La protección a la mujer embarazada privada de libertad: estándares internacionales

Por Matías Meza-Lopehandía

Equipo de trabajo: Nicolás Ramírez Barría

25/04/18

SSP114507 (es tarea de 114397)

I. Disposiciones generales

En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, la norma matriz en materia de privación de libertad se encuentra en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. Éste tratado internacional vigente y ratificado por Chile establece que toda persona privada de libertad a ser "tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano" (art. 10). La misma norma dispone la separación de reos condenados y procesados, la separación de menores y adultos y establece la finalidad resocializadora de la pena. Asimismo, el Pacto prohíbe la aplicación de la pena de muerte a mujeres en estado de gravidez. Análogas disposiciones se encuentran en la Convención Americana de Derechos Humanos (arts. 5 y 6).

II. Disposiciones específicas

Aparte de estas disposiciones genéricas sobre trato digno y la proscripción de ejecutar mujeres grávidas, estos instrumentos no contienen derechos u obligaciones específicas relativas a a mujeres embarazadas privadas de libertad. Ahora bien, existen instrumentos específicos relativos a la protección de las mujeres, tanto en el ámbito universal como en el interamericano. Los dos principales son la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 (CEDAW por sus siglas en inglés) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 1998 (conocida como Convención de Belém do Pará), respectivamente.

Por otra parte, existen también ciertos acuerdos internacionales relativos al trato que debe darse a las personas privadas de libertad. Sus disposiciones no son, en principio, formalmente obligatorias para los estados, pues no están contenidas en tratados internacionales, pero constituyen guías autorizadas en la materia. Los principales instrumentos de carácter general son, en el ámbito universal, las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos de 1955, actualizadas por la Asamblea General en 2015, conocidas como "Reglas Nelson Mandela"; y en el ámbito interamericano, los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, adoptados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2008 a modo de revisión de los estándares universales y regionales en la materia (BCN, 2017)[1].

1 Otras guías internacionales, adoptadas por la Asamblea General de Naciones Unidas son el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1978), los Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1982) y Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión (1988), Este último instrumento contiene una norma que autoriza las medidas especiales para mujeres embarazadas y lactantes (ppo. 5.2), la que más tarde será

Respecto de las mujeres privadas de libertad, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó en 2011 las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes, conocidas como Reglas de Bangkok. Éstas establecen las reglas mínimas para el tratamiento de mujeres detenidas o sometidas a medidas privativas o alternativas a medidas privativas de libertad, incluyendo un apartado específico sobre mujeres embarazadas privadas de libertad.

A continuación se revisa el modo en que estos instrumentos y sus organismos de control abordan la cuestión de las mujeres privadas de libertad embarazadas.

1. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

La problemática de las mujeres embrazadas privadas de libertad aparece solo de modo incidental en la CEDAW, cuya preocupación central es garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. En este sentido, cuando el tratado se refiere al acceso igualitario a la salud, se establece el deber estatal de garantizar servicios apropiados a la mujer embarazada, antes, durante y después del parto, incluyendo la alimentación adecuada durante la lactancia. Se trata de una disposición de aplicación general, por lo que ampara a aquellas mujeres que se encuentren privadas de libertad.

Por lo anterior, el Comité CEDAW, que vigila la implementación del instrumento homónimo, ha recomendado a los Estados, mantener estadísticas precisas sobre mujeres detenidas embarazadas y su acceso a servicios de salud (CEDAW, 2015). En este ámbito, ha manifestado su preocupación por la situación de las mujeres en prisión en Chile, particularmente respecto de su acceso a servicios de salud adecuados (CEDAW, 2012).

En su más reciente informe sobre el país, el Comité apuntó directamente a la situación de las mujeres privadas de libertad embarazadas, y a los riesgos que enfrentan por la falta de acceso a cuidados obstétricos y ginecológicos. Para abordar la situación, recomendó enfatizar el uso de medidas alternativas a la privación de libertad[2], y en general, evitar la prisión preventiva, además de asegurar el cuidado de salud adecuado para las embarazadas (CEDAW, 2018).

2. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer

Por su parte, la Convención de Belém, centrada en la erradicación de la violencia de género, considera a la mujer embarazada como persona en situación de vulnerabilidad, para efectos de cumplir con los deberes estatales establecidos en el capítulo III de la Convención. Entre aquellos, figura velar porque los funcionarios estatales se abstengan de violentar a las mujeres, adoptar las medidas para erradicar normas legales o sociales que perpetúen la violencia contra la mujer y fomentar la educación y capacitación del personal de administración de justicia (arts 7 y 9).

---

recogida en los Principios y Buenas Prácticas del sistema interamericano de 2008. En el ámbito europeo, la Recomendación Rec (2006)2 adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, establece que la autoridad debe autorizar a las reclusas embarazadas a dar a luz fuera del penal, proporcionando asistencia e infraestructura adecuada en caso que el bebé nazca en el penal (art. 34.3). Por su parte, la Recomendación Rec(2003)23 sobre el tratamiento de la prisión perpetua y otros prisioneros condenados a penas de larga duración, establece que el hecho de estar condenadas a una pena de larga duración, no puede ser obstáculo para que las madres privadas de libertad permanezcan con sus hijos menores (*young children)* (art. 30c)

2 El Manual sobre Reclusos con necesidades especiales, elaborado por la Oficina de Naciones Unidas contra al Droga y el Delito ha establecido como buena práctica la regulación uruguaya que establece el arresto domiciliario para mujeres embarazadas en sus últimos tres meses de embarazo y tres primeros meses de amamantamiento, salvo cuando estuvieren condenadas por delitos graves (UNODOC, 2011). En este mismo sentido apuntan las recomendaciones del Primer Seminario Regional sobre Protección de las Personas Privadas de Libertad, organizado por la CIDH. En dicha actividad, se identificó la señalada Ley de Humanización del Sistema Carcelario del Uruguay, como una buena práctica, en la medida en que dispone el arresto domiciliario para las mujeres embarazadas y lactantes privadas de libertad.

En su segundo informe de seguimiento, el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI, 2015), indicó su interés por conocer las políticas públicas relativas a mujeres privadas de libertad, pero hasta la fecha, no ha hecho recomendaciones específicas sobre la situación de mujeres privadas de libertad.

Por su parte, la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la CIDH, señaló en su Informe de 2011 señaló la particular importancia de la situación de las mujeres embarazadas privadas de libertad, y señaló la necesidad de abordar ese tema en estudios posteriores, que hasta la fecha no se han publicado.

3. Reglas Mandela

De acuerdo a las Reglas Mandela, las personas privadas de libertad tiene derecho a acceder a los mismos estándares de atención sanitaria que la población general, y deben tener acceso gratuito a los mismos (regla 24). En general, se establece la obligación de trasladar a los reclusos que requieran cuidados especiales a establecimientos especiales u hospitales civiles (regla 27).

Respecto de las mujeres embarazadas, existe una regla específica que regula la cuestión:

> En los establecimientos penitenciarios para mujeres habrá *instalaciones especiales* para el cuidado y tratamiento de las reclusas durante su embarazo, así como durante el parto e inmediatamente después. En la medida de lo posible, se procurará que el *parto tenga lugar en un hospital civil*. Si el niño nace en prisión, no se hará constar ese hecho en su partida de nacimiento (regla 28; énfasis añadido).

Como se aprecia, la regla contiene tres disposiciones. Las dos primeras son relativas a la mujer embarazada: (i) su tratamiento en instalaciones especiales; y (ii) la priorización del parto en hospital civil. La tercera disposición, es relativa al recién nacido, en tanto se prohíbe incluir la circunstancia de haber nacido en prisión en su registro civil. En esta materia, las reglas también disponen que la permanencia del niño en el recinto penitenciario con su madre o padre, debe basarse en el interés superior del niño, y en caso de permanencia, debe contarse con servicios médicos y de guardería adecuados (regla 29).

4. Principios y Buenas Prácticas en las Américas

En el ámbito interamericano, los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas también adoptan de un modo específico la cuestión de las mujeres embarazadas privadas de libertad.

A partir de la afirmación del principio de igualdad y no discriminación, este instrumento autoriza explícitamente la adopción de medidas especiales destinadas a proteger, entre otras, a las mujeres embarazadas y las madres lactantes (Principio II). En particular, el Principio X, referido a la salud, establece el derecho a acceder a los tratamientos médicos adecuados en forma gratuita. En relación con las mujeres privadas de libertad, establece derechos específicos en forma explícita:

> Las mujeres y las niñas privadas de libertad tendrán derecho de acceso a una atención médica especializada, que corresponda a sus características físicas y biológicas, y que responda adecuadamente a sus necesidades en materia de salud reproductiva. En particular, deberán contar con *atención médica ginecológica y pediátrica, antes, durante y después del parto*, el cual no deberá realizarse dentro de los lugares de privación de libertad, sino *en hospitales o establecimientos destinados para ello*. En el caso de que ello no fuere posible, no se registrará oficialmente que el nacimiento ocurrió al interior de un lugar de privación de libertad.

De esta manera, el estándar es básicamente el mismo que el establecido en las Reglas Mandela, aunque el énfasis en el parto en hospital civil es mayor, dado que la redacción de los Principios incluye una prohibición de parto en prisión, sujeta a excepciones, mientras que las Reglas

califican el mandato en tal sentido con la expresión “en la medida de lo posible”.

Adicionalmente, los Principios, al regular la cuestión del albergue, establecen explícitamente que éstos, además de satisfacer las condiciones generales de espacio, luz natural, ventilación y calefacción y condiciones de descanso nocturno, deben “tomar en cuenta las necesidades especiales de […] las mujeres embarazadas o madres lactantes” entre otras (Principio XII).

Finalmente, esta guía establece la necesidad de prohibir por ley en forma estricta, las sanciones de aislamiento respecto de mujeres embarazadas y de las que viven con sus hijos en la penitenciaría, entre otros.

5. Reglas de Bangkok

Como se indicó arriba, Naciones Unidas cuenta con un instrumento específico relativo al trato a las mujeres privadas de libertad, conocido como Reglas de Bangkok. Éste cuenta con disposiciones que regulan el trato que debe darse a aquellas que se encuentren embarazadas en un recinto carcelario.

En general, se establece que el régimen penitenciario debe ser flexible ante las necesidades de las mujeres embarazadas. Por lo mismo, se requiere que se establezcan programas adecuados para ellas (r. 42). En este sentido, la regla 48 exige que se asesore a las reclusas embarazadas y madres lactantes en materia de salud y dieta. Además, se establece el deber de suministrar “gratuitamente a las embarazadas, los bebes, los niños y las madres lactantes alimentación suficiente y puntual, en un entorno sano en que exista la posibilidad de realizar ejercicios físicos habituales’’ (r. 48) y se debe suministrar “toallas sanitarias gratuitas y el suministro permanente de agua para el cuidado personal de […] las embarazadas” (r. 5).

Por su parte, en materia de disciplina y sanciones, al igual que en sistema interamericano, se prohíben las sanciones de aislamiento o segregación respecto de mujeres embarazadas (r. 22). En el mismo sentido la regla 24, prohíbe la utilización de medios de coerción en el caso de aquellas que estén por dar a luz ni durante el parto ni en el periodo inmediatamente posterior.

Las necesidades especiales de las mujeres embarazadas deben considerarse en los programas de tratamiento especializado contra la drogodependencia (r. 15). En caso de mujeres que hayan quedado embrazadas producto de una violación intramuros, deben recibir apoyo médico y jurídico adecuado (r. 25.2). Las menores de edad embarazadas deben recibir asistencai médica especializada, dado el cartácter riesgoso de sus embarazos (r. 39).

En línea con las recomendaciones del CEDAW, las Reglas ponen relieve la necesidad de preferir medidas alternativas a la privación de libertad en mujeres embarazas y con niños a cargo, limitando su aplicación a casos límite, como condenas por delitos graves o violentos o si la mujer representa un peligro permanente para la sociedad. En estos casos, debe tenerse presente el interés superior del niño, y adoptar las disposiciones necesarias para resguardarlo (r. 64). Esta cuestión está incluida en el Preámbulo del instrumento, lo que refuerza su importancia:

> La Asamblea General […] 9. Pone de relieve que, al dictar sentencias o decidir medidas previas al juicio respecto de una mujer embarazada o de una persona que sea la fuente primaria o única de cuidados de un niño, se debería dar preferencia, de ser posible y apropiado, a medidas no privativas de la libertad, e imponer condenas que supongan privación de la libertad cuando se trate de delitos graves o violentos;

Bibliografía

BCN. (2017). Alternativas a la reclusión por razones humanitarias: derecho internacional y legislación extranjera. Elaborado por Matías Meza-Lopehandía G. y Christine Weidenslaufer von K. Disponible en: http://bcn.cl/24obz (abril, 2018).

CEDAW. (2012). Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptadas por el Comité en su 53º período de sesiones (1º a 19 de octubre de 2012). CEDAW/C/CHL/CO/5-6. Disponible en: http://bcn.cl/22rey (abril, 2018).

– (2015). Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia de 2015 . Disponible en: http://bcn.cl/24njz (abril, 2018).

– (2018). Concluding observations on the seventh periodic report of Chile. CEDAW/C/CHL/CO/7, 9 March 2018. Disponible en línea: http://bcn.cl/24nk8 (abril, 2018)

CIDH. (2011). Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas. Disponible en línea: http://bcn.cl/1omcp (abril, 2018).

Committee of Ministers of Europe. Recommendation Rec(2003)23 of the Committee of Ministers to member states on the management by prison administrations of life sentence and other long-term prisoners. Disponible en: http://bcn.cl/20ou7 (abril, 2018).

Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión de 1988. Disponible en: http://bcn.cl/1qvy4 (abril, 2018).

Convención Americana de Derechos Humanos de 1969. Disponible en: http://bcn.cl/24n1m (abril, 2018).

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979. Disponible en: http://bcn.cl/24n2z (abril, 2018).

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 1998. Disponible en: http://bcn.cl/24n2s (abril, 2018).

MESECVI. (2015). Segundo Informe de Seguimiento a la Implementación de las Recomendaciones del Comité de Expertas del MESECVI. Disponible: http://bcn.cl/24oar (abril, 2018).

OEA. (2015). Primer Seminario Regional sobre Protección de las Personas Privadas de Libertad. [html]. Disponible en: http://bcn.cl/24owt (abril, 2018).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. Disponible en: http://bcn.cl/1uyr9 (abril, 2018)

Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas de 2008. Disponible en: http://bcn.cl/1qvy8 (abril, 2018).

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) de 2011. Disponible en: http://bcn.cl/24q3u (abril, 2018)

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela). Disponible en: http://bcn.cl/24owu (abril, 2018).

UNODC. (2011). Manual sobre Reclusos con necesidades especiales. Disponible en: http://bcn.cl/20ot0 (abril, 2018).