

Reparar desigualdades

Guía para descubrir
las "Normas para la inserción
sociolaboral de las mujeres
privadas de libertad y liberadas"





PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

Edita



Con el apoyo de



Consorcio liderado por



Socios coordinadores



Participan más de 80 socios operativos y entidades colaboradoras de Europa y América Latina

Autor

Dr. Antonio Viedma Rojas

Diseño e ilustraciones

Producciones Pantuás

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleje la opinión de la Unión Europea.

Madrid, septiembre 2015

Presentación



La adecuación del modo en que se ejecuta la pena a las características específicas de las mujeres privadas de libertad y la mejora de sus condiciones de vida siguen siendo dos de los grandes retos pendientes de los sistemas penitenciarios, los sistemas judiciales y los servicios sociales de la mayoría de los países latinoamericanos. Invisibles para los responsables de estas instituciones, su situación y necesidades siguen siendo olvidadas sistemáticamente cuando éstos modifican leyes o reglamentos, cuando asignan recursos, cuando crean o modernizan instalaciones, cuando distribuyen el trabajo penitenciario, cuando ofertan educación y formación laboral o cuando planifican la intervención social dentro y fuera de los centros de privación de libertad. Este olvido sistemático produce graves desigualdades y discriminaciones entre varones y mujeres que deben ser reparadas con urgencia.

Las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), aprobadas en 2011, conformaron un marco global sobre el modo en que se debía ejecutar la pena de privación de libertad a las mujeres en todo el mundo. Con ilusión y humildad, tras un proceso participativo y colaborativo con los países latinoamericanos en el marco del Programa EUROsociAL II de la Unión Europea, los Socios Operativos la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB) y el Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (OIJJ) elaboraron y aprobaron en diciembre de 2015 cinco documentos concebidos con la intención de promover mejoras en varios campos relacionados con los procesos de inserción sociolaboral de las privadas y privados de libertad en la región. De todos ellos, los más afines a esta Guía son: el documento "Reglas Regionales para la inserción sociolaboral de las personas privadas de libertad y liberadas", donde se exponen líneas de acuerdo básico para que los responsables políticos de la región actúen en este campo; y, el documento de **"Normas para la inserción sociolaboral de las mujeres privadas de libertad y liberadas"**, creado específicamente para desarrollar y adecuar gran parte de las "Reglas de Bangkok" a las condiciones específicas de la región. La perspectiva global desde la que se abordan los procesos de inserción en las "Normas" permite que se puedan utilizar como una guía de actuación práctica.

Esta Guía ha sido concebida para descubrir los principales campos de actuación desarrollados en las "Normas". La propuesta de "Acciones que favorecen los procesos de inserción" que se enuncia en la Guía sintetiza el sentido que debe tomar la reparación de las desigualdades y la eliminación de las discriminaciones. En cada "Acción" hay una llamada a la reflexión y una exposición sintética de soluciones y orientaciones prácticas. Mejorar los procesos de inserción es una responsabilidad social compartida que nos involucra a todos. Pongamos en marcha acciones que nos permitan "Reparar desigualdades".

Las mujeres conforman un grupo con derechos y necesidades de atención específicas.

Aunque sean percibidas como un grupo minoritario, la presencia de mujeres privadas de libertad en los sistemas penitenciarios (5-12%) es muy importante. La adecuación de la ejecución penal a sus necesidades y características específicas supone un reto para la organización y gestión de los sistemas públicos involucrados en la ejecución penal. El número de centros en los que se alojan, su distribución territorial, las características y condiciones de seguridad, la intervención sobre los procesos de inserción, las comunicaciones son, entre otras muchas, cuestiones que deben ser estudiadas detenidamente antes de diseñar cualquier política pública que defina la actuación.

Los centros pequeños, distribuidos por todo el territorio, con un nivel de seguridad adecuado al peligro real que representen las mujeres para la sociedad, flexibles a la comunicación familiar y social, orientados al empoderamiento, la educación, la formación y la inserción socio-laboral se han mostrado como la mejor solución en los países cuyas políticas penitenciarias dan mejores resultados. Focalizar la intervención en las necesidades es la mejor manera de promover procesos de inserción socio-laboral exitosos. Utiliza las "Reglas de Bangkok" y las "Normas" como guía de actuación adecuadas.



1

¿Diferentes? Sí; pero,
**¿por qué desiguales
o discriminadas?**
¡Cerramos la brecha!



Para más información, consulte:
"Normas para la inserción sociolaboral de las
mujeres privadas de libertad y liberadas"
Normas 1 · 19 · 62 · 63



2

Si no conoce sus
necesidades, **¿cómo va
a mejorar su situación?**

Capacitar al personal penitenciario en la inclusión de la perspectiva de género es imprescindible para poder mejorar la vida de estas mujeres.

Todas las personas que trabajan con mujeres privadas de libertad (personal de seguridad, profesionales y directivos) deben recibir capacitación sobre la inclusión de la perspectiva de género y la defensa de los Derechos Humanos. Debe haber un cambio en el modelo de gestión basado en una adecuación y actualización permanente del currículum de los involucrados en la acción penitenciaria. El objetivo de esta capacitación entre los responsables de la seguridad y la intervención penitenciaria es convertirlos en agentes de cambio. Ellos también deberán trabajar para descubrir y acabar con las diferencias de género y promover la igualdad de derechos, la igualdad de acceso a los programas de intervención social y penitenciaria o a la igualdad de acceso a condiciones de vida, entre otras formas de desigualdad que se están produciendo. Esta formación se debe incluir en los procesos de capacitación iniciales y en los cursos de actualización de todos los que trabajan en el sistema. También se deben revisar la organización de la convivencia, los procesos de toma de decisiones y de clasificación para que no incluyan contenidos sexistas o discriminatorios hacia las mujeres. Es imposible transformar la vida de estas mujeres sin conocer sus necesidades, sus problemas y sus derechos.



Para más información, consulte:
"Normas para la inserción sociolaboral de
las mujeres privadas de libertad y liberadas"
Normas 4 · 5 · 7 · 24 · 26 · 29 · 33



3

Cuando ellas ingresan,
sus hijas e hijos quedan
desamparados.
**¡Debemos
protegerlos!**



Proteger los derechos de las hijas e hijos de las mujeres privadas de libertad dentro y fuera de los centros es una responsabilidad política y social ineludible.

Más de la mitad de las mujeres privadas de libertad son "jefas de hogar" y tienen hijas e hijos de corta edad a su cargo. Esta situación hace que los efectos del encarcelamiento sobre ellas y sus familias sean particularmente crueles. Por este motivo, la primera medida que deben agotar los sistemas penales es evitar el ingreso en régimen cerrado de personas con delitos menores. Las medidas sustitutivas, la ejecución en medio abierto o las condenas en espacios concebidos para la inserción deben ser el primer paso en la ejecución penal. Cuando no es posible, la institución penitenciaria debe garantizar la seguridad, el bienestar y los derechos de los hijos e hijas que conviven con sus madres en el interior de los centros extremando las medidas de seguridad y la protección de éstos en sus movimientos. Cuando se quedan fuera, los Servicios Sociales u otras instituciones del Estado deben asumir esa responsabilidad. ¡Ellas solas no pueden con esa carga emocional! Liberarlas les va a permitir centrarse en sus procesos educativos, formativos y laborales. Quizá el tiempo de condena sea la única posibilidad que tengan para empoderarse. Ayudemos a que lo aprovechen.

4

¿Es necesario tanto **aislamiento** y **seguridad**?

Para más información, consulte:
"Normas para la inserción sociolaboral de
las mujeres privadas de libertad y liberadas"
Normas 10 · 11 · 12 · 18



Adecuar la seguridad de los centros al peligro real que representen las mujeres para la sociedad es imprescindible para construir procesos de inserción exitosos.

Es conocido que la peligrosidad de las mujeres es muy reducida. La adecuación de la seguridad de los centros a sus características es el mejor modo de acondicionar los espacios de cumplimiento. La infraestructura de los centros para mujeres debe ser concebida para facilitar los procesos de inserción. La disponibilidad de espacios para la intervención educativa, la formación laboral, la atención sanitaria y la comunicación con las redes sociales y familiares o la proximidad a centros de trabajo deben ser los ejes que guíen su remodelación o su nueva construcción. No las aislen. Ni el castigo, ni la seguridad son tan necesarios como la recuperación de una vida normal mientras se cumple condena. En muchos casos, disfrutar de unas condiciones de vida dignas y una acción integral sobre ellas será su primera oportunidad de iniciar un camino hacia la integración social. No lo olvide: si ellas mejoran de vida, muchas otras personas lo harán a su alrededor.





5

¡Debemos cambiar **castigo**
por oportunidad!

El tiempo de condena no puede ser un tiempo muerto para las mujeres. La educación, la formación laboral y el empoderamiento deben ocuparlo.

Sólo con observar su nivel educativo, su formación y experiencia laboral previa o las trayectorias vitales que han llevado antes de ingresar en prisión es fácil concluir que el tiempo de condena debe ser aprovechado por la sociedad para producir en ellas una transformación. Empoderarlas, ofrecerles la posibilidad de recibir educación o una formación alejada de los estereotipos de género es permitirles cambiar el sentido de la condena y de su vida. Transformar un tiempo de muerte social en un tiempo de oportunidad es clave para orientar la inserción. La participación en programas educativos, culturales y de formación es siempre muy bien acogida entre las mujeres privadas de libertad. Ellas saben que las pocas oportunidades que se les ofrecen son una vía para reconstruir sus vidas alejadas del delito. ¡Cambiemos castigo por oportunidad y comprobaremos como se transforma su vida en prisión y fuera de ella!



Para más información, consulte:
"Normas para la inserción sociolaboral de
las mujeres privadas de libertad y liberadas"
Normas 69 · 70 · 71 · 72 · 73 · 74 · 75
76 · 77 · 78 · 79 · 80





6

¡Ellas también son víctimas y necesitan apoyo!

Para más información, consulte:
"Normas para la inserción sociolaboral de
las mujeres privadas de libertad y liberadas"
Normas 52 · 53 · 54 · 55



La mayoría de las mujeres privadas de libertad han sido víctimas de abusos, maltrato o violencia de género.

La mayor parte de las mujeres privadas de libertad han sido víctimas de repetidos episodios de abusos, maltrato y violencia de género. Reconstruir sus vidas sin saber cómo reconocer y enfrentarse a estas situaciones o sin apoyo social y psicológico es pedirles un imposible. La inclusión de programas para atender a las mujeres que han sido víctimas son tan necesarios como los que tratan de cambiar a sus agresores. No nos podemos olvidar de ellas en la intervención. Hay que desvelar esa realidad y afrontar la solución al problema desde una perspectiva profesional y social. Es muy posible que en la institución penitenciaria no tenga expertos en la materia y que deba llegar a alianzas con otras instituciones para promover esa intervención. Aprender a escapar del maltrato y la violencia es una garantía de inserción, un paso para recuperar una vida digna.



7

Sanas y libres ¡Preparadas para recuperar la vida!



La salud física y mental de las mujeres privadas de libertad es imprescindible para construir procesos de inserción exitosos.

Es conocido que las condiciones de salud física y mental de la población penitenciaria son peores que las de la población general. Los estudios demuestran que la privación de libertad provoca un deterioro de la salud física y mental. En el caso de las mujeres, su situación se agrava por los efectos que sobre la salud tiene el maltrato, los abusos, el mayor desarraigo y las peores condiciones de vida que sufren tanto ellas como las hijas e hijos con los que conviven. En consecuencia, parece lógico plantear que la primera acción de cualquier sistema de salud en contextos de privación de libertad sea nivelar esta situación de desigualdad. La segunda será reducir el daño que el propio encarcelamiento produce; la extensión de los controles médicos básicos, la mejora de la alimentación y de las condiciones higiénico sanitarias resolverían buena parte de este problema. La tercera se debería encaminar a resolver los graves problemas de salud que producen las adicciones a las drogas y la enfermedad mental de ella derivada.

Parece claro que la institución penitenciaria no tiene recursos ni está preparada para afrontar un problema sanitario tan grave. Por este motivo, seguir la recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y dejar que la acción sanitaria recaiga en los ministerios de salud correspondientes parece una decisión política muy adecuada.

¡No se las puede olvidar! La soledad es su peor enemigo

Mantener los vínculos sociales positivos durante la condena es el mejor modo de asegurar procesos de inserción exitosos.

Los procesos de inserción exitosos dependen en gran medida del apoyo que reciban las personas privadas de libertad durante el cumplimiento de su condena. Es habitual que las mujeres reciban menos visitas que los varones y que las comunicaciones con sus redes sociales y familiares sean mucho más complicadas. La forma en que se distribuyen los centros provoca desarraigo al alejarlas de sus lugares de residencia. El aislamiento, la soledad y la falta de apoyo externo durante el cumplimiento son algunos de los peores enemigos de los procesos de inserción.

Para reparar esta situación hay que facilitar el mantenimiento de vínculos sociales y familiares y crear las condiciones para impedir que las mujeres pierdan los apoyos emocionales externos. Si no se pueden construir nuevos centros, sí se pueden ampliar los horarios de visita, aumentar la cadencia de comunicaciones, preparar espacios donde se facilite una comunicación privada con las familias y las hijas e hijos que las visitan, crear espacios dignos para las visitas íntimas o tratar a las visitas de modo respetuoso y humanitario. Además, hay que pensar en las dificultades económicas y temporales que el alejamiento produce en las familias que visitan y desarrollar programas de ayuda específicos con agentes externos que las reduzcan.



El apoyo social es el mejor aliado de la inserción

Para más información, consulte:
"Normas para la inserción sociolaboral de las mujeres privadas de libertad y liberadas"
Normas 33 · 75 · 80



Acompañar los procesos de inserción tras la recuperación de la libertad permite evitar el vacío social.

La salida tras el cumplimiento de la pena es el momento más complicado de los procesos de inserción. La recuperación de la libertad es en muchos casos un salto al vacío social. Las condiciones familiares han cambiado, en muchos casos se ha perdido la vivienda, el trabajo y los apoyos mínimos que tenían antes de ingresar. La situación de desamparo provoca una vulnerabilidad extrema y es un factor clave en la reincidencia.

La solución a esa situación pasa por concebir procesos de excarcelación progresivos y acompañados, en los casos de vulnerabilidad extrema por agentes externos que faciliten condiciones de vida mínimas hasta que se consiga suficiente autonomía. Los permisos de salida durante la condena, el paso por los regímenes semi-abiertos, las casas de acogida, los acuerdos laborales con empresas que apoyen la salida y el apoyo de programas de inserción en libertad son soluciones contrastadas. Organizar la libertad alejada del delito suele ser más difícil que repetir antiguos errores.





10

Cumplir las **"normas"**
es **avanzar**

Cumplir las normas internacionales es una garantía para avanzar en la transformación adecuada de la vida de las mujeres en prisión.

Si estudia en profundidad los acuerdos internacionales sobre las condiciones del encarceramiento establecidos por Naciones Unidas y los que se han aprobado durante los últimos años en el seno de la COMJIB y con el apoyo del Programa EUROsocial II de la Unión Europea, encontrará respuestas a muchas de las cuestiones de intervención penitenciaria que habitualmente se hacen. Estamos de acuerdo en que los procesos de inserción son complejos y difíciles de afrontar, pero en las "Reglas" y las "Normas" encontrará principios de actuación y orientaciones prácticas que le permitirán desarrollar una actuación correcta. Tras cada uno de los acuerdos internacionales hay miles de horas de trabajo de personas con mucha experiencia y muy reconocidas. Tan sólo hay que valorar los contextos de actuación concretos e intentar ponerlas en marcha respetando su sentido. Si se implantan con rigurosidad y honestidad avanzará en la dirección correcta. ¡Mucha suerte y muchas gracias por su empeño!



Recomendaciones para su implantación



A continuación, se exponen unas breves recomendaciones sobre el modo en que se podrían implantar las **"Normas para la inserción sociolaboral de las mujeres privadas de libertad y liberadas"**. Lógicamente, es sólo una posibilidad de entre muchas, un procedimiento que puede ayudar a focalizar y ordenar correctamente la acción. No obstante, hay que tener en cuenta que cada contexto y situación concreta puede hacer que las decisiones sean distintas. A pesar de ello, sí hay una cuestión que permanece por encima de cualquier consideración sobre el proceso de implantación: cualquier acción destinada a poner en marcha alguna de las 80 Normas proporcionará una mejora en los procesos de inserción socio-laboral de las mujeres. Decida cómo hacerlo. Esta es nuestra propuesta:

- 1 Realice un estudio detenido de las Normas y las implicaciones que tendría su implantación en su contexto concreto. Haga un informe clasificando las Normas según el grado de dificultad en la implantación que tengan en su país.
- 2 Realice un análisis del grado de formación de las personas involucradas en la seguridad, la gestión y la intervención de los centros de privación de libertad respecto a la inclusión de la perspectiva de género y la defensa de los Derechos Humanos. Si no es el adecuado, planifique su capacitación y manténgala actualizada.
- 3 Realice un análisis exhaustivo de la situación de las mujeres, haciendo hincapié en los factores de desigualdad y discriminación más graves que su sistema produce. Centre ese estudio en las condiciones de vida, la organización del alojamiento y distribución. Observe el grado de desarraigo que tiene. Valore el acceso efectivo que tienen las mujeres a los programas de formación laboral, empleo y educación respecto a los valores. Analice la distribución proporcional de los recursos
- 4 Revise las condiciones de seguridad y los reglamentos que regulan el régimen cerrado, semi abierto y las comunicaciones. Pregúntese si son necesarias y adecuadas a la peligrosidad real de las mujeres.
- 5 Haga un análisis y evalúe la exposición a abusos, maltrato y situaciones de riesgo de violencia y agresión que tienen en sus sistema penitenciario tanto las mujeres como las hijas e hijos que con ellas conviven.
- 6 Elabore programas y proyectos de actuación concretos para cada uno de los campos enunciados. Evalúe los resultados de cada proyecto y avance sistemáticamente en la implantación de las Normas.
- 7 Comparta con el resto de los países y con las comunidades científicas sus resultados. Difunda la acción e involucre a todos los agentes externos posibles.



Normas para la inserción sociolaboral de las mujeres privadas de libertad y liberadas



PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

Edita



Con el apoyo de



Consorcio liderado por



Socios coordinadores



Participan más de 80 socios operativos y entidades colaboradoras de Europa y América Latina

Autores

Antonio Viedma Rojas
Consuelo del Val Cid
Lilliana Rivera

Maquetación

Producciones Pantuás

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea.
El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleje la opinión de la Unión Europea.

Madrid, septiembre 2015

Índice

1	Introducción	19
2	Metodología	21
3	Análisis de situación: La privación de libertad de las mujeres en América Latina	22
4	Fundamentos para la acción	28
5	Campos de actuación, problemas específicos y marcos jurídicos que amparan la intervención	30
5.1	Inclusión de la perspectiva de género en la intervención penitenciaria: problemas generales y marco jurídico	30
5.1.1	Problemas generales a considerar para incluir la perspectiva de género en la política penitenciaria	30
5.1.2	Marco jurídico que ampara la reforma para incluir la perspectiva de género en la política penitenciaria	31
5.2	Condiciones de los centros de privación de libertad	33
5.2.1	Problemas observados sobre los centros de privación de libertad	33
5.2.2	Marco jurídico que ampara la reforma para intervenir sobre los centros de privación de libertad	34
5.3	Fortalecimiento de las redes de apoyo familiar y social externo	35
5.3.1	Problemas detectados sobre la situación de las redes de apoyo familiar y social	35
5.3.2	Marco jurídico que ampara la reforma sobre el fortalecimiento de las redes de apoyo familiar y social: Las normas en este campo	36
5.4	Salud integral y atención sanitaria	37
5.4.1	Problemas detectados sobre la atención sanitaria y la salud integral	37
5.4.2	Marco jurídico que ampara las normas sobre atención sanitaria y promoción de una salud integral	38
5.5	Mantenimiento y defensa de derechos humanos	40
5.5.1	Problemas observados sobre el mantenimiento y defensa de los derechos humanos	40
5.5.2	Marco jurídico que ampara la defensa y fortalecimiento de los derechos humanos en los centros de privación de libertad	42
6	Normas para favorecer la inclusión de la perspectiva de género en contextos de privación de libertad: Inserción socio-laboral de mujeres privadas de libertad	43
6.1	Normas para favorecer la inclusión de la perspectiva de género en la intervención penitenciaria: aspectos generales	43
6.2	Normas para favorecer adecuar y mejorar las condiciones sociales y arquitectónicas de los centros de privación de libertad	44
6.3	Normas para favorecer el mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos familiares y sociales externos e internos	47
6.4	Normas para desarrollar una atención sanitaria integral específica para mujeres privadas de libertad	48
6.5	Normas para integrar el mantenimiento y defensa de los derechos humanos en la intervención penitenciaria para mujeres privadas de libertad	51

1 Introducción

El documento que se expone a continuación es el resultado de un trabajo analítico realizado en el marco del Programa de la Unión Europea EUROsociAL II.

El área temática de Justicia tiene como Socio Coordinador a Expertise France (EF) y cuenta con la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB) y el Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (OIJJ) como socios operativos en el eje de Reinserción. Uno de los ejes de trabajo del sector justicia y seguridad ciudadana tiene como fin acompañar las políticas públicas en materia de inserción social y laboral, con especial atención a la perspectiva de género, y en atención a este objetivo se ha desarrollado el proyecto "Inserción social de las personas privadas de libertad con especial atención al aspecto laboral en la inserción". El objetivo principal es la colaboración en la inclusión social de las personas penalmente privadas de libertad y un adecuado retorno al medio libre, mediante la aplicación de programas relacionados con la inserción laboral que hayan dado resultados positivos en Europa y América Latina, profundizando el intercambio en esta materia.

El fin de este documento es proponer un conjunto de "Normas para la inserción sociolaboral de las mujeres privadas de libertad y liberadas" que promuevan la inclusión de la perspectiva de género en la intervención penitenciaria en este campo. Del mismo modo, el documento también persigue orientar un desarrollo práctico de la normativa internacional de referencia, considerando las específicas condiciones del contexto latinoamericano y las diferenciadas necesidades de las mujeres que dependen de las instituciones penitenciarias en los países de la zona.

Los enunciados de estas Normas se han elaborado recogiendo el espíritu del *"Programa Modelo de Género en contexto de privación de libertad para Iberoamérica"*, aprobado por los Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos en la Reunión Plenaria celebrada en Viña del Mar en 2013.

Las Normas que deben acompañar a las políticas penitenciarias que aquí se proponen se amparan, por un lado, en la Declaración de San José¹ (Recomendación de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos relativa al acceso a derechos de las personas penalmente privadas de libertad en Iberoamérica) y, por otro lado, en el marco jurídico internacional que regula la privación de libertad de mujeres, en especial, las Reglas de Bangkok². Así mismo, estas Normas integran los acuerdos que distintos representantes de los países han adoptado en el Taller Regional que EUROsociAL II celebró en Santiago de Chile en octubre de 2014.

Las Normas se han elaborado teniendo en cuenta cuatro principios que pueden ser utilizados también para ayudar posteriormente a orientar la acción política y la intervención penitenciaria.

- Las Normas se centran exclusivamente en ámbitos de acción que caen bajo la órbita de la reforma penitenciaria, es decir, sólo se han incluido aquellas cuestiones que dependen directamente de los responsables penitenciarios y pueden ser modificadas por éstos, o aquellas otras temáticas en las que están involucrados y pueden influir de manera efectiva en su organización. La acotación también afecta a las temáticas, sólo las cuestiones relacionadas con la inserción socio-laboral han sido tenidas en cuenta. No obstante, la utilización de una perspectiva amplia de la inserción socio-laboral aprobada en el Taller de Santiago de Chile ha permitido ofrecer un panorama más desarrollado de la acción.
- Las Normas siempre priorizan la acción sobre las necesidades que facilitan la inserción socio-laboral de las mujeres. Se entiende así que el carácter punitivo de la institución penitenciaria no debe frenar ni impedir esta tarea. De hecho, esta subordinación del castigo frente a la inserción debe ser considerada como una

1 Accesible desde: <http://www.eurosoci-al-ii.eu>

2 El documento se puede descargar en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crime-prevention/65_229_Spanish.pdf Último acceso en octubre de 2014.

oportunidad para impregnar de un carácter moderno a la institución que la ejecuta y un sentido más humanista a la pena de privación de libertad.

- El desarrollo de las Normas debe ser entendido como una acción integral que multiplicará su efecto beneficioso a medida que la inclusión efectiva de las Normas se incremente. Ahora bien, como la situación de partida de los países es heterogénea y es posible que las posibilidades para acometer las reformas varíen, hay que tener presente que la inclusión gradual o parcial de las Normas también mejorará la situación. En consecuencia, el deber de aplicar las Normas de una manera integral no debe paralizar o retrasar aquellas cuestiones que se pueden poner en marcha sin apenas coste. Lo que subyace en este principio es la importancia de visibilizar las necesidades de las mujeres privadas de libertad y movilizar los agentes de cambio.
- Las personas responsables de las Instituciones penitenciarias deben entender que la tarea de poner en marcha todas estas Normas no es un trabajo que puedan llevar a cabo ellos solos. La responsabilidad social tampoco es exclusiva de ellos. Su papel, además de ejecutar la acción de la que son responsables, se debe extender para facilitar el acceso, asegurar unas mínimas condiciones dentro de los contextos de privación de libertad para que las personas que entran puedan desarrollar su labor y garantizar su seguridad.

El documento se estructura del siguiente modo: tras esta presentación se enuncia una mínima mención a la metodología que se ha seguido durante la consultoría. A continuación, se plantea una breve fundamentación de la acción que tiene por objetivo justificar la necesidad de la acción y delimitar los factores específicos involucrados en la inserción socio-laboral de las mujeres privadas de libertad. Tras esta explicación se expondrá un breve análisis de la situación en que se está ejecutando la privación de libertad de las mujeres en Iberoamérica, una revisión de los principales datos sobre la privación de libertad de mujeres en la región, una primera aproximación que delimitará las desigualdades principales. Al concluir este mínimo recorrido se desarrollará una serie de bloques temáticos en los que se definirán los problemas que inciden específicamente sobre las mujeres privadas de libertad y los efectos que tienen sobre su inserción socio-laboral. Estos bloques también ofrecerán un detalle de los marcos jurídicos específicos en los que apoyarse para justificar cada bloque de intervención. El documento concluirá con el enunciado de las "Normas para la inserción sociolaboral de las mujeres privadas de libertad y liberadas".

2 Metodología

La realización de esta propuesta ha seguido el siguiente procedimiento:

Primera fase

Estudio y análisis en profundidad del documento del “Programa Modelo de Género en contexto de privación de libertad para Iberoamérica” y de la Declaración de San José.

Elaboración y envío de la solicitud de información a los países participantes.

Estudio en profundidad de documentos de EUROsociAL II realizados por expertos y otros grupos que han trabajado sobre este tema o afines, en el mismo marco institucional.

Búsqueda y estudio de informes institucionales, académicos y de otros agentes sociales.

Segunda fase

La segunda fase comprende la elaboración, difusión, crítica y reelaboración del documento de trabajo. Los pasos concretos seguidos son los siguientes:

- Formulación de cada uno de los ítems producidos en el “Programa Modelo” como un problema que sirviera de base para conocer efectos y necesidades del grupo de mujeres privadas de libertad.
- Reorganización de los problemas formulados en líneas afines de actuación.
- Formulación de los lineamientos.
- Desarrollo de los lineamientos tomando en consideración las soluciones que tanto el “Programa Modelo” como el resto de la documentación trabajada han producido.
- Elaboración de la versión 1.0.
- Difusión para la crítica entre los participantes en el Programa Modelo.
- Debate y aprobación de las Normas en el Taller Regional de Santiago de Chile y en las comunicaciones posteriores.
- Elaboración de una versión 2.0.

3 Análisis de situación: La privación de libertad de las mujeres en América Latina

Los datos que se presentan a continuación han sido proporcionados por una parte de los integrantes en el Programa EUROsociAL II a los que les fueron solicitados mediante un formulario que incluía algunas de las cuestiones básicas para la confección de este trabajo analítico. Otra parte de la información ha sido obtenida mediante búsquedas efectuadas a través de los sitios web oficiales de los organismos de los que dependen los establecimientos penitenciarios. El éxito de dichas búsquedas se puede calificar de dudosa rigurosidad, especialmente en lo que se refiere a los datos de las actividades educativas y ocupacionales. En esta recopilación de información se han puesto de manifiesto vacíos informativos relativos a cuestiones tan básicas como algunas de carácter clasificatorio: rango de edad, nivel educativo, porcentaje de extranjeros, situación procesal-penal o el número de madres en prisión o con hijos dependientes fuera de los centros de privación de libertad.

Ahora bien, el vacío más importante a cubrir en la producción de datos e información estadística sobre las mujeres privadas de libertad es el de la falta de desagregación por género. En algunos países la única información que se publica es la de señalar los centros de privación de libertad exclusivamente femeninos. Cualquier estrategia de inclusión de la perspectiva de género en la intervención penitenciaria pasa, inexcusablemente, por un tratamiento de los datos estadísticos segmentados por esta variable. Sin su cumplimiento es imposible, tal y como se estipula en los compromisos de la Declaración de San José (2010), promover que cada Ministerio o departamento ministerial, en coordinación con la Institución penitenciaria, implementen programas que permitan desarrollar las correspondientes políticas en cada una de sus áreas específicas.

La información obtenida nos permite decir que uno de los problemas fundamentales que vertebran la situación del espacio penitenciario analizado es el del grado de hacinamiento existente, con una sobrepoblación que supera el 150% en ocho de los 13 países considerados, tal y como se muestra en la tabla 1. Este indicador ha sido calculado dividiendo la población reclusa real entre la capacidad oficial con la que fueron diseñados los centros. El incremento del número de personas privadas de libertad experimentado en todos los países a lo largo de la última década agudiza esta situación, en tanto que la construcción de nuevos establecimientos no puede seguir dicho ritmo exponencial.

Y esto se plasma con más contundencia al comprobar la relación de centros de privación de libertad exclusivamente femeninos frente al resto (mixtos y/o masculinos). En el mejor de los casos, como en Ecuador, existe un sólo centro de privación de libertad (CPL) femenino por cada diez mixtos o masculinos. Esta realidad nos desvela una primera evidencia: las mujeres sufren un mayor desarraigo durante la totalidad de su período de reclusión, al tener más probabilidad que los varones de cumplir condena en centros y dependencias alejadas de los entornos donde residen sus familiares y amigos. Además, disponen de menos oportunidades materiales de acceder al régimen de semi-libertad al final de sus condenas, al carecer de dependencias adecuadas y cercanas en sus zonas de arraigo.

Tabla 1 · Nivel de ocupación y n° de establecimientos penitenciarios

Países	Nivel de ocupación	N° de establecimientos totales y femeninos []
El Salvador	320,3 %	24 [¿]
Guatemala	251,6 %	22 [2]
Ecuador	204,5%	50 [5]
Argentina	101,6%	228 [2]
Chile	110,9%	103 [5]
Costa Rica	117%	33 [2]
Brasil	171,9%	1478 [56]
Perú	218,9%	68 [6]
Uruguay	119,9%	29 [1]
Colombia	153,2%	138 [10]
Bolivia	256,9%	53 [¿]
Panamá	179,7%	17 [1]
Nicaragua	128%	8 [¿]

Fuente: International Centre for Prison Studies (datos 2013/14) y sitios web ministeriales

Tabla 2 · Población privada de libertad por sexo

Países	Población privada de libertad		Total población penitenciaria
	% mujeres	% varones	
El Salvador	9,4	90,6	(26796)
Guatemala	12,4	87,6	(11038)
Ecuador	8,1	91,9	(26534)
Argentina	4,7	95,3	(62623)
Chile	7,3	92,7	(45961)
Costa Rica	6,5	93,5	(13371)
Brasil	6,3	93,7	(573571)
Perú	6,2	93,8	(68519)
Uruguay	6,8	93,2	(9829)
Colombia	7,1	92,9	(117231)
Bolivia	11,7	88,3	(14771)
Panamá	6,9	93,1	(15578)
Nicaragua	4,9	95,1	(9168)

Fuente: Datos extraídos de sitios web ministeriales

La justificación de esta falta de establecimientos adecuados para las mujeres ha girado en torno al escaso peso de la población penitenciaria femenina, lo que plantea problemas de coste en la construcción de centros específicos. No obstante, este colectivo en el espacio analizado supone porcentajes que oscilan entre el 5% del caso argentino al 12,5% de Guatemala, lo que convierte a las mujeres privadas de libertad en una minoría constante y con suficiente presencia como para una reconsideración de las políticas penitenciarias tradicionales.

A esta realidad hay que añadir que entre un 50 % y un 75% de las mujeres privadas de libertad tienen menos de 40 años, lo que pone sobre el papel las necesidades específicas de mujeres en período reproductivo que, además, suelen ser “jefas de hogar” y que dejan hijos e hijas dependientes más allá de los muros (véanse tablas 3 y 4). La preparación para una inserción socio-laboral exitosa pasa obligatoriamente por un análisis integral de ese entorno dentro y fuera del centro penitenciario.

Tabla 3 · PPL mujeres por grupos de edad

Grupo de edad	El Salvador	Chile	Brasil	Perú	Costa Rica	Colombia
18-24	22,5	15,1	26	12	9,2	38,4
25-29	25,8	19,3	23	16,2	18,5	
30-39	31,5	32,2	30	32,4	28,7	56 (de 30 a 54)
40-49	14,6	19,1	12	25,1	22,6	
50-59	4,1	10,9	7	11,5	11,8	
60 y +	1,5	3,4	1(*)	2,8	3,2	5,6 (de 55 y más)

(*) No alcanza el 100% pues hay un 2% de no clasificadas

No se puede perder de vista las condiciones especiales que deben existir en los establecimientos penitenciarios para los colectivos de mujeres embarazadas y con hijos pequeños en prisión. La tabla 4 muestra que la tan discutida permanencia de los hijos menores con sus madres intramuros es una realidad extendida y que homogeniza a los distintos países, si bien los datos existentes dejan bastante que desear.

Tabla 4 · Porcentaje de PPL mujeres con hijos en prisión

Países	%
Argentina	5,1
Costa Rica	1,4
Guatemala	5,2
Ecuador	6,1
Brasil	0,9
Perú	4,7
Uruguay	1

Esta situación vuelve a sacar a la luz el problema del desarraigo y del alejamiento de ese nuevo modelo de familia escindido, por un lado, la madre con el bebé y, por otro, el resto de la familia fuera y probablemente, muy alejada espacialmente, con lo que las visitas y los encuentros familiares se pueden llegar a convertir en pura anécdota.

Si la comunicación con los familiares es un problema para las mujeres nacionales, para las extranjeras se puede convertir en un lastre insalvable a efectos emocionales, que puede poner en peligro su motivación para superar la situación de prisión. Y, máxime, si las oportunidades de tratamiento (formación, educación o trabajo) se reducen o se limitan a ofertas estereotipadas desde una perspectiva de género.

Tabla 5 · Porcentaje de extranjeras sobre total de mujeres privadas de libertad

Países	%
Colombia	1,1
Chile	9,2
El Salvador	3,4
Brasil	2
Perú	6,6

Como ya se ha comentado, la dispersión de los centros de mujeres, dado su escaso número, condiciona las posibilidades de libertad condicional o semi-libertad de las privadas de libertad. Los datos de la tabla 6 hablan por sí mismos. Salvo en los casos de Chile, Perú y El Salvador, el porcentaje de las reclusas que disfrutan del estado de libertad condicional es inferior a un 5%. Esta información también revela que la aplicación del régimen penitenciario suele tratar con el mismo patrón de medida a varones y mujeres, sin tener en cuenta las diferencias reales de peligrosidad y gravedad de los delitos cometidos por unos y otras.

Tabla 6 · Porcentaje de PPL mujeres en libertad condicional/semi-libertad

Países	%
Argentina	3,4
Costa Rica	2,9
Guatemala	1,7
Ecuador	2,1
Brasil	3,8
Perú	25
Uruguay	1,3
Panamá	3,9
El Salvador	11,3
Chile	67,8

En relación con el trabajo productivo y las políticas activas de inserción laboral en el interior de los centros de privación de libertad existen grandes diferencias entre unos países y otros, si bien la escasez de datos disponibles limita los análisis que puedan derivar de los mismos. Además, hay que adoptar muchas cautelas con la interpretación que se ha hecho de las categorías que utilizamos en el formulario de recogida de datos. En algunos casos, se incluye bajo la misma rúbrica los programas de orientación laboral y los de formación profesional. Así se deduce de las tablas 7 y 8, en los casos de Ecuador y Guatemala, donde los programas registrados son prácticamente los mismos en ambas categorías. Este es un grave problema de homogeneización de la información penitenciaria que ha de atajarse para poder realizar análisis comparados consistentes. Basta con contrastar los datos comentados con los de Brasil y Perú para concluir la disparidad existente en la clasificación de unas actividades y otras.

La participación de las mujeres privadas de libertad en la oferta formativa se concentra fundamentalmente en especialidades como peluquería, confección y jardinería.

Tabla 7 · Porcentaje de PPL mujeres que participan en programas de orientación laboral

Países	%
Guatemala	69,6
Ecuador	83,7
Brasil	5,1
Perú	7,1

Tabla 8 · Porcentaje de PPL mujeres que participan en programas de formación profesional y/o capacitación

Países	%
Guatemala	53,1
Ecuador	86,2
Brasil	1,2
Costa Rica	2,2

Más homogéneos son los datos ofrecidos sobre el trabajo penitenciario, si bien es difícil diferenciar el trabajo ofertado en prisión y el autoempleo (solo se conoce este dato específico para Costa Rica, véase tabla 9), y en muchos casos tampoco es posible disociar el trabajo para empresas externas y la dedicación a tareas de servicios auxiliares o talleres productivos dentro de la prisión.

Más allá de estos problemas de clasificación está la dificultad manifiesta de que las mujeres participen en talleres y actividades consideradas tradicionalmente masculinas, quedando limitadas a los manipulados, artesanías y cuidados, actividades estereotipadamente feminizadas.

Tabla 9 · Porcentaje de PPL mujeres que participan en trabajo penitenciario

Países	%
Guatemala	88,1
Ecuador	54,4
Brasil	30,7
Costa Rica	26,5 (excluyendo autoempleo)
Perú	56,2
Colombia	37,8

En las intervenciones dirigidas al empoderamiento de los grupos vulnerables, el conocimiento del nivel educativo de sus componentes es fundamental. Este dato no ha sido ofrecido desagregado, por ello nos centramos sólo en los datos ofrecidos sobre la participación en actividades educativas.

Aunque las diferencias entre países son considerables, tienen un punto en común: más de la mitad de las mujeres privadas de libertad que participan en actividades educativas lo hacen para alfabetizarse o conseguir completar la educación primaria. Este dato pone de manifiesto los graves problemas de inserción socio-laboral que van a tener estas mujeres.

Tabla 10 · Porcentaje de PPL mujeres que participan en actividades educativas

Países	%
Guatemala	30,2
Ecuador	33
Brasil	17,2
Costa Rica	31,5
Perú	7,9
Colombia	40,7

Tabla 11 · Porcentaje de PPL mujeres matriculadas en alfabetización y primaria

Países	%
Guatemala	26,8
Ecuador	22,7
Brasil	12,7
Costa Rica	15,3
Perú	3,2

4 Fundamentos para la acción

La inclusión de la perspectiva de género es una tarea imprescindible para facilitar los procesos de inserción socio-laboral de las mujeres privadas de libertad. La justificación de esta necesidad es relativamente sencilla: los factores que explican las desigualdades y discriminaciones que sufren estas mujeres en los centros de privación de libertad no difieren sustancialmente de los que provocan las desigualdades y discriminaciones que suceden en el exterior. Si acaso, dadas las condiciones de mayor dependencia y vulnerabilidad que se producen en el contexto de privación de libertad para ellas, estos factores sólo acentúan su capacidad para incrementar la fractura.

En consecuencia, si la institución penitenciaria quiere acometer el reto de facilitar la inserción socio-laboral de estas mujeres debe comenzar por comprender el origen de sus problemas específicos, los que provienen de un modo de entender su condición de mujer, y los que la misma institución genera en su gestión de la privación de libertad. Los primeros tienen relación con la maternidad, los cuidados de hijos y familiares de los que el patriarcado las ha hecho responsables, de las dificultades específicas que todas estas situaciones provocan para acceder al mercado laboral, a la educación o a la formación y de su condición de víctimas, en muchos casos, de violencia y explotación sexual. Los segundos tienen que ver con su condición minoritaria entre la población penitenciaria general, el desarraigo que provoca la actual distribución en los centros de privación de libertad o la inseguridad a la que están sometidas.

Así mismo, la inserción no debería plantearse como una acción restringida exclusivamente a lo laboral. En las condiciones de extrema vulnerabilidad e incluso inmersas en situaciones o procesos de desinstitucionalización de los que provienen estas mujeres, el trabajo por sí sólo no tiene suficiente fortaleza como para garantizar el anclaje social que permita la inserción socio-laboral. Además del trabajo, la tarea implica la ampliación de la acción a otros campos que permitan desarrollar el suficiente grado de autonomía y recursos como para que puedan dirigir sus vidas. La inserción debe ser planteada como una acción integral que aborde el fortalecimiento de los vínculos sociales y familiares de apoyo, el empoderamiento que ofrece la educación o la mejora de la salud y la ayuda económica o el cobijo de los entramados que la acción pública o las organizaciones no gubernamentales instaladas en las fronteras de la exclusión ofrecen. La conjunción de las sinergias provocadas por estos campos de acción parece el camino más adecuado.

Por otro lado, trabajar para reducir el daño que el tiempo de aislamiento y las circunstancias de la privación de libertad tienen sobre las vidas de estas mujeres es otro factor clave para mejorar el tránsito entre las zonas de desinstitucionalización y extrema vulnerabilidad de las que muchas provienen y las zonas de integración social.

Pero no hay que olvidar tampoco que el grupo de mujeres es diverso y que el foco del esfuerzo de la intervención se debería poner en las que se encuentran en peores circunstancias. Si las mujeres ya son invisibles en el contexto general de privación de libertad, más lo son aún aquellas que por diversas razones como la etnia, la raza, la religión, la edad (jóvenes adultas o adultas mayores), la drogodependencia, la enfermedad mental, la discapacidad intelectual, la condición de extranjeras o el analfabetismo son excluidas de la participación también en el contexto penitenciario.

Dicho esto, hay que ser conscientes también de que la división entre mujeres y hombres como eje de la acción tan sólo puede ser aceptada como una taxonomía primaria, un hecho que se valida porque concierne a la gran división del modo de clasificar en los contextos de privación de libertad y se corresponde además con una gran fractura social detectada: la de la desigualdad y discriminación provocada entre sexos. Si se plantea la primera es porque el traslado de la cultura del patriarcado a los contextos de privación de libertad es un problema que afecta profundamente a la vida de las mujeres y a sus procesos de inserción socio-laboral. El resultado es evidente: los contextos de privación de libertad también afectan más a las mujeres que a los varones. Ahora bien, no se debe olvidar que el fenómeno de la exclusión y la invisibilidad que se produce en los centros de privación de libertad no es una cuestión sólo de género. Las diferencias intra-grupos (mujeres u hombres) son a veces mayores que las que se producen entre grupos. Es posible que los ejes de la intervención penitenciaria se deban centrar más en las desigualdades

y la vulnerabilidad que provoca la pobreza, la drogodependencia, el analfabetismo, la falta de formación laboral, la situación de desinstitucionalización, la discapacidad intelectual o la enfermedad mental, entre otros muchos más factores de desigualdad, que en esta taxonomía primaria entre hombres y mujeres. Hay que aceptar que esta reducción es sólo un primer paso que sin duda abrirá caminos para dar otros mucho más complejos.

De momento, se aborda aquí el problema más grave y extendido, el de la inserción de las mujeres privadas de libertad. Esperemos no tener que aguardar mucho tiempo para que otras Normas regulen la acción sobre otros grupos que sufren desigualdades y discriminaciones tan evidentes como las mujeres. Si se toma ese camino también se podrá cambiar la perspectiva de muchos responsables penitenciarios que frenan la acción de las políticas de género porque su forma de comprender la intervención sobre las mujeres está sesgada por la cultura del patriarcado y no les permite ver las específicas necesidades. Hay que eliminar el sesgo en la mirada y focalizar la intervención en la mejora de los procesos de inserción socio-laboral, en la reducción de las desigualdades y discriminaciones que la propia institución penitenciaria produce o reproduce y en la reducción del daño que la privación de libertad provoca en estas personas. El aislamiento social y el estigma de haber sido condenado a la pérdida de libertad son suficientes.

5 Campos de actuación, problemas específicos y marcos jurídicos que amparan la intervención

Este epígrafe recoge una definición de los campos de actuación más relevantes sobre los que se debería centrar la intervención penitenciaria, cuando trate de integrar la perspectiva de género en la mejora de los procesos de inserción socio-laboral de las mujeres privadas de libertad. En el epígrafe se enuncian los problemas detectados relacionados específicamente con las mujeres privadas de libertad y las normas jurídicas internacionales que amparan la intervención. Para facilitar la exposición, el enunciado de los problemas y las normas se han considerado cinco campos, a saber:

- Inclusión de la perspectiva de género en la intervención penitenciaria: problemas generales relacionados con la inserción socio-laboral.
- Condiciones de los contextos de privación de libertad para mujeres.
- Fortalecimiento de las redes de apoyo familiar y social.
- Salud integral y atención sanitaria.
- Mantenimiento y defensa de los Derechos Humanos.

5.1 Inclusión de la perspectiva de género en la intervención penitenciaria: problemas generales y marco jurídico

La inclusión de la perspectiva de género en la intervención penitenciaria abarca todas las áreas de acción propuestas en estas Normas. El hecho de plantear este punto específico es tan sólo una estrategia expositiva que busca facilitar el trabajo de análisis e implantación de las políticas que favorezcan la inclusión. Por este motivo, este epígrafe sólo alude a las cuestiones generales, dejando para cada área específica el enunciado de los problemas, el marco jurídico concreto y las Normas.

5.1.1 Problemas generales a considerar para incluir la perspectiva de género en la política penitenciaria

Cuando son privadas de libertad, muchas mujeres dejan sus hijos a cargo de familiares. Antes de ingresar ellas eran “jefas de hogar” y único sustento de esas familias monoparentales. Es conocido que la situación de estos niños es extremadamente vulnerable. Su seguridad, la alimentación, el acceso a una protección de su salud o a la educación sufren un grave quebranto. Ellas conocen estos peligros y están constantemente preocupadas y angustiadas por su seguridad y su situación

Es conocido que muchas mujeres han sido víctimas de abusos sexuales o maltrato en el entorno familiar. Muchas de ellas han sido explotadas en redes de prostitución. Esta situación provoca un desequilibrio emocional muy intenso, sobre todo cuando han dejado niñas y niños al cuidado de los posibles abusadores o maltratadores. Estas situaciones que afectan tanto al equilibrio emocional reduce en gran medida las posibilidades de participar en actividades de inserción.

El crecimiento de la población femenina en los centros de privación de libertad es una realidad que se ha acentuado en los últimos años. Cerca de 100.000 mujeres viven en centros de privación de libertad en Iberoamérica. Las mujeres, aunque son una minoría, representan un grupo elevado y significativo. Su menor peso relativo no puede ser una excusa para argumentar el desconocimiento de sus necesidades. La falta de integración de la perspectiva de género en las políticas penitenciarias es un problema de primera magnitud.

La mayoría de las mujeres privadas de libertad pertenecen a los grupos de edad que abarcan su período reproductivo, por lo que es muy habitual que sean “jefas de hogar” y que, además tengan hijos, bien sea dentro de la propia prisión o también, y en mayor número, fuera de la misma. Son muy conocidas todas las recomendaciones relativas a la necesidad de favorecer el alojamiento de las mujeres en centros cercanos a sus familiares, lo que posibilitaría a aquellas que tienen los hijos dentro de la prisión, sentirse más arropadas por la familia, a la vez, que permitiría integrar a los pequeños en el entorno familiar, facilitando el egreso de los niños al mundo exterior, una vez cumplida la edad límite de permanencia con la madre. El habitual incumplimiento de estos supuestos revierte negativamente en el equilibrio emocional de las internas y favorece los procesos de estigmatización consustanciales al debilitamiento o ruptura de los lazos con la familia, derivados del distanciamiento físico.

Los funcionarios que custodian a las mujeres privadas de libertad e incluso lo que realizan la intervención penitenciaria no tienen un conocimiento adecuado de las necesidades, del modo en que pueden favorecer sus procesos de inserción socio-laboral y de los efectos que sobre sus vidas tiene la prisionización. Sin ese proceso de sensibilización/formación de los funcionarios la vida de las internas se hace doblemente dura, dado que la planificación y gestión penitenciaria se dirige a la mayoría, los hombres.

Las mujeres extranjeras suelen tener un peso importante entre la población de mujeres privadas de libertad. Sus condiciones son aún más duras y difíciles. El desarraigo local, lingüístico y cultural, las dificultades en el acceso a la información tanto judicial como instrumental para conocer el funcionamiento de los centros, la pobreza y un largo número de factores empeora su situación. Todas estas variables dificultan la integración de estas mujeres en el sistema penitenciario y, por tanto, su acceso a los programas que pueden prepararlas de cara a una posible inserción socio-laboral a la salida de prisión.

La mayoría de las mujeres privadas de libertad tiene niveles educativos muy bajos, muy poca experiencia laboral formal y muy poca capacitación o recursos para encontrar trabajo. La mayoría proviene de ámbitos cercanos a las zonas de exclusión o están desinstitucionalizadas. Sus trabajos han estado asociados en la mayoría de los casos a la economía de subsistencia. Su grado de autonomía es mucho más limitado que el de los varones.

Las mujeres jóvenes adultas, las adultas mayores y las que provienen de minorías étnicas tienen problemáticas concretas que no son suficientemente tenidas en cuenta en los procesos de intervención penitenciaria. En todos los casos, las necesidades específicas de estos grupos hacen más dura la privación de libertad y más difícil la inserción socio-laboral.

Gran parte de la reducida oferta laboral y formación ocupacional que se ofrece a las mujeres privadas de libertad reproduce estereotipos de roles de género: artesanías, peluquería, jardinería, confección, etc.; todas ellas vinculadas a las labores desarrolladas más habitualmente en el ámbito privado de la casa. Este tipo de formación no suele traducirse, por tanto, en una capacitación real en términos de equidad con los varones. Además, las actividades productivas remuneradas para empresas externas suelen ser realizadas por hombres, quedando las mujeres excluidas de ese circuito.

5.1.2 Marco jurídico que ampara la reforma para incluir la perspectiva de género en la política penitenciaria

Estos apuntes no tienen la pretensión de descubrir ningún tipo de normativa, es más, somos conscientes de que todas las que se exponen en este apartado y en los siguientes son suficientemente conocidas por los responsables penitenciarios, los políticos y los sistemas judiciales. Con su exposición tan sólo se pretende hacer un recordatorio que sirva a los que elaboran reformas como anclaje de legitimación jurídico para la acción.

La legitimación de las acciones dirigidas a incluir la perspectiva de género en las instituciones penitenciarias de los países beneficiarios pasa ineludiblemente por el recordatorio 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).

La Regla 30 recuerda que en las instancias superiores de la administración penitenciaria deberá existir el compromiso claro y permanente de prevenir y eliminar la discriminación por razones de género contra el personal femenino, sin embargo no existe ningún apunte sobre la necesidad de formación de ese mismo personal en la perspectiva de género, para garantizar su aplicación con las reclusas. Únicamente en la Regla 31 se recomienda la aplicación de políticas y reglamentos sobre el comportamiento del personal penitenciario de cara a proteger a las reclusas contra todo tipo de violencia física o verbal motivada por razones de género, así como de abuso y acoso sexual. Sin embargo, no se establece ninguna regla que persiga la formación y sensibilización del personal para garantizar el acceso de las mujeres en igualdad a todos los servicios y beneficios penitenciarios, más allá de una genérica Regla 33 en la que se afirma que “el personal que deberá ocuparse de las reclusas recibirá capacitación relativa a las necesidades específicas de las reclusas y sus derechos humanos”.

Sobre la atención específica que se debe prestar en las prisiones a las mujeres y niñas y sus hijos, conviene recordar algunas resoluciones de Naciones Unidas que hacen continuos llamamientos a los gobiernos en este sentido (Resolución 58/183 de 22 de diciembre de 2003, Resolución 63/241 de 24 de diciembre de 2008 o la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI, res. 10/2 del Consejo de Derechos Humanos, de 25 de marzo de 2009).

Volviendo a las Reglas de Bangkok, ya la Regla 2 especifica la atención sensible que se debe prestar durante el ingreso de mujeres y niños, dada su especial vulnerabilidad y el deber de suministrarles locales para reunirse con sus familias, así como prestarles asesoramiento jurídico y ofrecerles información sobre el reglamento penitenciario. Aquí es importante destacar que se recuerda al colectivo de extranjeras y se incluye la necesidad de ofrecerles todas esas informaciones en un idioma que comprendan, además de darles acceso a sus representantes consulares. A día de hoy se producen muchas quejas de extranjeras en este sentido.

En el momento del ingreso también se recuerda la necesidad de consignar el número de hijos de las reclusas que acceden a la prisión, así como algunos de sus datos, teniendo en cuenta su carácter confidencial (Regla 3.1). Esta debe ser, en la medida de lo posible, una información que permita a la institución penitenciaria un tratamiento adecuado para con la madre.

En cuanto al contacto con el mundo exterior y las redes sociales y familiares de las reclusas, el apartado 8 “Contacto con el mundo exterior” de las Reglas de Bangkok lo deja bastante claro: la Regla 26 establece que, en la medida de lo posible, se facilitará el contacto de las reclusas con sus hijos y familiares y se adoptarán medidas para reducir los problemas de aquellas que se hallen recluidas en instituciones alejadas de su hogar. Estos puntos son incompatibles en muchas ocasiones con el habitual desarraigo de las internas en prisiones muy alejadas de sus hogares.

La Regla 28, sin embargo, sí que es más tajante en la necesidad de que los encuentros familiares se realicen en espacios propicios para el contacto cercano entre madres e hijos y para que se puedan prolongar en el tiempo.

Las Reglas de Bangkok también dedican un apartado especial a las menores de edad, haciendo especial hincapié en su protección, en la garantía de su acceso a la educación y la formación profesional, así como a la orientación sobre problemas de abuso o violencia sexual y sobre salud para la mujer (Reglas 36, 37 y 38).

En el apartado dedicado a colectivos específicos de las Reglas de Bangkok, se hace mención a las minorías étnicas, religiosas o culturales y advierten a las autoridades de las múltiples formas de discriminación que pueden sufrir estas mujeres en el acceso a servicios centrados en cuestiones de género debido a sus tradiciones (Regla 54).

Por último, respecto al acceso a la formación de las mujeres, en el “Programa Modelo de Género en contexto de privación de libertad para Iberoamérica” se identifican las necesidades de proteger los derechos a la educación y al trabajo de las privadas de libertad y en la Declaración de San José se recomienda “fomentar dentro de los establecimientos penitenciarios todas las actividades que sirvan para desarrollar las potencialidades de las mujeres penalmente privadas de libertad, evitando la reproducción de estereotipos sexistas”.

En el Documento de Transversalización del Género en el Programa EUROsociAL, se insta a la revisión de los currículos y de los materiales de formación para asegurar la transmisión de valores no sexistas, algo que no conviene olvidar a la hora de repensar la formación del personal de los centros penitenciarios y a la hora de repensar la oferta de formación para toda la población reclusa, hombres y mujeres.

5.2 Condiciones de los centros de privación de libertad

5.2.1 Problemas observados sobre los centros de privación de libertad

Un número indeterminado de mujeres viven en centros sobrepoblados o en situaciones de hacinamiento (se necesitaría conocer este dato con mayor precisión y fiabilidad para tener una imagen real de la situación).

El número de centros de privación de libertad para mujeres es proporcionalmente muy inferior a su peso entre la población penitenciaria. En algunos casos sólo hay un centro o dos en todo el país. Esta forma de distribuir a las mujeres provoca un gran desarraigo al alejar a las mujeres de sus familias y redes sociales de apoyo.

La sobrepoblación y el hacinamiento hace que los problemas de disciplina y seguridad se incrementen, por lo que los regímenes de vida se hacen más punitivos, menos humanitarios y más burocratizados. La relación entre las mujeres privadas de libertad y los funcionarios custodios o las personas que realizan la intervención empeoran. El recurso al castigo y, por tanto, las dificultades para acceder a los beneficios penitenciarios son mayores para las mujeres que viven en estas condiciones.

El hacinamiento incrementa también las situaciones de tensión y violencia entre las mujeres y esto alimenta las reacciones punitivas de los funcionarios. El régimen de vida de la prisión gira en torno al castigo y al mantenimiento de la seguridad. Así, cuanto mayor es la acción punitiva de la prisión mayor será el grado de frustración de las mujeres y menores serán las expectativas que estas pongan en el sistema de reinserción.

Hay mujeres que viven con sus hijos en prisión en espacios que no están diferenciados. Esto pone en especial riesgo de maltrato o abuso de las niñas y niños con los que conviven. Esto provoca situaciones de gran riesgo para los niños y de extrema vulnerabilidad para las madres.

El alejamiento del centro de privación de libertad respecto de sus redes sociales y familiares reduce las posibilidades de todo tipo de apoyo externo (afectivo, económico y comunicativo). Esta situación provoca un mayor grado de sufrimiento e inquietud, sobre todo, en el caso de que las mujeres hayan dejado hijos en edad de ser cuidados.

El alejamiento también dificulta las posibilidades de encontrar un trabajo que permita el acceso a los estadios de semi-libertad o libertad condicional. En muchos casos las redes de apoyo están tan lejos que en la práctica se impide este acceso.

El alejamiento hace que el esfuerzo económico para el régimen de visitas de las familias y las redes sociales sea mucho mayor. En los casos de peor situación económica y mayor alejamiento las mujeres no son visitadas y pasan mucho tiempo sin poder comunicarse con sus hijos.

Las menores posibilidades de acceder al trabajo o a los programas educativos provoca que las mujeres cumplan condenas más largas, ya que hay países en los que esta participación comporta la reducción de la reclusión en los centros de privación de libertad (días de condena por días de trabajo o estudio).

Estas condiciones de sobrepoblación impide que un gran número de mujeres puedan acceder a programas de educación, trabajo y formación laboral. En muchos casos, las instalaciones no son adecuadas o ni siquiera hay espacio físico para poder ofertar estas actividades.

Muchas mujeres viven en prisiones violentas e inseguras.

El excesivo rigor de los reglamentos y las restrictivas medidas de seguridad no están relacionados ni con la peligrosidad, ni con el perfil criminológico de las mujeres, ni con sus intentos de fuga. La excesiva dureza se explica porque los reglamentos están creados para varones con unas características criminológicas muy diferentes. Este elevado grado de punición y las restricciones de seguridad impiden el avance hacia los procesos de inserción socio-laboral de la gran mayoría de las mujeres que tienen una muy reducida peligrosidad.

La mayoría de las mujeres tarda mucho tiempo en alcanzar los estadios de cumplimiento menos punitivos (régimen de semi-libertad, abierto o libertad condicional).

En síntesis, se podría decir que los efectos conllevan a un alargamiento de la condena, a un endurecimiento de la misma (mayor grado de aislamiento, mayor grado de punición y mayor sufrimiento) y a una reducción drástica de sus posibilidades de reinserción.

5.2.2 Marco jurídico que ampara la reforma para intervenir sobre los centros de privación de libertad

Las acciones relacionadas con la lucha contra la sobrepoblación y el hacinamiento se deben apoyar en primer lugar en el apartado que sobre los “locales destinados a los reclusos” se recoge en las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos. Estas normas fueron aprobadas en el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento de los Delincuentes en 1955. Las condiciones de distribución en los locales, higiene, seguridad etc. siguen siendo principios válidos, que deberían respetarse por los países firmantes. En las Reglas Penitenciarias Europeas aprobadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa se recoge en la Primera Parte, apartado 4, un principio que debería inspirar esta acción: “La carencia de recursos no podrá justificar que las condiciones de detención violen los derechos del hombre”. Es conocido que los efectos de la sobrepoblación y el hacinamiento ponen en peligro estos derechos.

La Regla 4, de las Reglas de Bangkok, dice que “en la medida de lo posible, las mujeres serán enviadas a cárceles cercanas a su hogar o sus centros de rehabilitación social, teniendo presentes sus responsabilidades de cuidado de los niños, así como sus preferencias y la disponibilidad de programas y servicios apropiados”. La primera condición (en la medida de lo posible) es una puerta abierta para instaurar reformas, pero el objetivo del acercamiento a los lugares donde viven, tienen su familia y sus hijos debe ser un objetivo prioritario de las reformas.

El punto 3 del apartado IV de la Declaración de San José también recoge una idea similar: “Las mujeres penalmente privadas de libertad deben ser alojadas en lugares separados de los hombres. La administración penitenciaria debe ubicarlas, en la medida de las posibilidades, cerca de sus hogares, o bien generar las condiciones para mantener constante el vínculo con sus familias”.

Las acciones relacionadas con la reforma y adecuación de la ejecución y el cumplimiento de la pena y el apoyo jurídico son muy amplias. Respecto a la adecuación del régimen disciplinario y sancionador a las condiciones de las mujeres, además de la proporcionalidad de la sanción en función del acto cometido, cuestión común con los varones, la Regla 22 expresa con claridad la salvaguarda del aislamiento para mujeres embarazadas, madres con hijos y madres en período de lactancia y la Regla 23 expresa que las sanciones nunca comprenderán la prohibición de contacto con sus familiares, en particular con sus hijos.

Sobre la cuestión disciplinaria, es conocido que el prejuicio contra las mujeres incide en el incremento de las sanciones, a pesar de su menor peligrosidad. Hay que luchar abiertamente contra este prejuicio, objetivando los reglamentos y, sobre todo, estableciendo procedimientos de defensa transparentes y accesibles para evitar la arbitrariedad.

Respecto a la protección de los hijos en prisión hay que considerar las recomendaciones para el ingreso que se describen en los dos apartados de la Regla 2, la especial atención a la higiene en el caso de los niños que se recoge en la Regla 5, las normas específicas enunciadas en el apartado sobre reclusas embarazadas, lactantes y con

hijos en la cárcel (Reglas 48, 49, 50, 51 y 52), y todas las recomendaciones que en el conjunto de las Reglas piden modular la acción punitiva en estas circunstancias.

Respecto a la comunicación con las familias hay que tener en cuenta el apartado 8 sobre el “Contacto con el mundo exterior” desarrollado en las Reglas 26, 27 y 28, que tienen por objeto regular las visitas de los familiares e hijos. El fin es el mantenimiento de los vínculos familiares, sobre todo, con los hijos.

Respecto a la recuperación de las situaciones de semi-libertad e incluso de evitar el encarcelamiento, el preámbulo de la Resolución 65/229 de la Asamblea General, incide en que “cierto número de mujeres delincuentes no plantean ningún riesgo para la sociedad y que [...] su reclusión puede dificultar su reintegración social”. En consecuencia, la Regla 60 habla expresamente de alternativas al encarcelamiento para el caso de algunos grupos de mujeres que han delinquido. Especial referencia hace a las mujeres maltratadas y víctimas de violencia machista, o mujeres con discapacidad mental.

En esta misma línea, la Regla 45 habla expresamente de las facilidades que las instituciones penitenciarias deberían dar para acceder a situaciones transitorias hacia la libertad y la Regla 47 expresa también que el hecho de las responsabilidades de los cuidados se debería tener en cuenta para evaluar favorablemente en estas situaciones de excarcelación (Regla 63).

En síntesis, hay suficiente normativa como para que desde las instituciones penitenciarias se tomen decisiones que reduzcan la sobrepoblación de mujeres facilitando los procesos regulados de paso a semi-libertad o con alternativas al encarcelamiento.

5.3 Fortalecimiento de las redes de apoyo familiar y social externo

Aún aceptando que la responsabilidad individual incluye un conjunto de factores clave para el éxito de los procesos de inserción socio-laboral de las mujeres privadas de libertad, debemos ser conscientes que este proceso no depende en exclusiva de las aptitudes, competencias, capacitación, grado de socialización dentro de normas, actitudes o nivel de implicación y esfuerzo que estas mujeres incorporen a la tarea de habilitar socialmente su vida. La privación de libertad aísla y destruye el mínimo tejido social de apoyo con el que a menudo cuentan cuando ingresan. Así, el aislamiento social, el desamparo, el estigma y, sobre todo, la falta de apoyo a la salida reducen al mínimo sus posibilidades de inserción.

En consecuencia, la acción para mantener y fortalecer los vínculos sociales y familiares durante el tiempo de privación de libertad, desarrollando acciones que minimicen los procesos de ejecución penal en situaciones de máxima contención, siempre que el ordenamiento jurídico lo posibilite, y sobre todo la intervención para frenar la prisionización que provoca el aislamiento social al que conducen las largas condenas de privación de libertad se convierten en intervenciones clave de una inserción exitosa.

Más aún, la articulación entre ambos campos de actuación, es decir, el del esfuerzo individual de las mujeres y el del esfuerzo institucional por establecer sistemas de confianza que reduzcan la prisionización o la contribución de agentes que limiten el desamparo y el estigma social durante las primeras fases de inserción es el mejor modo de orientar las políticas de inserción.

La reducción del daño social que provoca la privación de libertad, la evitación del desamparo y el estigma o el trabajo para empoderar a estas mujeres es el mejor modo de contribuir institucionalmente a su inserción. El sistema penitenciario debe involucrarse en la promoción y ejecución de un marco que favorezca estos procesos.

5.3.1 Problemas detectados sobre la situación de las redes de apoyo familiar y social

El alejamiento de las mujeres de sus redes sociales y familiares durante la ejecución de la pena de privación de libertad incrementa los procesos de prisionización, de aislamiento social y provoca la ruptura de vínculos familiares

y sociales. Esta situación es peor que entre los varones privados de libertad. La causa proviene de su condición de minoría. La población de mujeres privadas de libertad se aloja en un reducido número de centros. La concentración geográfica de los centros aleja a muchas mujeres de sus redes sociales y produce por sí sola un desamparo y desarraigo mucho mayor que entre los varones. Esta situación reduce considerablemente las posibilidades de inserción de las mujeres.

Las cargas familiares y la dedicación a los cuidados de los hijos u otros familiares dependientes tras el cumplimiento de la pena impiden que estas mujeres puedan acceder al mercado laboral en igualdad de condiciones que sus compañeros privados de libertad. En la práctica, esta situación condena a las mujeres a la búsqueda de trabajos vinculados con una economía de subsistencia que en muchos casos no conlleva ninguna protección ni estabilidad. Además de elevar la dependencia económica de las familias y sus maridos, esta situación provoca que la vulnerabilidad sea mayor. Sin duda, los procesos de inserción son mucho más complejos y difíciles de implantar.

Un problema que afecta tanto a los varones como a las mujeres privadas de libertad es el mantenimiento del registro de antecedentes penales durante un largo tiempo tras el cumplimiento de la condena. Las posibilidades de que este certificado pueda ser exigido por los empleadores tanto tiempo después impide los procesos de inserción. La limitación impediría que al menos las personas condenadas a penas cortas puedan volver a encontrar trabajo.

Cuando salen de los centros de privación de libertad hay muchas mujeres que no tienen ningún recurso económico y el acceso efectivo a los recursos que podría encontrar en sus redes sociales y familiares es mucho menor porque el rechazo y el estigma son mayores que en el caso de los varones privados de libertad.

Hay un gran desconocimiento de las estrategias que siguen estas mujeres para incorporarse a la sociedad tras su salida de los centros de privación de libertad, sobre todo, de los procesos que ayudan al desistimiento del delito.

5.3.2 Marco jurídico que ampara la reforma sobre el fortalecimiento de las redes de apoyo familiar y social: Las normas en este campo

La Regla de Bangkok número 47 expresa la necesidad de la continuidad en la actuación social tras la liberación de las mujeres: “El apoyo psicológico, médico, jurídico y práctico se debe ajustar a las necesidades que requieran las mujeres”.

La Regla de Bangkok número 63 hace referencia a la necesidad de disponer de programas de libertad anticipada. Para la inclusión en estos programas se deberán tener en cuentas las responsabilidades de cuidado de otras personas y las necesidades específicas de reinserción.

En la Declaración de San José hay bastantes menciones que plantean la necesidad de continuidad en la acción, la coordinación de estas actuaciones con el exterior y la necesidad de creación de políticas integrales de reinserción que consideren el dentro y fuera no ha sido demasiado abordado.

En las Reglas de Tokio hay contenidos que podrían ser utilizados para organizar legalmente la intervención sobre las mujeres jóvenes adultas en los espacios fronterizos entre la prisión y los regímenes de semi-libertad, libertad condicional o libertad. En particular, los desarrollos que comprometen a la comunidad, organizaciones, instituciones y empresas en la acción de recuperación y control de las personas que sin ser privados de libertad sí tienen que dar cuenta de sus actos frente a la sociedad. En estas Reglas, los apartados dedicados a la aplicación de medidas posteriores a la sentencia, el apartado 9, podría ser una fuente de inspiración para la transición. De todos modos, los países que hayan desarrollado estas actuaciones de medidas alternativas a la prisión es seguro que utilizarán estas posibilidades aplicadas a las formas de acceder a la libertad condicional o a situaciones de semi-libertad.

5.4 Salud integral y atención sanitaria

5.4.1 Problemas detectados sobre la atención sanitaria y la salud integral

Los problemas relacionados con la salud han sido agrupados en tres bloques claramente diferenciados. El primero de ellos se refiere a la necesidad de desarrollar un tratamiento global, integral de la salud de las mujeres, que aspire a ir más allá de la consecución de una situación de ausencia de enfermedad biomédica. El segundo se centra en la atención sanitaria específica ligada a la condición de mujer y, en tercer lugar, el bloque relativo al tratamiento de los problemas ligados a la salud mental, herramienta imprescindible para garantizar el éxito de la reinserción socio-laboral.

Los tres problemas centrales del bloque sobre el tratamiento integral son los siguientes:

- Las condiciones de salubridad e higiene en las que viven gran parte de las mujeres privadas de libertad no son adecuadas.
- La gran mayoría de las mujeres tiene un conocimiento escaso sobre autocuidados y sexualidad (SIDA, enfermedades de transmisión sexual, prevención del cáncer, etc.).
- La inexistencia de sistemas de información sobre morbilidad desagregada en los distintos sistemas penitenciarios impide la elaboración de enfoques específicos de tratamiento de la salud femenina, lo que conlleva el mantenimiento de estándares mermados del capital de salud de las mujeres privadas de libertad. Esta situación sanitaria repercute negativamente en las posibilidades de inserción socio-laboral.

El segundo bloque pivota en torno a un gran problema central, el de que la gran mayoría de las mujeres privadas de libertad no recibe una atención sanitaria específica adecuada a sus necesidades. Además, otras cuestiones asociadas a la atención sanitaria y los autocuidados o al mantenimiento de una vida sexual segura se manifiestan en los siguientes problemas:

- La sobrepoblación de las prisiones no favorece la existencia de unas condiciones de salud e higiene idóneas para la vida cotidiana de las personas privadas de libertad. Este déficit se agudiza en el caso específico de un colectivo minoritario como el de las mujeres, y se sufre especialmente en sus etapas de menstruación, embarazo y postparto o menopausia, máxime cuando la estructura de los centros está pensada y diseñada para una mayoría masculina.
- El exiguo nivel educativo y cultural de la mayoría de la población reclusa implica un escaso conocimiento de las rutinas más básicas de autocuidado. El perfil de estas mujeres viene delimitado por tres ejes previos al ingreso en prisión: maltrato, cargas familiares y familias desestructuradas. Su relación con el sistema sanitario era, cuando existía, mínimo y la percepción de la buena salud pasaba única y exclusivamente, por la ausencia de enfermedad que limitara la actividad cotidiana dirigida, en la mayoría de las ocasiones, a la supervivencia en ese complicado contexto.
- Los condicionantes de desigualdad que intervienen en las relaciones afectivo-sexuales se refuerzan en los contextos de marginalidad y exclusión social, donde es habitual que prevalezca un rol sexual dominado, acompañado de agresiones y dependencia económica, por lo que, consecuentemente, se ven minimizadas la autonomía y competencia para eludir o, al menos, reducir los riesgos de contraer enfermedades infecciosas o de transmisión sexual.
- Los estudios sobre género y salud destacan las diferencias y desigualdades entre mujeres y hombres. Las diferencias genéticas, hormonales y metabólicas tienen un papel crucial en la morbilidad y mortalidad diferenciales de ambos sexos. Así, el componente hormonal está presente en enfermedades tan habituales entre las mujeres como la osteoporosis, el cáncer de mama o de útero. También se dan diferencias por sexo en la vulnerabilidad, síntomas y pronóstico de varios problemas de salud como el SIDA, la tuberculosis y las enfermedades autoinmunes, todos ellos muy presentes en el ámbito penitenciario. Pero, además, también se

dan formas distintas de relacionarse con el sistema sanitario según el sexo, sin olvidar los efectos que pueden tener en ellas profesiones altamente feminizadas en el contexto latinoamericano.

- La ausencia de especialistas (ginecólogos, obstetras, etc.) en la plantilla de los distintos establecimientos penitenciarios dificulta un tratamiento adecuado de las dolencias y patologías específicas de las mujeres.

El tercer y último bloque se ciñe a problemas de índole psicológica y psiquiátrica:

- Gran parte de las mujeres que están en prisión han sido víctimas de la violencia machista y maltrato. Estas mujeres no son atendidas con ningún programa *ad hoc*.
- Un elevado número de mujeres privadas de libertad padecen enfermedades mentales o psiquiátricas que se pueden observar en el:
 - Elevado número de suicidios.
 - Elevado número de mujeres que se autolesionan.
 - Elevado número de mujeres son drogodependientes.
 - Elevado número de mujeres con estas dolencias no son atendidas adecuadamente por los servicios de salud.
- Un elevado porcentaje de las mujeres que ingresan en prisión han sido víctimas de violencia de género. Es de sobra conocida la relación directa entre los episodios de maltrato y abusos sexuales y el historial delictivo de las mujeres. Los efectos psicológicos sobre estas mujeres son variados, lo que haría fácil detectar estos casos, con un servicio de atención adecuado. La estancia en prisión se convertiría en la oportunidad para que estas mujeres salieran del círculo vicioso del maltrato y la dependencia si se establecen intervenciones adecuadas, dirigidas al empoderamiento de las víctimas, paso imprescindible para la consecución de una reinserción social exitosa.
- La vida en prisión, regida por el control y la disciplina, dificultan la creación de un entorno favorable al tratamiento de las enfermedades mentales. La existencia de un número considerable de mujeres privadas de libertad que sufren estas patologías, reclaman la existencia de servicios de atención psiquiátrica en los centros.
- La proliferación de patologías duales (trastornos vinculados al consumo de drogas), así como los efectos no deseados de las crisis derivadas de las mismas, tales como las autolesiones y los suicidios, requieren de programas de intervención sólidos, que permitan detectar y atajar este tipo de efectos, así como el tratamiento especializado de las adicciones.

En definitiva, podemos concluir que la inexistencia de un tratamiento adecuado de las necesidades específicas de salud de las reclusas, así como la falta de intervenciones dirigidas al empoderamiento de las mismas y la ausencia de seguimientos psiquiátricos exhaustivos limitan y, en algunos casos, imposibilitan, cualquier intento de consecución de reinserción social de las mujeres privadas de libertad.

5.4.2 Marco jurídico que ampara las normas sobre atención sanitaria y promoción de una salud integral

Una acción dirigida a la protección de la salud en los establecimientos penitenciarios encuentra su soporte moral en la Declaración de San José donde se reconoce el derecho de las personas privadas de libertad a la atención en salud, higiene y salubridad en igualdad de condiciones que los que viven en el medio libre.

La importancia de disponer de bases de datos sobre morbilidad y mortalidad desagregados por sexo, imprescindibles para poner en marcha cualquier política pública de igualdad, ya ha sido puesta de relieve en el Programa para la Cohesión Social en América Latina, a través del Documento sobre la Transversalización el Género en el Programa EUROsociAL.

Las actuaciones sobre las condiciones de salubridad e higiene en las prisiones tiene como primer referente las “Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos”, adoptadas por Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, en 1955 y que, casi sesenta años después, revalida su carácter fundamental. Los puntos relativos a los locales destinados a los reclusos y a la higiene personal deben ser de obligado cumplimiento y su recordatorio constante no deja de ser necesario en la actualidad para todos los países firmantes.

Pero el referente normativo de más peso lo constituyen las Reglas de Bangkok. La Regla 4 ya nos recuerda que el espacio adecuado para las mujeres pasa por la ubicación de las reclusas en un establecimiento penitenciario cercano a su hogar o a sus centros de rehabilitación social. Y la Regla 5 explicita que los recintos destinados a las reclusas deberán contar con los medios para satisfacer las necesidades de higiene propias del género en todos sus momentos vitales.

La insistencia en la importancia de un seguimiento médico exhaustivo, que parta del establecimiento de una historia médica individualizada al ingreso en prisión, queda claramente plasmada en las Regla 6.

En la Declaración de San José se recomienda asimismo, una buena articulación entre los medios médicos existentes dentro de los centros penitenciarios con los disponibles para la comunidad en general.

En los puntos 22 a 26 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos de Naciones Unidas, se hace hincapié en la existencia de un médico de formación amplia o polivalente, con conocimientos psiquiátricos, pero en ningún caso, se exige la necesidad de contar con médicos especialistas en ginecología u obstetricia o en psiquiatría para hacer el seguimiento de las reclusas que cursen patologías propias de estas especialidades. En la Regla 10 de Bangkok se da un paso más y se hace referencia a la atención de salud orientada expresamente a la mujer “como mínimo equivalente a los que se prestan en la comunidad”.

Respecto a la salud mental, la Declaración de San José, recomienda la reubicación de los reclusos con enfermedades mentales graves, diagnosticadas al ingresar en la prisión, en hospitales del medio libre o en hospitales penitenciarios especializados. Asimismo, las Reglas 12 y 13 de las Reglas de Bangkok establecen la puesta a disposición de las reclusas de “amplios” programas de salud mental en la prisión o fuera de ella y de carácter individualizado, sensibles a las cuestiones de género. En cuanto a los problemas paralelos o resultantes de estas patologías mentales, las Reglas de Bangkok solo fijan la necesidad de los programas de tratamiento específico del consumo de estupefacientes en las prisiones (Regla 15). Mientras tanto, la Regla 14 solo alienta a iniciativas sobre el tratamiento del VIH, su prevención y la educación de las mujeres privadas de libertad para que no lo transmitan de madres a hijos. Por último, la Regla 16 insta a la elaboración de estrategias para evitar las autolesiones infligidas y el suicidio, en el marco de una política amplia de atención a la salud mental. En las Reglas 17 y 18 se hace referencia a los servicios de atención preventiva de salud, incluido el VIH y otras enfermedades de transmisión sexual y sanguínea y se apunta que las reclusas tendrán el mismo acceso que las mujeres libres a las intervenciones y pruebas de atención preventiva de la salud de la mujer.

En este sentido también se estipula que el personal penitenciario recibirá formación sobre las cuestiones principales relativas a la salud de las mujeres y sobre el desarrollo de los niños que permanezcan en prisión (Reglas 33- 2 y 3).

Respecto al problema del maltrato y la violencia de género, en la Resolución de Naciones Unidas 61/143 de 2006, de “Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer”, se insta a los Estados miembros a tomar medidas positivas para hacer frente a las causas estructurales de la violencia contra la mujer y reforzar las tareas de prevención para acabar, las prácticas sociales discriminatorias, para todas las mujeres en general, incluyendo a las que están en contexto de encierro.

Para finalizar, conviene recordar que en las Conclusiones de Estrasburgo sobre Salud y Prisión de la Organización Mundial de la Salud (OMS) publicadas en Junio 2014, se recuerda que la salud de la población penitenciaria está muy mermada respecto a la de la población en general, con mayores porcentajes de enfermedades mentales,

drogadicción, y de enfermedades infecciosas y de transmisión sexual, por lo que se convierten en lugares proclives a la expansión de las mismas.

Además definen la salud en la prisión como una llave para una rehabilitación y reinserción exitosa; los reclusos saludables tienen más probabilidades de llevar vidas independientes y alejadas del crimen y especialmente desistir en el uso de sustancias adictivas aumenta la probabilidad de no reincidir.

En este contexto la OMS sigue recomendando la independencia de la salud penitenciaria de la administración de las prisiones, y propone vincularla a los ministerios de sanidad correspondientes.

5.5 Mantenimiento y defensa de derechos humanos

Salvo que la sentencia condenatoria estipule alguna restricción de derechos más amplia, el único derecho que pierden las personas que son condenadas a prisión es el de la privación de la libertad. El resto de los derechos deberían ser mantenidos y defendidos en prisión con la misma firmeza que en el resto de los espacios sociales, para ello, además de la ciudadanía, la responsabilidad y el compromiso de las personas que conforman la institución penitenciaria, el sistema político y el sistema judicial es clave.

A pesar de que las corrientes punitivas han logrado instalar entre la ciudadanía la idea de la retribución como la acción hegemónica de los centros de privación de libertad, y aunque el rédito en términos electorales de esta idea parezca mucho más beneficioso, no hay que dejar de considerar que la violación de los Derechos Humanos puede tener un alto coste tanto para el país como para el sistema político. Las sociedades que no son capaces de mantener su salvaguarda son vistas como sociedades inseguras y atrasadas, los gobiernos y sistemas políticos que no logran controlar estas violaciones son vistos como débiles, ineficaces e incapaces de administrar adecuadamente su administración.

Así, en un mundo cada vez más globalizado, en el que los medios de comunicación y las organizaciones civiles son capaces de difundir estas violaciones con gran facilidad, los costes sociales y de imagen de un país y sus gobiernos son muy importantes. Parece que la ciudadanía está a favor del castigo, pero también sabe que la rehabilitación es imprescindible para construir sociedades seguras. El mantenimiento y la defensa de los Derechos Humanos en los centros privación de libertad es un factor clave en el proceso de civilización de cualquier sociedad. La capacidad para mejorar los procesos de inserción social y laboral de las personas privadas de libertad es uno de los indicadores más importantes.

5.5.1 Problemas observados sobre el mantenimiento y defensa de los derechos humanos

Los problemas relacionados con el mantenimiento y defensa de Derechos Humanos han sido divididos en cuatro grupos³: a) Derecho a un trato digno y respetuoso acorde a la normativa internacional sobre Derechos humanos; b) Derecho a la información y a la comunicación; c) Derecho a la educación; y, d) Derecho al trabajo.

El primer grupo es una declaración global que se desprende de algunas de las consideraciones que se planteaban en el "Programa Modelo de Género en contexto de privación de libertad"⁴. En concreto, es lógico pensar que si los responsables de seguridad no tienen la formación en Derechos Humanos adecuada o si las personas privadas de libertad viven hacinadas o si la institución penitenciaria no puede garantizar la seguridad de las personas que viven a su cargo, es seguro que al menos estas personas no están recibiendo un trato acorde con las exigencias de los tratados internacionales que permiten mantener la salvaguarda de los Derechos Humanos. Aunque son evidentes los esfuerzos por mejorar esta situación no se debe olvidar que mientras tanto, en alguna medida, los Derechos

3 El Derecho a la Salud ha sido tratado de modo específico en el epígrafe 5.4.

4 Se puede consultar en la página de la COMJIB: <http://www.comjib.org/publicaciones/programa-regional-de-genero> (último acceso diciembre 2014)

de estas personas se están vulnerando. Y si la crítica social no es suficientemente dura es porque lo habitual es que estas vulneraciones se estén dando sobre los grupos sociales más vulnerables en privación de libertad, como es el caso de las mujeres.

En consecuencia, en lugar de buscar excusas que oculten la dureza real de la vida en los centros de privación de libertad de tantas personas, lo que se debe plantear es una lucha y defensa por el cumplimiento estricto de estos Derechos básicos para que al menos se garantice un trato digno y respetuoso con las personas que están en prisión. De ese trato dependerá mucho de su futuro y de las expectativas de vida que se creen durante el encierro. Revisaremos a continuación los problemas de las mujeres pero se entiende que los varones comparten mucho de ellos. En cualquier caso, la salvaguarda de estos Derechos es el primer paso para crear cualquier sistema que promueva la inserción socio-laboral.

El segundo grupo se centra en el derecho a la información y a la comunicación. En este ámbito se han podido detectar los siguientes problemas:

- Las mujeres no son informadas adecuadamente por la Institución Penitenciaria acerca del régimen de vida en los centros de privación de libertad, de sus normas, sus deberes y sus derechos.
- Las mujeres no son informadas adecuadamente por los agentes judiciales responsables de su defensa ni de los procedimientos que seguirán sus casos.
- Las mujeres extranjeras no reciben ni mantienen una comunicación adecuada con sus consulados o los responsables diplomáticos de sus países.
- Las familias de las mujeres privadas de libertad no son informadas adecuadamente por la Institución Penitenciaria sobre el régimen de visitas.
- Las familias que viven muy lejos de las prisiones tienen un tiempo de visita muy escaso en relación con el esfuerzo económico y temporal que deben realizar.
- La información a las madres que están en prisión sobre sus derechos y los de sus hijos es inadecuada e insuficiente.
- La información a las madres sobre los programas de apoyo de la intervención social a sus hijos es escasa e inadecuada.

En el grupo relacionado con el Derecho a la educación se han reconocido problemas educativos históricos que afectan tanto a la población penitenciaria en general como a las mujeres en particular. Es algo conocido que los procesos de inserción socio-laboral mantienen una relación directa con el nivel educativo. Gran parte de las posibilidades de inserción futura dependen del nivel o grado de educación del que disponen las personas.

Los problemas reconocidos en este ámbito han sido:

- En muchos de los países hay un elevado número de mujeres analfabetas en los centros de privación de libertad que no participa en ningún programa de educación.
- La gran mayoría de las mujeres no ha concluido los estudios primarios.
- La gran mayoría de las mujeres no tiene ningún tipo de estudios de formación profesional.

Respecto al Derecho al trabajo en prisión, se debe plantear una reflexión previa. La justificación sobre la necesidad de que las mujeres trabajen en los centros de privación de libertad se suele apoyar en la idea de que estas mujeres deben trabajar para mantener a los hijos que tienen en el exterior. Un gran número de ellas tenían hijos a cargo antes de entrar en prisión y muchas de ellas también eran "jefas de hogar". Es decir, ellas eran las únicas proveedoras económicas de la familia. La necesidad de obtener ingresos económicos es evidente, dicha necesidad puede

generar el riesgo de ser utilizado por el sistema penitenciario para instrumentalizar el trabajo. La reducida oferta, la gran necesidad que tienen estas mujeres y el hecho de que en la mayoría de los países se reduce condena con el trabajo planea los siguientes problemas:

- El trabajo se utiliza como un sistema de control de la convivencia.
- El trabajo es utilizado como un modo de mantener una economía de subsistencia.
- El trabajo no se concibe como un modo de mejorar las posibilidades de inserción socio-laboral, en muchos casos es rutinario y no contribuye a la mejora de la empleabilidad. Asimismo:
 - Las mujeres tienen una oferta laboral y una oferta de formación laboral mucho más reducida que los varones.
 - Sólo un muy reducido grupo de mujeres en prisión accede a un trabajo remunerado.
 - Las mujeres que acceden al trabajo penitenciario lo hacen en muchos casos sin las garantías laborales adecuadas o en peores condiciones que en el exterior (salario y salud laboral).
 - Un gran número de mujeres en prisión carecen de experiencia laboral significativa y no poseen recursos personales que faciliten la autonomía y auto superación.
 - Muchos de los programas de formación laboral que se ofrecen en prisión reproducen los roles de género del patriarcado.
 - Las mujeres con mayores problemas de integración son discriminadas en los procesos de selección (drogodependientes, discapacitadas, madres con hijos en los centros etc.).

5.5.2 Marco jurídico que ampara la defensa y fortalecimiento de los derechos humanos en los centros de privación de libertad

Se da por hecho que todos los países tienen una legislación específica que da cobertura a todos los derechos enunciados en este campo. Las constituciones, las leyes específicas penitenciarias o cualquier otra que exponga la defensa de estos principios básicos será adecuada para amparar la reforma. No obstante, el amparo de estas Normas es amplio, está legitimado y reconocido por preceptos internacionales. Los valores modernos en los que se basan nuestras sociedades provienen de ellos. La Declaración Universal de Derechos Humanos recoge principios básicos sobre el derecho a la seguridad personal y a la vida (art. 3), a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 5), al trabajo (art. 23) y a la educación (art. 26), las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos expresan también el derecho a la información y a la queja de los reclusos (art. 35.1) (art. 39), a la comunicación y al contacto con el mundo exterior (art. 37) durante el encierro. También se regulan en este marco legal las comunicaciones con los consulados para las personas extranjeras (art. 38) y en su apartado sobre el trabajo desarrolla todas las condiciones en las que esta acción se debe producir y los objetivos de la misma (art. 71. 1, 72.1, 73.1, 74.1, 75.1 y 76.1). Las Reglas de Bangkok asumen estas disposiciones y desarrollan algún aspecto específico para las mujeres. En la Observaciones Preliminares, el punto 9 desarrolla la situación de violencia que han sufrido muchas mujeres y los efectos que pueden tener para ellas cuando entran en contacto con el sistema judicial. Expresamente plantea que “la seguridad física y psicológica es decisiva para garantizar el respeto de los derechos humanos y mejorar la situación de las delincuentes”.

La Declaración de San José dedica apartados específicos al desarrollo de los derechos al trabajo, a la educación y los principios que deben regir para el respeto a los derechos humanos en prisión.

6 Normas para favorecer la inclusión de la perspectiva de género en contextos de privación de libertad: Inserción socio-laboral de mujeres privadas de libertad

Una vez expuestos los problemas que afectan específicamente a las mujeres privadas de libertad, sus efectos y las normas que amparan la intervención se pasa a continuación al enunciado de las Normas que permitirán desarrollar la inclusión de la perspectiva de género relacionada con los procesos de inserción socio-laboral de las mujeres.

6.1 Normas para favorecer la inclusión de la perspectiva de género en la intervención penitenciaria: aspectos generales

Norma 1

La formación del personal penitenciario (profesionales y directivos) debe incluir un programa específico en las diferencias de género y en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres. Esta formación se debe incluir tanto en el currículo de formación inicial como en las acciones de formación continuada del personal, sin tener en cuenta si ocupará o no un puesto de trabajo en establecimientos penitenciarios o sectores de mujeres. Objetivo: convertir a la plantilla en agentes de cambio.

Norma 2

Los sistemas de recogida de información y producción de datos que genere la intervención penitenciaria en todos los sectores deben permitir conocer la situación de las mujeres y los hombres de manera diferenciada para conocer el alcance de las políticas en uno y otro grupo. En consecuencia, toda la información se debe producir desagregada para facilitar la comparación.

Norma 3

En la medida de lo posible, se deberían elaborar e implementar una serie de herramientas estadísticas objetivas (indicadores) que permitan la evaluación periódica de las condiciones en que se desarrolla la ejecución penitenciaria de las mujeres respecto a los hombres (condiciones de vida, oportunidades de acceso a los servicios generales y a las actividades de los programas generales y específicos que se desarrollan en los diferentes centros). La inclusión de la información que produzcan estas herramientas debe ser obligatoria en la gestión de mejora de igualdad de género en los planes anuales de los centros o departamentos.

Norma 4

Los sistemas judiciales y los servicios sociales se deben hacer cargo del control de la situación de los hijos e hijas de las mujeres privadas de libertad que quedan a cargo de las redes familiares. Este control debe ser exhaustivo en los temas mantenimiento de la salud de los menores, el acceso a la educación y la vigilancia del maltrato, abusos sexuales o tráfico de personas. Esta acción es prioritaria puesto que supone una situación de extrema vulnerabilidad tanto para los niños y las niñas como para sus madres privadas de libertad.

Norma 5

En el caso de que las mujeres privadas de libertad sean el único sustento económico de su familia, se deben crear programas específicos que favorezcan una formación laboral que permita la inserción a la salida (no sólo trabajo relacionados economía de subsistencia). En estos casos se podría plantear cobrar una ayuda o sueldo por participar en actividades de formación.

Norma 6

Se deben promover programas de acompañamiento psicológico a madres y niños durante el primer período de encierro, evitando la ruptura del vínculo emocional.

Norma 7

La institución penitenciaria y el sistema judicial deben facilitar y promover la implantación de programas de salidas y actividades extramuros de las mujeres privadas de libertad para mantener contactos con sus hijos, reduciendo los efectos prisionizantes del contexto de encierro. Estos programas deben servir tanto para mantener la salud mental y psicológica de las madres como para que ellas mismas vigilen la situación en la que viven sus hijos como para facilitar los procesos de inserción socio-laboral (búsqueda de empleo) a la salida.

Norma 8

La institución penitenciaria y los servicios jurídicos deben establecer procedimientos de información y comunicación específicos para mujeres extranjeras relacionados con la defensa de su caso, con las relaciones consulares y con los procesos de extradición. En los casos en que estas mujeres tengan hijos menores a cargo dentro de los centros de privación de libertad hay que elevar la supervisión porque los problemas se agravan cuando no tienen con quién dejarlos al cuidado en el país.

Norma 9

En la medida de lo posible y con la colaboración de la sociedad civil, se debe promocionar la implantación de programas específicos para grupos de mujeres con necesidades específicas (adultas mayores, jóvenes adultas, mujeres de etnias minoritarias, extranjeras, etc.). El desarrollo de programas de mediadores que ayuden a la integración de estos grupos con diferencias culturales tan importantes puede ser clave.

Norma 10

Los presupuestos penitenciarios dedicados a la intervención socio-laboral deben garantizar al menos un reparto proporcional e igualitario entre hombres y mujeres. Para conseguir este objetivo, los presupuestos penitenciarios deben diferenciar los fondos y gastos destinados a cada grupo y actuar para compensar las desigualdades.

6.2 Normas para favorecer adecuar y mejorar las condiciones sociales y arquitectónicas de los centros de privación de libertad

Norma 11

Dado el especial deterioro y el desarraigo que produce la actual distribución de centros de privación de libertad para mujeres, se debería promover un estudio pormenorizado en cada país que propusiera la remodelación, reconstrucción o adecuación arquitectónica a las necesidades específicas de las mujeres. Estos estudios deberían ser tenidos en cuenta para la ubicación de mujeres (evitar el desarraigo) y para crear protocolos sobre las condiciones específicas de nuevos centros de privación de libertad para mujeres.

Una orientación inicial de los nuevos centros debería encaminarse hacia la:

- Adecuación de los niveles de seguridad de los centros al riesgo real de las mujeres y a sus perfiles criminológicos.
- Adecuación en los espacios de comunicación con los hijos y las familias, eliminando rastros estigmatizadores visibles.
- Potenciación de espacios de baja conflictividad orientados a la educación, a la formación laboral y al trabajo.
- Inclusión de espacios de semi-libertad que permitan el trabajo extramuros cuando avanza el cumplimiento de la condena.
- Separación total de las madres con hijos, creando módulos de madres que eliminen los rastros estigmatizadores de la privación de libertad (ropas de los funcionarios, alambradas, zonas de servicios, etc.). En la medida de lo posible hay que evitar que estos espacios parezcan centros de privación de libertad cerrados.

- Creación de servicios de tutela para los niños supervisados por técnicos o por mujeres con formación específica para que las madres puedan participar de las actividades laborales y educativas.

En el caso de que sea inevitable la integración de módulos de mujeres en centros de hombres hay que tener especial cuidado con que:

- Estos dispongan de medidas de seguridad y vigilancia adecuadas para que eviten cualquier tipo de abuso o violencia, tanto por parte de los funcionarios varones como por los privados de libertad, tanto contra las mujeres como, especialmente, contra sus hijos.
- Tengan servicios adecuados e independientes, para que su vida cotidiana pueda desarrollarse sin depender de los espacios que liberen temporalmente los hombres.
- Se garantice que la oferta de actividades y el acceso al trabajo o a cualquier tipo de intervención sea igualitario.

Norma 12

Para paliar la actual situación de desigualdad en el número de alojamientos y condiciones para hombres y mujeres, se deberían incluir cuotas específicas de reparto igualitario de fondos destinados a la mejora, adecuación o creación de centros para mujeres como lucha contra la desigualdad y discriminación de la que son objeto en la mayoría de los países.

Normas para luchar contra el hacinamiento y la sobrepoblación

La primera solución que surge cuando se plantea una respuesta al problema del hacinamiento es la de construcción de nuevos centros de privación de libertad. Esta acción, además de requerir costosas inversiones, ha supuesto numerosas evidencias negativas como respuesta al hacinamiento en los países donde se ha llevado a cabo. En la práctica, lo que se ha conseguido con las nuevas construcciones es que el sistema judicial haya tenido menos reparos para privar de libertad a más personas. El resultado ha sido el incremento más acelerado de la población penitenciaria. Los responsables políticos y judiciales deben ser conscientes de que es imposible que las estructuras penitenciarias soporten los ritmos de crecimiento impuesto, sin que se produzcan estallidos violentos permanentes y sin que se vulneren los Derechos humanos. Quizá la primera cuestión para evitar el hacinamiento es promover desde el ámbito penitenciario una reflexión sobre lo peligroso de la deriva punitiva y su inadecuación para mantener la paz social.

En consecuencia, parece razonable por tanto que antes de llevar a cabo nuevas inversiones se realicen todas las acciones posibles para que ingresen en los centros de privación de libertad o se mantengan en ellos sólo aquellas personas que realmente merezcan ser apartadas temporalmente de la sociedad, para proteger a ésta de sus actos. Es decir, la privación de libertad debe ser el último recurso punitivo y no debe formar parte de intervenciones de seguridad masivas y preventivas, como está sucediendo.

Los campos de actuación de estas alternativas más conocidos y exitosos son: la reducción de personas en prisión preventiva; la adecuación de penas a la peligrosidad real del delito, a la situación y características de los condenados y a las necesidades de cumplimiento de condena que faciliten realmente la reinserción; la realización de acciones de mejora en los procesos de clasificación e intervención social que agilicen los procesos de excarcelación o el paso a regímenes de semi-libertad. Estas acciones las puede llevar a cabo el sistema penitenciario solo o en colaboración con los jueces, fiscales que trabajan con las prisiones o con organizaciones e instituciones ciudadanas implicadas en los procesos de inserción.

Las Normas que acompañan a este proceso de lucha contra el hacinamiento y la sobrepoblación serían:

Norma 13

Los sistemas penales deben establecer plazos y condiciones razonables de privación de libertad preventiva (indiciados).

Norma 14

Los sistemas penales deben estar dotados de instrumentos para valorar con rapidez los delitos menos graves, sobre todo los relacionados con el microtráfico y la drogodependencia. En estos casos, el intercambio entre privación de libertad y aceptar ingresar en programas de desintoxicación y libertad vigilada se ha demostrado como una buena alternativa.

Norma 15

Desarrollo de los sistemas de semi-libertad asociados al trabajo extramuros, la educación, formación laboral o la atención a las responsabilidades de cuidados. Se deben potenciar los regímenes de cumplimiento en semi-libertad que faciliten la inserción. El objetivo es cambiar la intervención por la privación de libertad en aquellos casos que los riesgos sociales de las privadas de libertad lo permitan. Estos procesos deben ser acompañados y vigilados.

Norma 16

Mejorar y acortar los procedimientos e indicadores de clasificación y evaluación de la peligrosidad, con objeto de adecuar lo antes posible a las situaciones de semi-libertad (siempre, claro está, que las legislaciones lo permitan). En este sentido, se deben introducir indicadores de vulnerabilidad que consideren para este proceso las especiales circunstancias de los grupos más vulnerables (jóvenes adultas, madres con niños, mujeres adultas mayores, extranjeras, etc.).

Norma 17

En lo que respecta a las tasas de reincidencia, se ha demostrado la relación directa entre desistimiento y acceso al trabajo y a una vivienda. Las instituciones penitenciarias deben colaborar y promover junto a las administraciones públicas competentes nacionales y locales así como junto a la sociedad civil, la puesta en marcha de políticas y programas que ayuden a la integración garantizando estos dos aspectos tras la excarcelación como factor determinante para que estas mujeres abandonen el delito. Las casas de acogida para madres con hijos se han demostrado como una intervención clave en los casos de extrema vulnerabilidad.

Norma 18

Los sistemas penitenciarios y judiciales deben promover la revisión de los reglamentos penitenciarios a la peligrosidad y a las especiales necesidades de las mujeres.

Norma 19

Los funcionarios deben realizar acciones de formación específica en mediación y resolución de conflictos para saber adecuar su actuación. Las condiciones de hacinamiento y sobrepoblación elevan el riesgo de utilizar el castigo los problemas de convivencia y conflicto provienen del contexto de privación más que de las personas privadas de libertad. De lo que se trata es de reducir al mínimo las acciones punitivas.

Norma 20

Los sistemas penitenciarios y judiciales deben facilitar las salidas reglamentadas durante el cumplimiento de la pena. Se deben reducir los efectos negativos del aislamiento social.

Norma 21

Con el objetivo de mejorar la convivencia en el régimen cerrado, los sistemas penitenciarios deben promocionar programas de ocupación positiva del tiempo en actividades culturales, educativas u ocio constructivo. Esta misión hay que llevarla a cabo en colaboración con la sociedad civil.

6.3 Normas para favorecer el mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos familiares y sociales externos e internos

Norma 22

La Institución Penitenciaria debe evaluar periódicamente la distribución de los centros de privación de libertad donde cumplen condena las mujeres y considerar como factores estratégicos de referencia para la gestión el arraigo y las posibilidades de inserción socio-laboral para mujeres en la zona. Los resultados de esta evaluación debe ser tenida en cuenta a la hora de decidir la distribución de mujeres privadas de libertad en el sistema penitenciario. El objetivo debe ser la búsqueda del equilibrio entre el acercamiento a las familias y las posibilidades de integrar a las mujeres en programas de inserción socio-laboral.

Norma 23

La Institución Penitenciaria y los demás responsables de la custodia de las mujeres privadas de libertad deben promover, en los casos de máxima contención, el acercamiento de las mujeres a los lugares donde se encuentren sus hijos y sus redes familiares y sociales de apoyo. En los casos de media y baja contención o libertad condicional deben facilitar el acercamiento o facilitar el cumplimiento en el hogar.

Norma 24

La Institución Penitenciaria debe facilitar y promover la comunicación entre madres e hijos menores, eliminando las restricciones de visitas y de contacto personal. Este factor es clave en los procesos de inserción ante la quiebra vital y emocional que provoca en las mujeres, sobre todo en el caso de las que tienen hijos menores o familiares dependientes a su cargo.

Norma 25

La Institución Penitenciaria debe facilitar las visitas de los hijos mayores y otros familiares, ampliando horarios, frecuencia y contacto directo. La promoción de estas visitas y los tiempos debe tener especial consideración con las familias que realizan largos desplazamientos para las visitas.

Norma 26

Los responsables de la custodia de las mujeres privadas de libertad deben promover la puesta en marcha y difusión de programas de acompañamiento psicológico a madres y niños, sobre todo, durante el primer período de encierro, evitando con ello la ruptura del vínculo emocional.

Norma 27

Se debe promover y potenciar la participación de la sociedad civil, las redes de voluntariado y asociaciones cuya finalidad sea facilitar el acercamiento familiar y comunitario.

Norma 28

Se deben generar espacios de encuentro y de diálogo de la administración penitenciaria con los familiares.

Norma 29

Se deben promover programas de visitas y actividades extramuros para que niños y madres que viven en prisión puedan afianzar los vínculos familiares, deshaciéndose de los efectos prisionizantes y preparándose para el momento de su salida.

Norma 30

Las instituciones públicas y la institución penitenciaria deben fomentar acuerdos y apoyar para que las organizaciones ciudadanas, la Iglesia o la intervención estatal facilite alojamientos a las familias que realizan largos desplazamientos para visitar a las mujeres privadas de libertad.

Norma 31

Las instituciones públicas y la institución penitenciaria deben fomentar y apoyar acuerdos con empresas de transporte para rebajar/adaptar los precios a los recursos (sin que suponga estigmatización) de las familias que realizan largos desplazamientos para visitar a las mujeres privadas de libertad.

Norma 32

La institución penitenciaria debe facilitar información clara y precisa, sobre todo en el caso de las familias que viven lejos, sobre el régimen de visitas y los procedimientos para enviar comida, ropa o ingreso de dinero, comunicando expresamente las responsabilidades penales en que pueden incurrir si introducen sustancias u objetos prohibidos.

Norma 33

En los casos cuya situación de desamparo sea manifiesta, las mujeres con hijos a cargo y las mujeres más vulnerables (jóvenes adultas, historial de explotación o víctimas de violencia sexual, etc.) deberán ser acompañadas en el proceso de inserción socio-laboral facilitándoles espacios o casas de acogida que les permita iniciar sus vidas en garantía tras la liberación.

Norma 34

La institución debe promover la realización de cursos de capacitación para afrontar el embarazo adecuadamente, así como de preparación al parto y de formación para la maternidad/paternidad.

Norma 35

Se debe potenciar los recursos escolares al servicio de los hijos e hijas dentro de las unidades destinadas a las madres, en colaboración con los Ministerios de Educación.

Norma 36

Con objeto de preservar el interés superior del niño, se deben crear comisiones interinstitucionales e interdisciplinarias que evalúen la conveniencia de mantener al niño en los centros de privación de libertad siempre que se garantice la protección integral de sus derechos y el interés superior del niño o la niña.

Norma 37

Se debe combinar la preparación para la maternidad con la formación laboral y de otro tipo, para evitar caer en la reproducción de estereotipos de género.

6.4 Normas para desarrollar una atención sanitaria integral específica para mujeres privadas de libertad

Norma 38

Las acciones y estrategias centradas en el fomento de la salud pasan, ineludiblemente, por la obligatoriedad institucional de recoger los datos e informaciones de la atención sanitaria teniendo en cuenta la variable género.

Las actuaciones dirigidas a una intervención que persiga un tratamiento global, integral de la salud de las mujeres privadas de libertad deben:

Norma 39

Desarrollar diseños arquitectónicos con espacios destinados a la asistencia sanitaria adaptados a las necesidades de las mujeres privadas de libertad, lo que facilitará una mayor visibilización de las mismas.

Norma 40

Promover la integración de la sanidad penitenciaria en los Sistemas Nacionales o Federales de Salud de los distintos países analizados, tal y como recomienda la Organización Mundial de la Salud. El objetivo inicial es conseguir la prestación de un mejor servicio y garantizar los derechos de las mujeres a las prestaciones públicas, así como obtener la necesaria independencia profesional para que las decisiones y evaluaciones clínicas de la salud de las reclusas puedan regirse exclusivamente por criterios médicos, sin depender jerárquicamente de la institución para la que se hacen las intervenciones en materia de salud.

Norma 41

Promover, en la medida de lo posible, la existencia de equipos médicos interdisciplinares en los centros, con la inclusión de profesionales en las áreas de psiquiatría, odontología y ginecología en los establecimientos femeninos. Y, en su defecto, garantizar el acceso de las mujeres privadas de libertad a una atención especializada en igualdad de condiciones que la población libre.

Norma 42

Promover el enfoque de género en los programas de salud, con atenciones específicas a los colectivos más vulnerables en situación de privación de libertad (mayores, personas con discapacidad física e intelectual, con enfermedades mentales, grupos de LGTB, etc).

Norma 43

Capacitar y sensibilizar en cuestiones de género al equipo médico que desarrolle su actividad en el centro penitenciario.

Norma 44

Fomentar la creación y desarrollo de programas de educación para la salud y prevención de las principales patologías relacionadas con las mujeres, haciendo especial hincapié en la prevención desde la perspectiva de género.

Norma 45

Creación y ejecución de programas relacionados con la salud sexual y reproductiva responsable.

Norma 46

En los países en los que el aborto esté legalizado, se facilitará a las mujeres privadas de libertad la información sobre los canales adecuados para acceder a los programas de interrupción voluntaria del embarazo (métodos anticonceptivos, etc.).

Norma 47

Crear servicios de prevención y atención con los trastornos nutricionales prevalentes entre las mujeres (anorexia, bulimia, etc.).

Norma 48

Promover servicios de atención a las embarazadas en las mismas condiciones que en el medio libre.

Norma 49

Promover la introducción en los centros de campañas de prevención de enfermedades tan habituales como el cáncer de mama o de útero, tal y como se dan en el medio libre.

Norma 50

Diseñar programas de capacitación para las mujeres privadas de libertad destinadas a desarrollar hábitos de higiene, alimenticios y sanitarios, lo que, a la vez, contribuirá a la reconstrucción de la autoimagen de las mismas.

Norma 51

Desarrollo de programas específicos de deshabituación de consumo de drogas.

La lacra de la violencia de género contra las mujeres, presente en el entorno penitenciario con elevados porcentajes de víctimas, requiere de acciones o estrategias directas y eficaces:

Norma 52

Desarrollo de programas destinados a favorecer su empoderamiento personal y social, disminuir la vulnerabilidad de las mujeres reclusas, basados en actividades que tiendan a desmitificar los factores culturales que sustentan la desigualdad y los prejuicios ligados al sexo, que contribuyen a reforzar la dependencia afectiva y la falta de autonomía económica.

Norma 53

Capacitación del personal penitenciario para la detección de casos de mujeres que han sido objeto de maltrato o violencia de género (maltrato técnico), colectivo a considerar como prioritario a la hora de implementar cualquier programa de empoderamiento, dada la falta de reconocimiento de su estatus de víctima. Elaboración de protocolos para el diagnóstico.

Norma 54

Desarrollo de un programa interdisciplinar de atención integral a las mujeres privadas de libertad que han sido víctimas de violencia de género, que ofrezca un tratamiento psicológico, sanitario y social, y más concretamente, a aquellas que arrastren secuelas como depresión, adicciones, tendencias suicidas o de autolesión, etc.

Norma 55

Crear servicios que ofrezcan asesoramiento legal a aquellas mujeres que hayan sido objeto de maltrato y, especialmente, si han ingresado en prisión por cometer delitos contra la persona que haya sido su maltratador.

La presencia de patologías mentales o psiquiátricas en el medio penitenciario es muy elevado por lo que son necesarias unas normas expresas:

Norma 56

Elaboración de un programa de atención integral a las personas, hombres y mujeres en situación de privación de libertad con enfermedades mentales crónicas, con objetivos terapéuticos y que favorezcan su inserción sociolaboral. Su aplicación debe pasar por la detección de los reclusos con patologías psiquiátricas, mejorar su calidad de vida en la prisión, facilitando su autonomía y adaptación al medio y prepararlos para optimizar su reincorporación social y su tratamiento por medios sanitarios especializados más allá de los muros de la prisión.

Norma 57

Instalación de espacios/módulos/recursos de salud mental cuya actividad se coordine con las áreas especializadas de los Sistemas de Salud Nacional, y en temas de suicidio o autolesiones.

Norma 58

Programas de capacitación del personal penitenciario en la detección de sintomatologías propias de las enfermedades mentales.

Norma 59

Desarrollar sistemas de acompañamiento de internas capacitadas para velar por la integridad de reclusas que hayan sido diagnosticadas con tendencia a las autolesiones y al suicidio.

Norma 60

Desarrollar medidas de control que impidan la introducción de estupefacientes en el espacio penitenciario.

Norma 61

Programas específicos y adaptados en función del género a la deshabitación y tratamiento de la dependencia de los estupefacientes.

6.5 Normas para integrar el mantenimiento y defensa de los derechos humanos en la intervención penitenciaria para mujeres privadas de libertad

La integración del mantenimiento y defensa de los Derechos Humanos requiere:

Norma 62

Exigencia de formación específica en Derechos Humanos a todo el personal penitenciario que sea contratado, así como de los mecanismos de monitoreo e indicadores que evalúen el grado de implementación de los estándares internacionales.

Norma 63

Ejecución de un plan de formación en Derechos humanos para todos aquellos funcionarios penitenciarios que están trabajando en la actualidad y no hayan recibido esa formación.

Norma 64

Promoción de una legislación penitenciaria de transparencia que aclare todas las situaciones en las que están involucrados Derechos humanos en los centros de privación de libertad. Esta legislación debe obligar al registro de actuaciones sancionadoras como el aislamiento o aquellas que conlleven un aumento de condena o pérdida de derechos. También se debe registrar la vigilancia médica de personas en aislamiento. Asimismo, también debe haber un registro informado mediante investigación realizada al margen de la institución penitenciaria de todas las muertes que se produzcan en prisión, en los traslados de personas privadas de libertad y en los hospitales a los que son transferidos. Todo este sistema de registro tiene que ser transparente a los agentes judiciales y a los sistemas de control político.

Norma 65

Creación de un sistema oficial de quejas que garantice el anonimato para las personas privadas de libertad y sus familiares, controlado por el sistema judicial que vigila en los centros penitenciarios.

Norma 66

Desarrollo de programas que impliquen al sistema judicial en la defensa de los Derechos Humanos en prisión.

Norma 67

Apertura de los centros de privación de libertad a la fiscalización de las organizaciones que actúan en defensa de los Derechos humanos.

En cuanto al derecho a la información y a la comunicación:

Norma 68

La institución penitenciaria debe entregar a todas las mujeres privadas de libertad cuando ingresan en prisión una guía que contenga información sobre el funcionamiento básico de los servicios y la vida en la prisión; sobre el régimen disciplinario y los procedimientos sancionadores y de defensa de las personas privadas de libertad, estableciendo de manera clara y precisa las conductas que son objeto de sanción y sus consecuencias sobre el cumplimiento de la pena; información clara y precisa sobre el régimen de comunicaciones y el modo de solicitarlas,

aceptarlas o denegarlas (hay que tener especial cuidado en proteger a las mujeres de visitas no deseadas ya que pueden ser víctimas de las personas que las visitan); el modo en que se puede acceder a la educación, al trabajo, a las ayudas y a los programas de desintoxicación; y, el modo en que se puede comunicar con los agentes judiciales que llevan su caso. Esta información se debe editar en los idiomas más comunes entre las mujeres privadas de libertad y hay que asegurarse de que esta información les llega adecuadamente a las personas analfabetas y a las extranjeras.

En cuanto al derecho a la educación:

Norma 69

Realizar programas de erradicación del analfabetismo que se oferten de manera continua (que no se paralicen por los calendarios escolares) y permanente, de manera que ninguna mujer analfabeta que haya permanecido un tiempo suficiente en prisión salga de ella sin haber participado en ellos. Como estos programas no concluyen con ningún título oficial, los responsables de su desarrollo pueden ser agentes distintos al sistema educativo, e incluso otras mujeres presas (siempre y cuando se les valore esta actividad como un trabajo y cobren por ella del mismo modo que en otros servicios de la prisión).

Norma 70

Profundizar en la extensión de los programas educativos formales, haciendo hincapié en la participación de los primeros niveles y secundaria.

Norma 71

Fomentar, llegando a acuerdos con las universidades públicas a distancia, de programas de educación superior.

Norma 72

Fomentar programas de formación profesional y laboral reglados en actividades que sean adecuadas a los contextos de reinserción. Evitar, promocionando una oferta formativa amplia y diversa, que la formación se centre exclusivamente en actividades que reproduzcan roles de género.

Norma 73

Fomentar programas de formación relacionados con el autoempleo siempre y cuando estos programas concluyan en acciones que se puedan llevar a cabo con microcréditos y otras formas de financiación solidaria.

Norma 74

Facilitar y favorecer la acción de organizaciones de la sociedad civil que realicen actividades educativas, culturales y de ocio dentro de prisión. No aceptar actividades que fomenten relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres o la reproducción de roles de género.

En cuanto al derecho al trabajo:

Norma 75

Promover programas de trabajo extra-penitenciario para mujeres que vivan en régimen de semi-libertad o que por su clasificación pueda salir de los centros cerrados y regresar durante la noche a la cárcel.

Norma 76

Dotar de fondos de un modo equitativo a las acciones de trabajo penitenciario financiadas por la propia institución o dotarlas con más fondos, a modo de discriminación positiva, hasta que se equilibre el esfuerzo de la oferta laboral para mujeres.

Norma 77

En los centros mixtos incluir a mujeres en toda la oferta laboral, garantizando, lógicamente su seguridad. Si no se puede asegurar, intentar equilibrar proporcionalmente la participación.

Norma 78

Evitar la discriminación de las mujeres más conflictivas o con peores trayectorias de conducta en la participación.

Norma 79

Repartir el trabajo en función de la vulnerabilidad y las necesidades de la acción en los procesos de reinserción, no sólo de las capacidades. No hay que olvidar que el trabajo busca sobre todo mejorar las posibilidades de reinserción.

Norma 80

Considerar los espacios de semi-libertad como escenarios en los que las mujeres pueden ser integradas en cualquier oferta laboral o de formación. Incluso, estos espacios pueden ser aprovechados por empresas que ofrezcan a cambio formación y continuidad en la contratación tras la excarcelación. Valorar el trabajo de cuidados a familiares como trabajo extra-penitenciario equivalente.

EUROsociAL es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsociAL pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.

www.eurosoci-al.eu



Con el apoyo de



Consortio liderado por



Socios coordinadores



Participan más de 80 socios operativos y entidades colaboradoras de Europa y América Latina