la población penitenciaria⁸³. Los miembros de las minorías pueden permanecer en prisión preventiva durante períodos más frecuentes o más prolongados debido, en parte, a las actitudes discriminatorias de los fiscales, los jueces o incluso los abogados asignados a su defensa⁸⁴. En muchos casos, las mujeres son objeto de prejuicios y estereotipos nocivos por parte de los funcionarios del sistema de justicia penal y se les suele imponer una mayor carga de la prueba que a los hombres⁸⁵. La parcialidad en el sistema de justicia también tiene repercusiones en la imposición de penas. Los miembros de las minorías y de los pueblos indígenas suelen tener una mayor probabilidad de recibir penas de prisión de más larga duración⁸⁶. En muchos contextos, los afrodescendientes reciben penas más duras que los blancos⁸⁷, y el número de jóvenes pertenecientes a minorías condenados a cadena perpetua es desproporcionado⁸⁸.

19. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial expresó su preocupación por el hecho de que no se enjuiciaran ni sancionaran las contravenciones de la prohibición de la discriminación racial cometidas por agentes del orden⁸⁹. Calificar estas contravenciones de faltas, a pesar de que pueden dar lugar a la encarcelación excesiva de grupos con una mayor vulnerabilidad, no transmite el mensaje adecuado a los agentes del orden.

⁷⁸ A/67/278, párr. 45.

⁷⁹ A/70/212, párr. 18.

⁸⁰ ACNUDH, *Moving Away from the Death Penalty: Arguments, Trends and Perspectives* (Nueva York, 2014), pág. 107; CERD/C/CAN/CO/19-20, párr. 11; CERD/C/RUS/CO/19, párr. 12; CERD/C/USA/CO/6, párr. 20; A/62/18, párr. 105; y A/70/212, párr. 21.

⁸¹ CRC/C/HND/CO/3, párr. 80.

⁸² A/67/278, párr. 48.

⁸³ A/62/18, párr. 454.

⁸⁴ A/70/212, párr. 30.

⁸⁵ Comunicación de la UNODC.

⁸⁶ A/70/212, párr. 53.

⁸⁷ ACNUDH, *Moving Away from the Death Penalty*, pág. 107; véase también la comunicación del Centro Internacional para Estudios Penitenciarios.

⁸⁸ CERD/C/USA/CO/7-9, párr. 20.

⁸⁹ CERD/C/AUT/CO/18-20, párr. 13.

3. Falta de acceso a la justicia

20. El acceso a la justicia de las personas recluidas o que pueden ser objeto de reclusión se ve a menudo obstaculizado por las políticas, las prácticas y la falta de recursos. El acceso insuficiente o inadecuado a un abogado, la falta de revisión judicial efectiva y el acceso limitado a la información inciden particularmente en determinados grupos y aumentan el riesgo de encarcelación excesiva.

21. El elemento crucial para garantizar un acceso adecuado a la justicia es que las personas cuyo derecho a la libertad pueda verse afectado dispongan de toda la información necesaria para impugnar su reclusión. Los migrantes, las personas pertenecientes a minorías indígenas o lingüísticas y los ciudadanos extranjeros a menudo desconocen sus derechos o no entienden los motivos de su detención, debido a las barreras lingüísticas y a la falta de intérpretes. Por ejemplo, es posible que personas pertenecientes a minorías lingüísticas no comparezcan ante los tribunales porque no han podido leer y entender las citaciones. Por consiguiente, corren el riesgo de que se dicte una orden de detención y reclusión en su contra⁹⁰. Los migrantes detenidos suelen desconocer su derecho a ponerse en contacto con un abogado⁹¹ o a impugnar la legalidad de su privación de libertad. En el caso de los ciudadanos extranjeros, su desconocimiento del sistema de justicia penal, agravado a veces por la denegación o la falta de disponibilidad de asistencia consular⁹², puede también contribuir a su excesiva encarcelación. En ocasiones, no se informa a los padres de que sus hijos han sido encarcelados por pequeñas faltas⁹³, lo que puede prolongar indebidamente la privación de libertad de los menores.

22. Aunque la falta de acceso o el acceso insuficiente a la asistencia letrada afecta a todas las personas que se enfrentan a la detención, aquellas con una mayor vulnerabilidad se ven particularmente afectadas, lo que contribuye a que sean encarceladas de manera excesiva. Los niños no suelen contar con asistencia judicial⁹⁴ y, cuando se les facilita, esta puede ser de baja calidad⁹⁵, por lo que pueden permanecer en detención preventiva durante largos períodos de tiempo⁹⁶. Los mecanismos de derechos humanos también han señalado las dificultades a que hacen frente las mujeres detenidas para acceder a asistencia jurídica y asistencia letrada gratuita⁹⁷. Las minorías no suelen ser conscientes de la disponibilidad de asistencia letrada o del modo de acceder a ella⁹⁸.

23. Un factor clave del acceso a la justicia es la posibilidad de acceder a un sistema adecuado de revisión judicial de la detención. Sin embargo, los solicitantes de asilo y los migrantes suelen encontrarse con que no existe una revisión judicial efectiva⁹⁹ o que solo tienen acceso a mecanismos de revisión que carecen de las debidas garantías procesales¹⁰⁰. En algunos contextos, los niños corren un mayor riesgo de ser objeto de encarcelación excesiva porque el sistema de justicia juvenil no funciona de manera eficaz, entre otras cosas por el número insuficiente de tribunales juveniles¹⁰¹ o de profesionales con formación especializada en justicia juvenil¹⁰².

4. Reclusión con fines de protección

24. La reclusión como medida de protección solo se aplica en relación con ciertos grupos específicos que tienen una mayor vulnerabilidad. Esta práctica afecta principalmente a niñas y mujeres, a las que se recluye con objeto de protegerlas de un peligro de violencia

⁹⁰ A/HRC/30/36, párr. 31.

⁹¹ ACNUDH, *Raoufi and others v. Greece*, intervención en calidad de tercero interesado.

⁹² CMW/C/URY/CO/1, párr. 25.

⁹³ CRC/C/GIN/CO/2, párr. 85 e).

⁹⁴ CRC/C/BFA/CO/3-4, párr. 76 b); y CRC/C/ZMB/CO/2-4, párr. 63 d).

⁹⁵ CRC/C/TUR/CO/2-3, párr. 66 b).

⁹⁶ CRC/C/BEN/CO/3-5, párr. 68.

⁹⁷ CEDAW/C/GRC/CO/7, párr. 34; y CEDAW/C/IRQ/CO/4-6, párr. 48 c).

⁹⁸ A/70/212, párr. 40.

⁹⁹ CEDAW/C/GRC/CO/7, párr. 34.

¹⁰⁰ CMW/C/BIH/CO/2, párr. 25.

¹⁰¹ CRC/C/DOM/CO/3-5, párr. 71 b).

¹⁰² CRC/C/TZA/CO/3-5, párr. 72 b); y CRC/C/BEN/CO/3-5, párr. 68.

grave, como los denominados crímenes de honor o la violencia de género¹⁰³. En algunos países se recurre a la reclusión con fines de protección en vez de ofrecer a las mujeres alojamiento y otros servicios adecuados¹⁰⁴. Es una práctica para la que generalmente no hay ningún fundamento jurídico y en la que no se observan las garantías procesales. Según el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria este tipo de reclusión constituye una privación de libertad discriminatoria¹⁰⁵.

5. Prisión preventiva

25. En todo el mundo, algunos grupos con una mayor vulnerabilidad tienden a estar excesivamente representados en la prisión preventiva¹⁰⁶. Esto se debe en gran parte a que no suelen reunir los requisitos para que se les apliquen alternativas a la privación de libertad. Por ejemplo, la mayoría de los ciudadanos extranjeros no cumplen las condiciones para obtener la libertad provisional porque no tienen la residencia permanente en el Estado en cuestión¹⁰⁷ y, como se ha señalado antes, las personas que viven en la pobreza no están en situación de depositar una fianza. A menudo, las mujeres son automáticamente enviadas a prisión preventiva a pesar de que, a nivel mundial, la mayoría de las detenidas no tienen antecedentes penales o están acusadas de haber cometido algún delito no violento¹⁰⁸. Además, en algunos contextos se opta sistemáticamente por la prisión preventiva para los niños¹⁰⁹.

26. El recurso excesivo a la prisión preventiva aumenta la vulnerabilidad de algunas personas y puede tener un efecto negativo en las etapas restantes del procedimiento penal y en cuanto a la condena definitiva de privación de libertad. De hecho, la prisión preventiva aumenta las probabilidades de que las personas que viven en la pobreza se declaren culpables o acepten un trato con la parte demandante, aunque las acusaciones en su contra sean injustas o infundadas, para que se las ponga en libertad más rápidamente¹¹⁰.

6. Falta de alternativas a la reclusión para las personas con una mayor vulnerabilidad

27. La falta o insuficiencia de alternativas a la reclusión afecta especialmente a ciertos grupos con una mayor vulnerabilidad y a menudo da lugar a reclusiones innecesarias o a una mayor tasa de encarcelamientos. Los miembros de las minorías tienen una mayor probabilidad de ser encarcelados en vez de que se les ofrezcan alternativas a la privación de libertad, como la libertad vigilada o la libertad condicional¹¹¹.

28. Además, si bien la privación de libertad siempre debe ser una medida de último recurso, especialmente en el caso de los niños, a menudo no hay alternativas disponibles¹¹² y, si las hay, raramente se recurre a ellas¹¹³ o no se aplican con efectividad¹¹⁴. Cuando las alternativas a la privación de libertad no son efectivas y los mismos niños comparecen de nuevo ante los tribunales, los jueces pueden verse alentados a recurrir a la encarcelación. Las alternativas a la privación de libertad también parecen soslayarse con frecuencia por lo que respecta a las mujeres. A pesar de que los delitos cometidos por la mayoría de las mujeres no son violentos, se les siguen imponiendo penas privativas de libertad. La disponibilidad limitada de programas de alternativas a la privación de libertad en zonas remotas afecta particularmente a las personas que viven en dichas zonas, que acaban siendo condenadas a una pena privativa de libertad en tanto que, por el mismo delito, las personas

¹⁰³ A/HRC/27/48, párr. 78; A/HRC/31/57, párr. 24; y A/68/340, párr. 21.

¹⁰⁴ Comunicación de la UNODC.

¹⁰⁵ A/HRC/27/48, párr. 79.

¹⁰⁶ A/70/212, párr. 29.

¹⁰⁷ CERD/C/AUT/CO/18-20, párr. 13.

¹⁰⁸ A/HRC/31/57, párr. 20.

¹⁰⁹ CRC/C/HND/CO/3, párr. 80.

¹¹⁰ A/67/278, párr. 49.

¹¹¹ A/70/212, párr. 53; ACNUDH, *Moving Away from the Death Penalty*, pág. 107.

¹¹² CRC/C/STP/CO/2-4, párr. 60 c).

¹¹³ CRC/C/KHM/CO/2, párr. 76 c).

¹¹⁴ CRC/C/BRA/CO/2-4, párr. 87; CRC/C/HND/CO/3, párr. 80 a); y CRC/C/AZE/CO/3-4, para. 75 e).

que viven en zonas urbanas pueden ser condenadas a una pena no privativa de libertad¹¹⁵. En algunos contextos, este problema afecta principalmente a las personas que pertenecen a comunidades indígenas. Los reclusos de más edad también tienen menos acceso a las alternativas a la privación de libertad, ya que les resulta difícil cumplir las condiciones para la puesta en libertad anticipada, como la de encontrar un trabajo¹¹⁶ después de la puesta en libertad o la de asistir a cursos obligatorios.

7. Detención administrativa

29. Las políticas que disponen la detención automática y sistemática de los migrantes en situación irregular y de los solicitantes de asilo, incluidas las familias y los niños, así como las prácticas que dan lugar a ello¹¹⁷, tienen como resultado la encarcelación excesiva de estas personas. La detención inicial suele ir seguida de largos períodos de detención administrativa¹¹⁸. Estas prácticas afectan especialmente a los solicitantes de asilo, que a menudo son reclusos durante todo el procedimiento, desde su llegada hasta su expulsión, si sus solicitudes de asilo son rechazadas¹¹⁹.

30. Habida cuenta del gran número de migrantes y solicitantes de asilo reclusos, el número limitado de lugares separados de detención para ellos¹²⁰ ha llevado a que los detenidos administrativos sean reclusos junto con presos comunes acusados de haber cometido un delito o condenados por ello¹²¹. Por lo tanto, la detención generalizada y sistemática de migrantes y solicitantes de asilo no solo tiene como consecuencia su encarcelación excesiva, sino que también contribuye al hacinamiento en los centros de detención vinculados con el sistema de justicia penal.

III. Consecuencias del hacinamiento en las prisiones y del recurso excesivo a la privación de libertad en las personas con una mayor vulnerabilidad

A. Condiciones de reclusión deficientes e inadecuadas

31. Una de las principales consecuencias que el hacinamiento carcelario y el recurso excesivo a la privación de libertad tiene en las personas con una mayor vulnerabilidad es que las expone de manera desproporcionada a condiciones de reclusión deficientes e inadecuadas. Esas condiciones incluyen situaciones en las que no se realizan actividades fuera de las celdas, hay poca luz natural y mala ventilación, temperaturas extremas, malas condiciones de higiene y saneamiento, e infestación de insectos y gusanos¹²². Los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos han determinado que el hacinamiento, que da lugar a situaciones en que los detenidos deben vivir durante períodos prolongados de tiempo en condiciones materiales deplorables que no son aptas para una existencia humana y digna¹²³, vulnera la prohibición de la tortura. Además, como consecuencia de la falta de espacio que resulta del hacinamiento, las personas en prisión preventiva pueden estar alojadas con reclusos condenados, en contravención de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)¹²⁴.

¹¹⁵ Comunicación de NATSILS.

¹¹⁶ Comunicación de PRI.

¹¹⁷ CAT/C/AUS/CO/3, párr. 11; CAT/C/GRC/CO/5-6, párr. 20; y CMW/C/TUR/CO/1, párr. 47 a).

¹¹⁸ CAT/C/GRC/CO/5-6, párr. 20.

¹¹⁹ CERD/C/AUT/CO/17, párr. 17; CERD/C/SEN/CO/16-18, párr. 18; CERD/C/JPN/CO/7-9, párr. 23; CAT/C/LTU/CO/3, párr. 17; y CERD/C/EGY/CO/17-22, párr. 25.

¹²⁰ CMW/C/ECU/CO/1, párr. 23.

¹²¹ CMW/C/SEN/CO/2-3, párr. 26 c); CMW/C/SEN/CO/16-18, párr. 18; CMW/C/MRT/CO/1, párr. 34; y CMW/C/TLS/CO/1, párr. 31.

¹²² A/HRC/30/19, párrs. 16 y 19.

¹²³ *Ibid.*, párr. 16.

¹²⁴ Resolución 70/175 de la Asamblea General, anexo, regla 11 b).

32. El hacinamiento carcelario agrava las ya difíciles condiciones tanto de los reclusos como de las personas que trabajan en los lugares de reclusión. Además, en algunos casos la falta de recursos hace que los niños estén reclusos con adultos en instalaciones pensadas para estos. Los reclusos de más edad y las personas con discapacidad también se ven particularmente afectados por el hacinamiento carcelario. Las personas con discapacidad a menudo están reclusas en entornos con zonas inaccesibles para ellas¹²⁵. Como consecuencia del hacinamiento, no se dispone de celdas situadas en la planta baja ni de camas a nivel del suelo y los recursos para adaptar las instalaciones, por ejemplo con duchas para las personas con necesidades especiales, y para proporcionar la atención sanitaria especializada que estas personas necesitan son insuficientes¹²⁶.

33. La detención de migrantes y la ausencia de condiciones de detención adecuadas, entre otras cosas por lo que respecta al espacio, la alimentación, el agua y el saneamiento, han sido motivo de preocupación¹²⁷. El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria estimó que la reclusión de migrantes o solicitantes de asilo por un período de hasta 18 meses, en peores condiciones que en las prisiones ordinarias, podía considerarse como una pena impuesta a una persona que no había cometido ningún delito, lo que constituiría una vulneración grave del principio de proporcionalidad y podía conferir a la privación de libertad carácter arbitrario¹²⁸.

34. Además, en muchos lugares de reclusión no hay suficiente personal femenino¹²⁹ o perteneciente a minorías¹³⁰, lo que repercute negativamente en las necesidades particulares de las reclusas¹³¹ y de los miembros de grupos minoritarios. Esta situación se ve agravada por el hecho de que muchos centros de reclusión están pensados para acoger población masculina y no responden por tanto a las necesidades básicas de las reclusas. En algunos contextos, no se han tenido en cuenta las necesidades especiales de los niños pequeños que están reclusos junto con sus madres¹³². En otros casos, los niños no pueden estar con sus madres debido a la falta de espacio en las dependencias para madres y bebés o a condiciones inadecuadas de hacinamiento, lo que tiene consecuencias negativas para el desarrollo del niño.

B. Violencia y malos tratos

35. La violencia y el maltrato son consecuencias de situaciones en que los presos están reclusos en condiciones de hacinamiento y en que el personal penitenciario se ve obligado a trabajar en esas situaciones. Las condiciones deficientes e inadecuadas contribuyen a que las relaciones entre los reclusos y entre estos y el personal sean difíciles y tensas, lo que aumenta el peligro de malos tratos en los lugares de reclusión¹³³. Las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales encarceladas forman parte de las personas más expuestas a la violencia sexual por parte de otros reclusos¹³⁴, y las víctimas no suelen denunciar esos actos a las autoridades porque temen sufrir represalias y desconfían de los mecanismos de denuncia. Además, al intentar proteger a las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales encarceladas de la discriminación, los malos tratos y la violencia en las prisiones, las autoridades recurren con demasiada frecuencia al régimen de aislamiento, que se prolonga a veces durante semanas o incluso meses¹³⁵.

¹²⁵ A/68/295, párr. 45.

¹²⁶ Comunicación de PRI.

¹²⁷ A/HRC/31/35, párr. 40.

¹²⁸ A/HRC/27/48/Add.2, párr. 75.

¹²⁹ CAT/C/KHM/CO/2, párr. 19; Consejo de Europa, Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, informe sobre la visita del Comité a Hungría del 3 al 12 de abril de 2013, CPT/Inf (2014) 13, párr. 53.

¹³⁰ Consejo de Europa, CPT/Inf (2014) 13, párr. 53.

¹³¹ *Ibid.*

¹³² CAT/C/KEN/CO/2, párr. 12; CAT/C/RWA/CO/1, párr. 19; y CAT/OP/MEX/1, párr. 187.

¹³³ CAT/OP/MDV/1, párr. 210.

¹³⁴ ACNUDH, *Living Free and Equal*, pág. 40.

¹³⁵ APT, nota al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la tortura, 4 de noviembre de 2015, pág. 5. Puede consultarse en www.apt.ch/content/files/UN/APT_Briefing%20Note%20to%20UNSRT_report_gender.pdf.

36. La Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías señaló que periódicamente se informaba a los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas acerca de las minorías que estaban siendo sometidas a un uso excesivo de la fuerza por la policía y a la tortura u otros malos tratos durante la detención, y si no se habían beneficiado de investigaciones prontas e imparciales¹³⁶.

37. Los migrantes detenidos suelen sufrir violencia, incluso violencia sexual, y experimentar un empeoramiento de su salud física y mental¹³⁷. El problema de la violencia y los malos tratos que sufren las personas con una mayor vulnerabilidad también se debe a que no se separa a los detenidos en espera de juicio de otros detenidos¹³⁸, a los adultos de los niños¹³⁹ ni a los hombres de las mujeres¹⁴⁰. El recurso excesivo a la privación de libertad y las consiguientes condiciones de hacinamiento son una carga para los centros de reclusión y dificultan la provisión de recintos separados. Se ha señalado que la no provisión de alojamiento seguro y separado ha dado lugar a situaciones de explotación y violencia sexual¹⁴¹.

C. Falta de acceso a servicios adecuados de atención médica

38. Varios órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas y regionales han puesto de relieve las repercusiones negativas del hacinamiento carcelario en la salud de los reclusos. Estos órganos han señalado una serie de cuestiones, como la negación¹⁴² o la insuficiencia del acceso a tratamiento médico¹⁴³, la falta de servicios de salud mental¹⁴⁴, la falta de profesionales de la salud en los lugares de reclusión¹⁴⁵ y la no aplicación de programas eficaces de reducción de daños y tratamiento de la drogodependencia¹⁴⁶. El recurso excesivo a la privación de libertad y el hacinamiento carcelario a menudo conllevan una falta de acceso a servicios de salud adecuados y debidamente adaptados a los reclusos con necesidades específicas de atención de la salud; y cuando esos servicios existen, es frecuente que no tengan capacidad suficiente y que sean inadecuados.

39. También se ha considerado que el hacinamiento es una de las principales causas de que se contraigan enfermedades evitables¹⁴⁷. El Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental observó la relación entre el hacinamiento y la propagación de enfermedades infecciosas y transmisibles como la tuberculosis¹⁴⁸ y la hepatitis C¹⁴⁹. Los centros de reclusión hacinados y sobrecargados pueden también conllevar un empeoramiento y una mala gestión de los problemas de salud existentes, así como un aumento del riesgo de suicidios y autolesiones.

¹³⁶ A/70/212, párr. 25.

¹³⁷ A/HRC/31/35, párr. 40; véase también ACNUDH, *Raoufi and others v. Greece*.

¹³⁸ CAT/C/GAB/CO/1, párr. 17; CAT/C/MUS/CO/3, párr. 14; CAT/C/LKA/CO/3-4, párr. 14; y CCPR/C/MOZ/CO/1, párr. 14.

¹³⁹ E/C.12/LKA/CO/2-4, párr. 32; Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Informe del Comité para la Prevención de la Tortura en África sobre su misión de promoción a Mauritania, 26 de marzo a 1 de abril de 2012, párr. 19. Puede consultarse en www.achpr.org/files/sessions/12th-eo/mission-reports/promotion_mission-2012/mission_report_mauritania_cpta_eng.pdf; CAT/C/BLR/CO/4, párr. 19; y CAT/C/SYR/CO/1, párr. 30.

¹⁴⁰ CAT/C/KHM/CO/2, párr. 19; CCPR/C/BDI/CO/2 y Corr.1, párr. 18.

¹⁴¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay*, sentencia de 2 de septiembre de 2004, párr. 175; CAT/C/BOL/CO/2, párr. 18; y A/HRC/28/68, párr. 58.

¹⁴² A/HRC/22/53/Add.2, párr. 66.

¹⁴³ CEDAW/C/GRC/CO/7, párr. 34; CAT/C/BLR/CO/4, párr. 19; CAT/C/ECU/CO/3, párr. 24; CAT/C/GAB/CO/1, párr. 17; y CAT/C/LKA/CO/3-4, párr. 14.

¹⁴⁴ A/HRC/23/41/Add.2, párr. 40; y CAT/C/AUS/CO/4-5, párr. 11.

¹⁴⁵ CAT/C/GRC/CO/5-6, párr. 14; y CAT/C/PER/CO/5-6, párr. 10.

¹⁴⁶ A/65/255, párr. 29.

¹⁴⁷ A/HRC/25/60/Add.1, párr. 54; véase también Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, informe sobre la misión a Mauritania, párr. 76. Puede consultarse en www.achpr.org/files/sessions/12th-eo/mission-reports/promotion_mission-2012/mission_report_mauritania_cpta_eng.pdf.

¹⁴⁸ A/HRC/23/41/Add.1, párr. 43.

¹⁴⁹ A/65/255, párr. 29.

40. En muchos casos, los reclusos con discapacidad psicosocial no están separados de los demás reclusos y no se tienen en cuenta sus necesidades, o al menos no de manera suficiente¹⁵⁰. El hacinamiento carcelario y otras condiciones de detención conexas pueden también agravar enfermedades mentales preexistentes y dar lugar a la aparición de discapacidades psicosociales. Asimismo, las personas con una mayor vulnerabilidad corren peligro de necesitar servicios de salud mental mientras están recluidas debido a diversos factores, entre ellos la discriminación y los malos tratos, el aislamiento debido a su nacionalidad, raza, origen étnico o descendencia, enfermedades en fase terminal, su edad o haber sido condenadas a la pena de muerte¹⁵¹.

41. La falta de acceso a alimentación y servicios sanitarios adecuados¹⁵², en particular servicios prenatales para mujeres embarazadas, es motivo de preocupación para las reclusas. El Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes puso de relieve casos en los que no se había realizado ninguna asignación presupuestaria adicional para alimentación complementaria destinada a mujeres embarazadas o lactantes¹⁵³. Las necesidades sanitarias de las mujeres y las niñas reclusas se pueden ignorar con facilidad¹⁵⁴ y las necesidades de las mujeres y niñas embarazadas, así como de las madres lactantes, requieren una atención particular¹⁵⁵.

D. Servicios de formación, educativos o religiosos insuficientes o inadecuados

42. El Relator Especial sobre el derecho a la educación recalcó que el hacinamiento carcelario imponía una carga sobre los recursos disponibles, puesto que la demanda superaba los servicios y el personal disponibles¹⁵⁶. En las situaciones de hacinamiento es habitual que los reclusos permanezcan hacinados en celdas hasta 23 horas al día con escasas posibilidades de realizar actividades fuera de ellas¹⁵⁷ y sin programas de rehabilitación ni posibilidades de cursar estudios o programas de capacitación y formación profesional¹⁵⁸, lo que dificulta la rehabilitación de aquellos reclusos que ya hacen frente a una discriminación intersectorial. El Relator Especial también destacó que las personas con discapacidades y dificultades de aprendizaje se veían más expuestas al estigma y la discriminación a causa de los sistemas penales, que sistemáticamente no reconocían, entendían ni apoyaban sus necesidades concretas. Hizo hincapié en que era necesario entender mejor sus necesidades complejas y sumamente diversas¹⁵⁹, aunque ello resultaba difícil cuando había un gran número de reclusos y el personal no disponía de los recursos necesarios para centrarse en las necesidades de cada uno de ellos.

43. Como el hacinamiento tiene efectos negativos en todos los aspectos de la reclusión, también repercute negativamente en la libertad de religión o de creencias de los reclusos¹⁶⁰. Si bien todas las personas privadas de libertad siguen disfrutando del derecho a la libertad de religión o de creencias, la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias observó restricciones indebidas a la posibilidad de celebrar oraciones colectivas, la falta de

¹⁵⁰ CAT/OP/HND/1, párr. 191.

¹⁵¹ UNODC, *Manual sobre los reclusos con necesidades especiales* (Nueva York, 2009), pág. 18.

¹⁵² A/HRC/25/60/Add.1, párr. 85.

¹⁵³ *Ibid.*, párr. 66.

¹⁵⁴ CEDAW/C/BRA/CO/7 y Corr.1, párr. 32; y Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, informe sobre la misión a Etiopía para el control de las prisiones y las condiciones de reclusión, 15 a 29 de marzo de 2004, párr. 33. Puede consultarse en www.achpr.org/files/sessions/37th/mission-reports/ethiopia/misrep_specmec_priso_ethopia_2004_eng.pdf.

¹⁵⁵ CEDAW/C/BRA/CO/7 y Corr.1, párrs. 32 y 33.

¹⁵⁶ A/HRC/11/8, párr. 12.

¹⁵⁷ Consejo de Europa, Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, séptimo informe general sobre las actividades del Comité para el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1996, CPT/Inf (97) 10, párr. 13.

¹⁵⁸ A/HRC/30/19, párr. 24.

¹⁵⁹ A/HRC/11/8, párrs. 35 y 36.

¹⁶⁰ A/HRC/30/19, párr. 26.

disponibilidad de escrituras religiosas y problemas relativos a la idoneidad de las comidas para miembros de distintos grupos confesionales¹⁶¹.

44. La Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías observó que las minorías que se encontraban en prisión preventiva o reclusas después de su condena solían ser objeto de discriminación, ya fuera porque recibían un trato y unas condiciones peores que las de otros reclusos o porque las autoridades no respetaban normas importantes en relación con las prácticas culturales y religiosas, los requisitos alimentarios, las relaciones familiares y la necesidad de servicios de interpretación¹⁶². La Relatora Especial señaló asimismo que el hecho de que no se atendieran las necesidades especiales de un recluso perteneciente a un grupo minoritario que cumpliera condena podía causarle tanto sufrimiento adicional, en comparación con el de un recluso no perteneciente a una minoría que se encontrara en una situación equivalente, que el castigo llegara a ser discriminatorio¹⁶³.

E. Duración excesiva de la reclusión

45. Como se ha mencionado, la falta de acceso a la justicia, que incluye un asesoramiento jurídico y una representación letrada adecuados, la revisión judicial, juicios imparciales y la imposición de penas apropiadas, contribuye a la encarcelación excesiva de personas con una mayor vulnerabilidad. A su vez, la encarcelación excesiva y el hacinamiento carcelario, así como el elevado número de reclusos que como consecuencia de ello solicitan asistencia jurídica y acceso a la justicia, se suman a las dificultades a que hacen frente las personas con una mayor vulnerabilidad para acceder a la justicia y aumentan el riesgo que corren de ser objeto de prolongados períodos de reclusión, incluida la prisión preventiva. El hacinamiento puede tener consecuencias graves para los presos preventivos, puesto que el acceso a la representación letrada es más difícil cuando el cliente está detenido, en particular si se encuentra en un lugar alejado de las oficinas de su abogado o si el personal está sobrecargado y limita las oportunidades de que los abogados se entrevisten con sus clientes. También puede ocurrir que no haya personal o vehículos suficientes para acompañar a las personas en prisión preventiva a las comparecencias judiciales, lo que puede repercutir negativamente en el avance de su caso.

46. Varios mecanismos de derechos humanos han expresado preocupación por la duración excesiva de la detención de migrantes¹⁶⁴ y por la falta de garantías procesales en relación con las decisiones sobre la detención, entre otras el acceso limitado a la información y la asistencia jurídica o los servicios consulares, así como servicios de interpretación escasos o no profesionales¹⁶⁵. La presión sobre los recursos que resulta de la encarcelación excesiva y del hacinamiento hace que sea aún más difícil para las autoridades resolver estos problemas y mejorar el acceso a la justicia de los ciudadanos extranjeros que son objeto de una detención administrativa o que están en el sistema de justicia penal.

IV. Conclusiones y recomendaciones

47. Los Estados deben adoptar medidas para proteger los derechos humanos de todas las personas reclusas, y deben prestar una atención particular a las dificultades adicionales que enfrentan las personas con una mayor vulnerabilidad en situaciones de privación de libertad, en particular como consecuencia del recurso excesivo a la privación de libertad y el hacinamiento.

48. Los Estados también deben velar por que quienes trabajan en la administración de justicia reciban una capacitación adecuada en materia de derechos humanos que les permita conocer mejor y prevenir los prejuicios y sesgos que pueden

¹⁶¹ A/60/399, párrs. 70 y 73; A/HRC/4/21/Add.1, párrs. 23 y 58 a 60; y A/HRC/10/8/Add.2, párr. 53.

¹⁶² A/70/212, párr. 54.

¹⁶³ *Ibid.*, párr. 57.

¹⁶⁴ CMW/C/CHL/CO/1, párr. 26; A/HRC/20/24, párr. 21; CEDAW/C/MYS/CO/2, párr. 27; y A/HRC/7/4, párr. 46.

¹⁶⁵ CMW/C/BIH/CO/2, párrs. 25 a 27; y A/HRC/23/46/Add.4, párr. 54.

dar lugar a la encarcelación excesiva de personas con una mayor vulnerabilidad y conducir a situaciones de hacinamiento.

49. Los Estados deben velar por que todos los reclusos, incluidos aquellos con una mayor vulnerabilidad, disfruten plenamente de su derecho a impugnar su reclusión y a recibir asistencia letrada. Asimismo, deben asegurarse de que los mecanismos de supervisión y denuncia independientes respondan a las situaciones y necesidades concretas de las personas con una mayor vulnerabilidad encarceladas.

50. Los Estados deben tomar todas las medidas necesarias, teniendo plenamente en cuenta las normas y reglas internacionales, en particular las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), 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) y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), para asegurar que se preste una atención particular a las condiciones de reclusión y al trato de los reclusos con mayores vulnerabilidades, entre otras cosas en relación con el acceso a servicios de asistencia médica apropiados, servicios de interpretación y alimentación, ropa y condiciones de higiene adecuadas. También debe garantizarse el respeto de sus necesidades religiosas, culturales y educativas. Debe proporcionárseles espacio vital suficiente durante la reclusión, así como oportunidades de practicar ejercicio al aire libre, y debe prestarse una atención particular a las necesidades y las condiciones de reclusión de las personas con discapacidad.

51. Asimismo, los Estados deben establecer servicios de rehabilitación efectivos que tengan en cuenta las circunstancias específicas de las personas con una mayor vulnerabilidad y prestar más atención al desarrollo de alternativas a la privación de libertad.

52. Al informar sobre los progresos realizados en el cumplimiento de los compromisos asumidos con arreglo a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹⁶⁶, los Estados deben tener en cuenta las causas y los efectos del recurso excesivo a la privación de libertad y el hacinamiento en relación con la no discriminación y las personas con una mayor vulnerabilidad ante la administración de justicia. En particular, los Estados deben prestar específicamente atención a la aplicación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 10, y más concretamente a la meta 10.3, que tiene por objeto “garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto”¹⁶⁷. También debe tenerse plenamente en cuenta la aplicación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 que, en la meta 16.3, requiere a los Estados que garanticen la igualdad de acceso a la justicia para todos, mientras que en la meta 16.b les requiere que promuevan y apliquen leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

53. A fin de aplicar las recomendaciones que figuran más arriba y de comprender mejor las causas y los efectos del recurso excesivo a la privación de libertad y el hacinamiento en las prisiones en relación con la no discriminación y las personas con una mayor vulnerabilidad ante la administración de justicia, los Estados deben reunir datos actualizados, completos, desglosados y transparentes sobre las personas con una mayor vulnerabilidad privadas de libertad.

54. Esos datos deben incluir el número de reclusos pertenecientes a distintos grupos de personas con una mayor vulnerabilidad; la duración de la reclusión, por grupo de personas con una mayor vulnerabilidad; las condiciones de reclusión de los grupos de personas con una mayor vulnerabilidad; el idioma que utilizan los reclusos; y otros factores que tengan que ver con las características individuales de los reclusos con una mayor vulnerabilidad. Los datos deben desglosarse por delito o, en el caso de detenciones administrativas, por motivo de la detención; género y orientación sexual;

¹⁶⁶ Véase <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

¹⁶⁷ E/CN.3/2017/2, anexo III.

nacionalidad y situación migratoria; posición económica y social; y perfil de los abogados asignados para ofrecer asistencia.

55. Los Estados deberían utilizar los datos reunidos para analizar las posibilidades de que se produzca discriminación y para eliminar la discriminación existente, en la legislación y en la práctica; evaluar la eficacia de las disposiciones sobre la asistencia letrada; y mejorar el cumplimiento de las normas y las reglas internacionales de derechos humanos en la administración de justicia, entre ellas las relativas a la igualdad y la no discriminación. Estos datos también deberían contribuir a generar información destinada al público y a los encargados de formular políticas sobre los efectos negativos del recurso excesivo a la privación de libertad y el hacinamiento en las personas con una mayor vulnerabilidad, y a examinar la necesidad de impartir capacitación pertinente sobre derechos humanos a los agentes del orden, los funcionarios de prisiones y los funcionarios judiciales.
