

POLÍTICAS PENITENCIARIAS Y ENFOQUE DE GÉNERO

Serie Minutas N° 48 -23 09/05/2023

Resumen

Esta minuta ha sido elaborada como material de apoyo para la participación de la delegación parlamentaria chilena que asistirá a la XXXVIII Asamblea Ordinaria del PARLATINO, que se llevará a cabo durante el mes de mayo de 2023.

El documento entrega una síntesis de información actualizada respecto de la situación de las mujeres privadas de libertad en Chile, así como las principales y más recientes observaciones de los organismos internacionales a la situación carcelaria de la población penal femenina.

Posteriormente se refiere a los rasgos generales de caracterización de las mujeres que se encuentran en recintos penitenciarios, a la relación maternidad – cárcel como un binomio fundamental en la experiencia de reclusión femenina y por último hace referencia al proyecto de ley contenido en el Boletín 11073-07, que se encuentra actualmente en trámite.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

“la prisión es un espacio discriminador y opresivo, que se expresa en la abierta desigualdad del tratamiento recibido, la diferente significación que el encierro tiene para ellas, las consecuencias familiares, la forma que la administración de justicia opera frente a las conductas desviadas, la concepción que la sociedad le atribuye... ser delincuente y ser mujer constituye un estigma mayor que el de los varones”.

Carmen Antony García, 2002

Introducción

De acuerdo a la información publicada por Gendarmería de Chile, en el mes de marzo de 2023 existen 48.673 personas privadas de libertad. De ellas, 3.636 son mujeres, que representan el 7.5% del total de la población penal.¹

Estas cifras ubican a Chile en los primeros lugares del continente respecto a la proporción de mujeres recluidas en recintos penitenciarios. Aun cuando es una porción significativamente menor, la población femenina privada de libertad ha aumentado exponencialmente en los últimos años, superando incluso el crecimiento que muestran los hombres. Esto se explica principalmente a partir de la aplicación de políticas y normas de combate al narcotráfico, que en el país, así como también en México y Perú generan el 60% de los casos de encarcelamiento.² Desde la entrada en vigor de la ley 20.000 que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en Chile, las cifras de mujeres privadas de libertad se han multiplicado, pasando de 4.270 condenadas en el año 2005 a 12.222 en el año 2016.³

En términos generales, hace ya varias décadas se aprecia una clara tendencia de endurecimiento de penas como una respuesta preferente a la demanda de seguridad. Esta respuesta persiste, aun cuando ha generado una sobrepoblación penal y un colapso en los sistemas penitenciarios pero no ha mejorado los indicadores en materia de victimización o aumento de la percepción de seguridad en la ciudadanía.

Junto a ello, la insuficiente implementación de políticas orientadas a la reinserción social permite que los espacios de privación de libertad toleren la violación de derechos humanos, principalmente vinculados al hacinamiento, el encierro, la falta de acceso al agua y la ocurrencia sistemática de castigos crueles

¹ Caracterización de personas privadas de libertad. Gendarmería de Chile, 2023.

https://www.gendarmeria.gob.cl/car_personas_pp.html

² Alonso, Alicia. Las reglas de Bangkok y su importancia para enfrentar la discriminación de las mujeres privadas de libertad, en Criminología Feminista. Ediciones LOM, 2021.

³ Gendarmería de Chile. Informe de caracterización de la población penal femenina, 2017.

y tortura. Esta situación está ampliamente documentada en estudios e informes de organismos especializados tales como el Instituto Nacional de Derechos Humanos⁴, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales⁵ o la propia Fiscalía de la Corte Suprema⁶.

Las mujeres privadas de libertad en Chile

Diversos estudios y autores coinciden en que las mujeres privadas de libertad se encuentran en una situación particularmente desmejorada pues padecen una condena doble. La primera de tipo penal de acuerdo a los delitos cometidos y la segunda de carácter social, que nace del castigo por infringir los valores tradicionales asociados a su género. La condena social es más dura con las mujeres que delinquen pues se sanciona severamente a las que se alejan del estereotipo de "buena mujer". La cárcel representa para las mujeres un problema mayor que para los hombres ya que rompe sus vínculos familiares y las aleja de quienes deben cuidar.

Siguiendo las tendencias mundiales, en Chile es creciente el número de mujeres privadas de libertad y la mayoría cumple condena por robo, hurto o microtráfico de drogas. Al analizar el carácter diferencial de la política criminal y penitenciaria respecto de las mujeres, es posible afirmar que son éstas quienes han vivido el mayor rigor punitivo en el último tiempo. Los tipos de delito por lo que son condenadas muestran que antes de ser recluidas, ya se encontraban en circunstancias de exclusión económica y social, fenómeno que se ha denominado *feminización punitiva de la pobreza*⁷.

Un estudio reciente sobre encarcelamiento femenino en el país⁸ muestra que las mujeres tienen una percepción más crítica que los hombres respecto de la infraestructura carcelaria, así como también sobre el desarrollo de conflictos con otras internas y con las gendarmes o cuidadoras, lo que se expresa en mayores reportes de violencia física y psicológica y de maltrato físico psicológico.

Su participación en programas de reinserción es minoritaria; el acceso a capacitación laboral, trabajo remunerado, escuela penal o actividades recreativas no supera el 30% de las mujeres encarceladas.

En cuanto a sus edades, la población femenina recluida es cada vez más joven. Si en el año 2005 el tramo más representativo era de 30 a 35 años, actualmente se ubica entre los 25 a 30 años y el tramo de 20 a 25 años ha crecido de manera muy notoria.

⁴ <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/12>

⁵ <https://derechoshumanos.udp.cl/publicacion/>

⁶ <https://www.pjud.cl/prensa-y-comunicaciones/docs/download/57051>

⁷ Ariza, I y M. Iturralde. Una perspectiva general sobre mujeres y prisiones en América Latina y Colombia. Revista de Derecho Público 35, pp 1 -25, 2015.

⁸ Sanhueza, G; Brander, F; Reiser, L. (2019) Encarcelamiento femenino en Chile. Calidad de vida penitenciaria y necesidades de intervención. Revista de Ciencias Sociales 45. Diciembre 2019. Montevideo, Uruguay.

El rango de cumplimiento de condena más habitual es entre 5 a 10 años para casi un 20% de las mujeres, a pesar de que la autoridad penitenciaria clasifica a casi un 50% de ellas en la categoría de bajo compromiso delictual, lo que muestra una desproporción punitiva entre el tipo de condena y el perfil criminológico de las mujeres privadas de libertad.⁹

Si bien casi el 90% tiene hijos, los patrones de visita y contacto con el mundo exterior son menores a las de los varones, las mujeres son mucho menos visitadas. Diversos estudios confirman que el principal dolor que manifiestan las mujeres encarceladas es la separación de sus hijos y la angustia que les genera intentar mantener el control parental desde la cárcel.

La voz de organismos internacionales respecto de la situación chilena sobre las mujeres privadas de libertad

En el año 2016, Chile recibe el informe del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes¹⁰ que expresa su preocupación por las consecuencias de la detención preventiva, que afecta a las mujeres de manera desproporcionada, ya que tiene un grave impacto psicológico para las madres con hijos a su cargo, en particular, si son las únicas a cargo de los mismos. También señala que las adversas condiciones materiales de los recintos penitenciarios tienen un grave impacto en las condiciones de vida de las mujeres, destacando la falta de acceso a los servicios sanitarios y la ausencia de recursos para la higiene menstrual. Asimismo releva la discriminación de género de las políticas de funcionamiento de los recintos; las mujeres tienen menos visitas conyugales que los hombres, menor acceso a talleres laborales e instancias de recreación, se aprecian situaciones particulares de discriminación hacia reclusas lesbianas, entre otros aspectos críticos.

En el año 2018, el Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹¹(CEDAW) le dijo al Estado chileno que debe adecuar su sistema penitenciario con enfoque de género, y recomendó tener un cambio en las políticas penitenciarias, particularmente en materia de medicina, para que las mujeres tuvieran siempre acceso a un médico y atención ginecológica y obstétrica.

⁹ Alonso, A. Mujeres y privación de libertad en Chile. Dimensiones de lo punitivo y discriminaciones. Revista de Derecho 35. Universidad Católica de la Santísima Concepción 2018.

¹⁰ Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes Visita a Chile del 4 al 13 de abril de 2016: observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte.

¹¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile.

Gendarmería de Chile y el enfoque de género

Desde hace 10 años, la institución declara promover que en las distintas acciones, planes y programas de la institución, se incorpora esta perspectiva de equidad, de forma que cada persona pueda desempeñar sus funciones y/o recibir prestaciones y acceso a oportunidades de acuerdo a sus competencias, en el ejercicio de sus derechos humanos.

Algunas de las acciones desarrolladas para cumplir este objetivo están orientadas a¹²:

- Llevar a cabo relatorías y capacitaciones para funcionarias y funcionarios en diversas materias enfocadas en derechos humanos.
- Participación en mesa de trabajo para la creación e implementación de disposiciones que instruyen sobre el respeto y garantía de la identidad y expresión de género de las personas trans privadas de libertad y de aquellas que visitan estos establecimientos.
- Proyecto orientado a la entrega de dispositivos de higiene femenina en formato de copas menstruales, para todas las mujeres privadas de libertad del país.

Maternidad y cárcel

Al igual que en otros países sudamericanos, un alto porcentaje de las mujeres privadas de libertad son madres, estimándose para el caso chileno en un 89%, lo que trae consigo una serie de implicancias emocionales, económicas, familiares y sociales. Las consecuencias para los hijos e hijas de personas encarceladas son devastadoras en el corto y largo plazo.¹³

Apreciar esta realidad con perspectiva de género “implica hacerse cargo del hecho de que el lugar social de los actores penales no es neutro y que ellos se encuentran inmersos en un determinado contexto socio-cultural y de género, que muchas veces condiciona la comisión del delito y que puede resultar determinante al momento de seleccionar los recursos argumentativos que serán planteados por su respectiva defensa”.¹⁴

Uno de los estudios más importantes sobre mujeres y cárcel en Chile¹⁵ mostró que casi el 90% de las mujeres encarceladas tenía hijos menores de 18 años, la mayoría de los cuales se encontraba bajo la supervisión de algún miembro de la familia extendida (la abuela materna en más de un 90% de los casos, tías u otro familiar). Las mujeres señalaron que su reclusión había impactado muy

¹² https://www.gendarmeria.gob.cl/ddhh_acciones.html

¹³ Sanhueza, G; Sánchez, C. Maternidad y Cárcel en Sudamérica: una niñez casi invisible y con mínimos cuidados. 2022 <https://www.scielo.cl/pdf/cuhsotem/v32n1/2452-610X-cuhsotem-32-01-152.pdf>

¹⁴ Moraga, J. Defensor Regional de Aysén. 2018

¹⁵ Valenzuela, E; M, Stuvén; X. Marcazzolo; P. Larroulet y E. Simonetti (2012). El impacto social de la prisión femenina. Propuestas para Chile.

negativamente en sus hijos en materia de rendimiento escolar y conflictos familiares; control parental, embarazo adolescente y consumo de drogas. A partir de este trabajo se lanza en el año 2013 la política penitenciaria con enfoque de género en Chile que reconoció la necesidad de trabajar en forma diferenciada con las mujeres privadas de libertad en ámbitos como la salud mental y reproductiva, el trato a las mujeres embarazadas y el aumento de coberturas educacionales y laborales. Sin embargo, no todos los centros penitenciarios cuentan con secciones materno - infantiles, que pueden albergar a los niños y niñas menores de 2 años que están reclusos junto a sus madres. Esto significa que algunas mujeres deben optar entre cumplir su condena en su lugar de origen sin su hijo o hija, o tener a su hijo o hija con ella sin apoyo familiar. Las consecuencias de la reclusión en los niños y niñas son gravísimas.

Por ello, las Reglas de Bangkok (Reglas de Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de libertad para las mujeres) recomiendan que será preferible *“imponer sentencias no privativas de la libertad a las embarazadas y a 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 adecuadas para su cuidado”*.

Proyecto de ley “Sayén”

En el año 2015 la comunera mapuche Lorenza Cayuhan Llebul fue detenida por robo y condenada a 5 años y 61 días cuando presentaba 4 meses de embarazo. Al año siguiente, mientras cumplía su condena en la cárcel de Arauco, presentó complicaciones en su embarazo y tras numerosos reclamos fue trasladada al Hospital Sanatorio Alemán, donde se le practicó una cesárea engrillada y con la presencia en la sala de parto de un funcionario de Gendarmería. En esas circunstancias nace su hija Sayén.

Desde el año 2017 se tramita el proyecto de ley conocido como “Sayén”, que modifica el Código Procesal Penal en materia de procedencia de la prisión preventiva y de suspensión de ejecución de la sentencia respecto de mujeres embarazadas o que tengan hijos o hijas menores de tres años.¹⁶

Nace como una moción en el Senado y se encuentra en su primer trámite constitucional. Desde noviembre del año 2022 está radicado en la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara Alta.

¹⁶ Boletín 11073-07