



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2004/9
9 de julio de 2004

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Promoción y Protección
de los Derechos Humanos
56° período de sesiones
Tema 3 del programa provisional

**ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, ESTADO DE
DERECHO Y DEMOCRACIA**

**Documento de trabajo de la Sra. Florizelle O'Connor
sobre la cuestión de la mujer en prisión* ****

* Este documento de trabajo se presentó con retraso con el fin de dar a la Experta tiempo suficiente para concluir su investigación.

** Las notas de pie de página se reproducen en el idioma original únicamente.

Resumen

La Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos pidió en su decisión 2003/104 a la Sra. Florizelle O'Connor que preparara un documento de trabajo sobre la mujer en prisión, y en particular sobre las cuestiones relativas a los hijos de las mujeres que se encuentran en prisión. El presente documento se somete atendiendo a esa petición.

En su documento de trabajo, la Sra. O'Connor considera que se ha prestado poca atención a las necesidades y problemas diferentes de las mujeres presas en comparación con los de los hombres. Señala que esas mujeres constituyen una proporción relativamente pequeña de la población penitenciaria en todo el mundo, pero que en algunos Estados esa proporción está aumentando. Señala asimismo que un alto porcentaje de las mujeres presas son además madres de niños o las principales encargadas de su cuidado. Hace hincapié en la situación de hacinamiento en que se encuentran las presas encarceladas en las distintas prisiones, y sobre todo en las consecuencias negativas que esto tiene para la higiene. Advierte que el problema del hacinamiento se da tanto en Estados desarrollados como en Estados en desarrollo. La Sra. O'Connor también hace hincapié en la carencia de programas adecuados de formación para el personal penitenciario que trabaja con presas. La Sra. O'Connor aborda los problemas que afrontan las mujeres en los establecimientos penitenciarios para reclusos de ambos sexos y el riesgo que esto supone de sufrir actos de violencia graves y abusos sexuales. En relación con esto menciona también el mayor riesgo de transmisión del VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual en las cárceles para reclusos de ambos sexos.

La Sra. O'Connor examina también los efectos sobre las familias de las mujeres encarceladas, así como el problema de las condiciones en que se efectúan las visitas familiares. Además aborda la cuestión de los niños que viven con sus madres en cárceles y examina las prácticas seguidas en distintos Estados sobre este particular. A este respecto, estudia también el tema de los cuidados de los niños en las prisiones para mujeres y las diferentes formas de solucionar este problema en los distintos Estados.

En sus conclusiones preliminares la Sra. O'Connor considera que la situación de las mujeres encarceladas, tal como se desprende de su documento de trabajo, demuestra que se producen violaciones graves de casi todos los principios aceptados en materia de derechos humanos. La Sra. O'Connor recomienda que los Estados estudien más extensamente las posibles alternativas a la reclusión en establecimientos penitenciarios en el caso de las mujeres, y que los programas destinados a las mujeres presas incluyan actividades tanto de formación profesional como de formación en el cuidado de niños.

Introducción

1. En su decisión 2003/104 la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos decidió confiar a la Sra. Florizelle O'Connor la preparación de un documento de trabajo sobre la mujer en prisión, y en particular sobre las cuestiones relativas a los hijos de las mujeres que se encuentran en prisión, y le pidió que presentara su documento de trabajo a la Subcomisión en su 56º período de sesiones. El presente documento se somete atendiendo a esa petición.
2. En su resolución 58/183, titulada "Los derechos humanos en la administración de justicia", la Asamblea General invitó a "los gobiernos, los órganos internacionales y regionales competentes, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales (ONG) a que presten mayor atención a la cuestión de las mujeres que se encuentran en prisión, incluidas las cuestiones relativas a los hijos de las mujeres que se encuentran en prisión, con el fin de identificar los problemas fundamentales y los modos de abordarlos y [tomó nota] de la propuesta de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos [decisión 2003/104] de preparar un documento de trabajo sobre esa cuestión".
3. A pesar de los avances hechos en la lucha por los derechos de la mujer y el niño en los últimos años, se ha prestado muy poca atención a los derechos de las mujeres recluidas con sus hijos en cárceles. Hay que felicitar a los representantes de la Sociedad de los Amigos (Cuáqueros) por haber señalado este asunto a la atención de la Subcomisión.
4. En vista del tiempo de que se ha dispuesto para preparar este documento de trabajo, en él se traza un panorama general, acompañado de la recomendación de que se prolongue el estudio por un período de dos años con el fin de poder hacer una investigación más a fondo del problema que incluya visitas a una serie de prisiones previamente seleccionadas y entrevistas a antiguas reclusas y a sus hijos, en lo posible.
5. Aunque en las prisiones se recluye tanto a hombres como a mujeres, se ha prestado poca consideración a las necesidades y problemas diferentes de las mujeres reclusas en comparación con los de los hombres. Esto se puede apreciar en las Reglas mínimas uniformes de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos, que en relación con las madres reclusas sólo contiene la disposición siguiente:
 - "23. 1) En los establecimientos para mujeres deben existir instalaciones especiales para el tratamiento de las reclusas embarazadas, de las que acaban de dar a luz y de las convalecientes. Hasta donde sea posible, se tomarán medidas para que el parto se verifique en un hospital civil. Si el niño nace en el establecimiento, no deberá hacerse constar este hecho en su partida de nacimiento.
 - 2) Cuando se permita a las madres reclusas conservar su niño, deberán tomarse disposiciones para organizar una guardería infantil, con personal calificado, donde estarán los niños cuando no se hallen atendidos por sus madres."

6. Las menciones a los menores en las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing) y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad son aún más escasas, a pesar de que el Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Caracas, 25 de agosto a 5 de septiembre de 1980) había señalado que las mujeres delincuentes frecuentemente no recibían la misma atención y consideración que los hombres delincuentes y pedido en su resolución 9 que la mujer delincuente fuera tratada equitativamente en todas las fases de los procedimientos de la justicia penal y que se prestara especial atención a sus problemas y necesidades particulares durante su encarcelamiento¹.

7. Esta omisión tal vez obedezca a que las mujeres reclusas son una pequeñísima minoría de la población reclusa total. Según el Centro Internacional de Estudios Penitenciarios² el porcentaje de mujeres reclusas respecto de la población reclusa total varía del 0 al 26,6%, y solamente nueve países comunicaron que ese porcentaje superaba el 10%, mientras que en la mayoría no llegaba al 5%.

8. Según la página web del Centro Internacional de Estudios Penitenciarios del King's College de Londres el promedio mundial de mujeres reclusas es del 4% de la población reclusa total. Este porcentaje ha aumentado en los últimos años. Sin embargo, Owen³, citando cifras de la Oficina de Estadísticas de Justicia de los Estados Unidos para 1999, opina que "las tasas de delincuencia no explican el enorme incremento de la población reclusa femenina: la tasa de delincuencia de las mujeres ha aumentado solamente en alrededor de un 32% en las dos décadas últimas, en tanto que su tasa de encarcelamiento lo ha hecho en un 159%". Esto indica que el aumento del número de mujeres condenadas no se debe a un incremento del número o la gravedad de los delitos cometidos por mujeres, sino más bien a un cambio en los criterios de los tribunales sentenciadores y en las prioridades de las políticas de orden público.

9. Corroboraría este análisis el hecho de que el aumento de las tasas de encarcelamiento de las mujeres está relacionado de forma muy clara con los delitos de consumo y tráfico de drogas y delitos conexos tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo en un momento en que el crecimiento del tráfico internacional de drogas ha empezado a preocupar. En estos delitos se aprecia una presencia muy elevada de mujeres extranjeras.

¹ *Report of the Sixth United Nations Conference on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (Caracas, 25 August-5 September 1980)*, United Nations publication, Sales No. E.81.IV.4, chap. I, sect. B.

² www.kcl.ac.uk/depsta/rel.icps: Kings College London International Centre for Prison Studies: World Prison Brief statistics (last modified 11 January 2004).

³ Owen, Barbara in Ross, Jeremy and Richards, Stephen "Convict Criminology", Wadsworth 2003.

10. El informe de la organización Rethinking Crime and Punishment publicado en 2003⁴ revela que cuando se redactó el informe las mujeres que cumplían condena por esos delitos representaban "una quinta parte de la población reclusa femenina [en Inglaterra y Gales]". De ese total, "casi la mitad... son mujeres jamaicanas que han sido condenadas por delitos de drogas, la mayoría por importar drogas. Esas mujeres suelen proceder de un medio social en el que impere la pobreza extrema, y es muy raro que ocupen puestos importantes en las bandas criminales que las utilizan. La mayoría son madres solteras y delincuentes por primera vez, y hay datos que indican que la coacción juega un cierto papel en la decisión de esas mujeres de convertirse en correos de droga"⁵.

11. En los Estados Unidos la "guerra contra las drogas" ha tenido un efecto igual de notable sobre las mujeres. Entre 1986 y 1995 "el número de mujeres encarceladas por delitos de drogas aumentó en una asombroso 888%; el de encarceladas por otros delitos subió un 129%"⁶. En el mismo período "el aumento de la población reclusa masculina se debió en una tercera parte, aproximadamente, a delitos de drogas"⁷.

12. También en el Brasil "el número de mujeres condenadas por delitos de drogas es proporcionalmente mayor: el 48% de mujeres y el 10% de hombres"⁸. En un informe de 1998 de Human Rights Watch, "Behind Bars in Brazil", los investigadores observaron que en las cárceles de mujeres que visitaron "la mitad aproximadamente de las reclusas estaban allí por delitos de drogas, la mayoría por delitos de muy poca entidad".

13. Otro informe de Human Rights Watch, dedicado éste a Indonesia, contenía la observación siguiente: "de las 96 mujeres que estaban encarceladas en Tangerang cuando visitamos esta prisión, 33 estaban presas por delitos de drogas, [uno de] los dos delitos más comunes"⁹.

14. En un informe de 1990 de Americas Watch sobre Jamaica se decía que de las 115 reclusas que había en la prisión de mujeres de Fort Augusta, unas 40 estaban encarceladas por delitos de drogas, de ellas 16 de nacionalidad estadounidense. En 1991 Mendoca¹⁰ señalaba que de las 63 reclusas que había en la prisión de mujeres de Guyana, 52 estaban encarceladas por delitos de drogas. Por ejemplo, en Jamaica en 1990 el 35% de las mujeres encarceladas estaban acusadas de cometer delitos de drogas, mientras que en Guyana en 1991 la cifra era del 82%.

⁴ Cited in Fawcett Society 2003, p. 9, Rethinking Crime and Punishment, "A bitter pill to swallow: The sentencing of foreign national drug couriers" 2003.

⁵ Ibid.

⁶ Owen 2003, p. 237 citing Mauer, Potler and Wolf 1999.

⁷ Ibid.

⁸ Howard, 2003.

⁹ Asia Watch 1990, p. 27.

¹⁰ Improving Prison Conditions in the Caribbean: Report and Papers from a Conference, 1991, p. 119.

15. Esto indica que las mujeres son encarceladas en mucho mayor número, proporcionalmente, por delitos relacionados con las drogas que por cualquier otro delito.

16. Un porcentaje elevado de las reclusas -de hecho la mayoría en la mayor parte de los establecimientos penitenciarios para los que se dispone de estadísticas- son además madres de niños o las principales encargadas del cuidado de niños o de parientes discapacitados, ancianos o con otra clase de incapacidad. Esto quiere decir que el encarcelamiento de la mujer como una persona más no se puede considerar aisladamente. Su encarcelamiento tendrá consecuencias secundarias para su familia y las personas a su cargo, y también otras consecuencias para la sociedad en general.

Perfil estadístico

17. Los datos disponibles sobre el Reino Unido para 2002 arrojan un cuadro típico con respecto a la mujer encarcelada en los países desarrollados y los países en desarrollo: el 66% de las reclusas eran madres; el 55% tenían por lo menos un hijo de menos de 16 años. Más de la tercera parte de las madres reclusas tenían uno o más hijos de menos de 5 años; el 34% eran madres solteras antes de ir a la cárcel, pero la proporción aumentaba al 43% en el caso de las reclusas que esperaban ser madres solteras después de la excarcelación. Estimaciones basadas en los resultados del estudio indican que por término medio 4.500 niños de menos de 16 años tenían a su madre en prisión en el año 1998¹¹.

18. La Fawcett Society da una cifra mucho más alta, y en su informe provisional sobre la mujer y la delincuencia de 2003 afirma que "se calcula que cada año 17.000 niños son separados de su madre por encarcelamiento".

19. En la encuesta sobre las condiciones de vida en Jamaica de 2001 se dice que el 44,7% de los hogares tienen a una mujer como cabeza de familia. Estos hogares tienden a tener más hijos que los hogares con un cabeza de familia varón, y los que residen en zonas rurales tienden a tener más hijos que los hogares urbanos. En consecuencia, la presión es mayor para las mujeres en un contexto en el cual la tasa de desempleo en Jamaica, aunque disminuyó del 16,5% en 1997 al 15% en 2001, se situaba en el 23,5% para las mujeres y el 10,3% para los hombres. El 44% de las mujeres recluidas en la prisión de Fort Augusta eran las cabezas de familia de sus hogares en el momento de su detención.

20. En los Estados Unidos "el 80% de las reclusas son madres, y las tres cuartas partes tienen hijos menores de 18 años"¹². En el Brasil "el 65% [de las reclusas] son mujeres solteras, y el 87% tienen hijos"¹³.

¹¹ Statistics on Women and the Criminal Justice System 2002, pp. 35 and 37.

¹² Owen 2003, p. 244.

¹³ Howard 2003, p. 1.

21. Muchos otros estudios han señalado que el aumento de la delincuencia femenina en los países desarrollados se ha debido en su mayor parte a delitos contra la propiedad. En los países en desarrollo esa delincuencia ha aumentado con la aparición del tráfico de drogas mediante el empleo de "camellos". Esto puede explicarse quizás por el incremento de la pobreza, ya que para algunas mujeres la liberación y la igualdad han significado una disminución del apoyo económico que les prestaban sus parejas masculinas, así como menores oportunidades económicas si su nivel de educación y de cualificaciones es muy bajo.

Consecuencias

22. El aumento de número de mujeres reclusas tiene varias consecuencias. El problema del hacinamiento se ha agudizado especialmente en las prisiones para mujeres en todo el mundo. Desde América Latina hasta África, el Oriente Medio, los Estados Unidos, el Reino Unido o el Caribe es posible encontrar situaciones similares de hacinamiento que repercuten en la higiene, los cuidados sanitarios, la alimentación, el número de funcionarios de prisiones con la formación necesaria y la provisión de otros recursos. Tres ejemplos bastarán.

23. Las condiciones en la prisión de mujeres de Cochabamba han sido descritas así: "[En] sólo 30 m x 30 m había alrededor de 1.000 personas dentro, 400 mujeres y 600 niños"¹⁴. En los Estados Unidos el hacinamiento en una cárcel de mujeres de California significaba que "había una escasez de retretes y duchas; en consecuencia, las reclusas se veían muchas veces obligadas a orinar en las escaleras y a ducharse en cuartuchos rebosantes de un agua fangosa que llegaba hasta los tobillos"¹⁵. En el informe de 1993 de Middle East Watch se comprobó que la prisión de mujeres de Qanater (Egipto), "había sido construida originalmente para alojar a 500 reclusos varones; como en ella estaban reclusas 1.100 mujeres, en consecuencia el hacinamiento en los bloques era extremo"¹⁶. Había una grave carencia de instalaciones sanitarias. En uno de los edificios "121 reclusas de 3 celdas... no tenían acceso a los aseos" y las reclusas de otra celda dijeron que "nunca se les permitía salir de la celda y tenían que lavarse y hacer sus necesidades en cubos"¹⁷.

24. En vista de las diferencias que existen entre las economías nacionales de los ejemplos escogidos habría que afirmar que se ha prestado muy poca atención a la creación de establecimientos penitenciarios para mujeres y niños en la política presupuestaria tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo.

¹⁴ Bryant 2003, p. 31.

¹⁵ Human Rights Watch 1996, p. 246.

¹⁶ Middle East Watch 1993, p. 139.

¹⁷ Ibid, p. 141.

25. Las Reglas mínimas uniformes para el tratamiento de los reclusos contienen directrices concretas sobre la higiene personal. El párrafo 16 dice así: "se facilitarán a los reclusos recursos medios para el cuidado *del cabello y de la barba* a fin de que se presenten de un modo correcto y conserven el respeto de sí mismos; *los hombres deberán poder afeitarse con regularidad* (cursivas añadidas por la Relatora). Posiblemente esto refleja un cierto sesgo de género o una despreocupación por las reclusas y sus especiales necesidades higiénicas.

26. En vista de los cambios fundamentales que se han producido en el campo de los derechos humanos desde 1977, sobre todo en lo que se refiere a los derechos de la mujer y el niño, quizás haya llegado el momento de revisar las Reglas mínimas uniformes para el tratamiento de los reclusos.

27. Algunas prisiones proporcionan jabón y champú una vez al mes, pero esto es insuficiente. Adquirir esos productos en la prisión resulta prohibitivo. En otras cárceles no se proporcionan en absoluto artículos de higiene y las mujeres dependen de quienes les visitan para que les traigan esos artículos esenciales. Si una reclusa no recibe visita alguna, la dependencia de otras reclusas para obtener artículos esenciales de higiene conduce con demasiada frecuencia a que sea explotada por otras compañeras reclusas o incluso por los funcionarios de prisiones de ambos sexos.

28. Otra consecuencia del grave hacinamiento de las prisiones para mujeres es que las reclusas pasan mucho más tiempo encerradas en sus celdas. Como hay pocos espacios recreativos u otros espacios comunes o ninguno para que puedan pasar parte del tiempo en ellos, y además no existen suficientes guardianes en proporción al número de reclusas para poder mantener una vigilancia adecuada, las reclusas están confinadas en sus celdas.

Las mujeres reclusas en prisiones mixtas

29. El apartado a) del párrafo 8 de las Reglas mínimas uniformes de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos dice así: "Los hombres y las mujeres deberán ser reclusos, hasta donde fuera posible, en establecimientos diferentes; en un establecimiento en que se reciban hombres y mujeres, el conjunto de locales destinados a las mujeres deberá estar completamente separado". El párrafo 53 dice lo siguiente:

"53. 1) En los establecimientos mixtos, la sección de mujeres estará bajo la dirección de un funcionario femenino responsable, que guardará todas las llaves de dicha sección del establecimiento.

2) Ningún funcionario del sexo masculino penetrará en la sección femenina si no fuera acompañado de un miembro femenino del personal.

3) La vigilancia de las reclusas será ejercida principalmente por funcionarios femeninos. Sin embargo, esto no excluirá que funcionarios del sexo masculino, especialmente los médicos y personal de enseñanza, desempeñen sus funciones profesionales y establecimientos o secciones reservados para mujeres."

30. Aunque el principio de la separación de las diferentes categorías y sexos de reclusos está en general aceptado, como consecuencia del hacinamiento y la inexistencia de establecimientos penitenciarios sólo para mujeres es bastante frecuente que se encarcele a mujeres en establecimientos mixtos. Esto puede significar que se aloje a presas condenadas y a presas preventivas en las secciones de mujeres de cárceles para hombres como en el Reino Unido, o que se mezcle a reclusas con reclusos, no sólo en la misma sección, sino a veces en la misma celda, como en Haití. Todas estas prácticas son a todas luces contrarias a las Reglas mínimas uniformes para el tratamiento de los reclusos.

31. Si las mujeres reclusas no están internadas en secciones separadas de los reclusos varones, corren el riesgo de sufrir actos de violencia y abusos sexuales. Esto ocurre siempre que los reclusos estén en contacto físico. Ello es más evidente si comparten celdas, pero también se da en otros casos en los que no hay contacto físico, por ejemplo en las secciones mixtas. No se trata solamente de un riesgo de carácter general, sino que constituye un problema muy específico porque un número elevado de los hombres se encuentran en prisión porque han cometido delitos violentos o sexuales contra mujeres.

32. Esta inexistencia de secciones o establecimientos separados facilita los abusos físicos y sexuales contra las reclusas y favorece la transmisión del VIH/SIDA, de las demás enfermedades de transmisión sexual (ETS) y de otras enfermedades que pueden ser mortales como la tuberculosis. En países menos desarrollados enfermedades como el paludismo, la sarna y la tuberculosis pueden ser motivo de especial preocupación, sobre todo donde las condiciones de higiene son muy bajas. Esta situación se puede ver agravada por el hacinamiento en las cárceles, si no hay separación alguna de los reclusos sanos de los que padecen enfermedades contagiosas. Se ha comprobado este hecho en Malawi, donde "los enfermos de tuberculosis están reclusos junto con otros presos, incluso durante las dos primeras semanas en las que son contagiosos"¹⁸.

33. Merece especial atención la infección por el VIH/SIDA entre las mujeres presas. En la investigación realizada en 1998 por Human Rights Watch en cárceles de mujeres del Brasil se señalaba, en la página 2, que "el VIH/SIDA es una amenaza grave a la salud de las reclusas: en efecto, diversos estudios indican que la enfermedad ataca a un porcentaje mucho mayor de mujeres que de hombres encarcelados. En la penitenciaría de mujeres de São Paulo se comprobó que el 20% de las reclusas examinadas para determinar si habían contraído el virus del SIDA eran positivas y estaban infectadas por el VIH". Biológicamente las mujeres están más expuestas a ser infectadas por el VIH como consecuencia de contactos heterosexuales que los hombres, y las tasas de infección para las mujeres reclusas son mayores que para las mujeres en general al estar mucho más extendido entre aquéllas el consumo de drogas (la investigación efectuada en el Reino Unido ponía de manifiesto que "la presencia del VIH/SIDA es tres veces mayor entre las mujeres encarceladas que entre la población en general"¹⁹). Las reclusas pueden contraer el VIH por el hecho de compartir las jeringuillas, sea antes del encarcelamiento, sea mientras están cumpliendo condena pues entonces es más difícil tener acceso a jeringuillas limpias, y también por los contactos sexuales forzados mientras están en prisión.

¹⁸ Chirwa 2001, p. 27.

¹⁹ Fawcett Society 2001, p. 25.

34. Además, las mujeres reclusas que han sido trabajadoras del sexo o que han sido violadas o sufrido abusos sexuales están también mucho más expuestas a contraer el VIH/SIDA y otras ETS. Las mujeres encarceladas en establecimientos donde también hay reclusos de sexo masculino o en instituciones penitenciarias cuyo personal es masculino siguen estando expuestas a infectarse durante todo el tiempo que cumplen la condena. De hecho quizá corran un riesgo mayor en la cárcel del que correrían si estuvieran en libertad. En su informe sobre la República Centrafricana el Relator Especial sobre prisiones y condiciones de detención en África de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos hacía esta observación: "hombres y mujeres que comparten las mismas celdas... violaciones que contribuyen a extender la pandemia del SIDA"²⁰.

35. Se adoptan pocas medidas para garantizar el respeto del derecho de los reclusos a unos cuidados sanitarios adecuados. La mayoría de las mujeres encarceladas cumplen condenas cortas. Son más que evidentes las consecuencias para su familia inmediata, para la comunidad y para la sociedad en general cuando son excarceladas, si sobreviven. Además están las consecuencias del enorme trauma que sufren las reclusas que quizá han estado expuestas a abusos sexuales y físicos antes de su encarcelamiento.

36. El hacinamiento, la falta de fondos y el insuficiente número de funcionarios de prisiones con la formación debida repercuten negativamente en la organización de programas de rehabilitación para las reclusas. Desde el punto de vista de los programas de rehabilitación, educación o formación profesional, asesoramiento o dependencia de las drogas o el alcohol, las prisiones para mujeres están en desventaja en comparación con los establecimientos para hombres. Esto se debe en parte a la falta de financiación y en parte a la carencia de programas concebidos expresamente para las mujeres.

37. En lo que se refiere a los créditos presupuestarios destinados a los establecimientos penitenciarios, los de las mujeres reciben una pequeñísima proporción de los fondos totales. En consecuencia, la elaboración de programas destinados a las reclusas ocupa un lugar muy inferior en la lista de prioridades. Se ha comprobado que la gran mayoría de las mujeres encarceladas proviene de un medio en el que tienen graves carencias personales y sociales. Los principales factores causantes de la delincuencia entre las mujeres son el consumo de drogas y la pobreza. Por consiguiente, es necesario establecer programas destinados a las reclusas que contribuyan a combatir el consumo de drogas, les ofrezcan oportunidades de empleo remunerado legal cuando sean excarceladas y les ayuden a hacer frente al trauma psicológico de los abusos sufridos antes y después del encarcelamiento.

38. Existe asimismo una carencia de programas de formación para los funcionarios de prisiones que trabajan con reclusas. En el Reino Unido el rápido aumento de la población reclusa femenina ha llevado a convertir establecimientos penitenciarios para hombres en establecimientos para mujeres. En los últimos tres años en el Reino Unido han sido convertidas, al menos parcialmente, en prisiones para mujeres cinco cárceles para hombres, y esto se ha hecho "por lo general en muy poco tiempo y preocupándose apenas por ver si esos establecimientos eran adecuados para mujeres o por la formación del personal"²¹.

²⁰ Dankwa 2000, p. 5.

²¹ Wedderburn 2000, p. 17.

En consecuencia, "el proceso de transformar las prisiones no siempre ha tenido éxito, sobre todo por la rapidez de la transformación, a lo que hay que añadir la necesidad de cambiar las actitudes y formas de actuar de los funcionarios".

39. Hecho sumamente grave es que esto ha ocasionado problemas en relación con la seguridad y los registros, pues "la rapidez con que se ha cambiado el uso al que estaban destinadas algunas prisiones ha hecho que luego haya habido poco personal femenino para realizar esas funciones". En el caso de la prisión de Highpoint se ha señalado que, con el cambio de uso "la cárcel tiene menos funcionarias de las que hacen falta para las tareas de vigilancia".

40. En el Reino Unido, el informe de la Comisión sobre el Encarcelamiento de Mujeres (el informe Wedderburn) indicaba también que el cambio de uso de una prisión exigía un programa de formación del personal para enseñarle a trabajar con mujeres. La formación dispensada ha sido "muy limitada", sobre todo porque liberar parcialmente al personal de sus funciones para que reciba la formación necesaria resulta especialmente difícil como consecuencia del hacinamiento y de la mayor presión de trabajo de los funcionarios.

41. El informe de 1996 de Human Rights Watch sobre las prisiones de mujeres en el Reino Unido también hacía hincapié en la página 41 en la poca formación de los guardianes que desempeñan sus funciones en dichas prisiones: "apenas si se proporcionó información acerca de los efectos de anteriores abusos sexuales sobre las mujeres encarceladas. Las técnicas de seguridad, los perfiles de los reclusos y otros materiales de formación están basados por lo general en el modelo de un recluso varón. Los Estados no forman adecuadamente a los funcionarios de prisiones que trabajan en cárceles de mujeres sobre la obligación de abstenerse de todo contacto sexual, insulto verbal o violación de la intimidad".

42. En algunos países se utiliza personal militar en las prisiones. Según Human Rights Watch, en Venezuela la Guardia Nacional proporciona personal a muchas prisiones. Por su comportamiento se ha visto que esos individuos necesitan especialmente que se les proporcione una formación sobre la función y las obligaciones del funcionario de prisiones.

Efectos sobre la familia

43. Por lo general a las mujeres se las encarcela mucho más lejos de sus hogares que a los hombres. Estadísticas de los Estados Unidos indican que "más del 60% de todas las mujeres son encarceladas a más de un centenar de millas del lugar donde residen sus hijos"²². Esto tiene consecuencias para el derecho de visita y acentúa la pérdida de los lazos familiares, un problema particularmente grave en el caso de las mujeres que tienen hijos de poca edad. Varios indicadores económicos y sociales muestran que la mayoría de las mujeres encarceladas provienen de familias de pocos ingresos, lo que significa que el costo económico de desplazarse hasta la prisión para visitar a esas mujeres puede resultar prohibitivo aun cuando lo permitan otros factores.

²² Human Rights Watch 1996, p. 22.

44. El poder recibir visitas de la familia es importante para todos los reclusos, pero es indudable que esto afecta a unos más a otros. Una madre que tenga hijos de poca edad probablemente sufrirá un mayor trauma psicológico y emocional si se le niega el derecho a recibir visitas que un padre que no tenga vínculo alguno con la familia. Por este motivo tiene gran importancia el problema ya señalado de la ubicación geográfica de las cárceles de mujeres. Las dificultades que supone recorrer grandes distancias para visitar a los reclusos se acentúan si el tiempo autorizado para las visitas es corto. En algunos casos mujeres presas afirmaron que el tiempo autorizado para recibir visitas era de sólo 5 a 10 minutos²³.

45. Hay otros factores que influyen en las visitas familiares. Si los hijos se encuentran bajo la tutela del Estado o viven con padres adoptivos diferentes, las visitas dependen de la buena voluntad de los padres adoptivos y de los trabajadores de los servicios de protección de la infancia. Human Rights Watch, en un informe aplicado en junio de 2002, señalaba lo siguiente: "Aunque los trabajadores de los servicios de protección de la infancia están autorizados por la ley a facilitar las visitas de los padres a los hijos cuando éstas no son perjudiciales para el niño, muchos consideran que acompañar a niños a visitar a sus padres presos les absorbe un tiempo excesivo y es difícil de conciliar con otras tareas de su trabajo"²⁴. Algunos padres adoptivos se encuentran con un conflicto de intereses parecido.

46. En los padres y en los hijos influyen factores de índole emocional. En el caso de las madres que no reflexionaron sobre las consecuencias de sus actos, algunos hijos quizá experimentaron un sentimiento de abandono por no haberseles dado ninguna explicación de la ausencia de sus madres. Es posible que algunas de estas madres no quieran que sus hijos sepan dónde están o que las vean recluidas en una cárcel. Los hijos a los que se les hayan explicado los motivos de la ausencia de sus madres reaccionarán quizás con vergüenza y rabia, y esto se manifestará en una negativa a visitarlas. Y a esto hay que añadir el trauma que supone la separación después de la corta visita.

47. En muchos casos las condiciones en que se efectúan las visitas de los niños a las prisiones distan de ser las ideales. Las horas de visita suelen estar sujetas a restricciones y las salas de visitas son poco atractivas y están repletas de gente. En España, por ejemplo, "las visitas con niños se efectúan a través de una ventana de cristal o en salas de visitas que suelen estar sucias y tienen un aspecto deprimente"²⁵. Las medidas de seguridad que se aplican para impedir el posible contrabando de drogas suponen a veces que a las mujeres no se les permita tener contactos físicos con sus hijos. Estas restricciones "resultan penosas y pueden perjudicar la calidad de la relación entre padres e hijos"²⁶. Por ejemplo en Broward, un centro de reclusión de los Estados Unidos, "a las reclusas no se les permite sentar en su regazo durante la visita a los hijos que van a visitarlas y sólo se les autoriza a darles un breve abrazo al principio y al final de

²³ Middle East Watch, 1993, p. 149.

²⁴ Human Rights Watch, June 2002, p. 9.

²⁵ Human Rights Watch, 1992, p. 28.

²⁶ Prison Services Working Group, July 1999, p. 20.

la visita"²⁷. Además, es difícil que un niño entienda las razones de estas restricciones y quizá se quede con la dudosa impresión de que su madre ya no quiere besarlos o acariciarlos.

48. En Venezuela "reclusos describieron cómo sus familiares eran sometidos a registros extremadamente molestos como precio por la visita". Otros maltratos a los reclusos pueden ser "los abusos físicos, la falta de respeto y la extorsión económica"²⁸.

49. Un hecho que supone una infracción a las normas internacionales que regulan el trato que debe dispensarse a los niños es una decisión reciente del Departamento de Establecimientos Penitenciarios de California que obliga a los niños que visitan a sus padres en la prisión "a ser sometidos solos [esto es, sin la presencia de ningún adulto] a un cacheo"²⁹.

50. En Australia "a las mujeres se les obliga después de cada visita de familiares o abogados a desnudarse y a ponerse en cuclillas y toser para someterlas a un cacheo completo. Las mujeres deben decidir si aceptan someterse a ese indigno trato si quieren ver a su familia. A las mujeres que han sido objeto anteriormente de abusos sexuales este procedimiento de cacheo puede provocarles un nuevo trauma"³⁰.

51. A los familiares que logran efectuar las visitas la experiencia puede resultarles desagradable. Además del inevitable impacto emocional de esas visitas y la naturaleza por lo general físicamente desagradable del entorno, los familiares de las reclusas pueden considerar que el personal de la prisión y los procedimientos que emplean son degradantes para ellos. La hija de 14 años de edad de una reclusa en el Reino Unido describió así los procedimientos y la actitud de los guardianes de la prisión: "Te hacen sentirte muy mal, como si hubieras hecho algo tú también. Te vigilan y hacen que te sientas culpable sólo por estar allí... No te acostumbras a esa situación". En estas circunstancias es bastante frecuente que las mujeres tomen la difícil decisión de no ver en absoluto a sus hijos.

Los niños que conviven en la prisión con sus madres

52. Es una práctica corriente en todo el mundo que se permita que los niños de muy corta edad acompañen a sus madres a la prisión. Los límites de edad, las condiciones y los requisitos para que esos niños sean admitidos en la prisión varían de un país a otro e incluso dentro de la propia prisión.

²⁷ Human Rights Watch, November 1991, p. 62.

²⁸ Human Rights Watch, March 1997, p. 6.

²⁹ Human Rights Watch, 1996, p. 45.

³⁰ Social Justice Report 2002, p. 158, citing Kilroy, D 2001.

53. Islandia permite que los niños de muy corta edad se queden en la prisión durante el período de la lactancia y Nueva Zelandia lo autoriza por un período de hasta seis meses hasta que organiza el cuidado del niño. España, el Pakistán y Bangladesh son más liberales pues permiten que los niños continúen en la prisión hasta los 6 años de edad³¹.

54. Se ha señalado que en muchas circunstancias las decisiones relativas al límite de edad no se aplican siguiendo unas normas estrictas sino basándose en consideraciones de orden práctico. Por ejemplo, la Constitución brasileña "ordena que a las mujeres reclusas se les permita conservar a sus niños lactantes durante todo el período de la lactancia. Para aplicar esta norma, la ley penitenciaria nacional prescribe que todas las prisiones para mujeres deben de estar equipadas con una guardería infantil para las madres y sus hijos. Muchas prisiones de mujeres observan estas normas, pero no todas. En la prisión de mujeres de Manaus, Estado de la Amazonia, los niños de muy corta edad sólo pueden permanecer con su madre durante una semana porque el establecimiento está demasiado hacinado para que esos niños puedan permanecer en la prisión más tiempo"³².

55. También se permite al niño permanecer con su madre en algunos casos si la excarcelación de la madre está próxima. Por ejemplo, en los Estados Unidos se autoriza a las madres a conservar a sus hijos pequeños hasta que el niño tiene 12 meses, a menos que la madre vaya a ser excarcelada antes de que el niño cumpla 18 meses.

56. En las directrices contenidas en el Manual de información de los reclusos del Reino Unido con respecto a las mujeres reclusas y a los jóvenes delincuentes se dice lo siguiente: "La decisión de autorizar o no a una madre a conservar su niño pequeño con ella en la cárcel corresponde tomarla al director de la prisión basándose en la recomendación que le haga un equipo multidisciplinar presidido por una persona independiente, equipo que puede incluir un funcionario de prisiones, un funcionario de libertad vigilada, un funcionario médico de prisiones y el trabajador social de enlace... Cada caso es examinado individualmente y el equipo se ocupa sobre todo de determinar lo que es mejor para el niño"³³.

57. Sin embargo, en la realidad sólo existen 64 plazas disponibles en las "secciones de madres y niños" en toda Inglaterra³⁴. Estas secciones son caras de financiar y en consecuencia el número de plazas ofrecidas es probablemente muy inferior a la demanda. Cabe suponer que esto se aplica a otros países también.

58. Una vez que los niños alcanzan una edad a la cual ya no se les permite seguir con sus madres, tiene que producirse el proceso de separación. Obviamente, éste puede resultar traumático y penoso para todos los interesados y debe manejarse con sensibilidad. Sin embargo,

³¹ CRC/C/65/Add.21, pp. 43 and 101, States' Reports to the Committee on the Rights of the Child, 34th Session, October 2003.

³² Human Rights Watch Report, 1998, p. 6.

³³ Prison Reform Trust and HM Prison Service 2003, p. 50.

³⁴ Prison Services Working Group, July 1999, p. 12.

la información acerca de los procedimientos de separación se limitó a una referencia en un informe de julio de 1999 del Grupo de Trabajo sobre Servicios Penitenciarios, que dice que "es fundamental para la experiencia de la separación del niño y la madre que se establezcan posibilidades adicionales de visita antes de la separación efectiva, para que el niño se adapte a su nuevo hogar y familia".

Condiciones y facilidades

59. Las condiciones de reclusión de mujeres con niños varían considerablemente según los establecimientos, por lo que no puede haber normas aplicables a todos ellos. En marzo de 1997 Human Rights Watch informó acerca de una prisión en Venezuela en los términos siguientes: "Unas 40 reclusas, algunas con niños de corta edad, convivían con más de 1.000 reclusos varones. En toda la prisión no se veía a un solo guardián. Hombres que llevaban armas se peleaban por los cubos con comida. Un recluso yacía paralizado al lado de la puerta, con una bala alojada en su espina dorsal después de un tiroteo reciente".

60. En cambio, en los Países Bajos, "los niños hasta la edad de 4 años están alojados en Ter Peel... situado en una propiedad con árboles de 25 acres sin ningún muro alto y una seguridad mínima. Gracias a esto, la mayoría de las 102 madres que utilizaron la unidad en sus dos primeros años de existencia estaban convencidas de que sus hijos no se daban cuenta de que ellas se encontraban en una prisión... Se ha hecho muchísimo por ofrecer a los niños un entorno parecido a un hogar. En Ter Peel se acondicionaron diez habitaciones para crear una unidad construida a propósito y con todos los servicios para bebés y pequeños. La madre y el bebé están alojados en dos habitaciones contiguas, una para la madre y la otra para el niño. Además hay una sala-comedor comunal con cocina y áreas de juego bien equipadas en el interior y el exterior del edificio"³⁵.

61. También varían las disposiciones para que los niños puedan recibir enseñanza o jugar en grupo, aunque se tiene poca información al respecto. La publicación *Prisoners Abroad News* da cuenta de que en el Ecuador "muchas de las reclusas conservan a sus hijos en la prisión, y los que tienen más edad salen todos los días de la prisión para asistir a la escuela".

62. Aunque la provisión de facilidades de enseñanza para los niños es esencial, se puede discutir cuál es la mejor manera de ofrecer este servicio. Los niños que viven en la prisión con sus madres, pero asisten a una escuela normal fuera de la prisión, quizás se vean expuestos al oprobio y la humillación. Deberían celebrarse conversaciones con las autoridades escolares antes del ingreso del niño en la escuela para asegurarse de que estará protegida la dignidad del niño.

Cuidados de los niños en las prisiones

63. Las mujeres a las que se les permite conservar sus niños en la prisión necesitan que se les preste asistencia para cuidar a sus hijos con el fin de facilitar la participación de esas mujeres en los programas de trabajo o de educación. Si esos servicios de cuidados infantiles no existen, a esas mujeres les será imposible participar en tales programas. Esto ocurre en la prisión de Styal

³⁵ Caddle 1998, p. 3.

en Inglaterra, donde las madres estaban confinadas en la unidad. No podían llevar a sus pequeños a las clases, pero tampoco había una guardería para dejarlos en ella.

64. En las prisiones donde se proporcionan servicios de cuidados infantiles éstos pueden prestarse en la prisión misma, a cargo de funcionarios de prisiones como ocurre en las guarderías infantiles de Nueva York y en Frondenberg, o en una guardería comunitaria atendida por trabajadores profesionales de cuidados infantiles como en Finlandia. En Ter Peel, en los Países Bajos, se han ensayado ambos sistemas y se decidió que el segundo era mejor, ya que ofrecía a los niños el entorno de un niño "normal" y brindaba la oportunidad de hacer observaciones y comparaciones con niños de la misma edad que viven en la comunidad, lo que permite detectar enseguida cualquier problema. Las madres adquirían orientación, educación y apoyo. Además se consideró que era más barato enviar a un pequeño número de niños a una guardería exterior que establecer y mantener una guardería infantil en la propia cárcel.

65. Algunas prisiones tienen guarderías infantiles en el mismo recinto que también pueden ser utilizadas por los funcionarios de la prisión. Esto presenta la ventaja de que los niños de las reclusas convivan con más niños, además de hacer que sea más fácil para los funcionarios de la prisión el cuidado de sus propios hijos y de que éste les resulte más económico. En cambio, este sistema supone que los hijos de las reclusas siguen confinados en un entorno muy limitado y limitador. Este entorno se podría ampliar algo si se pudiera establecer un programa de visitas de fin de semana para que los hijos de las reclusas pudieran pasar fines de semana con funcionarios de la prisión en sus hogares.

Embarazo y lactancia materna

66. Las investigaciones que se conocen llevan a pensar que no existe ningún servicio especial para las madres reclusas antes y después de dar a luz. Se trata de una laguna que habría que corregir rápidamente dada la posibilidad de transmitir el VIH a través de la lactancia materna.

Observaciones finales preliminares

67. Este documento de trabajo contiene únicamente una breve visión general de la situación de las reclusas y de las madres con hijos en las prisiones. No se han abordado muchos aspectos por falta de tiempo y espacio. Baste decir que la situación pone de manifiesto violaciones graves de casi todos los principios aceptados en la esfera de los derechos humanos recogidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder y las Reglas mínimas uniformes para el tratamiento de los reclusos, por citar sólo unos pocos instrumentos.

68. Se recomienda que se solicite a la Comisión de Derechos Humanos que pida expresamente a los Estados Partes que informen sobre esta cuestión en todos los informes futuros que presenten a los órganos pertinentes establecidos en virtud de derechos humanos.

69. Se recuerda a la Subcomisión las opiniones expresadas por el Relator Especial sobre prisiones y condiciones de detención en África en la página 36 de su informe de 2001: "La prisión no es un lugar seguro para las mujeres embarazadas, los bebés y los niños pequeños y no es aconsejable separar a los bebés y los niños pequeños de sus madres. Sin embargo, es posible encontrar soluciones para que esas mujeres no estén encarceladas: la imposición de una fianza a las presas preventivas, las sentencias no privativas de libertad o la excarcelación condicional o anticipada, la libertad condicional, la libertad vigilada, o las sentencias con condena condicional para los preventivos condenados".

70. Esta relatora está de acuerdo con esas opiniones y recomienda que se hagan intentos por animar a los Estados a revisar los procedimientos para dictar sentencias contra las mujeres declaradas culpables de delitos relacionados con drogas, sobre todo si se trata de mujeres que están embarazadas o que son madres, han delinquido por primera vez o no consumen drogas.

71. De la exposición general que se ha presentado en los epígrafes anteriores está claro que el encarcelamiento de mujeres que además son madres presenta problemas múltiples y complejos: la angustia emocional y las penas que sufren sus hijos al verse separados de sus madres como consecuencia del encarcelamiento de estas últimas. Esto se comprende muy bien si se tiene en cuenta el gran porcentaje de mujeres que están encarceladas por delitos no violentos tales como la posesión de drogas o pequeños fraudes. El trauma infligido a la familia de la delincuente no acaba necesariamente con la excarcelación de ésta. Es muy frecuente que una condena a prisión origine la ruptura permanente de la familia de la mujer. No sólo esto es extremadamente negativo para ellas, sino que además tiene consecuencias a largo plazo para el conjunto de la sociedad, pues se ha visto que los hijos de madres encarceladas corren un riesgo mayor de ser delincuentes ellos mismos, lo que lleva a concluir que encarcelar a las madres conduce a crear futuros delincuentes.

72. En cuanto a las mujeres que están encarceladas actualmente, esta relatora es de la opinión de que, en vista de las escasas cualificaciones de la mayoría de las mujeres reclusas, sería más beneficioso tanto para las madres como para sus hijos a corto y largo plazo que se proporcionara a algunas de las madres formación, bajo supervisión profesional, en el cuidado de niños. Esta formación les proporcionaría conocimientos para ejercer la función de madres cuando sean excarceladas. Se debería evaluar las condenas y rotar la formación de las reclusas que estaban sin empleo antes de la condena y cuya excarcelación está más cercana, para así garantizar que haya siempre cuidadoras capacitadas y mantener la continuidad del programa.

73. Debería hacerse una verificación de las cualificaciones de todas las reclusas. Las que tengan cualificaciones que puedan transmitir al resto de las reclusas deberían ser animadas a enseñar a otras en clases organizadas. Con esto se reducirían los largos períodos de ociosidad, además de prepararlas para su reintegración en la sociedad y aumentar la autoestima tanto de las que enseñen como de las que reciban la formación. Podrían organizarse "jornadas de puertas abiertas" para que los parientes y la gente en general pudieran visitar los establecimientos y adquirir objetos fabricados dentro de los mismos.

74. El dinero ganado de esta forma se podría ingresar en un fondo destinado a las reclusas participantes y que éstas podrían recibir en el momento de su excarcelación, o bien utilizarse para comprar artículos que necesitasen. Con el fin de crear un espíritu de equipo y adquirir conocimientos de gestión, deberían ser las reclusas las que decidieran, con el asesoramiento de

las autoridades de la prisión y miembros escogidos de la comunidad de las ONG y de la sociedad civil, cómo utilizar mejor el dinero.

75. Debería seguirse estudiando esta cuestión, pues el presente documento no aborda los constantes abusos sexuales y formas de explotación a que da origen la utilización de funcionarios de prisiones varones, la necesidad de establecer instalaciones y servicios destinados a las mujeres delincuentes, el problema de la salud y las cuestiones concernientes a las reclusas extranjeras y nacionales, entre otros aspectos.

76. Es preciso estudiar la relación entre el desarrollo del tráfico internacional de drogas y sus efectos en la vida de las mujeres pobres. Lo que sí está claro es que es indispensable dar prioridad a sentencias que estén basadas en los principios de los derechos humanos y que la comunidad internacional reexamine los conceptos de delito, castigo y justicia.
