

Informe especial: prisión domiciliaria asistida para madres con hijos a su cargo en el proceso penal

1.- Presentación

El presente informe profundiza sobre una de las inquietudes de nuestra Oficina: la situación de las mujeres privadas de libertad y, en particular, las que tienen hijos a su cargo.

En 2016 presentamos al Parlamento el “Informe Especial sobre la creación de un Programa Nacional de Atención a Mujeres privadas de libertad con hijos a su cargo” y en enero de 2021 presentamos el “Informe especial y Recomendación de dispositivos de prisión domiciliaria asistida para madres con hijos menores a su cargo”.

El monitoreo de las unidades penitenciarias femeninas nos indica que es necesario avanzar hacia otro modelo de atención, asistencia y rehabilitación para las mujeres, donde la perspectiva de género y derechos humanos sigan avanzando a partir de las mejoras realizadas en los últimos años y los esfuerzos presentes.

No obstante las señales positivas que el tema ha tenido –en su momento la apertura de “El Molino” como unidad especializada, la creación luego de la Unidad 9 para madres con hijos, la creación en el Instituto Nacional de Rehabilitación del Programa de Atención a Madres con Hijos (PAMHI) la sensibilidad y los aportes que han llegado desde la sociedad civil–, creemos que se requieren con urgencia nuevas acciones.

La innovación necesaria en el tema es desafío tanto programático como de articulación de las decisiones judiciales y las medidas de tratamiento.

La prisión femenina no debe ser “masculinizada”, debe diseñarse y gestionarse desde la especificidad de su población y tiene particulares desafíos para ser una instancia especializada de inserción social para personas que han atravesado múltiples adversidades vinculadas a diversas formas de sometimiento, pobreza, violencia sexual y explotación, trata y abandono familiar temprano.

Hay una importante acumulación de normas internacionales, que en este documento reflejamos, que apuntan a que este debe ser territorio de políticas penitenciarias, sociales y de integración social particularmente afinadas.

Como se verá en el presente informe, las mujeres en prisión son un colectivo que, en general, ha vivido, y más allá del delito cometido, situaciones extremas de exclusión y que recibe una sanción reforzada culturalmente –con sutiles formas de discriminación y exclusión– por el hecho de ser mujer.

Todas las vulnerabilidades señaladas sobre las mujeres privadas de libertad, adquieren todavía mayor magnitud entre aquellas que tienen hijos a su cargo.

Suele haber una desproporción entre la sanción penal y social frente a las características del delito cometido y las características de vida de las autoras. Es llamativo que en el estudio criminológico que se les aplica al ingresar a prisión (conocido como Protocolo OASys, consistente en una amplia batería de preguntas sobre su vida), la amplia mayoría de los resultados señalan una baja o media probabilidad de reincidencia o violencia. En palabras comunes y coloquiales: la gran mayoría son de baja o nula peligrosidad.

Estamos ante un tema que por un lado demanda una nueva dimensión de las políticas sociales, en especial para las acciones dirigidas a la población vulnerable que encuentra en el micro narcomenudeo una forma de supervivencia que termina a veces bloqueándole del todo su futuro.

El tema convoca a impulsar una nueva modalidad de ejecución penal, más apropiada para el tipo de delitos que la origina y adecuada a la población a la que se dirige, con contenidos y modalidades programáticas diferentes que la simple, pura y dura privación de libertad.

Este documento lo presentamos al Parlamento, al Poder Judicial y a las autoridades encargadas de las políticas sociales, convencidos de que es necesario, a partir de nuevos acuerdos de trabajo, coordinaciones interinstitucionales y acciones integrales, dar nuevos pasos hacia un modelo de ejecución penal de prisión domiciliaria asistida para buena parte de la población femenina de las cárceles. Dentro de ese grupo de población, es muy clara la urgencia que la innovación tiene para las madres con hijos a su cargo.

También elevamos este documento a todos los operadores del sistema de justicia, jueces, defensores y fiscales, como un aporte para la dilucidación de las diversas situaciones que deben asumir desde sus diversos roles.

Si bien existen aspectos comunes a todo el conjunto de mujeres presas, entendemos que las particularidades de la reclusión, vida y crianza de niños y niñas en contexto de encierro, requiere un abordaje particularmente especializado y delicado. Somos un país con una sólida historia de políticas sociales. También podemos ser un país de referencia en este tema.

Para este informe, con propuestas concretas, observamos la trayectoria de estas madres que están con sus hijos en prisión, desde el momento en que fueron formalizadas, seguimos su pasaje por el sistema judicial y fundamentalmente su posterior reclusión. Estudiamos los dispositivos de protección de los derechos humanos con que cuentan con un análisis que tratamos fuera sensible a las desigualdades de género.

Tratamos de superar el enfoque habitual e individual: el foco centrado en “la autora” del delito. Ampliamos el encuadre poniendo el lente en el impacto de la reclusión en sus hijos e hijas viendo que, paradójicamente, se vuelve un factor reproductor de nuevos delitos y violencias.

El trabajo que presentamos, llevado adelante con varios asesores de nuestra Oficina, incluye un enfoque conceptual y doctrinario realizado por la Coordinadora Técnica de la

Oficina, Graciela Riephoff, una investigación de campo con aspectos cuantitativos realizado por el sociólogo Santiago Sosa, otro con los cualitativos realizado por la Licenciada Mariana Iglesias, y un enfoque jurídico realizado por la abogada Valentina Piquinela. Los relevamientos se hicieron en las tres unidades penitenciarias del Instituto Nacional de Rehabilitación donde se encuentra la casi totalidad de las mujeres con hijos a su cargo: Unidad 9 Montevideo, Unidad 24 Pense, Mercedes, y Unidad 20, Salto.

El informe se cierra con conclusiones, recomendaciones y pasos a dar, todos ellos aspectos sobre los cuales trabajaremos en diálogo con todas nuestras contrapartes.

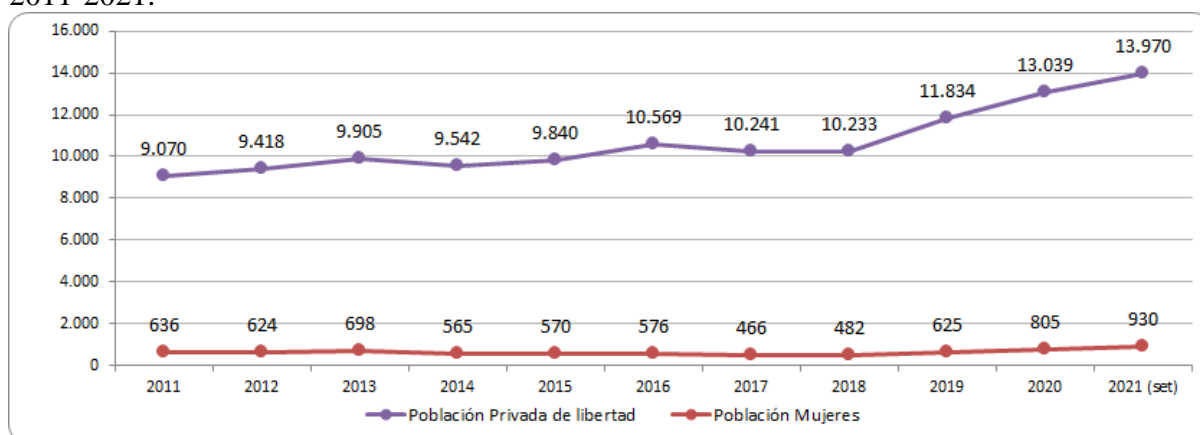
Juan Miguel Petit
Comisionado Parlamentario Penitenciario

Montevideo, octubre de 2021

2.- Una población frágil y vulnerable

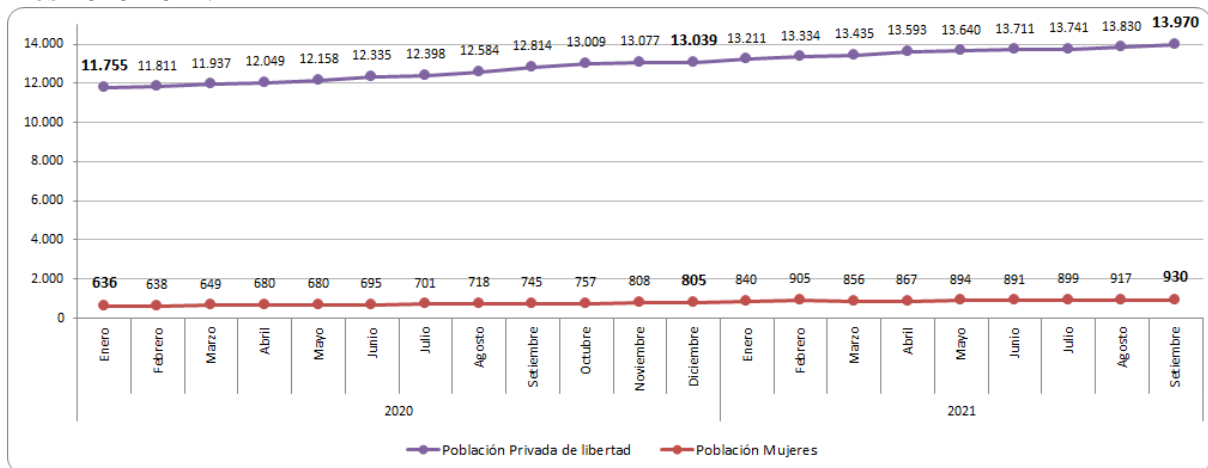
En la última década, la población de mujeres privadas de libertad en Uruguay ha representado entre el 4,5% y el 7,0% del total de la población privada de libertad. Tras alcanzar una alta proporción al principio de la década con más de 600 mujeres y en el entorno del 7,0% de la población penitenciaria, la cantidad de mujeres privadas de libertad tendió a una leve pero sostenida disminución a lo largo del período, en un contexto casi ininterrumpido de crecimiento de la población penitenciaria. Esta tendencia se mantuvo hasta el 2018-2019, cuando comenzó a revertirse. Se observó allí un nuevo aumento de esta población, acompañando y luego superando la tendencia global al crecimiento de las tasas de prisionización.

GRÁFICO 1. Evolución anual de la población privada de libertad por sexo a Diciembre 2011-2021.



Fuente: elaboración propia en base a información del INR y del Ministerio del Interior.

GRÁFICO 2. Evolución mensual de la población privada de libertad al último día de cada mes 2020-2021.



Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio del Interior.

En los últimos 12 meses (Setiembre 2020 a Setiembre 2021), la población privada de libertad creció el 9%, mientras que la población de mujeres privadas de libertad creció el 26%.

Este crecimiento específico demanda una necesidad de explicación y de comprensión para la elaboración o ajuste de las políticas públicas asociadas a este fenómeno. Para ello se necesitan buenas bases de información y recursos humanos y técnicos con los que se pueda producir regularmente conocimiento para la toma de decisiones de política pública.

Un primer obstáculo para ello es la carencia de información sistemática sobre la población privada de libertad. El INR aún no construye ni publica información estadística regular sobre la población que tiene a su cargo, salvo la que surge del conteo general, de la cantidad de personas que tienen o no una pena y del número de internos/as han tenido o no procesamientos anteriormente. Por lo tanto, tampoco disponemos de información sistemática y actualizada sobre las mujeres privadas de libertad; sobre sus perfiles individuales y sociales, sus perfiles delictivos, sus penas, ni sobre sus posibilidades de reinserción social. Tampoco disponemos de información estadística sistemática sobre las personas que cumplen penas alternativas.

Nos propusimos como un nuevo acercamiento, considerar a las mujeres madres privadas de libertad con hijos/as a su cargo y emprender un relevamiento de la información disponible de sus carpetas individuales, así como de la información que surge en entrevistas individuales con esta población.

El objetivo fue la generación de información para poder caracterizar al perfil de esta población tanto en lo referido a su perfil delictivo como a su perfil social, concentrándose inicialmente en las mujeres madres con hijos/as a su cargo en prisión y a mujeres embarazadas.

A principios de Setiembre de 2021 había 45 mujeres madres con sus hijos/as en el sistema penitenciario y 5 mujeres embarazadas (sin hijos/as conviviendo con ellas). Para el relevamiento de las carpetas, se tomó contacto con la totalidad de los casos de la Unidad

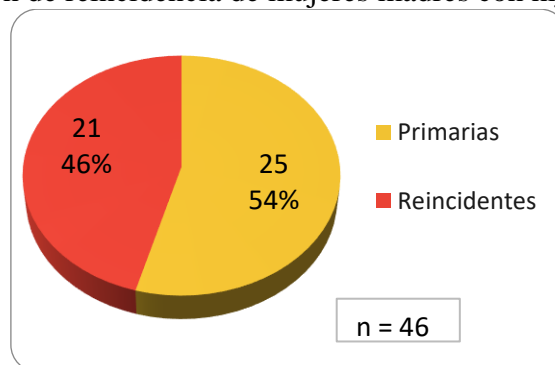
9 de Montevideo (27 madres y dos mujeres embarazadas), con los 4 casos de la Unidad 16 de Paysandú, con los 8 casos de la Unidad 20 de Salto y con los 5 casos de la Unidad 24 de Soriano (4 madres y una mujer embarazada). Se lograron relevar entonces, 46 de los 50 casos del universo de análisis planteado.

El relevamiento se realizó en cada una de las unidades señaladas tomando contacto con la carpeta física. Cabe recordar que la mayoría de la información de estas carpetas no se encuentra digitalizada, con la excepción de la ficha del Sistema de Gestión Carcelaria (SGC), al que la Oficina del Comisionado Parlamentario no tiene acceso directo. Aun así, los campos existentes en el SGC aún no se encuentran sistematizados en indicadores accesibles. Además, buena parte de la información relevante sobre las personas que podrían retratar su trayectoria previa y durante la prisión, como por ejemplo, los informes de evaluación y diagnóstico, son realizados en papel y archivados en las carpetas, por lo que no habilitan un análisis transversal a menos que se los releve uno a uno.

Delitos de mujeres madres con hijos/as o de mujeres embarazadas

Algo más de la mitad de las mujeres eran primarias (54%). Entre los 21 casos de reincidentes, solo en 3 de ellos se pudo observar una escalada en la gravedad del delito respecto a procesamientos anteriores, mientras que en la gran mayoría se trató de delitos similares o equivalentes, sin mediación de uso de violencia.

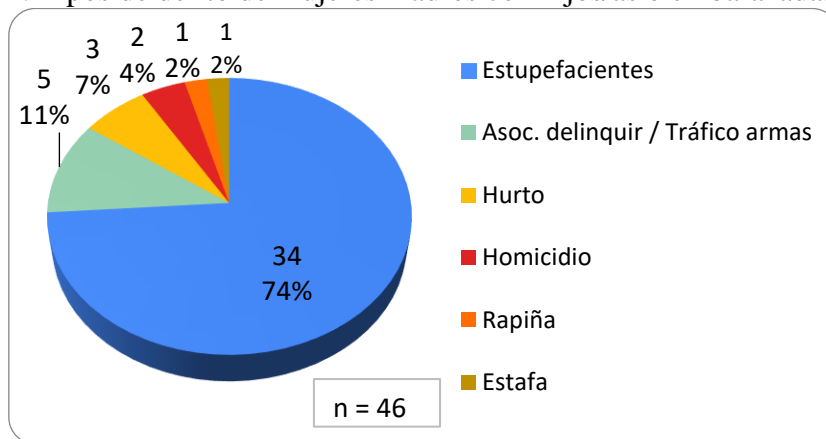
GRÁFICO 3. Situación de reincidencia de mujeres madres con hijos/as o embarazadas.



Fuente: elaboración propia en base a relevamiento

Entre los 46 casos relevados se encontró que 36 (el 78%) referían a delitos vinculados a la negociación, transporte o suministro de estupefacientes. En 34 de ellos (el 74% del total), éste era el único delito del procesamiento, mientras que en otros dos estaban combinados con otros delitos. En total hubo 5 casos referidos a asociación para delinquir y/o al tráfico de armas, y en dos de ellos, en concurrencia con tráfico de estupefacientes. En 3 casos la causa fue por hurto, en 2 por homicidio, y finalmente hubo uno por rapiña y uno por estafa.

GRÁFICO 4. Tipos de delito de mujeres madres con hijos/as o embarazadas.



Fuente: elaboración propia en base a relevamiento

En 14 de los casos (30%), el delito vinculado a estupefacientes tuvo lugar en una unidad penitenciaria, generalmente en el ingreso.

Casi la mitad de las penas observadas rondaron entre los 3 y 5 años. Se observaron dos casos con penas muy largas, de 17 y 26 años de prisión; y 4 casos con penas de 8 meses o menos de prisión. El promedio general de pena fue de 3 años y 8 meses. Sin contar los dos casos con penas más altas y los dos con penas más bajas, el promedio fue de 3 años y 10 meses de prisión.

Para los delitos vinculados exclusivamente a la negociación, transporte o suministro de estupefacientes, la pena promedio fue de 2 años y 11 meses. Si entre ellos observamos solamente los delitos vinculados a estupefacientes realizados en unidades penitenciarias o a su ingreso, la pena promedio fue de 3 años y 3 meses.

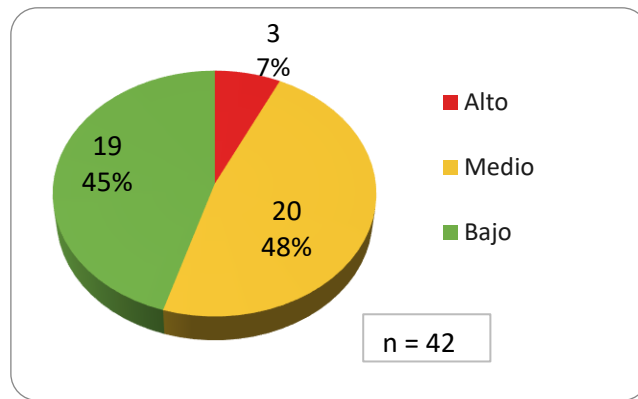
Diagnósticos de riesgos de reincidencia y de daño

Uno de los insumos más valiosos de las carpetas es el Offender Assessment System (OASys), que es el protocolo de diagnóstico implementado por el INR desde el 2018, y que debería aplicarse tanto al ingreso al sistema penitenciario, como en situaciones de solicitud de traslado o de tramitación de solicitudes judiciales. En el mismo se relevan, a partir de un cuestionario que se realiza con la interna, 12 dimensiones sobre distintos aspectos del perfil de las personas que han cometido delitos, con el fin de medir riesgos y necesidades para la intervención programática, apuntando a disminuir las probabilidades de reincidencia delictiva. De las 46 carpetas relevadas, se pudieron observar 42 casos con evaluaciones de OASys.

En 6 casos se observaron dos evaluaciones en distintos momentos del tiempo. Cabe mencionar que en todos ellos la segunda evaluación observó un riesgo más alto de reincidencia que la anterior. No podemos saber si esto se debió a problemas en el instrumento, en su aplicación o si efectivamente la prisonización tuvo en estos casos un efecto criminógeno, lo cual se presenta como un importante tema a investigar a futuro.

El promedio de riesgo de reincidencia observado a partir de las evaluaciones OASys fue de 51 puntos, o sea riesgo bajo (en la escala del protocolo, hasta 56 puntos se considera riesgo bajo, de 57 a 78, riesgo medio y de 79 a 146, riesgo alto). En el GRÁFICO 5 se detallan las frecuencias de los niveles observados en 42 casos (en los otros 4 casos relevados no se había realizado la evaluación): 3 casos de riesgo alto (7%), 20 de riesgo medio (48%) y 19 de riesgo bajo (45%). Tanto los puntajes medios como bajos tendieron a acercarse al límite entre ambos niveles.

GRÁFICO 5. Nivel de riesgo de reincidencia de mujeres madres con hijos/as o embarazadas.



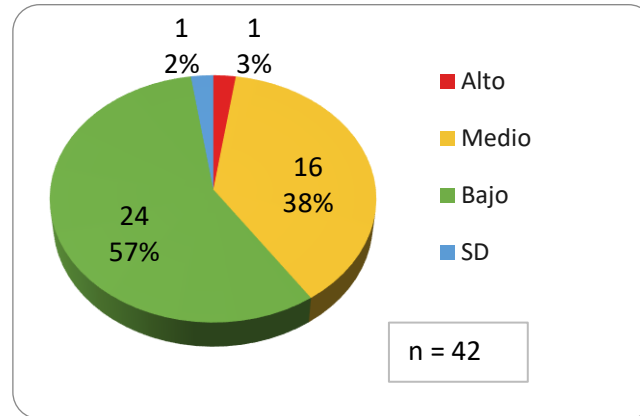
Fuente: elaboración propia en base a relevamiento

Es relevante señalar que cuando se analizaron los niveles de reincidencia para los casos de delitos vinculados a estupefacientes en unidades penitenciarias, en 9 de ellos (75%) el riesgo diagnosticado fue bajo mientras que en 3 el riesgo fue medio (se observaron 12 de 14 porque en dos no había evaluación).

Respecto al análisis del riesgo de reincidencia, a excepción de los pocos delitos en los que hubo violencia física (ver GRÁFICO 4), las evaluaciones no subrayaron dimensiones de escalada de gravedad hacia delitos violentos. En las carpetas observadas, el diagnóstico de riesgos se vincula más bien a dificultades de inserción social y económica, identificadas como móviles del delito. En muchos casos esto también se asoció con un contexto social criminogénico y con estilos de pensamiento y comportamiento que disminuyen las posibilidades de problematizar y de emprender caminos alternativos al delito. En algunos casos el delito está naturalizado y se minimizan las consecuencias, hecho que es reforzado por la ausencia de víctimas directas en los delitos vinculados a estupefacientes.

El análisis precedente es consistente con la observación de los riesgos de daño o de conflictividad. Solo en un caso se registró un riesgo alto (2%). Luego en 16 casos se observó un riesgo medio (38%), en 24 un riesgo bajo (57%) y en uno no hubo dato.

GRÁFICO 6. Nivel de riesgo de daño (conflictividad) de mujeres madres con hijos/hijas o embarazadas.



Fuente: elaboración propia en base a relevamiento

Estos valores podrían explicarse por la naturaleza de la mayoría de los delitos en donde generalmente no media la violencia. Repitiendo el análisis anterior para los casos de delitos vinculados a estupefacientes en unidades penitenciarias, se observó solo un caso (8%) de riesgo medio y los 11 restantes con riesgo bajo (92%).

Finalmente, solo en dos casos (4%) se registró un riesgo de daño hacia sí misma, y en 11 casos (26%) riesgo de daño hacia los demás. Solo en 4 de los 34 casos (o sea, en el 12%) de delitos exclusivamente vinculados a estupefacientes se observó la existencia de riesgo de daño hacia los demás (conflictividad), mientras que en el 88% de estos casos no se observó tal riesgo.

Relevamiento de perfiles sociales, diagnósticos y recomendaciones

El promedio de edad de las mujeres relevadas es de 28 años. Todas ellas eran uruguayas con excepción de una de ellas que tenía nacionalidad brasilera.

Las trayectorias vitales de todas ellas han sido marcadas por diversas vulnerabilidades y por la imposibilidad de acceder a derechos de distinto tipo. Las evaluaciones OASys apenas permiten vislumbrar algunas de las dificultades de estas trayectorias, que sin dudas merecerían una metodología diferente para abordarlas en profundidad.

En general se relatan contextos de infancias con bajos recursos y con dificultades de inserción económica y laboral. Estas dificultades se expresan también en las posibilidades de emancipación del hogar y acceso a la vivienda. Un aspecto que se repite es el abandono temprano del sistema educativo, en la gran mayoría de los casos en el primer o segundo año de liceo. También se registra una alta inestabilidad laboral. Las experiencias relatadas son en trabajos precarios, donde los eventos de inserción formal y estable son raros o inexistentes.

Si bien en algunos casos surgen situaciones problemáticas de consumo de drogas (aparece claramente en 6 casos), esto no apareció como riesgo central en la mayoría de los casos relevados.

Uno de los elementos que sí aparecieron con mucha frecuencia es la pertenencia a redes con alta vulnerabilidad sociopenal, donde generalmente se observan algunos familiares con antecedentes penales. En 34 de los 46 casos (74%) se registró que la pareja actual o el padre de sus hijos/as de las mujeres se encuentra también privado de libertad. Otro aspecto relevante que surge del relevamiento es la existencia de victimización previa de estas mujeres. En 24 de los 46 casos (52%) se evidenció que la mujer fue víctima de violencia de género previo a la prisionización. Cabe señalar que esta cifra refleja sólo los casos evidenciados en la entrevista de diagnóstico y en algún caso en el registro del historial policial, pero es plausible que la cifra sea aún más alta.

Otro aspecto a destacar de las evaluaciones OASys relevadas, es que generalmente se identificaron algunos “factores protectores” que pueden servir como apoyo a procesos de desistimiento delictivo. Estos pueden ser de lo más variados: desde aspectos materiales o de apoyo familiar, alguna experiencia, capacitación o proyecto para el egreso, hasta indicios en el campo de las ideas o actitudes prosociales.

La mayoría de las recomendaciones que surgieron de los diagnósticos para la asistencia (posibles “hojas de ruta” o planes individuales de trabajo) tienen que ver con la necesidad de capacitación laboral y de retomar la continuidad de procesos educativos (principalmente la enseñanza de oficios), o de formular CV e insertarse en bolsas de trabajo. En los casos en los que se detecta uso problemático de drogas se recomendaron programas específicos de tratamiento, los cuales en general son muy escasos en el sistema penitenciario. También se observaron recomendaciones específicas e individualizadas, por ejemplo cuando se detectan dificultades de salud mental, o de la necesidad de reforzar habilidades sociales y las capacidades de resolución de conflictos, para los cuales se necesitaría multiplicar los programas de tratamiento específico. En algunos casos se apunta a la necesidad de intervenir sobre el “estilo de pensamiento y de comportamiento”, que es una de las dimensiones relevadas específicamente por el OASys. También aparecieron recomendaciones educativas cuando se tienen en cuenta ciertas habilidades o perfiles para ingresar a determinados programas formativos. En algunas ocasiones se ha registrado en sus carpetas cuando existe una vulnerabilidad familiar especial o un vínculo que podría necesitar de refuerzo (por ejemplo con los/as hijos/as), por lo que en estos casos se recomendó un abordaje específico de estos contextos para mejorar las posibilidades de desistimiento delictivo.

Información dispersa, ausente y políticas públicas

El número de hijos o hijas total de estas mujeres es un dato que solo se logró relevar muy parcialmente. Resultó difícil ubicarlo en las carpetas, en algunos casos se conoció a través de los comentarios de las propias mujeres a través de una lectura exhaustiva del OASyS, en el cual aparecen comentarios textuales; en otros casos sólo surge a través de la entrevista individual y su historia de vida.

En definitiva, no conocemos el dato de la cantidad total de hijos e hijas de cada mujer privada de libertad, a pesar de la relevancia que la maternidad tiene para estas mujeres. Este dato tampoco se releva en varones privados de libertad.

La carencia de este indicador es una señal de la necesidad de realizar mejoras en el estudio de cada caso para poder implementar políticas que salgan de la mirada individual.

La composición familiar de cada una de ellas es otro de los datos que hay que buscar con detalle. De las frases, solicitudes o cartas halladas en las carpetas se puede deducir que muchas estaban a cargo de hogares monoparentales lo que influye decisivamente en el destino de los hijos al momento del encarcelamiento. Estos datos, de no hallarse dentro del sistema de registro del Poder Judicial o la Fiscalía, indicarían que la mujer formalizada y condenada atraviesa por el sistema sin que se considere su dimensión familiar y social.

Esta carencia de información hace que se dificulte aún más la evidencia del impacto de este encarcelamiento en la crianza de sus hijos e hijas a nivel afectivo y económico.

Esta falta de información resulta contradictoria con el deber socialmente asignado a las mujeres de crianza y cuidado de hijos e hijas así como de personas mayores o dependientes por alguna discapacidad. El rol tradicional de “cuidadora” parece desconocerse una vez que una mujer ingresa al sistema judicial y penitenciario. Otros organismos del Estado delegan en el Ministerio del Interior y en el Instituto Nacional de Rehabilitación todas las funciones.

3.- Trayectorias de vida

La vulnerabilidad socio penal de las mujeres privadas de libertad con hijos a su cargo, evidente en el estudio estadístico anterior, se refleja con toda crudeza al entrevistar las internas y recorrer sus historias de vida. Es notorio que esa vulnerabilidad sociopenal se expresa vívidamente historias de crianzas con severas carencias, bajo nivel educativo, pobreza, muy poca capacitación o desarrollo de habilidades para el empleo, haber sido víctimas de violencia familiar o abuso sexual, familiares cercanos privados de libertad, las que suelen desembocar en estrategias de supervivencia vinculadas a la venta minorista de estupefacientes.

Las historias que se narran a continuación son el fruto de entrevistas personales y reservadas, habiéndose cambiado el nombre de las internas y omitido referencias para asegurar su derecho a la intimidad.

Sonia tiene 18 años y fue formalizada cuando su hijo tenía un mes y medio de edad. Es primaria y fue imputada por un delito de suministro de estupefacientes. A pesar de la corta edad de su hijo recién nacido y de tener otro hijo de 3 años de edad se la condenó a 3 años de penitenciaría. Manifiesta que intentó ir a juicio para poder acceder a otro tipo de medida para cumplir su pena sin embargo no fue posible dado que su defensa le explicó que no había otras opciones acorde a su delito.

Se crió y formó su familia en la ciudad de Canelones donde vivía previamente a ser privada de libertad junto a su hijo de tres años, su pareja y su hijo recién nacido. En viviendas contiguas del mismo predio vive su madre y su hermano con su familia.

Respecto a su situación laboral previa a su reclusión relata haber trabajado informalmente en un residencial de ancianos los fines de semana. Tiene la escuela primaria terminada sin contar con estudios de formación educativa o laboral posteriores. Cabe recordar que su maternidad se inició a los 15 años.

Actualmente se encuentra en la Unidad n° 9 con su hijo de 4 meses de edad que ha estado hospitalizado por problemas respiratorios. Por tal motivo se encuentra pidiendo la prisión domiciliaria, que en caso que le sea concedida respondería a la edad del niño que la habilita a solicitarla y no a los problemas de salud, dado que este elemento no está contemplado en la normativa nacional vigente.

Valeria ingresó al sistema penitenciario con 31 años de edad siendo primaria. Luego de ingresar se enteró que estaba embarazada de su cuarto hijo. Tiene una hija de 15 años, un hijo de 12 años y una de 2 años que se encuentra a cargo de la tía paterna de sus hijos mayores.

Respecto a su delito manifiesta que se encontraba “trancada por afuera” en una boca de venta de pasta base cuando fue detenida y se le imputó un delito de suministro de sustancias estupefacientes prohibidas en grado de tentativa y se la condenó a una pena de 3 años y 6 meses de prisión. Hacía un mes que se encontraba en lo que ella define como “secuestrada” en dicho lugar, donde tenía deudas por el consumo problemático de sustancias que atravesaba y de esa forma a la vez de pagar, continuaba consumiendo. Por temor no denunció la situación que vivía.

Antes de estar privada de libertad convivió con su pareja, padre de su hijo en gestación y con sus hijos mayores. Su hija pequeña pasó al cuidado de otra persona por su problema de consumo de sustancias y a pesar de haber intentado establecer el contacto no lo ha logrado. Actualmente se encuentra realizando las gestiones judiciales correspondientes para restablecer el contacto y el vínculo con su hija. Con sus otros hijos ha tenido vínculo y ha sido responsable de su cuidado desde su nacimiento. Actualmente la visitan semanalmente en la Unidad n° 9 junto a su pareja, siendo su sostén afectivo y proyecta poder vivir con ellos en caso de acceder a la prisión domiciliaria.

Se encuentra cursando ciclo básico y cuenta con experiencias laborales previas escasas y con escasa formación.

Natalia tiene 28 años y fue condenada a una pena de 4 años y 6 meses de prisión por intentar ingresar droga a un centro penitenciario y por agravio a la autoridad policial por la reacción que tuvo cuando la detuvieron. Fue formalizada teniendo una hija de 4 meses de edad con la cual no pudo ingresar al sistema penitenciario, a pesar de haber sido manifestado a su defensa de oficio, lo que ocasionó un desapego abrupto y la interrupción involuntaria de la lactancia materna. Luego de varias gestiones realizadas por su familia y esta oficina se logró fuera alojada con su hija varios días después por falta de cupos en la Unidad n° 9.

Tiene dos hijos más de 4 años y 8 años de edad, cuidados actualmente por su madre y su hermana. El niño de 4 años también se encuentra por momentos cuidado por un familiar, lo que ha sido de preocupación para Natalia por entender que la pareja de esa persona no es adecuada para la situación. En la misma vivienda conviven sus hermanos, siendo una familia numerosa con dificultades en las condiciones de habitabilidad. Natalia ha sido la referente exclusiva de sus tres hijos desde su nacimiento no contando con el apoyo paterno de los mismos por lo que su encarcelamiento ha afectado la vida cotidiana de los niños y consecuencias en todo el núcleo familiar.

Su educación formal es de primaria completa y cuenta con escasa inserción laboral previa a su privación de libertad. Desea retomar el estudio y poder trabajar.

Melisa, de 32 años de edad, es primaria y fue condenada por un delito de negociación de sustancias estupefacientes con 15 meses de prisión. Antes de su privación de libertad vivía junto a su hija de 9 años y su pareja. Hacía un año que se había quedado sin trabajo, luego puso un kiosco que se fundió y lo vendió. Relata haber trabajado desde los 14 años y no sentirse identificada con la actividad delictiva. El esposo tiene trabajo.

Cursa su embarazo en la Unidad n° 9 con gran angustia por estar separada de su hija a quien ve cada 15 días y se encuentra sumamente afectada por su privación de libertad.

Desea acceder a la prisión domiciliaria que podría cumplir en la casa de su tía paterna que podría realizar el sustento económico de ella y sus hijos.

Graciela, de 19 años de edad ingresó al sistema penitenciario a los 18 años cuando fue procesada por un delito de venta de estupefacientes con una pena de 2 años y 2 meses. Siendo menor de edad cumplió medidas alternativas por un delito de tentativa de hurto, y para ello fue vinculada a Casa Cuna en el barrio Cerro. Tuvo su primera hija estando en privación de libertad ya que ingresó a la Unidad a los 5 meses de embarazo. Afirma que la niña no sale de la Unidad con ningún familiar, “ella es mi compañera, me cuesta dejarla” y agrega “nos contenemos entre las dos”. Cabe mencionar que la red vincular de Graciela es frágil siendo la figura de su abuelo materno la más estable en sus relatos sobre su trayectoria de vida, su contención actual y su proyección a futuro, siendo el mismo el que cría a su hermano de 6 años de edad dado que su madre atraviesa problemas de consumo de sustancias y consecuencias psíquicas asociadas al mismo.

En relación al padre de la niña, manifiesta tener un vínculo solamente telefónico y no conoce a su hija debido a que también se encuentra en privación de libertad.

Encontrándose próxima a egresar del sistema penitenciario ha solicitado ayuda para insertarse laboralmente para poder realizar el sustento de ella y de su hija.

Rosa es primaria, tiene 29 años y fue formalizada con una pena de 2 años y 2 meses por venta de estupefacientes. Comienza su preventiva en prisión pero su defensor solicita prisión domiciliaria debido al embarazo cuando se encontraba de 5 meses de gestación. Tiene otros tres hijos que actualmente conviven con sus padres y sus sobrinos dado que su hermana también se encuentra privada de libertad. Por violación de la medida de prisión domiciliaria le colocan una tobillera, medida que también incumple. En ambas situaciones manifiesta que se encontraba yendo a la escuela a buscar a sus otros hijos. Al reintegrarla a prisión se la aloja en la Unidad n° 5 sin su hijo de 6 meses de edad que se alimentaba con lactancia exclusiva por lo que la desvinculación materno filial no sólo repercutió a nivel emocional si no que tuvo consecuencias en el bienestar físico del bebé. Casi un mes después de realizar varias acciones por parte de su familia y esta Oficina, es alojada con su hijo en la Unidad n° 9.

Previo a ingreso a prisión residía en Montevideo con sus hijos a quienes cría sin apoyo paterno. La vivienda es suya y actualmente la habita su hermana. Ha trabajado en empleos de limpieza y en el programa barrido otoñal, cursó UTU pero no finalizó. En cuanto su proyección para el egreso, afirma tener apoyo de su madre y querer trabajar.

Flavia tiene 23 años y cumple una pena de 3 años y 6 meses de prisión por la comisión de un delito de negociación o venta de estupefacientes. Convive con su hijo más pequeño y tiene 3 hijos más de corta edad que están siendo cuidados por su familia durante su trayectoria en prisión. Es de una ciudad del interior en la cual no pudo permanecer porque cuando dio a luz no existía allí un alojamiento para mujeres con hijos. La vinculación con sus hijos es muy difícil dada que su familia es de muy bajos recursos y el viaje a

Montevideo es difícil realizar por lo que implica monetariamente y las dificultades de traslado con tres niños tan pequeños.

Su nivel educativo es de ciclo básico incompleto y posee escasa experiencia laboral previa a su reclusión. Se desempeña en la cocina de la Unidad teniendo una actividad sostenida en el tiempo en esa tarea, lo que dadas las características del trabajo en el ámbito penitenciario actual, no podrá ser acreditado cuando egrese de prisión.

Andrea es primaria y tiene 22 años de edad. La condenaron a cuatro años de prisión por intentar ingresar droga en un centro penitenciario. Fue formalizada cuando su hijo tenía dos meses de edad, estuvo una semana en la Unidad n°5 interrumpiéndose la lactancia materna y fue alojada posteriormente en la Unidad n°9 con su hijo. Desde los 14 años a los 18 años vivió en un hogar de INAU y antes de ingresar a prisión convive con su madre, sus hermanos y su hijo recién nacido en un barrio céntrico de Montevideo.

Sus estudios constan de primaria completa sin ninguna experiencia laboral previa a la privación de libertad. Actualmente realiza tareas de limpieza en la Unidad y estudia. Su situación personal y el vínculo con su hijo denotan la necesidad de acompañamiento técnico.

Esther tiene 28 años y es la primera vez que se encuentra privada de libertad siendo formalizada por haber intentado ingresar droga a una unidad penitenciaria. Manifiesta haber sido coaccionada para realizar el delito. Convive con su hija en la Unidad n°9 y tiene dos hijos más, uno de ellos con trastorno del espectro autista (TEA), cuidados actualmente por su madre en el barrio Manga. Su privación de libertad ha tenido consecuencias en el bienestar psicoemocional de sus hijos lo cual le genera gran angustia. Tiene escuela primaria completa y cursa actualmente primer año de liceo. Desea acceder a cursos de capacitación laboral pensando en su egreso de prisión.

Verónica, tiene 23 años es primaria y fue formalizada por suministro de estupefacientes y condenada a una pena de 2 años cuando su hijo tenía cinco meses. Relata que el allanamiento en su casa fue en presencia de su bebé, lo que todavía lamenta.

Antes de estar privada de libertad trabajó informalmente como trabajadora sexual, no cuenta con otras experiencias formales de trabajo ni capacitación laboral.

Cuenta con apoyo familiar que manifiesta la contendrá cuando egrese de prisión. Realiza tareas de limpieza en la Unidad y retoma el estudio de segundo de liceo.

Raquel tiene 27 años y fue formalizada por un delito de suministro de sustancias estupefacientes prohibidas a título oneroso, es primaria y la condenaron a tres años de penitenciaría.

Antes de estar privada de libertad convivía con sus tres hijos, estando uno de ellos bajo el cuidado de su madre y el otro de la abuela paterna. La privación de libertad repercutió fuertemente en el bienestar psíquico y emocional de sus hijos debido a que Raquel es la referente exclusiva de sus hijos desde el nacimiento de los mismos.

Cuenta con experiencias laborales en empresas de limpieza y manifiesta sentirse en condiciones de insertarse laboralmente cuando egrese de la prisión. Está estudiando ciclo básico y trabajó durante un año en la cocina de la Unidad lo que no podrá acreditarse debido a la falta de regularización actual del trabajo dentro del sistema penitenciario.

Valentina de 42 años de edad ingresó al sistema penitenciario siendo primaria por haber intentado ingresar droga a un centro carcelario y la condenaron con 4 años de prisión. Tiene seis hijos, tres de ellos mayores de edad. Antes de estar privada de libertad realizaba

venta de ropa por su cuenta, teniendo experiencias aisladas de inserción en el mercado laboral formal. Tiene primaria completa y no relata experiencias posteriores de formación y capacitación. Su privación de libertad generó consecuencias negativas en sus hijos principalmente en el de 7 años de edad que presenta altos niveles de angustia por la separación abrupta de su madre siendo ella la referente desde su nacimiento.

Alicia tiene 31 años y fue condenada a tres años de penitenciaría por un delito de suministro de sustancias estupefacientes prohibidas en grado de tentativa. Es su segundo procesamiento, hace cuatro años cumplió una medida alternativa por un delito leve con tareas comunitarias.

Vivía en Montevideo con sus dos hijas y trabajaba en una verdulería. Actualmente estudia primero de liceo en la Unidad n° 9 y trabaja en la peluquería. Recibe visitas familiares y su hija se encuentra al cuidado de su abuela paterna en su casa.

Jaqueline tiene 31 años y fue formalizada por intentar ingresar drogas en una unidad penitenciaria. Es reincidente y hacía 3 meses que había egresado del sistema penitenciario. Se encontraba cumpliendo libertad vigilada y manifiesta que desde la OSLA nunca tuvieron contacto con ella para guiarla en qué consistía el cumplimiento de dicha medida. A la falta de seguimiento por parte de la OSLA se suma la comisión del delito por lo que deberá cumplir los cuatro años de condena que se le imputó y el saldo de pena correspondiente a la libertad vigilada de un año y medio. Su hijo de tres años nació estando ella privada de libertad y tiene tres hijos más que fueron criados por ella hasta ingresar al sistema penal.

Elsa tiene 29 y es primaria. Fue condenada por delito de entrega de sustancia estupefaciente prohibida en grado de tentativa y especialmente agravado por haberse cometido en el interior de una cárcel y la penaron con 5 años y 6 meses de prisión. Tiene 4 hijos con los que convivía antes de estar privada de libertad en el mismo terreno que vive su madre. Los hijos viven con su madre y van a visitarla semanalmente. Estudia 1ero de liceo y trabaja como ayudante en la cocina ocho horas.

4.- Marco conceptual: perspectiva de derechos humanos y género para la privación de libertad de las mujeres

Existe un amplio desarrollo en el mundo, en normas nacionales e internacionales, documentos doctrinarios y guías orientadoras, sobre la necesidad de desarrollar un abordaje eficiente y adecuado a sus particulares necesidades, para el proceso de la ejecución penal de mujeres y de mujeres con hijos.

La privación de libertad que afecta a las mujeres involucradas pero también a sus familias y muy en especial, a sus allegados más vulnerables, las nuevas generaciones a su cargo. Esto debe activar esmerados instrumentos de cuidado de la dignidad humana, la asistencia social y la rehabilitación.

Todavía hay mucho por andar, tanto desde el punto de vista conceptual, como del de la asistencia programática y de la acumulación científica, sobre la prisión femenina.

No es casualidad que la mayoría de los espacios para la ejecución penal de mujeres en nuestro país sean apéndices dentro las estructuras generales de las cárceles, sin un diseño, ingreso y funcionamiento netamente diferenciado, salvo la unidad metropolitana N° 5 de Colón. Las unidades para madres con hijos, salvo la Unidad 9 de Colón, han surgido también como accesorias de esos sectores para mujeres, lo que implica un funcionamiento muchas veces coartado desde la propia planta física.

Aunque las cárceles de mujeres tienden a parecerse a las de los hombres, la trayectoria o el acto de transgresión penal que las llevan allí suelen ser muy diferentes a las de los hombres.

Como el delito es fundamentalmente masculino, la acumulación científica y programática para mujeres, ha sido mucho menor. Suele ser así en todo el mundo. La nueva perspectiva de derechos humanos y género, impulsada por la Declaración Universal de Derechos Humanos y, en particular, por todos los instrumentos internacionales de derechos humanos aprobados en los últimos 20 años en Naciones Unidas y en el sistema regional de derechos humanos, ha puesto en cuestión ese abandono de la cuestión femenina.

Cabe señalar que el sistema internacional de los derechos humanos, con normas ratificadas por nuestro parlamento o votadas por el Uruguay en la Asamblea General de las Naciones Unidas, integra nuestro ordenamiento jurídico uruguayo e incluso puede señalarse su jerarquía ya que se integran a la parte dogmática de nuestra Constitución mediante el artículo 72 y 7 de la misma.

Es hora de que las políticas penitenciarias asuman la cuestión de la cárcel de mujeres con todas las especificidades implícitas en la misma a partir de esta perspectiva de derechos humanos y género, renovadora, innovadora y apta para responder a graves e injustos vacíos no resueltos.

Como señala Ana Vigna (2011) al analizar el desistimiento del mundo del delito, “El desinterés por parte de la criminología acerca de la figura de la mujer ofensora está justificado, en parte, por su escaso peso en términos cuantitativos. A pesar de ello, las diferencias no sólo en las tasas de delito, sino también en el tipo de hechos, modalidades, frecuencia y contexto, han llevado a algunas criminólogas feministas a sostener que los procesos, factores y mecanismos asociados a la comisión de ilícitos por parte de las mujeres pueden diferir de aquellos que influyen en el comportamiento de los hombres (...) Adicionalmente, las mujeres no sólo se ven involucradas en menor medida que los hombres en actividades delictivas, sino que incluso cuando lo hacen, su permanencia dentro de la actividad es considerablemente menor que la de éstos (...) Si las mujeres se involucran menos en la actividad que los hombres, y adicionalmente, su desistimiento es más temprano, parece relevante a los efectos de la política pública analizar cuáles son los factores y mecanismos que operan en estos procesos, con miras a generar alternativas que contribuyan a disminuir las tasas de reincidencia.”

A partir de la década de 1990, ante el incremento del encarcelamiento de mujeres en América Latina se observó con mayor detenimiento las causas que podrían haber influido en este aumento y se puso énfasis en el estudio de los procesos sociales que llevaron a las mujeres a delinquir. Entre las posibles respuestas se ha considerado el aumento de los delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes, luego de algunos cambios legislativos en muchos países, como una razón. Las estadísticas elaboradas por ILANUD (2006) sobre el encarcelamiento de mujeres en América Latina, con datos de los sistemas

penitenciarios de 18 países de América Latina y el Caribe, muestran que en todos los países hubo un aumento de encarcelamiento de mujeres por delitos relacionados con drogas en relación con los varones a la vez que analiza la diferencia con los perfiles de mujeres y varones para los mismos delitos.

Este tipo de delitos –todas variedades asociadas al narcomenudeo– permiten a muchas mujeres permanecer en sus hogares al cuidado de sus hijos e hijas y obtener un ingreso económico sin descuidar las tareas domésticas tradicionalmente asignadas a la mujer (Nuñez, 2007: 202).

En cuanto a la importancia de las mujeres en la cadena de narcotráfico, en su gran mayoría, ocupan los eslabones más bajos, realizando las tareas de mayor riesgo y con escaso o nulo poder de decisión (Anthony, 2007: 106). Su participación responde en muchos casos a sus condiciones de alta vulnerabilidad socioeconómica relacionada con la “feminización de la pobreza” y la forma en que esta incide en hombres y mujeres de manera diferencial (CEPAL, 2014)

Otro factor, también analizado por CEPAL, refiere al aumento de los hogares monoparentales a cargo de la mujer, lo que implica restricciones en la capacidad de generar ingresos al no contar con otros aportes a la economía hogareña. A esto también se suma el salario promedio más bajo que reciben las mujeres al momento de realizar trabajos fuera del hogar y las dificultades para compaginar la crianza de sus hijos e hijas y el trabajo remunerado. Este análisis es compatible con la irrupción de nuevas estrategias de supervivencia de este grupo de mujeres de bajos recursos con familia a cargo.

La perspectiva de género y las normas

Según la Guía elaborada por Naciones Unidas (2019) la integración de la perspectiva de género en derechos humanos es el “proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. De manera restrictiva se suele entender que la incorporación de la perspectiva de género designa exclusivamente el monitoreo del respeto de los derechos humanos de las mujeres y la violencia de género. Desde una perspectiva más amplia, la integración de la perspectiva de género en las investigaciones en derechos humanos conlleva a examinar la dimensión de género que presentan las violaciones de los derechos humanos y tener en cuenta la perspectiva de todos los individuos, incluidas las personas LGBTI, así como las consecuencias que provocan las violaciones de los derechos humanos para todas las personas y poblaciones, pues dichas consecuencias pueden ser distintas según el sexo y el género de cada uno/a”. (2019; 8). Esta integración de la perspectiva de género es parte de la estrategia general de ONU para promover la igualdad de género.

La incorporación de esta perspectiva al análisis de las distintas ramas del derecho busca poner de manifiesto cómo el quehacer jurídico incide en la afectación diferenciada a los distintos grupos de población perpetuando o combatiendo la desigualdad en el goce de los derechos entre varones y mujeres. En definitiva, el derecho puede encerrar múltiples formas de discriminación a pesar de presentarse como una disciplina objetiva y neutral. (Facio: 1999, 21-60)

La perspectiva de género en el derecho permite observar el impacto de las normas y las prácticas jurídicas y proponer estrategias legales para prevenir y erradicar las diferencias de trato discriminatorio y evitar o atenuar los impactos negativos que pueda generar la aplicación descontextualizada de las normas. Por otra parte, las diferencias de género se integran con otras formas de discriminación determinadas (etnia, contexto o clase social, sub cultura, entre otras cuestiones) que también deben ser tenidas en cuenta al analizar la situación de las personas, en este caso la de las madres recluidas con sus hijos e hijas.

El enfoque de género y las penas alternativas a la prisión

De acuerdo con el Manual de interpretación de las Reglas Bangkok de las Naciones Unidas, “la situación de las mujeres con hijas o hijos o en estado de embarazo justifica que se les otorgue un tratamiento diferenciado.”

En este sentido la Opinión Consultiva 21/14, párrafo 158 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que “cuando el interés superior de la niña o del niño exige el mantenimiento de la unidad familiar, el imperativo de no privación de libertad se extiende a sus progenitores y obliga a las autoridades a optar por medidas alternativas a la detención para la familia y que a su vez sean adecuadas a las necesidades de las niñas y los niños. Evidentemente, esto conlleva un deber estatal correlativo de diseñar, adoptar e implementar soluciones alternativas a los centros de detención en régimen cerrado a fin de preservar y mantener el vínculo familiar y propender a la protección de la familia, sin imponer un sacrificio desmedido a los derechos de la niña o del niño a través de la privación de libertad para toda o parte de la familia”.

En consonancia con lo anterior, AIDEF (Asociación Interamericana de Defensorías Públicas) sugiere para el caso de mujeres embarazadas, madres lactantes y con niños y/o niñas a su cargo, agotar las posibilidades alternativas a la privación de libertad y comprobar si las razones invocadas por las autoridades para descartarlas se basan en motivos fundados y razonables. Instan a la aplicación de medidas alternativas, en sustitución del ingreso en centro carcelario (por ejemplo, el arresto domiciliario), sobre la base del principio del interés superior del niño/a.

Aspectos a tener en cuenta en la ejecución penal de mujeres

Según lo analizado por UNODC (Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito) el encarcelamiento de mujeres tiene un impacto diferencial sobre ellas y sobre las personas a su cargo (fundamentalmente hijos e hijas). Este impacto también se nota en el costo económico y social del encarcelamiento: produce estigma y consecuencias en su salud mental, los establecimientos carcelarios en general no tienen programas específicos para ellas y las instalaciones no están adecuadas.

Pensar en medidas no privativas de la libertad para delitos menores puede reducir significativamente estos costos sociales, además de reducir la población penitenciaria y, con planes adecuados, contribuir en la reducción de la reincidencia.

Algunos de los factores que contribuyen a la delincuencia de mujeres están relacionados con: pobreza, violencia de género ejercida contra ellas, trata de personas por las cuales se

las obliga a cometer delitos, muchos de ellos relacionados con drogas, problemas de salud mental o consumo.

Es necesario destacar el impacto diferencial del encierro para varones o mujeres: la figura materna en muchos casos funciona como un factor aglutinante para la familia por lo que su encarcelamiento puede resultar devastador sobre la vida de hijos e hijas y personas a cargo. Las consecuencias pueden verse en lo afectivo y económico, incidiendo en las condiciones de vida, estructuración de la rutina cotidiana, permanencia en la vivienda o desvinculación de instituciones educativas.

Al momento de determinar una prisión preventiva o una condena para una mujer, además del delito, es necesario tomar en cuenta varios factores. Estos son: **a)** sus responsabilidades de cuidado respecto a personas a cargo (niños, adultos mayores, personas con discapacidad) y el impacto que estas medidas tendrían sobre estas personas; **b)** su historial como víctima de otros delitos como abuso sexual, trata de personas o violencia de género; **c)** su necesidad de atención de salud mental.

Analizando estos factores es pertinente, tal como amerita la legislación uruguaya, evaluar la posibilidad de: **a)** un aplazamiento de la pena en tanto se atiendan los factores antes mencionados, **b)** la posibilidad de medidas alternativas y **c)** la posibilidad de una prisión domiciliaria.

Principios orientadores

Al analizar la situación de madres con hijos e hijas en prisión es necesario pensar el tema desde un enfoque que englobe a ambas partes afectadas por la pena: la situación penal de la madre tendrá consecuencias directas en la vida de sus hijos. Hacerlo es también la manera de lograr una “rendición de cuentas” efectiva, eficiente y rehabilitadora de quien transgredió. Para ello existen varios principios orientadores.

Principio de no trascendencia de la pena

A veces los daños colaterales de la pena sobre las personas a cargo de la mujer privada de libertad, pueden ser aún mayores que el daño provocado por el delito que inició el proceso.

Cuando la pena “trasciende” a la persona a quien se aplica, su efecto golpea a sus personas allegadas y a su cargo, con efectos negativos de larga duración que solo una ejecución penal con perspectiva de género y derechos humanos, en el marco de las normas nacionales e internacionales vigentes, puede evitar.

La ley penal, por su formato modular de tipos penales y penas con márgenes pre determinados, tiene limitantes para evitar la trascendencia de la pena. Las normas procesales, complementariamente, suelen tener mecanismos de ajuste a las situaciones particulares de las personas, los que pueden ser integrados con la normativa internacional de derechos humanos vigente para el país.

El Estado tiene la oportunidad, integrando de manera sistémica las normas nacionales e internacionales que refieren a la privación de libertad y al cuidado de los derechos de las poblaciones más vulnerables, evitar las consecuencias de cuando la pena trasciende a quienes se aplica. El Estado, mediante el accionar de los diversos organismos y poderes que lo conforman, debe atender los derechos de los hijos e hijas a cargo de esa madre o de este referente significativo. De lo contrario no estaría garantizando los derechos de estas personas menores de edad sino que incluso podría llegar a violarlos.

Interés superior del niño

Consagrado por la Convención Internacional de los Derechos de los Niños, el mandato de cuidar “el interés superior del niño” también debe ser tenido presente a la hora de la ejecución penal cuando hay procesos o penas que los afectan.

El Comité de los Derechos del Niño entiende que este interés, que es el primordial en los casos en los que colidan diferentes intereses, debe ser analizado teniendo en cuenta de qué forma los derechos de estos niños pueden ser afectados por las decisiones que se tomen, incluso aquellas que no refieren directamente a ellos pero sí los afectan indirectamente. Esto implica que en los casos de condenas a sus referentes significativos, es necesario analizar el impacto que esta condena pueda tener en estos sujetos de derecho que serán indirectamente afectados y si esta condena impacta afectando su interés superior debería ser tenido en cuenta a los efectos de modificar, corregir o subsanar este impacto negativo.

Este interés superior es un concepto que exige revisión permanente e individual y en el caso de referente significativo con condena de prisión debería ser evaluado teniendo en cuenta al menos tres opciones: a) la posibilidad de sustituir la privación de libertad por otra medida en función del interés superior del niño; b) la opción de fomentar e impulsar el desarrollo de medidas alternativas que permitan un adecuado cumplimiento de la pena y un acompañamiento de ese grupo familiar; c) la opción de permanecer con sus hijos en instituciones adecuadas para su desarrollo y de promover el contacto familiar en caso de que no esté especialmente contraindicado. Estas tres opciones deberían tenerse en cuenta en cada caso que un referente significativo sea condenado acentuando la aplicación rigurosa de los criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad de la pena.

Derecho del niño a la familia y a no ser separado de sus referentes

El derecho a la familia, sea la que sea la naturaleza y características de la misma, pero siempre identificable como el ámbito de crianza, afecto y socialización esencial para el desarrollo de las capacidades humanas, es reconocido por diversas normas, entendiéndose como aceptable la separación del niño de ese ámbito natural de protección y crecimiento cuando existen factores insuperables que hacen inviable el mantenimiento de esa convivencia de manera temporal o total.

El mantenimiento de los lazos parentales o la separación del niño o niña de su referente significativo no puede depender de la existencia o no de cupos en el sistema penitenciario sino de una evaluación detallada del vínculo y los cuidados recibidos por ese sujeto de derechos cuya vida puede verse significativamente alterada por una decisión del Estado. En este punto es necesario tener en cuenta que no es aceptable basar la decisión en estereotipos familiares o prejuicios sino en una evaluación técnica objetiva.

La importancia de cuidar ese derecho del niño y niña a realizar el máximo esfuerzo posible para cuidar sus vínculos familiares y mantenerlos salvo existan fundados motivos que lo desaconsejen o impidan, está recogido en la jurisprudencia del Comité de los Derechos del niño de Naciones Unidas. Así, la Observación General N° 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea considerado primordial (artículo 3, párrafo 1), señala: "El Comité recuerda que es indispensable llevar a cabo una evaluación y determinación del interés superior del niño en el contexto de una posible separación del niño y sus padres (arts. 9, 18 y 20). También subraya que los elementos antes mencionados son derechos concretos y no solo elementos para determinar el interés superior del niño.

5.- Marco jurídico para la ejecución penal de mujeres con hijos a su cargo

Normas Internacionales

El derecho internacional de los derechos humanos se funda en la base del reconocimiento de la dignidad humana, la igualdad y no discriminación. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece que "Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano". La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), establece el deber estatal de garantizar servicios apropiados a la mujer embarazada, antes, durante y después del parto, incluyendo la alimentación adecuada durante la lactancia. Esta norma es de aplicación general, por lo que también ampara a las mujeres privadas de libertad.

En el ámbito interamericano, la Convención de Belem do Pará (1994), tratado centrado en prevenir y sancionar la violencia contra la mujer, considera a la mujer embarazada como persona en situación de vulnerabilidad. En aplicación de esa convención, el Estado debe adoptar las medidas adecuadas para erradicar normas legales o sociales que perpetúan la violencia contra la mujer y fomentar la educación y capacitación del personal de administración de justicia.

Ya el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Uruguay, señaló, en su artículo 24 que: "Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y el Estado".

Con el mismo sentido de protección de la infancia y de los vínculos afectivos básicos y sanos para su desarrollo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresa en su artículo 10: "1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. (...) 2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. (...)".

También la Convención Americana sobre derechos Humanos estipula el derecho de niñas y niños a medidas de protección por parte de su familia, la sociedad y el Estado.

En sintonía, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 23.1, el art. 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y el art. 12 del Código de la Niñez y la Adolescencia de Uruguay, postulan el derecho de los niños a vivir con su padre y/o madre, excepto en los casos que la separación sea necesaria para el interés superior del propio niño. Establece la Convención sobre los Derechos del Niño el derecho del niño a mantener contacto directo con ambos, y si está separado de uno de ellos o de los dos, corresponde al Estado responsabilizarse de este aspecto, en el caso de que la separación haya sido producida por acción del mismo.

La Convención sobre los Derechos del Niño establece en su art. 3, que el “interés superior del niño” es la piedra fundamental sobre la cual fundar todas las medidas y decisiones judiciales que afecten a los niños, ya sea de manera directa o indirecta.

Las Observaciones del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas constantemente han reiterado que “el interés superior del niño” es a la vez “un derecho”, “un principio”, “una norma de procedimiento”.

Como señala Corina Giacomello: “El interés superior del niño no es concepto estático, sino dinámico, que obliga al Estado a revisar y repensar constantemente sus normas y procedimientos, y cuyo cumplimiento puede garantizarse sólo mediante un análisis y aplicación caso por caso”.

La Observación General N° 5 del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas convoca a los Estados a tener una atención permanente sobre las decisiones que pueden afectar a los niños o niñas, incluyendo las decisiones judiciales y la legislación: “Todos los órganos o instituciones legislativas, administrativas y judiciales han de aplicar el principio de interés superior del niño estudiando sistemáticamente cómo los derechos y los intereses del niño se ven afectados o se verán afectados por las decisiones y las medidas que adopten, por ejemplo, una ley o una política propuestas o existentes, una medida administrativa o una decisión de los Tribunales, incluyendo las que no se refieren directamente a los niños pero los afectan indirectamente”.

Tomando nota de las particularidades del “delito femenino”, es muy amplia la tendencia de las legislaciones internacionales sobre derechos humanos, tanto las globales como las regionales.

Es amplia también la coincidencia de las normas internacionales de protección de los derechos humanos en que los delitos de las mujeres admiten y requieren, en general, salvo excepciones un tratamiento adecuado a sus características y con especiales medidas cuando existen niños a cargo de esas mujeres.

También desde la perspectiva del interés superior del niño, la Asamblea General de las Naciones Unidas dispuso en 2010 las “Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidados de los niños” en su artículo 48: “Cuando el único o principal cuidador del niño pueda quedar privado de libertad a causa de su ingreso en prisión preventiva o de su condena a una pena de prisión, deberán dictarse en tales casos, siempre que sea posible y teniendo en cuenta el interés superior del niño, medidas de libertad provisional y penas no privativas de libertad. Los Estados deberían tener en cuenta el interés superior del niño al decidir retirar la custodia de un niño nacido en prisión o que vive en prisión con uno de sus progenitores. La retirada de la custodia de esos niños debería tratarse del mismo modo que otros casos de separación. Debería ponerse en máximo empeño en lograr que

los niños que permanezcan bajo la custodia de sus padres se beneficien de un cuidado y protección adecuados, al tiempo que se garantiza su propia condición de individuos libres y su acceso a las actividades de la comunidad”.

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, “Reglas Mandela”, también apuntan al tratamiento especializado del sistema penitenciario de las mujeres y de las mujeres con hijos a su cargo. El documento señala en su introducción “la necesidad de ejercer una vigilancia respecto a la situación específica de los niños, los menores y las mujeres en la administración de justicia, en particular en situaciones de privación de libertad”. Las reglas refieren a el ingreso de las mujeres a la cárcel, la necesidad de atender la situación de sus hijos, la atención pre y post natal y los requisitos mínimos para que los niños y niñas puedan vivir con sus madres.

Las “Reglas de Bangkok”.

Aprobadas por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2011, con el voto de Uruguay, las “Reglas de Bangkok”, son la norma del sistema internacional de los derechos humanos de referencia sobre la prisión para mujeres y para la aplicación de medidas alternativas a las mismas.

Estas normas no solo actúan en todo el mundo como fuente de inspiración para las legislaciones nacionales y regionales, sino que son también fuente para la jurisprudencia y la interpretación de las normas jurídicas de los países.

Los numerales iniciales de este conjunto normativo, se apoyan en la creciente conciencia de que las mujeres privadas de libertad y en especial aquellas de mayor vulnerabilidad y con hijos o personas a su cargo, requieren una particular atención y asistencia eficiente dada, en general, su situación de fragilidad. Entre otras cosas, el documento invita a los Estados Miembros a que “tengan en consideración las necesidades y circunstancias específicas de las mujeres reclusas al elaborar la legislación, los procedimientos, las políticas y los planes de acción correspondientes, y a que utilicen, según proceda, las Reglas de Bangkok”. También ponen de relieve que, “al dictar sentencia o decidir medidas previas al juicio respecto de una mujer embarazada o de una persona que sea la fuente primaria o única de cuidados de un niño, se debería dar preferencia a medidas no privativas de la libertad, de ser posible y apropiado, e imponer condenas que supongan privación de la libertad cuando se trate de delitos graves o violentos”. Explica el instrumento también que “muchos establecimientos penitenciarios existentes en el mundo fueron concebidos principalmente para reclusos de sexo masculino, mientras que el número de reclusas ha aumentado considerablemente a lo largo de los años” y apunta que “cierto número de mujeres delincuentes no plantean un riesgo para la sociedad y que, como ocurre en el caso de todos los delincuentes, su encarcelamiento puede dificultar su reinserción social”.

En la Regla N° 2 se establece la posibilidad de que “antes de su ingreso o en el momento de producirse, se deberá permitir a las mujeres con niños a cargo adoptar disposiciones respecto de ellos, previéndose incluso la posibilidad de suspender la reclusión por un período razonable, en función del interés superior del niño”.

La Regla N° 4 también refiere a que las reclusas sean enviadas, en la medida de las posibilidades, a centros cercanos a su hogar teniendo en cuenta “*sus responsabilidades de cuidado sobre otras personas*”. Esta Regla es de vital importancia para el

mantenimiento y desarrollo de todos los vínculos familiares, lo que, en el caso de que el niño o niña que vive con su madre en la prisión pudiera salir a visitar a sus familiares este hecho no se vea dificultado por la distancia y de igual manera aquellos hijos e hijas que viven fuera de la cárcel.

La regla N° 49 establece que: “Toda decisión de permitir que los niños permanezcan con sus madres en la cárcel se basará en el interés superior del niño. Los niños que se encuentren en la cárcel con sus madres nunca serán tratados como reclusos”.

La Regla N° 52 regula al respecto del momento y la forma en la que la decisión de retirar un niño o niña de la cárcel debe darse. Los agentes del Estado deben asumir la función de velar por su interés superior en tanto son garantes de este interés.

Las normas plantean que los Estados deberán esforzarse en contar con un amplio abanico de medidas alternativas para evitar que la prisión sea la única medida para mujeres que infringen la ley.

La Regla N° 57 señala “Las disposiciones de las Reglas de Tokio servirán de orientación para la elaboración y puesta en práctica de respuestas apropiadas ante la delincuencia femenina. En el marco de los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros, se deberán elaborar medidas opcionales y alternativas a la prisión preventiva y la condena, concebidas específicamente para las mujeres delincuentes, teniendo presente el historial de victimización de muchas de ellas y sus responsabilidades de cuidado de otras personas”.

Ampliando esto, la Regla N° 59 establece: “En general, se utilizarán medios de protección que no supongan privación de la libertad, como albergues administrados por órganos independientes, organizaciones no gubernamentales u otros servicios comunitarios, para brindar protección a las mujeres que la requieran. Se aplicarán medidas temporales de privación de la libertad para proteger a una mujer únicamente cuando sea necesario y lo haya solicitado expresamente la interesada, y en todos los casos bajo la supervisión de las autoridades judiciales u otras autoridades competentes. Se dejarán de aplicar esas medidas de protección si se opone a ellas la interesada”.

Sobre la importancia de valorar las responsabilidades de cuidado que puede tener una mujer que es sometida a juicio penal, señala la norma 61: “Al condenar a las delincuentes, los tribunales tendrán la facultad de examinar atenuantes, como la ausencia de historial penal y la levedad relativa y el carácter de su comportamiento delictivo, teniendo en cuenta las responsabilidades de cuidado de otras personas de las interesadas y su situación particular”.

La Regla N° 64 expresa: “Cuando sea posible y apropiado se preferirá imponer sentencias no privativas de la libertad a las embarazadas y las mujeres que tengan niños a cargo, y se considerará imponer sentencias privativas de la libertad si el delito es grave o violento o si la mujer representa un peligro permanente, pero teniendo presente el interés superior del niño o los niños y asegurando, al mismo tiempo, que se adopten disposiciones apropiadas para el cuidado de esos niños”.

Es muy importante la lectura sistemática de lo establecido por las “Reglas de Bangkok” y la “Reglas Mandela”, ya que conforman una matriz de pautas de protección y cuidado para los derechos de niños y niñas cuyos padres y/o madres o cuidadores principales

fueron encarcelados. Estas normas indican que deben contemplarse alternativas a la privación de libertad, aplicarse siempre que sea posible estudiando el caso particular y teniendo como una consideración primordial el principio del interés superior del niño. (Reglas Mandela N° 29 y 38, Regla Bangkok N° 48 y 49).

La legislación nacional

Es clara la obligación del Estado uruguayo de dar tratamiento y asistencia integral a las mujeres privadas de libertad con hijos a su cargo en los propios establecimientos penitenciarios. Dice el Decreto Ley 14.470 en su Artículo 29 “La reclusa con hijos menores de cuatro años podrá tenerlos consigo en el establecimiento. En casos especiales previo dictamen de técnicos, sicólogo o siquiatra del Consejo del Niño o del Instituto de Criminología, y con informe fundado de la autoridad carcelaria, podrá extenderse la edad hasta los ocho años. En todos estos casos la madre y el hijo se mantendrán bajo control técnico que se ejercerá periódicamente”. En el Artículo 30 del mismo Decreto Ley se prevé que si “al cumplir el menor los cuatro años, si el progenitor libre no pudiera hacerse cargo del mismo, la administración carcelaria dará intervención a la autoridad que corresponda.”

La aplicación práctica de ese Decreto Ley no es lineal y automática. Existen quienes a pesar de encontrarse bajo el límite que protege la norma deciden no ingresar a los niños con ellas dentro de las unidades penitenciarias. También existen quienes relatan no haber solicitado el ingreso de su hijo/a por no haber sido informadas de la posibilidad legal vigente. En otros casos, los ingresos con los hijos no son posibles por la falta de cupos disponibles, lo que vulnera la ley. Hay unidades penitenciarias que cuando no existen cupos disponibles analizan cada situación, priorizando los lugares en función de la edad de los niños y niñas, así como de las alternativas de cuidados que existe afuera.

Nuestro país contempla para la ejecución penal la prisión domiciliaria, el aplazamiento provisional de la prisión y las medidas alternativas a la privación de libertad.

El artículo 228 del Código de Proceso Penal contempla la aplicación de prisión domiciliaria entre las medidas cautelares posibles. La prisión domiciliaria también es aplicable en la etapa de ejecución de la pena por remisión expresa de los art. 304 y 305 del mismo código.

Señala el art. 228 del Código de Proceso Penal: “Art. 228.1 Para decidir acerca de la imposición o en su caso la sustitución o la cesación de la prisión preventiva, el juez le asignará especial relevancia a los siguientes elementos de juicio: a) necesidad de atender circunstancias familiares o especiales del imputado que hicieran evidentemente perjudicial su internación inmediata en prisión; b) imputadas en estado de gravidez a partir del quinto mes de embarazo o madres que estén amamantando durante el primer año de lactancia; c) imputados afectados por una enfermedad que acarree grave riesgo para su vida o salud, extremo que deberá ser acreditado por el informe pericial correspondiente; d) imputados mayores de setenta años cuando ello no involucre riesgos considerando las circunstancias del delito cometido. 228.2 El juez ordenará la internación provisional del imputado en un establecimiento asistencial adecuado cuando se acredite por informe pericial que sufre una grave alteración de sus facultades mentales que acarree grave riesgo para su vida o salud”.

En este sentido se puede diferenciar el régimen si se trata de una prisión preventiva en carácter de medida cautelar o si se dispone en razón de una condena ejecutoriada, ya que los requisitos procesales para disponerla son distintos.

El art. 228 contempla la situación de mujeres embarazadas desde el quinto mes de embarazo y de madres de niños lactantes de hasta 12 meses de edad. Pueden recibir prisión domiciliaria.

La norma no incluye ni reclama circunstancias específicas fuera de la condición de “madre”. Cabe señalar, que la norma no considera si el cuidador no es su madre y esa persona es perseguida y/o castigada penalmente.

Ese artículo 228 del Código de Proceso Penal también es aplicable ante situaciones de vulnerabilidad socio familiar de la persona imputada (niños a su cargo, personas con discapacidad o ancianas a su cargo, ser el sostén de cuidado y crianza, etc.) o condenada que ameriten detener su envío a prisión.

El literal a) del art. 228 prevé la *“necesidad de atender circunstancias familiares o especiales del imputado que hicieran evidentemente perjudicial su internación inmediata en prisión”*. Ya existe práctica judicial en ese sentido, incorporando la aplicación de este literal a del artículo 228 del Código de Proceso penal en el proceso de ejecución determinando la prisión domiciliaria de la mujer. (Por ejemplo decreto N° 642/2021 iue287-637/2010).

El literal “b” admite el uso de la prisión domiciliaria de las mujeres embarazadas desde el quinto mes de embarazo y hasta el primer año de lactancia con total claridad: *“b) imputadas en estado de gravidez a partir del quinto mes de embarazo o madres que estén amamantando durante el primer año de lactancia”*. Como se ve no requiere acreditar ningún riesgo específico en relación a la gestación o lactancia. Sin embargo, en la Oficina hemos vistos casos que operadores del sistema han descartado el uso de este artículo, mal interpretando que debían probar riesgos en el embarazo o en la salud del niño.

La enfermedad del imputado está contemplada en el literal c) y prevista a texto expreso en sede de ejecución a través del artículo 305 del CPP, como razón suficiente para la aplicación de la prisión domiciliaria.

Sin embargo nada se dice en relación al estado de salud de los hijos de quienes se encuentran en privación de libertad, ni aun de los propios niños que se encuentran dentro de los establecimientos penitenciarios. En efecto, el inciso “c” del artículo señalado, refiere a *“imputados afectados por una enfermedad que acarree grave riesgo para su vida o salud, extremo que deberá ser acreditado por el informe pericial correspondiente”* quedando fuera los casos antes señalados.

Contemplar la situación de los niños niñas y adolescentes que se ven afectados por la privación de libertad de sus referentes implica no solo respetar el interés superior de los que son titular sino también otorgar efectividad a los principios aplicables al ejercicio punitivo, tales como el de no trascendencia o trascendencia mínima y el interés superior del niño.

El art. 228 es una buena plataforma para atender situaciones de vulnerabilidad social de las mujeres con personas a su cargo, y abren la posibilidad de atender con programas asistenciales eficientes situaciones que hoy solo reciben el castigo penal.

Cabe destacar que las normas que consagran derechos requieren de un efectivo acceso a la justicia y al ejercicio del derecho a la Defensa, sin embargo no existe servicio de Defensorías de Familia del Poder Judicial que atienda las situaciones que se atraviesan dentro de las unidades penitenciarias.

Existen mujeres que en ejercicio de su derecho a tomar decisiones respecto a sus hijos deciden no ingresarlos a las Unidades pero esperan poder verlos durante la ejecución de su condena. No hay programas que garanticen el derecho a las visitas cuando la familia no tiene recursos suficientes que permitan el traslado de los/las niñas y/o niños a los centros penitenciarios.

Asimismo la ley 19.513 de “Creación de la comisión de lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado transfronterizo. modificaciones al decreto ley 14.294 sobre estupefacientes” establece en su art. 8 que: “En los casos en que se produzca el procesamiento con prisión de personas por presuntos delitos previstos en el Decreto-Ley N° 14.294, de 31 de octubre de 1974, (leyes de estupefacientes) el Poder Judicial deberá comunicar la situación al Ministerio de Desarrollo Social y al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay cuando estuvieren siendo afectados derechos de terceros que mantengan vínculos familiares, afectivos o de dependencia económica con los imputados”. Esa ley, poco difundida, establece en su art. 9: “El Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay deberán evaluar la asistencia a brindar a raíz de dicha privación de libertad”. Y luego, en el art. 10 señala: “En caso de que fuera constatada la situación prevista en el artículo precedente, el Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay deberán brindarle atención y seguimiento a los terceros afectados, integrándolos a los planes sociales específicos, de acuerdo con sus respectivas competencias”.

6.- CONCLUSIONES

1.- **AUMENTO DE PRISION FEMENINA** En los últimos años ha crecido sostenidamente la población penitenciaria, pero muy especialmente lo han hecho las mujeres privadas de libertad (26% en los últimos 12 meses). Una primera dificultad para comprender este fenómeno es la carencia de información pública y sistemática sobre esta población. La carencia de recursos humanos y técnicos para esta función de monitoreo y evaluación compromete la capacidad de respuesta y adaptación de la política pública orientada a la gestión de la intervención penitenciaria pero también de la persecución penal y de la seguridad pública.

2.- **AUMENTO DESIGUAL** En los últimos 12 meses (Setiembre 2020 a Setiembre 2021), la población privada de libertad creció el 9%, mientras que la población de mujeres privadas de libertad creció el 26%.

2.- **IMPACTO EN LA INFANCIA** Si bien numéricamente la reclusión femenina tiene baja incidencia, el encarcelamiento de mujer tiene consecuencias muy diferentes y notorias al del varón. Debido al rol de cuidado que tradicionalmente tiene la mujer en la sociedad, su prisión impacta directamente en el desarrollo de vida de sus hijos e hijas así como en el de aquellos adultos mayores que podían estar a su cargo (hijos o hijas con alguna enfermedad, madres, abuelos, etc.)

3.- **ESTRATEGIAS DE SUPERVIVENCIA** El tipo de delito cometido por mujeres en su mayoría es de menor gravedad y en muchos casos se comete en el marco de la búsqueda de medios de sobrevivencia relacionados con ausencia de otras figuras de apoyo familiar o en el marco de relaciones de violencia o abuso con esas mismas figuras. La observación de sus historias de vida así lo indica. También desafían a las políticas sociales a tener acciones focalizadas en esas carencias que las llevan a adherirse a la narcocultura o la transgresión penal como rescate individual o familiar.

4.- **ESTUPEFACIENTES Y NARCOCULTURA** De todas las mujeres en prisión con hijos a su cargo, en 14 de los casos (30%), el delito vinculado a estupefacientes tuvo lugar en una unidad penitenciaria, generalmente en el ingreso.

5.- **VULNERABILIDAD SOCIO FAMILIAR** De todas las mujeres en prisión con hijos a su cargo, en 34 de los 46 casos (74%) se registró que la pareja actual o el padre de sus hijos/as de las mujeres se encuentra también privado de libertad.

6.- **VIOLENCIAS PREVIAS** Otro aspecto relevante que surge del relevamiento es la existencia de victimización previa de estas mujeres. En 24 de los 46 casos (52%) se evidenció que la mujer fue víctima de violencia de género previo a la prisionización.

7.- **DELITOS NO VIOLENTOS** Del relevamiento de las carpetas de mujeres madres con hijos/as y de mujeres embarazadas surge que los delitos por los que están en prisión tienen que ver en su mayoría con el comercio de estupefacientes o con otros delitos donde no media la violencia física. Solo en 3 de los 46 casos relevados hubo una mediación violenta (2 homicidios y una rapiña). El perfil no violento de estas personas se confirma con los diagnósticos OASys, en donde se detectan riesgos bajos de daño o de conflictividad.

8.- **RIESGO BAJO DE REINCIDENCIA** El promedio del riesgo de reincidencia en mujeres privadas de libertad con hijos e hijas es medio y si se observa el riesgo en aquellas con delitos vinculados a drogas este promedio es bajo en el 75% de los casos estudiados. Ese diagnóstico de riesgo se vincula a dificultades de reinserción social y económica vinculados al móvil del delito así como a un contexto criminógeno que naturaliza el delito. En cuanto al riesgo de daño o conflictividad sólo el 2% presentó riesgo alto.

9.- **NECESIDAD DE CAPACITACIÓN** En estos diagnósticos se detectan riesgos bajos o medios de reincidencia, asociados a contextos sociales criminógenos y a estilos de vida y comportamiento que podrían inhibir el desistimiento delictivo. Las recomendaciones más comunes que surgieron de los diagnósticos tienen que ver con la necesidad de capacitación laboral y de retomar la continuidad de procesos educativos y de formación, así como de refuerzo de habilidades sociales.

10.- REINCIDENCIAS Casi la mitad de los casos se trataron de reincidencias delictivas, la mayoría de ellas por el mismo delito, por lo que quizás no se logró intervenir exitosamente en los procesamientos anteriores. Mejor intervención técnica y más programas redundarían en menos re ingresos a la cárcel.

11.- PENAS LARGAS Pese a que el tipo de delitos cometidos nos suele ser violento y a que los perfiles de las personas hablas de bajos o medianos riesgos de volver a delinquir, se observaron penas largas de prisionización, que en promedio alcanzan casi los cuatro años. El perfil no violento, de bajo riesgo de daño y de bajo riesgo de reincidencia se observó aún más marcadamente en los casos de delitos de estupefacientes cometidos en unidades penitenciarias (mujeres que ingresan drogas para allegados, parejas o como comercialización), dónde se observaron penas que en promedio superaron los tres años.

12.- OTRO MODELO Tanto el diagnóstico de perfiles no violentos, como la identificación de necesidades de intervención y del tipo de recomendaciones propuestas, apuntan a que es posible un reproche penal junto con una intervención técnica en contextos que eviten o minimicen la privación de libertad en unidades penitenciarias. Esta posibilidad debería considerarse especialmente en contextos de tenencia de hijos/as menores a cargo y/o personas dependientes, teniendo en cuenta también el número relativamente bajo de estos casos, con los cuales se podrían diseñar dispositivos específicamente adaptados a estos perfiles.

13.- ESLABON FRÁGIL. La utilización de muchas mujeres en las cadenas de narcotráfico, en la cual son el último eslabón de la cadena y por ende el más vulnerable, se ve reflejado en el aumento del número de condenas de mujeres por narcomenudeo respecto al mismo delito en varones en los últimos años.

14.- JÓVENES, POBRES, NECESITADAS DE EDUCACIÓN En su mayoría, estas mujeres madres encarceladas son jóvenes, tienen escasa formación educativa, poco vínculo con el mundo laboral formal y su condición socio económica es baja. Al momento de juzgar sus delitos, en su mayoría, el mundo del derecho no termina de incorporar la perspectiva de género por lo que, detrás de una mirada supuestamente objetiva y neutral se perpetúa la desigualdad.

15.- SIN INFORMACIÓN ESTADÍSTICA REGULAR. El INR aún no construye ni publica información estadística regular sobre la población que tiene a su cargo, salvo la que surge del conteo general, de la cantidad de personas que tienen o no una pena y del número de internos/as han tenido o no procesamientos anteriormente. Es imposible construir políticas públicas, consensuar acuerdos o diseñar planes estratégicos, sin información confiable, robusta y al día.

16.- LOS PERFILES Y EL TRATAMIENTO No se dispone de información sistemática y actualizada sobre las mujeres privadas de libertad; sobre sus perfiles individuales y sociales, sus perfiles delictivos, sus penas, ni sobre sus posibilidades de reinserción social. Estos elementos son claves para diseñar programas de asistencia, rehabilitación y tratamiento que sean eficaces. Sin ello, además, es complejo elaborar presupuestos y convocar a mayores recursos. Existe una gran carencia de información sistemática sobre la población privada de libertad, en particular sobre sus perfiles, trayectorias, reincidencias, contexto social y familiar etc, todo lo cual es imprescindible para un adecuado abordaje de su rehabilitación.

17. PENAS ALTERNATIVAS. No se dispone de información estadística sistemática sobre las personas que cumplen penas alternativas. Siendo las mismas un mecanismo mundialmente utilizado para evitar la inflación penitenciaria, el país se auto condena a hacer la cárcel como único mecanismo de ejecución penal: caro, ineficiente y generados de más delitos, en especial cuando se aplica a la población sociopenalmente vulnerable.

18.- Las Reglas Bangkok, al considerar las condenas de madres con hijos e hijas recomienda evitar la prisión y fomentar, en los casos en los que sea viable, otro tipo de medidas alternativas a la privación de libertad. Las normas internacionales ratificadas por Uruguay para la protección de la infancia, recomiendan que el interés superior del niño sea tenido en cuenta a la hora de juzgar la conducta de sus referentes adultos observando el impacto que cualquier medida pueda tener sobre la vida y el desarrollo de estos niños y niñas.

19.- PLAN ESTRATÉGICO. Un modelo viable de ejecución penal en el país, solo es posible con eficiente y equilibrado manejo de los dos mecanismos de “rendición de cuentas” penal que el mismo posee: la prisión y las medidas alternativas, ambos elementos restrictivos de la libertad, conteniendo a la vez seguridad y control y contenidos de tratamiento y rehabilitación de manera de disminuir la violencia social.

20.- PRISIÓN DOMICILIARIA ASISTIDA. Las normas procesales actuales, en especial los arts. 228, 304 y 305 del Código de Proceso Penal, a los que se suma amplia normativa internacional de los derechos humanos, amparan el uso de la prisión domiciliaria cuando existen condiciones especiales de vulnerabilidad de las personas que determinan que es incompatible la dignidad humana de esa persona con su internación en una cárcel, muy especialmente si se trata de mujeres y de mujeres con hijos a su cargo, dada la particularidad fragilidad social que tienen y las tareas de sostén y cuidado que suelen tener (principio de no trascendencia de la pena).

7.- RECOMENDACIONES

1.- Que los operadores de sistema de justicia, en aplicación de las normas vigentes, en especial de los arts. 228, 304 y 305 y concordantes del Código de Proceso Penal, junto a las normas del sistema internacional que conforman la perspectiva de derechos humanos y género (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención para la Erradicación de todas las formas de discriminación hacia las Mujeres, Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Convención sobre los derechos del Niño, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convención de Belem do Para y, muy especialmente, las Normas Mínimas para el tratamiento de las Mujeres Privadas de Libertad “Reglas de Bangkok) eviten la pena privativa de libertad para las mujeres cuando su vulnerabilidad socio penal y la entidad del delito cometido lo ameriten y procedan a aplicar un régimen de prisión domiciliaria asistida por los organismos competentes para la rehabilitación y reintegración social.

2.- Que tanto el Instituto Nacional de Rehabilitación del Ministerio del Interior como los organismos que conforman las políticas sociales públicas (Ministerio de Desarrollo Social, sistema educativo y sistema de salud) coordinen las acciones necesarias para permitir un eficaz sistema de prisión domiciliaria para mujeres, haciendo posible para ella su derecho al tratamiento y a la rehabilitación, atendiendo también las especiales

necesidades de sus hijos menores de edad o de las personas con discapacidad a su cargo. Asimismo es necesario que desde la dimensión de las políticas sociales se diseñen nuevas herramientas capaces de llegar a niños, niñas y adolescentes afectados por la cultura del narcomenudeo como mecanismo de supervivencia y ascenso social.

3.- Que los diversos sectores políticos representados en el Parlamento Nacional como reflejo de la variada opinión de la ciudadanía, avancen en la concreción de acuerdos que permitan la modernización del sistema penitenciario y la consolidación del derecho al tratamiento y la rehabilitación de manera de evitar la reincidencia y nuevos delitos. En ese sentido, y más allá de debates coyunturales y cualquiera sea el resultado de una eventual consulta plebiscitaria que involucre cuestiones procesal penales, se busquen acuerdos para continuar analizando las diversas leyes procesales que regulan la ejecución penal, para que no existan conflictos o contradicciones entre la magnitud de los delitos y las diversas penas que se apliquen y para que la aplicación de la justicia penal no sea un agravante de la vulnerabilidad social, la exclusión, la pobreza y las rupturas sociofamiliares, sino una mecanismos de integración ciudadana, transparente rendición de cuentas, construcción de ciudadanía y paz social.