

Protocolo de atención a mujeres privadas de libertad, nacionales y extranjeras, en Ecuador

Defensoría Pública del Ecuador

Colección **Documentos de Política nº 35**
Área: **Justicia**

Protocolo de atención a mujeres privadas de libertad, nacionales y extranjeras, en Ecuador

Defensoría Pública del Ecuador

Documento de Política nº 35

Área: Justicia



PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

Edita:

Programa EUROsociAL
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid (España)
Tel: +34 91 591 46 00
www.eurosocias-ii.eu

Con la colaboración:

Defensoría Pública del Ecuador



Fundación Abogacía Española



Justice Coopération Internationale (JCI)



Expertise France



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

Edición no venal.

Realización gráfica:

A.C. Ediciones Ambulantes.



Madrid, diciembre de 2015.

No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Autores

Elisabet Almeda Samaranch, experta europea del Programa EUROsociAL II
Ana Ballesteros Pena, experta europea del Programa EUROsociAL II

Equipo de la Defensoría Pública del Ecuador

Dr. Ernesto Pazmiño Granizo, Defensor Público General
María Eugenia Castro, asesora del despacho
Marlo Brito Fuentes, asesor del despacho

Socios Operativos

Marion Cathelin, Justice Coopération Internationale
Macarena Eseverri Aznar, Fundación Abogacía Española

Índice

Listado de acrónimos y siglas	7
Índice de gráficos	9
Prólogo	11
1. Presentación	15
2. Introducción. El Programa EUROsociAL II y el <i>Protocolo de atención a mujeres privadas de libertad, nacionales y extranjeras, en Ecuador, con perspectiva de género</i>	19
2.1. El Programa EUROsociAL II en Justicia	19
2.2. Objetivos y premisas del <i>Protocolo de atención a mujeres privadas de libertad, nacionales y extranjeras, en Ecuador, con perspectiva de género</i>	21
2.3. Proceso de elaboración del Protocolo: descripción del estudio y trabajo de campo	23
2.3.1. Estrategia metodológica general	23
2.3.2. Principales etapas y actividades del proceso de elaboración del Protocolo	24
3. Enfoques teóricos de partida, con especial referencia a la perspectiva de género	29
4. Marco normativo	35
4.1. Breve referencia político-histórica	35
4.2. Marco normativo internacional	37
4.3. Marco jurídico nacional	40
5. Para una primera radiografía de la privación de libertad femenina en Ecuador ...	45
5.1. El proceso de reforma penitenciaria: Nuevo modelo de gestión y las consecuencias de su aplicación en la experiencia de las mujeres privadas de libertad	45
5.2. Perfiles y rasgos principales de las mujeres privadas de libertad en Ecuador ..	48
6. Derecho de defensa y asistencia especializada en género: medidas y áreas prioritarias	65
6.1. Medidas generales dirigidas a la Defensoría Pública: Condiciones y contextos de trabajo de las y los defensoras/es públicos	68
6.2. Áreas temáticas prioritarias para los equipos de defensoras y defensores públicos que desarrollan su actividad en los distintos centros penitenciarios de mujeres ...	73
7. Bibliografía	99

Listado de acrónimos y siglas

AIDEF	Asociación Interamericana de Defensorías Públicas
ALC	América Latina y Caribe
CRS	Centro de Rehabilitación Social
FEI	France Expertise Internationale
JCI	Justice Coopération Internationale
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
UE	Unión Europea

Índice de gráficos

1. Evolución de la población penitenciaria femenina en Ecuador 2002-2014	52
2. Población penitenciaria femenina por centro penitenciario, mayo 2015	54
3. Mujeres presas en Ecuador, según la edad, 2008	54
4. Mujeres presas en Ecuador, según su estado civil, 2008	55
5. Mujeres en prisión en Ecuador, según su lugar de nacimiento, 2008	55
6. Mujeres extranjeras en prisión en función de si han iniciado o no trámites de repatriación, 2008	56
7. Mujeres en prisión en Ecuador, según su nivel de instrucción, 2008	56
8. Mujeres en prisión en Ecuador, según su etnia, 2008	57
9. Mujeres en prisión en Ecuador, según el tipo de delito, 2008	58
10. Mujeres en prisión en Ecuador, en función de los años sin sentencia, 2008	58
11. Mujeres en prisión en Ecuador, según años a los que fueron sentenciadas	59
12. Mujeres en prisión en Ecuador, según tipo de enfermedad más grave sufrida en el centro, 2008	59
13. Mujeres en prisión en Ecuador, según el tipo de método anticonceptivo utilizado	60
14. Mujeres en prisión en Ecuador, según el tipo de droga consumida	60
15. Mujeres en prisión en Ecuador que reciben ayuda, según tipo de ayuda	61
16. Mujeres en prisión en Ecuador, según tipo de visita	62
17. Mujeres en prisión en Ecuador, en función de si tienen o no visitas íntimas	62
18. Mujeres en prisión en Ecuador que tienen hijos/as en prisión, en función si viven o no con ellas	63
19. Mujeres en prisión en Ecuador, en función de si han estado o no embarazadas en el centro	63
20. Mujeres en prisión en Ecuador, en función de dónde atendieron su último parto	64
21. Mujeres en prisión en Ecuador, en función de dónde hicieron los controles del embarazo	64

Prólogo

POR QUÉ UN PROTOCOLO DE ATENCIÓN A MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD

El acceso a la justicia y la defensa de los derechos de las personas nunca será posible a cabalidad sin un enfoque de género, así como no será factible sin la construcción y reconstitución del pensamiento crítico desde una dimensión claramente emancipatoria.

La Defensoría Pública del Ecuador hace parte de aquellas instituciones de América Latina que fueron creadas en el marco de procesos y movilizaciones sociales fecundos, donde fue preciso repensar la institucionalidad e indisciplinar el pensamiento para que los ciudadanos y las ciudadanas sean protagonistas en la construcción de “una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades”, tal como indica uno de los preámbulos de nuestra Constitución.

Desde esta orilla queremos pensar los procesos sociales y políticos operados en nuestras sociedades, pero también queremos hacerlo desde los procesos internos de carácter misional de la Defensoría Pública, siendo uno de los pilares fundamentales precisamente el tema de género.

América Latina tiene un largo camino que recorrer en este y otros temas relacionados con los derechos de todas las personas, pero particularmente de las mujeres. En ellas adquieren una fisonomía propia buena parte de las problemáticas sociales fundamentales, marcados por el patriarcalismo, el machismo, la violencia y los rasgos característicos del autoritarismo en la casa y en el Estado. Pensar en clave emancipadora significa poner en el tapete estos temas, que no dejan de ser incómodos, pero que son también imprescindibles si queremos construir en serio una nueva sociedad basada en la justicia y los derechos de las personas.

Generalmente, en la dimensión cultural del término, los temas relacionados con los derechos de las mujeres han estado marcados por la invisibilidad, por la omisión y, muchas veces, por el ocultamiento deliberado, porque de eso se trata el patriarcalismo, ese sesgo que, como el racismo, es la muestra fehaciente de la perversidad que puede exhibir con vergüenza la humanidad en distintas épocas.

Pero como somos infatigables, optimistas empedernidos y forjadores –por qué no– de una dimensión utópica que encarne lo más hermoso que ha tenido la humanidad, queremos hacer visible lo invisible, para construir una sociedad que sea consecuente con el tamaño de nuestros sueños.

Pero también debemos señalar que, cuando se habla de la agenda de las mujeres, no todas figuran en el discurso público, en el postulado teórico y en las acciones prácticas, y nos referimos justamente a las mujeres privadas de libertad, quienes se caracterizan por su doble invisibilidad y pretensión de anulación de sus historias de vida, muchas de ellas únicamente con experiencias trágicas y caracterizadas por el abandono.

¿Cómo debe ejercer justicia un Estado cuando es una mujer la involucrada, sea como procesada o como víctima? ¿Cuáles son los métodos más asertivos? ¿Cuáles son las consecuencias que puede tener una pena para los niños y niñas que, en muchos de los casos, dependen únicamente de su cuidado? ¿Cómo se involucran todos los antecedentes de la tragedia de su vida en los procesos judiciales? Y, de la misma manera, una vez recibida la sentencia, ¿cuáles deben ser los términos y las condiciones para que el cumplimiento de la pena no provoque dolor, sufrimiento y castigo en terceros inocentes, como sus niños y niñas? ¿Quiénes ejercen un monitoreo de estos temas?

Pero estas no fueron preguntas recientes. Al contrario, forman parte del acervo internacional en materia de derechos humanos. Es decir, desde todas las latitudes se reflexionó sobre la problemática de las mujeres en las cárceles y fueron el antecedente para la creación de las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), que están dirigidas “a las autoridades penitenciarias y los organismos de justicia penal (incluidos los responsables de formular las políticas, los legisladores, el ministerio público, el poder judicial y los servicios de libertad condicional) que se ocupan de la administración de las sanciones no privativas de la libertad y las medidas basadas en la comunidad”. Sus fundamentos han sido un punto de partida para que las Defensorías Públicas de América Latina elaboren el *Manual Regional: las Reglas de Bangkok en*

clave de Defensa Pública. Pero en Ecuador consideramos necesario que estas reglas se lean también en clave nacional y por ello nos fijamos como meta la creación de un protocolo específico de Defensa Pública para mujeres privadas de libertad en los distintos centros carcelarios del Ecuador.

Esperamos que en la atención a privadas de libertad, este sea un aporte para el debate y sobre todo para la búsqueda de respuestas y alternativas, desde posiciones liberales, humanistas o claramente emancipatorias, como es nuestro deseo.

Un sincero agradecimiento a las consultoras, al equipo técnico, a la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas y al programa Eurosociat, por sus valiosos aportes para el impulso de esta iniciativa.

Quito, 01 de diciembre de 2015

Dr. Ernesto Pazmiño Granizo
Defensor Público General

1. Presentación

El objetivo general de este documento es presentar los resultados de la asistencia técnica para la elaboración de un Protocolo de atención a mujeres privadas de libertad, nacionales y extranjeras, en Ecuador, con perspectiva de género, realizada por las consultoras de la Universidad de Barcelona, Elisabet Almeda Samaranch y Ana Ballesteros Pena, entre los meses de julio y noviembre de 2015, en el marco del Programa regional de cooperación técnica de la Comisión Europea para la promoción de la cohesión social en América Latina EUROsociAL II.

El trabajo se estructura en seis apartados. En primer lugar, se ofrece una introducción general en la que se recogen unas breves pinceladas sobre el programa EUROsociAL II y su configuración básica respecto al sector Justicia en el que se ubica la iniciativa concreta en la que nos encontramos. Asimismo, se detallan los objetivos generales y específicos que se persiguen con esta iniciativa y se ofrece una breve descripción de las principales etapas que han configurado el trabajo desarrollado: desde la revisión documental del material y las dos visitas de campo realizadas en Ecuador, hasta la sistematización y análisis posterior.

En segundo lugar, se destaca y justifica la necesidad de una perspectiva de género en la política penitenciaria hacia las mujeres privadas de libertad, en general, y en la actuación de la Defensoría Pública en estos centros de reclusión femenina, específicamente. Asimismo, se recogen los principales fundamentos y enfoques teóricos que han guiado todo el trabajo de estudio y análisis, describiendo los principales presupuestos y herramientas conceptuales sobre los que se asienta la visión y el acercamiento al encarcelamiento femenino por parte de las consultoras.

En tercer lugar, y de manera sucinta, se presenta un repaso de las principales normas internacionales, regionales y nacionales, que han hecho hincapié sobre

la situación de las mujeres encarceladas en diferentes contextos y países, y sobre la forma de abordar su realidad de manera que se garanticen los derechos humanos. Este repaso viene precedido de una breve referencia político-histórica de la creación de la Defensoría Pública en Ecuador.

En cuarto lugar, el documento recoge una primera aproximación a una radiografía de la realidad del encarcelamiento femenino en Ecuador sobre la base de los datos y estadísticas que los diferentes actores han ido facilitando a las consultoras a lo largo del proceso. Como luego se especificará, la cantidad, calidad y actualidad de los datos presentados deja ver algunas limitaciones; no obstante, nos permiten ofrecer algunas tendencias generales sobre la situación de las mujeres encarceladas y de los centros penitenciarios para mujeres en Ecuador.

En quinto lugar, y fruto de todo el trabajo anterior, se describen las áreas temáticas y de trabajo que se han considerado prioritarias para una mejor y más aprovechada defensa penal de las mujeres privadas de libertad por parte de las defensoras y los defensores públicos de Ecuador. En este sentido, se identifican un conjunto de ejes, con un conjunto de recomendaciones y estrategias que permitirán, a partir de su utilización, una mejora de la labor de defensa pública en relación con las condiciones de cumplimiento de las penas privativas de libertad de las mujeres en Ecuador.

El protocolo finaliza con un último apartado de bibliografía, en el que se recopila toda la documentación analizada para la elaboración del presente Protocolo.

El objetivo principal de este Protocolo es que lo que se describe, comenta, repasa, analiza y recomienda pueda servir y ser útil para incidir de forma directa en la situación de las mujeres privadas de libertad en Ecuador, tanto en su realidad penal y penitenciaria, como en su visibilidad mediática, social y política. La idea es que todo ello sirva para que, en definitiva, las mujeres privadas de libertad –y también sus familiares– tengan un verdadero acceso a la justicia, a través de una mejor y mayor defensa penal de sus casos por parte de la Defensoría Pública de Ecuador. Pero además se pretende que el trabajo sirva también para:

a) Sensibilizar a los poderes públicos de las distintas realidades de las mujeres encarceladas –con o sin sus hijos/as– y también la de sus familiares, destacando sus problemáticas específicas y sus diferencias –y a menudo discriminaciones– respecto a la situación de los hombres privados de libertad.

b) Velar por los derechos de las mujeres privadas de libertad y reivindicar su cumplimiento durante el período en el que están encarceladas, y también los de sus familiares, al amparo de las normativas internacionales, especialmente las Reglas de Bangkok, las regionales y las nacionales.

c) Comprometerse e intervenir, en su caso, cuando se vulneran los derechos de las mujeres privadas de libertad, y de sus familiares, reclamando justicia desde la Defensoría Pública para mejorar y transformar sus condiciones de vida dentro de los centros de reclusión y su integración en la sociedad ecuatoriana después del cumplimiento de la condena.

d) Presionar políticamente, y a nivel internacional, para que las autoridades correspondientes desarrollen medidas alternativas a la pena privativa de libertad, especialmente, en el caso de las mujeres, estableciendo mecanismos de justicia alternativos que permitan una mayor integración social de este colectivo de mujeres.

Por último, cabe añadir que este Protocolo no podría haberse realizado sin el apoyo de la Defensoría Pública de Ecuador que facilitó la mayoría de los contactos y la organización de la agenda durante el trabajo de campo, realizando a la vez un acompañamiento durante la mayor parte del tiempo de estancia en Ecuador. Especialmente gracias a todas las defensoras y defensores públicos, que trabajan con mujeres privadas de libertad, que fueron entrevistados y que respondieron a cuantas demandas, preguntas y reflexiones les formuláramos. Asimismo, agradecer la eficacia y eficiencia de la coordinación de Justice Coopération Internationale –en adelante, JCI– y de la Fundación Abogacía Española desde Europa que en todo momento han facilitado la buena marcha de la asistencia técnica. Queremos también agradecer la disponibilidad, durante las dos visitas de campo llevadas a cabo en Ecuador, de las instituciones públicas contactadas, tanto de los centros penitenciarios visitados como del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, así como de las entidades de mujeres, comité de familiares y académicas/investigadoras de la FLACSO y de la Universidad Andina.

Como siempre que se trabaja en este ámbito, hay que agradecer a las propias mujeres privadas de libertad a las que pudimos conocer, entrevistar y escuchar, y siempre facilitaron valiente y generosamente información, opiniones, demandas y vivencias en un contexto de encierro que no es el más propicio para ello. A las mujeres privadas de libertad en Ecuador, a ellas y para ellas, se dedica este trabajo.

2. Introducción. El Programa EUROsociAL II y el *Protocolo de atención a mujeres privadas de libertad, nacionales y extranjeras, en Ecuador, con perspectiva de género*

2.1. El Programa EUROsociAL II en Justicia

EUROsociAL II es un programa regional de cooperación técnica de la Comisión Europea para la promoción de la cohesión social en América Latina. La cohesión social es una de las prioridades de la relación estratégica Unión Europea (UE)-América Latina y Caribe (ALC), tal como se acordó en las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de Guadalajara (2004), Viena (2006), Lima (2008) y Madrid (2010). La Fase I del Programa se realizó del 2005-2010 y la Fase II está actualmente en ejecución (2010-2015).

El objetivo específico de EUROsociAL II es apoyar políticas públicas nacionales dirigidas a mejorar los niveles de cohesión social, fortaleciendo también las instituciones que las llevan a cabo en 10 ámbitos distintos: Salud, Educación, Políticas sociales, Políticas de empleo, Finanzas Públicas, Institucionalidad Democrática, Diálogo Social, Descentralización, Justicia y Seguridad ciudadana.

Las entidades Justice Coopération Internationale (JCI) y Fundación del Consejo General de la Abogacía Española (Fundación Abogacía Española) son los socios operativos del sector Justicia encargados, bajo la coordinación de France Expertise Internationale (FEI), de formular las actividades y asegurar una correcta ejecución de las mismas de manera conforme a los objetivos y naturaleza del programa.

JCI y Fundación Abogacía Española asumen la responsabilidad de formular y coordinar la ejecución de las actividades en colaboración con los países bene-

ficiarios de la asistencia técnica, en el marco del eje acceso a justicia. Sus funciones principales se resumen de la siguiente manera:

- Concluir los respectivos convenios de colaboración y aprobar los términos de referencia propuestos para determinar las obligaciones y responsabilidades de las personas expertas contratadas.
- Supervisar y facilitar la ejecución global del proyecto.
- Supervisar el cumplimiento del cronograma de actividades y asegurar la consecución gradual de los objetivos formulados.
- Ostentar la representación institucional e interceder como interlocutor frente a las Administraciones Públicas u otras entidades de carácter estatal.

Durante el año 2012, JCI y Fundación Abogacía Española asumieron a partir de la demanda expresada por los países participantes, la labor de definir unas líneas de actuación a desarrollar en el periodo 2012-2014.

En términos generales, el objetivo marcado fue favorecer el acceso a la justicia de los segmentos de población desfavorecidos planteando intervenciones que acompañasen procesos de reformas en marcha y se convirtieran en un activo importante en el marco de las políticas públicas vigentes. A fin de lograr dicho objetivo, fueron definidas las siguientes dos líneas de acción:

Acción 1: Elaboración de protocolos de actuación para eliminar o reducir el impacto negativo de las barreras de acceso a la justicia que afectan a grupos vulnerables de personas que son objeto de atención prioritaria. Proyectos implementados en colaboración con la Defensoría General de la Nación en Argentina y Poderes Judiciales o Ministerios de Justicia según el caso en Brasil, Chile, Costa Rica, Perú, Honduras y Paraguay.

Acción 2: Fortalecimiento y ampliación de la cobertura de los servicios prestados a las personas privadas de libertad. Proyectos implementados a nivel regional en colaboración con la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEF) y a nivel nacional en colaboración con las Defensorías Públicas de Costa Rica, Argentina, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú, Nicaragua y Paraguay.

En 2014, los Planes de Acción nacionales de las Defensorías Públicas de Costa Rica, Guatemala y Perú fueron dirigidos a promover y mejorar el acceso a la justicia de las mujeres privadas de libertad. Esto se realizó tomando como base las Reglas de Bangkok; conscientes de la importancia de volcar esfuerzos en un grupo de personas especialmente vulnerable (mujeres privadas de libertad, a las que se suma en muchas ocasiones su condición de extranjeras, de indígenas,

de cabezas de familia con descendientes y ascendientes a su cargo); y tomando como referencia la experiencia y los resultados obtenidos en estos tres países, en 2015 el componente “mujer privada de libertad” ha sido seleccionado por AIDEF y por las Defensorías Públicas, como un eje prioritario de actuación.

Este año la actividad implementada a nivel regional en colaboración con la AIDEF va dirigida a la elaboración de un Manual Regional de buenas prácticas en materia de atención a mujeres privadas de libertad, para la defensa pública, como garantes de las Reglas de Bangkok.

Y en este contexto se enmarca el presente Protocolo de atención a mujeres privadas de libertad, nacionales y extranjeras en Ecuador, con perspectiva de género.

2.2. Objetivos y premisas del Protocolo de atención a mujeres privadas de libertad, nacionales y extranjeras, en Ecuador, con perspectiva de género

La Defensoría Pública del Ecuador necesita establecer una coordinación y armonía con el nuevo modelo de gestión de la Judicatura y su cobertura territorial, que permita fortalecer y consolidar la oferta de servicios institucionales, ampliando la cobertura a la población que generalmente tiene dificultades geográficas de acceso.

Para cumplir con este propósito, desde el punto de vista de la infraestructura, se está implementando lo que se ha denominado como Defensoría Pública Móvil, una pequeña flota de vehículos equipados para trasladarse a lugares remotos o a escenarios con niveles crecientes de conflictividad, donde prácticamente ha sido inexistente la presencia de actores de justicia para la resolución de conflictos y la construcción de una cultura de paz. Pero además, desde los contenidos, y con el aporte de EUROsociAL II, la Defensoría Pública del Ecuador ha fortalecido una atención especializada, entre otros, a dos Grupos de Atención Prioritaria: privados de libertad y personas en condiciones de movilidad humana.

Como parte de un modelo de gestión por etapas procesales, la Defensoría Pública cuenta con Unidades Especializadas de Ejecución de la Pena para las cárceles regionales de Quito y Guayaquil, donde se concentran más del 60% de las personas privadas de libertad y la gran mayoría de mujeres privadas de libertad.

No obstante, si bien se ha contado en Ecuador con atención especializada en ejecución de la pena, hasta ahora ha estado ausente un enfoque de género para atender a las mujeres privadas de libertad, y tampoco se han desarrollado protocolos específicos que tengan presente dicho enfoque.

Por estas razones –y también por el crecimiento en el número de mujeres privadas de libertad y la ausencia de instrumentos técnicos con enfoque de género–, queda del todo justificada la pertinencia de la actividad propuesta en la presente asistencia técnica. Además, viene amparada por otros protocolos similares ya desarrollados en otros países de América Latina, un protocolo regional específico sobre el tema de mujeres privadas de libertad y la normativa internacional sobre las *Reglas de Bangkok* que establecen la necesidad y justificación de una política penitenciaria y una defensa penal para las mujeres privadas de libertad que tenga una perspectiva de género. Debe partir, por un lado, de la realidad de esas mujeres encarceladas –y también de sus familiares–, de sus específicas problemáticas y condiciones y, por otro, de estrategias plenas de defensa penal de sus casos. Solo de esta manera se podrán garantizar sus derechos y, en su caso, reclamar su cumplimiento. Desde la asistencia y defensa penal de la Defensoría Pública y desde la promoción de actividades y acciones coordinadas de la Defensoría con otros actores del sistema penal/penitenciario, hay que procurar mejorar y transformar sus condiciones de vida en reclusión, pero al mismo tiempo hacer visibles sus realidades y problemáticas durante la privación de libertad, demasiadas veces desconocidas y/o ocultas.

El proyecto es de importancia central para la Defensoría Pública de Ecuador, pues bajo los preceptos constitucionales de su actuación y cobertura, el enfoque de género para atender a mujeres privadas de libertad tendrá trascendencia al interior de la institución, en el caso de las defensoras y los defensores públicos, e incluso en otros actores del sistema de justicia, en particular los funcionarios del sistema de rehabilitación social.

Será, por tanto, en este contexto general y enmarcado en la misión de favorecer el acceso a la justicia de los segmentos de población desfavorecidos como son las mujeres privadas de libertad, en el que se plantea la elaboración de este *Protocolo de atención a mujeres privadas de libertad, nacionales y extranjeras, en Ecuador*, que busca que acompañe procesos de reformas en marcha y se convierta en un activo importante en el marco de las políticas públicas vigentes.

Se pretende que “la defensa pública responda institucionalmente de forma ágil y eficaz a las demandas del colectivo de mujeres privadas de libertad, nacionales y extranjeras”, en el marco del fortalecimiento de la Defensoría Pública del Ecuador, la actualización de su Plan Estratégico Institucional y la instalación de

un enfoque de género en la defensa de las mujeres privadas de libertad. Un enfoque de género transversal institucionalizado para la atención a mujeres privadas de libertad, en el marco del plan estratégico institucional.

Partiendo de estos objetivos y premisas generales, el proyecto concreto en el que se enmarca la presente consultoría es el de “mejorar las condiciones de reclusión y el acceso a la justicia de las mujeres privadas de libertad a través de la elaboración de un Protocolo de actuación para defensoras y defensores especializados en defensa de mujeres privadas de libertad, nacionales y extranjeras”.

2.3. Proceso de elaboración del Protocolo: descripción del estudio y trabajo de campo

2.3.1. Estrategia metodológica general

Para la realización del presente Protocolo se utilizó una combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas con el fin de obtener una visión lo más amplia y completa posible de la realidad penitenciaria de las mujeres privadas de libertad en Ecuador y, consecuentemente, de las posibles estrategias de la Defensoría Pública para que las mujeres en conflicto con la ley tengan acceso pleno a la justicia y se pueda desarrollar una adecuada defensa penal que permita el cumplimiento de los derechos de las personas privadas de libertad.

Básicamente, se llevaron a cabo las siguientes actividades: a) una revisión documental de todo el material recopilado; b) diversas entrevistas cualitativas –individuales y grupales–; c) varios talleres con diferentes agentes implicados en el entramado penal y penitenciario, y d) una explotación primaria de datos secundarios facilitados por la Defensoría Pública, a los que se han añadido otras fuentes internacionales, como el World Prison Brief¹.

El plan de trabajo inicial incluía también la realización de una encuesta individual a mujeres privadas de libertad en los distintos centros de reclusión de Ecuador –diseñada expresamente para este fin–, que finalmente se descartó por voluntad de la Defensoría Pública y también por la falta de tiempo que se tenía para recopilar y después sistematizar todos los datos que se obtuvieran. Si bien no ha sido posible hacer esta encuesta, sería muy recomendable que en algún momento la propia Defensoría Pública pudiera desarrollar y aplicar alguna encuesta similar con tiempo y recursos para poder recoger más a fondo

1. <http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief>.

las distintas realidades y problemáticas de las mujeres en centros penitenciarios, ya que se podrían obtener muchos más datos e informaciones que permitirían hacer un mejor diagnóstico de la situación actual de estas instituciones en sus distintos aspectos y dimensiones.

2.3.2. Principales etapas y actividades del proceso de elaboración del Protocolo

A continuación se analiza el proceso más detallado del trabajo realizado.

a) Primeros contactos, revisión documental, ajuste y presentación del plan de trabajo. Las principales actividades para la elaboración del Protocolo consistieron en reuniones presenciales, telefónicas y por Skype, tanto con los socios operativos del proyecto: JCI y Fundación Abogacía Española, como con el responsable del proyecto en la Defensoría Pública de Ecuador. En las mismas se buscó un ajuste en la definición del encargo de la consultoría y una primera aproximación a la realidad penitenciaria del Ecuador y al contexto sociopolítico en el que esta se enmarca en la actualidad.

En paralelo se comienza a realizar una recopilación y análisis de toda la documentación de interés para el proyecto, tarea que continúa durante todo el proceso final de elaboración y redacción del Protocolo. Para ello se han utilizado diferentes vías de indagación: la propia y larga experiencia del equipo investigador y el conocimiento de los actores implicados en el proyecto, principalmente la JCI, Fundación Abogacía Española y la propia Defensoría Pública del Ecuador. Esta última ha servido también de enlace en el terreno para la búsqueda de información cuantitativa y cualitativa clave para la elaboración del Protocolo. La naturaleza de la documentación analizada ha sido diversa, destacando:

- Los resultados de las diversas investigaciones de las consultoras, especialmente de la consultora más senior, la Dra. Elisabet Almeda Samaranch, con una amplia y dilatada experiencia investigadora en este ámbito.
- La normativa internacional, regional y nacional, que se detallará en el apartado siguiente.
- Otros Protocolos y documentos vinculados a proyectos anteriores en Ecuador o a iniciativas similares desarrolladas en el marco del mismo Programa EUROsociAL, sector Justicia, en otros países, con anterioridad o que se están desarrollando en paralelo en el tiempo. Especialmente han sido de especial interés el *Manual Regional: las Reglas de Bangkok en clave de Defensa Pública* (2015), Modelo para la atención integral a mujeres vinculadas a un proceso penal y sus familiares dependientes en situaciones de vulnerabilidad (Costa Rica, 2014); Protocolo para la defensa pública relativo al acceso a la justicia de jóvenes y

mujeres extranjeras privados de libertad (Perú, 2014); Protocolo de atención individual e interdisciplinaria en el proceso de separación de hijos de madres privadas de libertad (Guatemala, 2014), Guía Regional para la Defensa Pública y la protección integral de las personas privadas de libertad (2013) y otros todavía en elaboración, como el Protocolo para la atención a mujeres privadas de libertad en Nicaragua (2015).

- Análisis, informes, artículos e investigaciones desarrolladas por instituciones nacionales, internacionales, organizaciones de diversa naturaleza e investigadores/as.
- Noticias, blogs y otra información recopilada de redes sociales y contactos informales.

b) Trabajo de campo en Ecuador con dos misiones en terreno. Durante las dos misiones de campo que se realizaron, la primera entre los días 24 y 28 de agosto y la segunda entre los días 23 y 25 de septiembre de 2015 respectivamente, se realizaron las siguientes actividades:

1.- Entrevistas y reuniones con diferentes autoridades y responsables de la Defensoría Pública de Ecuador: reunión con el Dr. Ernesto Pazmiño, Defensor Público General, reunión con los diversos responsables y coordinadoras de la Defensoría Pública, con defensores y defensoras públicos que trabajan en centros de privación de libertad femeninos y con la asesora de género del Defensor Público General.

2.- Visitas a los Centros de Rehabilitación Social de Guayaquil y Cotopaxi, así como a la Casa de Confianza de Chillogallo (Quito). En todos estos centros se realizaron las siguientes actividades:

-Entrevistas con la dirección y parte del equipo técnico del Centro de Guayaquil y de la Casa de Confianza de Chillogallo.

-Entrevista con exjurista del equipo técnico del Centro de Rehabilitación Social de Guayaquil.

-Entrevista con los/as defensores/as públicos/as y los coordinadores/as de los Centros de Guayaquil, Cotopaxi y la Casa de Confianza de Chillogallo.

-Taller/encuentro con cuarenta mujeres privadas de libertad en el Centro de Rehabilitación Social de Cotopaxi.

-Conversaciones y entrevistas informales con mujeres en el Centro de Rehabilitación Social de Guayaquil y de la Casa de Confianza de Chillogallo.

3.- Entrevista y reunión con responsables del Ministerio de Justicia: Subsecretaria de Rehabilitación Social y diversas coordinadoras de áreas temáticas del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en temas penitenciarios.

4.- Encuentros con académicas e investigadoras de las cárceles de mujeres pertenecientes a la Universidad FLACSO y a la Universidad Andina Simón Bolívar.

5.- Encuentro y entrevista grupal con entidades de derechos humanos de Ecua-

dor, entidades de mujeres y comités de familiares de personas privadas de libertad, entre otros.

Con la excepción de las entrevistas y reuniones mantenidas en el interior de los centros de privación de libertad –con las direcciones de las dos cárceles visitadas, y de la Casa de Confianza, así como las mantenidas con todas las mujeres privadas de libertad–, el resto de las entrevistas fueron todas ellas grabadas y reescuchadas por las dos investigadoras.

c) Explotación primaria de datos secundarios. Una tarea fundamental del ejercicio de un estudio de esta naturaleza pasa por un conocimiento lo más preciso posible de la realidad sobre la que el Protocolo pretende incidir, tanto cualitativamente como cuantitativamente. Para ello es necesario contar con estadísticas y datos provenientes de fuentes oficiales o solventes. La recopilación de datos procedentes de la Administración penitenciaria suele resultar una tarea complicada para cualquier persona interesada en el tema. Es el caso que nos ocupa, y, lamentablemente, este trabajo tampoco ha sido una excepción.

Sin embargo, y después de varias peticiones, se ha podido contar finalmente con la información del Censo Penitenciario oficial de 2008, que es además el último disponible. Los datos se van a exponer en detalle en el apartado 4, en el que también se van a explicar las limitaciones que tienen en varios aspectos.

Además de algunas de las dificultades en el acceso a datos y estadísticas, otro de los problemas con el que nos hemos encontrado en el trabajo son las pocas investigaciones sobre la situación actual de las mujeres presas en Ecuador, con perspectiva de género. Existen algunos estudios cualitativos desde enfoques de género muy interesantes que reflexionan a fondo sobre el tema, pero hacen referencia básicamente al centro de rehabilitación de mujeres de Quito –el Inca– (Coba, 2015, y otras autoras) que desde este mismo año 2015 ya no existe como tal centro para mujeres. No se ha dispuesto del tiempo suficiente para que se hayan elaborado estudios sobre los centros regionales de Cotopaxi o Guayaquil.

Estos estudios podrían haber incluido, por ejemplo, visitas a más centros de reclusión de mujeres, como el de Cuenca, o abarcando otro tipo de centros, como los que albergan a las mujeres preventivas, todavía no sentenciadas, o las Unidades de Flagrancia; más entrevistas con mujeres privadas de libertad y con sus familiares, más talleres con actores y actrices implicados en el universo carcelario, etc. Todo ello, hubiera permitido recabar todavía más datos e información para tener una visión más completa y cercana a la realidad ecuatoriana. Sin embargo, sí se ha podido recopilar mucho material con el trabajo de análisis

documental previo, con la información fruto del trabajo de campo de las dos misiones realizadas en Ecuador y con los materiales extra que se nos fueron entregando a lo largo de las mismas y *a posteriori*, y que pudimos ir agrupando durante todo este proyecto. Con todo ello se ha desarrollado una sistematización y ordenación de las ideas, opiniones, datos, entrevistas, reflexiones y documentos con los que se ha podido ir confeccionando este Protocolo.

El Protocolo permite, por un lado, hacer una primera aproximación a algunos datos de la realidad de las mujeres privadas de libertad en Ecuador que conformarían una posible radiografía de las condiciones de vida y reclusión de las mujeres en las cárceles ecuatorianas. Y, por otro, elaborar una propuesta de medidas de actuación de la Defensoría Pública en el caso de las mujeres privadas de libertad con enfoque de género, con el fin de que las mujeres puedan acceder a la justicia, ejercer su derecho a una defensa penal, haciendo efectivos los derechos que les asisten en función de la normativa internacional, regional y nacional vigente.

El Protocolo destaca especialmente aquellas áreas concretas de vida y reclusión de las mujeres en las cuales se considera que se vulneran más derechos, por lo que es urgente establecer medidas de actuación e intervención por parte de las defensoras y los defensores públicos en su labor de defensa penal y de los derechos humanos.

Para acabar, destacar que el Protocolo diseñado por las consultoras ha sido revisado, en una etapa final, por parte de las autoridades de la Defensoría Pública de Ecuador. Se pretende que el resultado final devenga un instrumento práctico ajustado a la realidad concreta en Ecuador que dé respuesta a la acción integral que debe llevar a cabo la defensora y el defensor público como garante de los derechos de las mujeres privadas de libertad recogidos en las Reglas de Bangkok.

3. Enfoques teóricos de partida, con especial referencia a la perspectiva de género.

Este Protocolo que se presenta parte de tres enfoques básicos: el enfoque de derechos, el enfoque intercultural y el enfoque de género, configurándose este último como el eje transversal a los otros dos.

En forma de síntesis, podemos decir que entendemos por enfoque de derechos aquella perspectiva que busca promover, respetar y garantizar el disfrute de los derechos humanos de la población con una atención especial a los grupos más vulnerables. En este proceso se procura corregir las prácticas discriminatorias y transformar el injusto reparto de poder que persiste en las sociedades actuales (NNUU: 2006). Ahora bien, desde una posición teórica, este enfoque no debe ser interpretado a partir de una perspectiva neocolonial ni jerárquicamente impuesta, sino que debe aplicarse, no solo a partir de un conocimiento situado de la realidad, sino también de un enfoque intercultural a partir del cual se conocen y comprenden las cosmovisiones de las diferentes comunidades y pueblos. El fin es claramente el de no imponer prácticas exógenas, habitualmente eurocéntricas u occidentales, y contrarias a las tradiciones sociohistóricas de los países analizados, que además pueden convertirse demasiado a menudo en imposiciones ajenas y discriminatorias.

Al mismo tiempo, tanto la concepción de los derechos humanos como de la diversidad cultural ha de ser interpretada sobre la base de unas categorías de género socialmente construidas en las que determinados símbolos e ideas han conformado unos modelos de representación ideológica, y en cada cultura que analicemos encontraremos un sistema de género particular (Téllez, 2001). Por ello, casi todas las culturas elaboran nociones de masculinidad y feminidad en términos de dualismo. El presente proyecto ha tratado de aproximarse a la configuración particular de ese sistema de género en el contexto penitenciario en relación, sobre todo, a la población reclusa femenina.

No obstante, la categoría género no opera de una manera unidimensional en los diferentes contextos, sino que se encuentra atravesada por otras variables que determinan realidades sociales específicas, como la raza, el origen étnico o la clase social, como arriba comenzábamos a apuntar.

La demanda de incluir otras variables, junto con la categoría género, en el análisis de la realidad social, ha sido planteada desde diferentes corrientes del feminismo socialista, lesbiano, negro, etc. como resultado de la necesidad de integrar, en el movimiento y teoría feminista, realidades específicas que se estaban invisibilizando y que marcaban opresiones diversas, así como posiciones jerárquicas y de dominación dentro del propio feminismo. Así, Bell Hooks afirma “las mujeres blancas que dominan el discurso feminista, que en su mayoría crean y articulan la teoría feminista, muestran poca o ninguna comprensión de la supremacía blanca como política racial, del impacto psicológico de la clase y del estatus político en un estado racista, sexista y capitalista” (Hooks, 2004:36). A lo que añade “hay muchas pruebas que demuestran que las identidades de raza y clase crean diferencias en la calidad, en el estilo de vida y en el estatus social que están por encima de las experiencias comunes que las mujeres comparten; y se trata de diferencias que rara vez se trascienden” (Hooks, 2004:37).

En la misma línea se expresan Bhavnani y Coulson (2004:54), “el problema con el concepto de género es que está enraizado en la base material aparentemente simple y «real» de la diferencia biológica entre mujeres y varones. Pero lo que se construye sobre esa base no es una feminidad en relación con una masculinidad, sino varias. No es solo que haya diferencias entre los distintos grupos de mujeres, sino que esas diferencias son a menudo el escenario de un conflicto de intereses”; y Brah (2004:110), “en el movimiento de mujeres en conjunto empezaba a manifestarse, de forma paralela a estas tendencias, un creciente énfasis en las políticas de identidad. En lugar de embarcarse en la compleja pero necesaria tarea de identificar las particularidades, comprender su interconexión con otras opresiones y construir políticas de solidaridad, algunas mujeres estaban comenzando a diferenciar estas especificidades en jerarquías de opresión.” En el análisis de la realidad penitenciaria y de las mujeres presas debemos identificar y analizar conjuntamente el efecto que el género, junto con otras variables, provoca en los diferentes subgrupos de mujeres condenadas.

Para Fuller (2008:99), uno de los aportes más significativos de los estudios de género ha sido “demostrar que los factores económicos, políticos y culturales afectan de manera diferente a varones y mujeres y, sobre todo, que el sesgo androcéntrico había conducido a ignorar a la población femenina asumiendo que sus necesidades eran las mismas que las de los varones”. Históricamente,

lo masculino ha constituido, para el conjunto de la sociedad y las disciplinas científicas lo universal, la razón y el saber y las necesidades e intereses masculinos se han generalizado a la humanidad, mientras lo femenino y sus particularidades suponían inferioridad o carencia.

El mundo del derecho como parte de la estructura patriarcal de la sociedad reproduce los mismos postulados que encontramos en otras áreas científicas y contextos sociales. Con el fin de hacer emerger esa realidad sexuada que se esconde tras la supuesta neutralidad de la configuración de las normas y leyes jurídicas, la aplicación de la perspectiva de género al ámbito del derecho nos va a llevar a cuestionar los sistemas jurídicos al lograr demostrar que el sujeto del derecho no es un ente neutro y universal, sino que, por el contrario, se identifica con lo masculino y conlleva la exclusión de lo femenino (Fuller, 2008:99).

La justificación del enfoque de género en un protocolo sobre privación de libertad femenina también vendría avalado por el ya extenso conjunto de ideas y reflexiones desarrolladas desde los años setenta del siglo pasado, por las diversas corrientes criminológicas (especialmente las ramas de la criminología crítica y la criminología feminista), junto con el imperativo ético y normativo –nacional, regional e internacional– que obliga a incluir la perspectiva de género en las políticas de ejecución penal. Claro está también que la propia realidad de la ejecución penal femenina a nivel mundial –Ecuador no sería excepción–, especialmente la del cumplimiento de la pena privativa de libertad, lo pone en bandeja.

Las criminólogas de género aportan un amplio abanico de argumentaciones, reflexiones e investigaciones empíricas que demuestran que solo se puede comprender a fondo la ejecución penal femenina si se hace desde una perspectiva no androcéntrica que examine, desde la experiencia de las mujeres, los diversos colectivos femeninos sometidos a políticas de control penal y las particularidades de las instituciones de reclusión femeninas. O sea, partir de una mirada no masculina para captar y para analizar la situación real de la ejecución penal femenina, en especial la que conlleva la privación de la libertad en instituciones penitenciarias. El análisis de las cárceles femeninas quedaría muy incompleto y vacío de ideas si las especificidades de estas cárceles, y las experiencias que tienen las mujeres reclusas quedaran sin contar, como ha sido históricamente en la mayoría de los estudios e investigaciones sobre el sistema penal.

Entre otras cuestiones, los estudios de las criminólogas/sociólogas feministas pretenden hacer "visibles" las problemáticas de las cárceles femeninas y demostrar, a grandes rasgos, que la política penitenciaria que se está aplicando

en estas instituciones es marcadamente sexista y discriminatoria hacia las mujeres. La perspectiva del tratamiento penitenciario de los centros de reclusión femeninos todavía se basa en ideas estereotipadas sobre la mujer delincuente, heredadas de las tesis lombrosianas del siglo diecinueve. Por ello consideran que las instituciones de reclusión femeninas tienen unas características muy específicas que hay que destacar especialmente, ya que conllevan graves discriminaciones para las mujeres que son encarceladas.

Estas discriminaciones, que se deben analizar teniendo en cuenta las diferencias de género, etnia y clase, implican un endurecimiento más grande de la pena privativa de libertad en el caso de las mujeres, en comparación con los hombres. De esta manera, las cárceles de mujeres presentan una serie de características que implican diferencias importantes en cuanto a las condiciones de cumplimiento de la pena de prisión entre hombres y mujeres: diferencias y también desigualdades que comportan muy a menudo situaciones discriminatorias hacia las mujeres. En realidad, se puede afirmar que las discriminaciones son una constante que se repite en la gran mayoría de prisiones de mujeres de los países, y no solo porque en varias cuestiones se las trate peor que a los hombres, sino también por la forma sexista que adopta este tratamiento (Almeda, 2002, 2003).

Asimismo, y como también comentaremos más adelante, en este Protocolo partimos de un enfoque de derecho penal en sentido amplio, más allá de la mera aplicación penal y procesal de la norma y la regla, más allá de intervenir jurídicamente para lograr básicamente beneficios penitenciarios, rebajas de la pena, prelibertades o regímenes semiabiertos. Admitiendo y apoyando también esas actuaciones, la idea es dar algunos pasos más adelante –hace ya más de un siglo del positivismo penal– y partir también de un enfoque que incluya la defensa de los derechos humanos durante el período de encarcelamiento, esto es, de los derechos que se deben cumplir y garantizar durante la vida en reclusión a lo largo de toda la condena impuesta. Y, en consecuencia, la denuncia y/o el desarrollo de estrategias de defensa necesarias cuando estos derechos se vulneren. Derechos que afectan a las condiciones de vida en reclusión, “condiciones de privación de libertad”: derecho a la alimentación; a la higiene; al mantenimiento del vínculo familiar; a la salud; a la educación; a un traslado en condiciones dignas, entre muchos otros que en muchas ocasiones son vulnerados y que, con el objetivo de defender mejor a estas mujeres, deben también tenerse en cuenta.

Por otro lado, un enfoque jurídico o programático puramente formal no es suficiente para lograr la igualdad de facto con el hombre. La mujer debe tener las mismas oportunidades desde un primer momento y disponer de un entorno

que le permita conseguir la igualdad de resultados. Por ello, el derecho de defensa no puede ser provisto solo en términos formales, sino que debe reunir ciertos requisitos que permitan asegurar que se trata de una defensa técnica eficaz. Y cuando la persona involucrada es una mujer no puede prescindir de aquellos datos que explican los condicionamientos de género que la han empujado al delito, por lo que es importante conocer las características generales y particulares que determinaron su privación de la libertad y las condiciones con las que se va a constituir esa pena de prisión. En definitiva, cuando se trata de una mujer, la defensa debe incorporar la variable “género” en el examen de los hechos, en el análisis de las categorías dogmáticas que determinan su tipificación y, finalmente, en la atención concreta que se le brinda, pues siempre debe realizarse algún ajuste que compense la desigualdad estructural.

Además, y recogiendo la propia experiencia del trabajo de muchas defensoras públicas sobre el terreno, resaltamos aquí, tal y como ellas también nos quisieron transmitir, que existe la necesidad de una reivindicación de un derecho penal más interdisciplinar, que incluya o se complemente con perspectivas más sociales e inclusivas de otras disciplinas. Especialmente, en el caso de la defensa penal de las mujeres, que si solo es estrictamente penal, no da el apoyo integral suficiente para la defensa plena que las mujeres detenidas requieren.

El ejercicio de la defensa penal requiere tener en cuenta, bajo este enfoque, entre otras cuestiones para llevarla a cabo de manera completa, todo el entramado de redes familiares que acompaña a las mujeres privadas de libertad, su propio bagaje personal e historia de vida, el contexto social en el que el proceso de encarcelamiento está situado, su comunidad de origen. Para esto se requiere de una coordinación con otros actores jurídicos y/o institucionales, no solo los de la Defensoría Pública, y especialmente, no jurídicos (trabajadores/as sociales, psicólogos/as, entidades sociales de defensa de los derechos humanos, entre otras), para aportar otras maneras de acercarse a este grupo de población, de relacionarse con ellas y de ver su mundo e interpretar su realidad. Promover, en definitiva, desde la Defensoría Pública, la atención integral de las mujeres vinculadas a un proceso penal y sus familiares dependientes en situaciones de vulnerabilidad.

Solo desde un enfoque que recoja y articule todos los elementos anteriores se puede implementar una defensa penal integral de la mujer presa, y solo con un enfoque no meramente penalista se puede incluir la perspectiva de género de una forma que busque la eliminación de las discriminaciones, el ejercicio de los derechos básicos y la modificación de las relaciones de poder imperantes. La Defensoría Pública debe trabajar con un enfoque interdisciplinar que luche contra la exclusión e invisibilización de los grupos vulnerables, que conciba a

las personas privadas de libertad, sus familias y entornos como sujetos de derecho, no solo como objetos pasivos.

La interpretación de estos enfoques que se han descrito en los párrafos que preceden debe enmarcarse en la normativa internacional relacionada con la privación de libertad, y las diversas normativas propias de Ecuador en donde cabe contextualizar la pena privativa de libertad en el caso de las mujeres.

4. Marco normativo

Como paso previo a la descripción de los principales hitos y contenidos básicos de la normativa internacional, regional y nacional en materia de encarcelamiento femenino, es necesario incluir una breve reseña político-histórica en relación con el origen y papel que la Defensoría Pública de Ecuador ha desempeñado desde el año 2007 y cuáles han sido los principales momentos clave en el ejercicio de su misión de garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no pueden contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos.

4.1. Breve referencia político-histórica²

El 2007 fue un año crucial para la justicia ecuatoriana: por primera vez en la historia del Ecuador se dieron todas las condiciones para que el derecho a la defensa sea una garantía cumplida por el Estado. El 17 de agosto de ese año, el Gobierno del presidente Rafael Correa creó la Unidad Transitoria de Gestión de Defensoría Pública Penal con el objeto de ejecutar las políticas y acciones para organizar, implementar y dirigir las actividades de defensa pública de los detenidos en los centros de rehabilitación social en el país. Sus funciones estaban delimitadas al área penal y tuvo entre sus objetivos y, mayores logros, que el Ecuador no tuviera más personas detenidas sin sentencia.

A la fecha en que la Unidad empezó a operar, la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, según estadísticas proporcionadas por el Consejo de la Judicatura, reportaba más de 18.000 personas privadas de la libertad a nivel nacional, de las cuales el 69% no tenía sentencia y el 60% no tenía abogado.

2. Esta reseña ha sido literalmente extraída de la página web de la Defensoría Pública de Ecuador <http://www.defensoria.gob.ec/>. Lo consideramos de sumo interés porque resume la creación e institucionalidad de la Defensoría Pública.

En mayo del 2008, la Unidad realizó un censo penitenciario que le permitió conocer la situación real de las personas que se encontraban reclusas en los 33 centros de detención del país. El censo estableció que existían 13.532 privados de libertad, de los cuales el 47 %, es decir 6.390, no tenían abogado defensor, y el 45 %, 6.039, no tenían sentencia.

En ese contexto, el cumplimiento de la garantía del derecho a la defensa era un trámite más del proceso: la Función Judicial contaba con 31 defensores de oficio, quienes básicamente cumplían con formalidades judiciales para darle legalidad a los procesos penales que se seguían en contra de ciudadanos(as) detenidos(as), pero que en la práctica consistía en una acción que no significaba una verdadera defensa para garantizar los derechos del procesado.

La investigación de la Unidad evidenció la necesidad de cumplir con las garantías constitucionales y con los tratados y convenios internacionales de derechos humanos a los que el Ecuador está suscrito. Esta urgencia coincidió con la entrada en vigencia de la nueva Constitución (20 de octubre de 2008) que estableció la creación de la Defensoría Pública como un órgano autónomo de la Función Judicial. El mandato: garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que por su estado de indefensión o por su condición económica, social o cultural no pueden contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos (artículo 191).

Este hecho se convirtió en un hito histórico para el país, pues la Defensoría Pública nació como una institución con rango constitucional equilibrando las fuerzas en el sistema de justicia.

No obstante, por mandato de la propia Constitución, había que esperar dos años a partir de su vigencia para que se constituya la Defensoría Pública. Además, en el primer trimestre de 2009 entró en vigencia el Código Orgánico de la Función Judicial que terminó de consolidar a la Defensoría Pública como institución autónoma del sistema de justicia en condiciones similares a las de la Fiscalía General del Estado.

Mientras tanto, la Unidad Transitoria debía resolver la situación de las miles de personas que estaban detenidas sin sentencia en las cárceles del país. Al 31 de agosto de 2009, el número de presos sin sentencia fue de tan solo un dígito (7%), y un mes después, en septiembre, llegó a cero como resultado del trabajo de esta Unidad. Ecuador, por primera vez en su historia, estaba entre los pocos países del mundo con cero presos sin sentencia y cumplía a cabalidad con el mandato constitucional y con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

La Defensoría Pública, como órgano autónomo de la Función Judicial, nació a la vida jurídica a partir del 20 de octubre de 2010, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución de la República, priorizando la defensa pública en materia penal, niñez y adolescencia, laboral y otras materias de acuerdo a los recursos económicos que se le asignen.

Sin embargo, la institución empezó a funcionar en el marco de un período de transición mientras el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social nombraba, mediante concurso público de oposición y méritos, a la primera autoridad de la Defensoría Pública.

Por último, se deberían mencionar, tal y como nos comentaron los defensores públicos, la creación de las Unidades de Ejecución de la Pena, la especialización de defensoras/as para atender a mujeres privadas de libertad y la existencia de un instructivo general de atención de defensores públicos en centros de privación de libertad.

4.2. Marco normativo internacional

Nuestro interés aquí no es realizar un análisis exhaustivo de la normativa internacional en la que se recogen referencias sobre la atención a las mujeres privadas de libertad por cuanto este ejercicio de recopilación y análisis ya se encuentra recogido en documentos de reciente elaboración en el marco del programa EUROsocial II, y porque toda ella es, además, de fácil acceso y disponibilidad de la Defensoría Pública.

En este sentido, se recomienda la revisión del documento Modelo para la atención integral a mujeres vinculadas a un proceso penal y sus familiares dependientes en situaciones de vulnerabilidad. Defensa Pública de Costa Rica. Poder Judicial del año 2014, en el que se recogen, entre otros, los siguientes documentos clave sobre derechos humanos de las mujeres, haciendo especial hincapié a los aspectos relativos a la violencia.

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).
- Convenio para la represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena (1949).
- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de reclusos (1957).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre Derechos Humanos (1969).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1976).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976).

- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y su Protocolo Facultativo (1979).
- Principios de Ética Médica Aplicables a la Función del Personal de Salud, especialmente los Médicos, en la Protección de Personas Presas y Detenidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1982).
- Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a cualquier Forma de Detención o Prisión. Adoptados por la Asamblea General de la ONU en su resolución 43/173, de 9 del diciembre de 1988.
- Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1993).
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Violencia Contra la Mujer (Belém do Pará) (1994).
- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995).
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW, (1979) y su Protocolo Facultativo (1999).
- Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad (2000).
- Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000).
- Resolución 1/08 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: principios y buenas prácticas sobre protección de las personas privadas de libertad en las Américas (2008).
- Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad (2008).

Junto a estas normativas más generales, hay otros documentos internacionales que deben tomarse también en consideración, ya que versan sobre algunos aspectos más específicos que, adicionalmente, aparecen recogidos como referentes en otros textos normativos y actuales del gobierno de Ecuador en materia penitenciaria, como es el “Modelo de Gestión Penitenciaria” del año 2013:

- Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1975).
- Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1979).
- Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (1987).
- Convenio 169 de Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT (1989).
- Convención de los Derechos del Niño de 1989.
- Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos (1990).
- Principios básicos del uso de la fuerza y armas de fuego por personas encargadas de hacer cumplir la ley (1990).

- Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (1990).
- Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas (1994).
- Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (2000).
- Estatuto de Roma (que entró en vigencia en 2002).
- Convención Derechos de las Personas con Discapacidad (2006).
- Lineamientos Regionales para la Protección Especial en Casos de Repatriación de Persona menor de edad Víctima de Trata de Personas (2007).
- Principio y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad de las Américas (2008).
- Recomendación de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos relativa al acceso a derechos de las personas penalmente privadas de libertad en Iberoamérica (2010).
- Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok 2011).
- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, Reglas Mandela (2015).

La labor y el trabajo de la Defensoría Pública requieren del conocimiento de la normativa jurídica internacional con el fin de poder servir de base en la defensa de las personas privadas de libertad, por cuanto los Estados, que han ratificado esta normativa, Ecuador entre ellos, están obligados a su cumplimiento.

En el conjunto de todos estos textos normativos mencionados, y en el caso de las mujeres privadas de libertad, conviene destacar dos documentos jurídicos clave que deben ser incorporados y conocidos ampliamente y profundamente por las defensoras y defensores que trabajan con mujeres privadas de libertad. El primero son las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, y, en segundo lugar se sitúan las Reglas de Bangkok, de 2010, que además han sido objeto del documento recién publicado, *Manual Regional: las Reglas de Bangkok en clave de Defensa Pública*, en el que se incluye un análisis de cada una de las reglas citadas, apuntando buenas prácticas en diferentes países latinoamericanos, así como estrategias para trabajar por el cumplimiento de las mismas por parte de las defensas públicas.

Las Reglas de Bangkok constituyen una guía para los agentes, instituciones y personal vinculado con el ámbito penitenciario en la línea de reducir el innecesario encarcelamiento de las mujeres y de dar respuesta a sus necesidades particulares. Abogan por un trato diferente a partir de la incorporación de una sensibilidad de género en las diferentes leyes y políticas públicas.

Con las 70 Reglas se trata de garantizar el principio de igualdad y no discriminación en el ámbito penitenciario a partir de una doble estrategia. Por un lado, poner en marcha alternativas a la prisión sensibles al género y, por otra, establecer recomendaciones que abarquen la complejidad de perfiles de las mujeres privadas de libertad y los diferentes ámbitos: salud, programas de reinserción, régimen penitenciario, etc, que se dan en el contexto penitenciario.

4.3. Marco jurídico nacional

Respecto a la normativa nacional, son varios documentos jurídicos los que recogen referencias a la atención a mujeres privadas de libertad, a algunas de sus circunstancias particulares, y también a las personas de su entorno familiar y social que dependen de ellas. En primer lugar, en la Constitución de Ecuador, aprobada en 2008, se recogen en los siguientes artículos:

Artículo 11.2.- Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

Artículo 35.- Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

Artículo 43.- El Estado garantizará a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia los derechos a:

1. No ser discriminadas por su embarazo en ámbitos educativo y sociolaboral.
2. La gratuidad de los servicios de salud materna.
3. La protección prioritaria y cuidado de su salud integral y de su vida durante el embarazo, parto y posparto.

4. Disponer de las facilidades necesarias para su recuperación después del embarazo y durante el periodo de lactancia.

Artículo. 44.- El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas. Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales.

Artículo 46.- El Estado adoptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes. Punto 8 - Protección y asistencia especiales cuando la progenitora o el progenitor, o ambos, se encuentran privados de su libertad.

Artículo 51.- Se reconoce a las personas privadas de la libertad los siguientes derechos: 1. No ser sometidas a aislamiento como sanción disciplinaria. 2. La comunicación y visita de sus familiares y profesionales del derecho. 3. Declarar ante una autoridad judicial sobre el trato que haya recibido durante la privación de la libertad. 4. Contar con los recursos humanos y materiales necesarios para garantizar su salud integral en los centros de privación de libertad. 5. La atención de sus necesidades educativas, laborales, productivas, culturales, alimenticias y recreativas. 6. Recibir un tratamiento preferente y especializado en el caso de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, adolescentes, y las personas adultas mayores, enfermas o con discapacidad. 7. Contar con medidas de protección para las niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores que estén bajo su cuidado y dependencia.

Artículo 70.- El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público.

El Artículo 76 de la Constitución indica que se debe establecer la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, deben existir sanciones no privativas de la libertad, las que tienen que respetar los derechos de las personas y ser impuestas mediante procedimientos adversariales, transparentes y justos.

El Artículo 78 prescribe que las víctimas de infracciones penales tendrán derecho a protección especial, a no ser revictimizadas y a que se adopten mecanismos para una reparación integral que incluya el conocimiento de la verdad, restitución, indemnizaciones, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado.

Los Artículos 191 a 193 son específicamente de la Defensoría Pública y en ello se especifica su naturaleza, funciones y responsabilidades como institución, entre otros aspectos.

Finalmente, en los Artículos 201 y siguientes, se describe el Sistema de Rehabilitación Social destacando que en los centros de privación de libertad se tomarán medidas de acción afirmativas para proteger los derechos de las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria.

Además de la normativa básica recogida en la Constitución ecuatoriana de 2008, otros textos deben ser tenidos en consideración. Son los siguientes:

- Código Orgánico de la Función Judicial (2009).
- Modelo de gestión penitenciaria (2013).
- Código Orgánico Integral Penal (COIP) (2014).
- Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.

Asimismo, debe considerarse la normativa en el ámbito de la violencia contra las mujeres, que en el caso de las mujeres privadas de libertad es de enorme importancia, desde diversas miradas. Desde el nivel más micro, entendido como sus propias historias personales como mujeres que se han encontrado o se encuentran en una situación de violencia; pero también desde una perspectiva más macro, ante la necesidad de incorporar las prácticas de violencia institucional a la que muchas mujeres encarceladas se han visto sometidas durante el cumplimiento de sus condenas de reclusión. Ambas deben ser comprendidas sobre la base de la violencia estructural que el sistema heteropatriarcal ejerce sobre estas en el marco del sistema de género en el que se articulan las sociedades. Y para los temas de violencia, conviene resaltar los siguientes textos normativos a consultar:

- Ley 103, contra la violencia a la mujer y la familia (1995).
- Decreto Ejecutivo N° 620 (2007).
- Decreto Ejecutivo N° 438 (2014).
- Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres (2008; Actualizado en el 2015) y su Plan de Acción 2015-2017.

- Reglamento de la Fiscalía General del Estado N° 024 (FGE, 2014), Sistema de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso penal.
- Protocolos y rutas de actuación en casos de violencia y/o violencia sexual detectados o cometidos en establecimientos del sistema educativo ecuatoriano (Ministerio de Educación, 2013).
- Norma Técnica de Atención Integral en Violencia de Género del Ministerio de Salud Pública (Ministerio de Salud Pública, 2014).
- Protocolo para la Gestión Judicial, actuación y valoración pericial en casos de violencia contra la mujer o miembro del núcleo familiar (Consejo de la Judicatura, 2014).
- Modelos de Atención para Centros de Atención Integral y de las Casas de Acogida (MJDHC, 2015).
- Directrices de actuación y coordinación interinstitucional para los operadores de justicia y las instituciones públicas involucradas en la atención a las víctimas de violencia de género (EUROsociAL/Consejo de la Judicatura).

Por último, y respecto a la normativa sobre la atención a la infancia y adolescencia, tema clave para entender la realidad de las mujeres privadas de libertad, que son mayormente madres, y, muy frecuentemente, las principales fuentes de sustento para sus hijos e hijas, debe destacarse los contenidos del Código de la Niñez y la Adolescencia (2003).

5. Para una primera radiografía de la privación de libertad femenina en Ecuador

5.1. El proceso de reforma penitenciaria: Nuevo modelo de gestión y las consecuencias de su aplicación en la experiencia de las mujeres privadas de libertad

Muchas de las personas consultadas y entrevistadas durante las dos misiones realizadas en el trabajo de campo de Ecuador comparten la idea de que el régimen penitenciario ecuatoriano actual está todavía en “disputa”, por la memoria histórica que muchas personas privadas de libertad y sus redes familiares tienen de las cárceles anteriores a los Centros de Rehabilitación Social Regionales de Cotopaxi –Latacunga–, Cuenca –Turi– y Guayaquil; grandes macrocárceles en las que se concentran varios miles de personas. Centros de alta seguridad, modernos en su apariencia y tecnología, pero cuyo régimen de vida actualmente parece distar mucho de la garantía de derechos básicos recogidos en la normativa penitenciaria internacional o nacional. Con todo, la cárcel de Cotopaxi es y deberá ser el “modelo” penitenciario de cárcel en Ecuador, según las autoridades penitenciarias, del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y según el gobierno.

Memoria selectiva, memoria recordada, memoria y relatos de otras experiencias carcelarias

En esas otras cárceles del pasado (pero de un pasado muy reciente), como la cárcel de mujeres de Quito –El Inca– o la cárcel de hombres –García Moreno–, ubicada también en Quito, se destaca que pese a todas las carencias, conflictos y precariedades, había un régimen más autogestionado entre las personas privadas de libertad, autoridades y redes familiares. Modelos más flexibles en cuanto a la cotidianidad de la cárcel y su régimen interno, en cuanto a las visitas de los familiares –que podían ir a ver a sus familiares presos, hasta tres o más

días por semana, casi seis horas semanales e incluso se podían quedar a dormir—, en cuanto a que las mujeres podían trabajar remuneradamente y llegar a mantener a sus hijos/as desde la prisión; en cuanto a que los hijos/as incluso podían estar con ellas en la cárcel hasta los 12 años, hasta el año 2009; en cuanto a los utensilios permitidos dentro de los centros: teléfono, cartas, cuadernos, pinturas, fotos. Contaban con peluquería, tiendas, talleres y demás. Existía hacinamiento, violencia, conflictos y drogas; sin embargo, resaltaba la cercanía de los muros a las viviendas propias, a los lugares comunes y de origen, cercanía de las redes familiares, de lo propio y de lo consentido. Muy poco control por parte de las instituciones y abandono y dejadez por parte del Estado; gran entrada de ONGs, entidades sociales, instituciones de caridad; régimen abierto de entrada y salida, posibilidades de trabajo variadas. Nuevo régimen, nuevo orden, nuevos centros de “rehabilitación social” regionales de moderna construcción nada tienen que ver, pero son recientes y la memoria se empeña en seleccionar. Añoranza de lo perdido, falta de los vínculos con las redes familiares por encima de todo, aislamiento y control, disciplina y vigilancia. Recoger del pasado prácticas positivas que se hicieron en los centros anteriores a las cárceles regionales.

En línea con esta reflexión colectiva recogida durante la realización de las visitas de campo a Ecuador, el Informe Sombra al Comité de la CEDAW, publicado en 2014, plantea que: “Por décadas, las cárceles ecuatorianas han enfrentado múltiples problemas de violencia, insuficiencia y mala calidad en la alimentación, infraestructura sanitaria y hacinamiento, entre muchos otros; situaciones ante las cuales el gobierno ecuatoriano desde el año 2010 declara en emergencia el sistema penitenciario. Si bien es cierto que tales situaciones debieron y deben ser solucionadas, existen múltiples testimonios de personas presas y familiares de que el Nuevo Régimen Penitenciario, en lugar de mejorar la situación ha profundizado la indefensión, violencia y vulnerabilidad. Ello debido a que el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciario se basa en la vigilancia extrema y es regresivo en cuanto a derechos ya alcanzados. Precisamente, las distancias y grandes dimensiones de estos complejos carcelarios recién inaugurados promueven el aislamiento de las personas presas, concentran la violencia carcelaria y afectan la economía y las condiciones de vida de sus familiares.”

En el mismo documento, se plantea que el nuevo modelo penitenciario por parte del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, en marzo de 2013, “tiene como elementos fundamentales la creación de nuevas cárceles regionales, y la implementación de un modelo penitenciario de alto control que atenta contra la posibilidad de autonomía y toma de decisiones de las personas privadas de la libertad, promueve el encierro constante, la ruptura de vínculos familiares y sociales, y la implementación de un “sistema progresivo” que tiene

como objetivo la división de las personas privadas de la libertad y la limitación de sus derechos de acuerdo a la categoría de peligrosidad en que sean clasificadas.”

En el marco de la implementación del modelo de gestión penitenciario de 2013 se produce el traslado de las personas privadas de libertad de los centros de Quito a los centros regionales, especialmente el Centro Regional de Cotopaxi (Latacunga), “sin garantías mínimas de sanidad y de higiene, y sin estar acabado el centro”, según relatan diversas personas entrevistadas.

Así, en febrero de 2014, se hizo el traslado de los 251 hombres del Penal de García Moreno de Quito, al centro de Cotopaxi, sin estar todavía acabado de construir y el 01 de septiembre del 2014 se trasladaron a todas las mujeres de la cárcel del Inca a los pabellones de mujeres de este centro. Alrededor de 400 mujeres fueron trasladadas, menos las que estaban embarazadas y las que tenían hijos/as con ellas, a las cuales llevaron, y todavía continúan ahí, a la Casa de Confianza de Chillogallo, en Quito. El traslado de las mujeres, y también el de los hombres, avisado pero sin indicar la fecha exacta hasta el mismo día, estuvo acompañado de un gran número de quejas provenientes de movimientos sociales, comités de familiares y entidades de mujeres con el fin de conseguir que no los trasladen (cartas al Ministerio de Salud, al Defensor del Pueblo y al Ministerio de Justicia pidiendo que no se efectuara dicho traslado).

El traslado de las mujeres con hijos e hijas, y también de las embarazadas, en la Casa de Confianza de Chillogallo, estuvo motivado por la falta de condiciones adecuadas de la nueva macrocárcel de Cotopaxi que hoy alberga alrededor de 400 mujeres privadas de libertad. Se suspendió ante la imposibilidad de garantizar una calidad mínima suficiente para los y las niñas de corta edad, y/o sus madres y las mujeres embarazadas.

La Casa de Confianza reúne y reunía otras condiciones, ya que son pocas mujeres en encierro ordinario, no llegan a 50 mujeres con aproximadamente 39 niños y niñas menores –si bien algunos superan los tres años–, y alrededor de 6 mujeres embarazadas. Se cuenta con una guardería, con espacios abiertos y con una cierta flexibilidad en la vida cotidiana. Ahora bien, también se han observado ciertas condiciones de hacinamiento, sobre todo porque las celdas, en las que conviven varias mujeres con sus hijos e hijas, tienen un tamaño reducido.

Al producirse el traslado a la cárcel de Cotopaxi, antes que el centro estuviese terminado, se provocó que las personas ahí recluidas –hombres en un primer momento– estuvieran encerradas todo el día en las celdas. Diferentes personas

consultadas dentro y fuera de la prisión durante las visitas a terreno, así como informes revisados, destacan los problemas de acceso al agua potable, la utilización de uniformes, la limitación de las visitas, en cuanto a frecuencia y número, la ausencia de actividades, el elevado tiempo de encierro, la mala alimentación e higiene, etc, así como problemas de vida y relación cotidiana en el centro penitenciario.

Asimismo, el informe Sombra al Comité de la CEDAW (2014) destaca también que el nuevo modelo penitenciario, encargado en la cárcel de Cotopaxi, “antepone la seguridad sobre los derechos de las personas, sometiendo a las personas privadas de la libertad y sus familiares a una serie de mecanismos que impiden el ejercicio de sus derechos y los lesionan, como las requisas íntimas, el impedimento de ingresar objetos personales, la imposibilidad de disponer de visitas y contacto constante con sus familiares y allegados, la inexistencia de talleres y trabajos autónomos, el aislamiento, la incomunicación, la indefensión, la sumisión, la sanción y la amenaza como medios de relacionamiento.”

Otro elemento destacado desde diversas fuentes personales y documentales es la ausencia de actividades y especialmente de actividades productivas, lo que limita la posibilidad de que las personas privadas de libertad puedan contribuir al sustento familiar. Esta circunstancia se hace más grave en el caso de las mujeres, quienes son habitualmente sostenedoras de sus hijos e hijas, económica y afectivamente (lo cual se ve limitado por la distancia y las limitaciones de las visitas), a la vez que encargadas de la reproducción social de las familias. “La lógica del nuevo sistema implica la expropiación económica de las mujeres y por tanto, el deterioro de las condiciones de vida de las/os niñas/os; al romper los vínculos familiares y aislar a las mujeres, fomentan la expropiación de la maternidad, la desprotección de la infancia y el desamparo” (Informe Sombra al Comité de la CEDAW, 2014).

5.2. Perfiles y rasgos principales de las mujeres privadas de libertad en Ecuador

A pesar de las particularidades que la realidad penitenciaria adopta en cada país, es necesario poner de relieve algunas variables claras que se identifican en el caso de la inmensa mayoría de los países de América Latina y a nivel global en el caso del encarcelamiento femenino, estando claramente presentes también en el caso de Ecuador.

En primer lugar, el contexto del encarcelamiento femenino está marcado por una fuerte incidencia de la pobreza y exclusión social: antes, durante y de forma posterior al paso por la prisión, ya que muchas veces la condición de haber estado privada de libertad limita sustancialmente las posibilidades de encontrar un empleo del que mayormente tampoco disponían antes, pero después de la condena, todavía es más difícil. Esto aboca de una manera clara y directa a una situación de vulnerabilidad social y familiar –se rompen muchas veces las redes familiares y comunitarias existentes previamente– que se extiende también a sus entornos familiares más próximos, siendo las consecuencias del encarcelamiento femenino más profundas y más devastadoras por cuanto afectan no solamente a las propias personas privadas de libertad sino al conjunto de sus dependientes, especialmente a los/as hijos/as de este colectivo de mujeres.

Tal y como se recoge en las investigaciones sobre cárceles de mujeres, la prisión excluye otra vez a las personas que ya estaban excluidas antes, creando un círculo de exclusión muy difícil de romper y transformar si no hay una clara voluntad política y social de llevarlo a cabo (Almeda, 2002, 2003).

Esto nos conduce a la segunda o derivada particularidad de las mujeres presas que veremos claramente reflejadas en los datos estadísticos que se muestran a continuación: la maternidad. La inmensa mayoría de las mujeres que se encuentran privadas de libertad tiene hijos e hijas, en ocasiones, un número elevado, que se encuentran o no cumpliendo con ellas condena en los centros penitenciarios. Hay que poner de manifiesto las consecuencias que el encarcelamiento tiene sobre los/as niños/as, pero también es necesario destacar los efectos sobre los y las menores que se encuentran fuera de los muros de las prisiones, que sin esas madres y sin sus redes familiares completas se ven abocados muchas veces a la extrema pobreza y a la indefensión.

No debemos olvidar tampoco, en ese sentido, que un número significativo de mujeres encarceladas con hijos e hijas constituyen familias monomarentales, cuyo único sustento o el principal dependía de ellas (Almeda, Ballesteros y Morero, 2013). Ello se traduce en que muchos de ellos continúan dependiendo de sus madres encarceladas, que no disponen de medios productivos intramuros para obtener recursos económicos para su subsistencia, o bien se ven enredados por servicios sociales inexistentes, absorbidos por entramados complejos y muchas veces irreversibles de adopciones y acogidas o, de nuevo, obligados a buscar sustento mediante medios ilícitos a los que se ven irremediabilmente abocados.

En tercer lugar, se encuentra la omnipresencia de la droga en todas sus dimensiones: por la parte de los delitos, que constituyen una inmensa mayoría de los

cometidos por las mujeres; por la parte del consumo, aunque en función del trabajo realizado no parece identificarse como una variable mayoritaria en el caso de las mujeres privadas de libertad en Ecuador, sí que hay voces que apuntan a que es una realidad en crecimiento, vinculada más directamente con la población penitenciaria femenina más joven.

Ahora bien, las consecuencias de las elevadas condenas por delitos vinculados con el tráfico de drogas, que han sido objeto de rebajas penales y sometidas a cambios diversos, continúan afectando mayoritariamente y de forma clara en toda América Latina (también en la mayoría de países europeos, Almeda, 2011; Almeda, Di Nella y Navarro 2012) y también en Ecuador, a las mujeres más pobres que se configuran como los escalones más bajos de las cadenas de tráfico. No en vano, diferentes investigadoras y organizaciones sociales consideran que la guerra contra las drogas ha devenido al final en una guerra contra las mujeres, y en especial, contra aquellas más pobres y con menos recursos para su subsistencia.

En línea con esto, el Informe Sombra de la CEDAW establece que “en la actualidad, alrededor del 80% de mujeres se halla privada de su libertad por este tipo de delitos. La mayoría son apresadas bajo la justificación de flagrancia violando el derecho al debido proceso estipulado en la Constitución. Ellas son objeto de persecución constante por parte del Estado, debido a que la policía encargada de los delitos relacionados a las drogas recibe incentivos por cada preso o presa, y que es más fácil atrapar a pequeñas y medianas comerciantes que a grandes empresarios envueltos en actividades ilegales.”

Otro elemento esencial muy vinculado con el anterior en la realidad penitenciaria femenina iberoamericana es la elevada presencia de mujeres extranjeras en los centros penitenciarios. En su caso, muchas veces sus vivencias se encuentran atravesadas por diferentes ejes de discriminación ya que además de las consecuencias que el cumplimiento de condenas fuera de su entorno cercano, con ausencia total de redes de apoyo y sustento desde el exterior, muchas de ellas tienen hijos e hijas en sus países de origen, se encuentran en situaciones de pobreza y exclusión, todo lo cual se agrava cuando tienen que cumplir condenas tan largas y tan alejadas de sus países de origen.

Junto a la nacionalidad, la pertenencia a una comunidad indígena se configura como otro de los ejes de discriminación claves en el caso de las mujeres privadas de libertad que, asimismo, cuando opera de forma paralela con otros ejes acaba con determinar contextos particulares de discriminación que no han sido todavía claramente estudiados.

Estos elementos que acabamos de comentar emergen como ejes claros que afectan a las mujeres encarceladas. Sin embargo, la escasez de investigaciones profundas sobre el encarcelamiento femenino en Ecuador, tanto en general como aquellas que concentran su mirada en aspectos específicos para desenrañar esas vivencias y experiencias particulares y sus consecuencias, limitan en la actualidad las posibilidades de un conocimiento profundo y situado de esta realidad para el caso que nos ocupa.

Tras esta brevísima aproximación a ciertas variables constantes en el perfil del encarcelamiento femenino en Ecuador y los países del entorno, a continuación, se ofrecerá una radiografía más cercana del país, obtenida básicamente a partir del Censo Penitenciario del Ecuador elaborado en 2008.

El censo constituye un ejercicio amplio y completo de recolección de información sobre un conjunto numeroso de variables. Ahora bien, presenta limitaciones a la hora de exhibir los datos disponibles para nuestro estudio, entre las que se destaca fundamentalmente la ausencia de un desglose de la información por sexo, así como la inexistencia de información particularmente sensible en el caso de las mujeres encarceladas como es el número de hijos/as y la edad de los mismos, tema central para entender la experiencia de privación de libertad femenina.

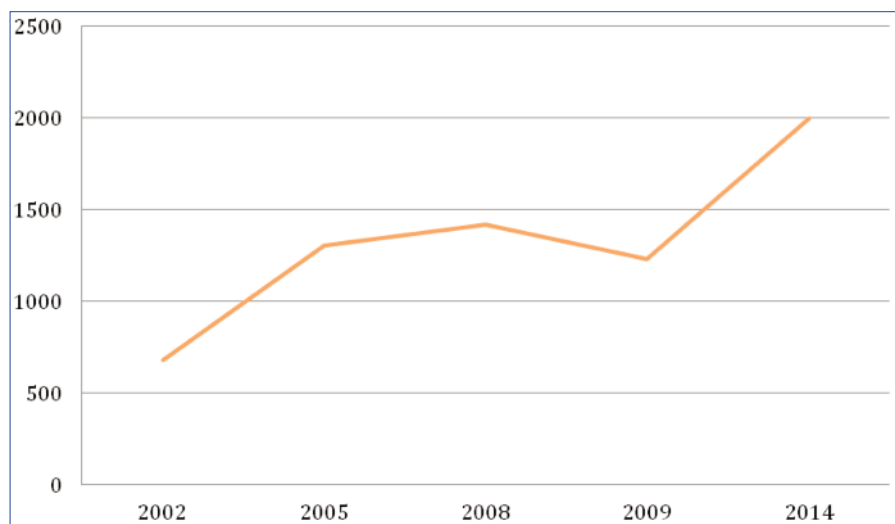
Por ello, y con el fin de poder ofrecer algunos datos de interés en este protocolo, referidos únicamente a la población femenina, ha sido necesario utilizar únicamente los datos provenientes de los centros que entonces tenían presencia exclusiva de mujeres, de acuerdo a los datos del censo, que eran: CRS Femenino Quito (446 mujeres), CRS Femenino Cuenca (89), CRS Femenino Guayaquil (320), CDP Guayaquil (5), CRS Femenino Portoviejo (51). En total 911 mujeres, de un total de 1422, lo que representa un 64% de la población femenina encarcelada. Se supone que también debería haberse incluido el CRS Esmeraldas femenino, pero en la primera tabla de distribución por sexos aparece un número significativo de hombres, con lo que se ha tenido que descartar.

Dicho esto, en primer lugar, es necesario poner de relieve la evolución de la población femenina en prisión en los últimos años. El proceso de incremento del encarcelamiento femenino ha sido muy significativo desde 2010, si bien en el año 2008 el Congreso indultó a aquellas personas sentenciadas por delitos de tráfico de drogas, en los casos imputados por menos de 1 kg de drogas, con lo cual muchas mujeres condenadas por delitos de este tipo pudieron salir en libertad.

Por lo que los datos actuales muestran un repunte de la población femenina en prisión en los últimos tiempos, especialmente a partir del 2010 cuando hay un crecimiento acelerado del conjunto de la población reclusa que llega aproximadamente a las 70 personas cada 100.000 del total de la población, lo que se enmarca en lo que muchos teóricos denominan como el proceso de penalización del Estado y criminalización de poblaciones, que está elevando las cifras de encarcelamiento.

No obstante, el nuevo Código Orgánico Integral Penal (COIP) que ha entrado en vigencia en agosto del 2014 recoge la disminución de penas por delitos de tráfico de drogas, lo que ha empezado a generar recientemente la salida de prisión de muchas mujeres condenadas por ese delito. Si bien, el hecho de que el proceso de revisión de penas se realice por la vía de análisis y petición individual está provocando una ralentización del proceso, lo que se agrava en el caso de aquellas mujeres extranjeras que habrían logrado su repatriación a sus países de origen.

Gráfico 1. Evolución de la población penitenciaria femenina en Ecuador, 2002-2014



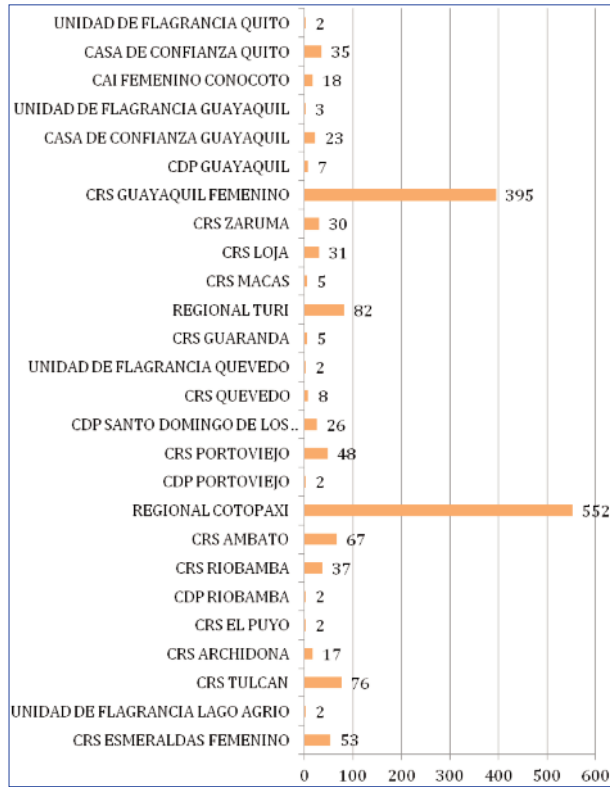
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de 2002, 2005, 2009, 2014 <http://www.prisonstudies.org/country/ecuador> Dato de 2008, Censo Penitenciario de Ecuador.

Respecto a la distribución de la población penitenciaria en los centros del país, las cifras de mayo de 2015 muestran que la inmensa mayoría de la población femenina se encuentra concentrada en dos centros: CRS Cotopaxi y CRS Guayaquil femenino. Dos instituciones muy diferentes entre sí y que responden a lógicas diferentes de funcionamiento. Ambos centros fueron visitados por las consultoras durante la primera visita a terreno.

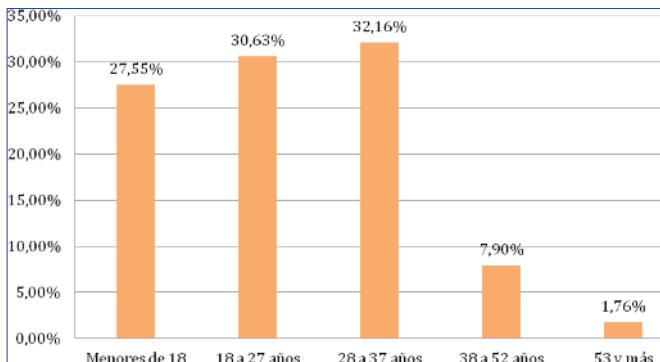
En primer lugar, el CRS Cotopaxi, como se ha mencionado anteriormente, se configura como una cárcel modelo, pensada para albergar a un número aproximado de 5.000 personas, alejada aproximadamente 2 horas de la ciudad de Quito, de reciente construcción, con amplias medidas de seguridad y presencia de la policía dentro y fuera de los módulos. Se organiza como un complejo carcelario autosuficiente, organizado en pabellones donde se distribuye la población penitenciaria y con escasas salidas fuera del pabellón. Conviven hombres y mujeres en el mismo centro penitenciario, si bien no hay apenas actividades mixtas y no hay niños/as.

En segundo lugar, el CRS de Guayaquil se sitúa en la ciudad de Guayaquil, en la costa Sur de Ecuador. Nos encontramos en una cárcel antigua, exclusiva de mujeres, en la que se observó la presencia de niños/as aunque no constan en las estadísticas oficiales, por lo que su cuidado y su alimentación –que es según mujeres– suficientemente adecuada, está garantizada por la voluntad de los y las profesionales del centro, y no por parte de las autoridades penitenciarias.

En tercer y último lugar, la Casa de Confianza de Chillogallo tiene una doble función: es un centro para mujeres embarazadas o con hijos/as y un centro para mujeres y hombres en situación de preliberados (régimen abierto). Como se ha indicado anteriormente, la falta de infraestructura y condiciones básicas para el traslado de los/as niños/as y las mujeres embarazadas a la cárcel de Cotopaxi motivó la reconfiguración de este centro, que hoy constituye el único ejemplo de este tipo en el sistema penitenciario ecuatoriano.

Gráfico 2. Población penitenciaria femenina por centro penitenciario, mayo 2015

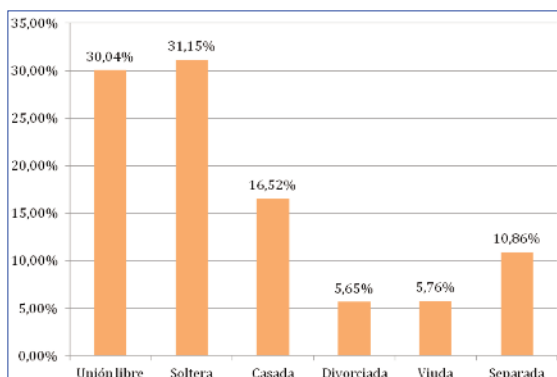
En cuanto a la edad, la población penitenciaria femenina en Ecuador es bastante joven y únicamente se identifica un porcentaje menor al 10% con una edad superior a los 38 años.

Gráfico 3. Mujeres presas en Ecuador, según la edad, 2008

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Penitenciario 2008. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Respecto al estado civil de las mujeres privadas de libertad en Ecuador, el gráfico 4 muestra que la mayoría se encuentran sin pareja (53,42%), siendo las solteras (31,15%) las más numerosas en este grupo, seguidas de las separadas (10,86%), las viudas (5,76%) y las divorciadas (5,65%). Dentro del grupo de las que tienen pareja destacan las que se encuentran en unión libre (30,04%), seguidas de las casadas (16,52%).

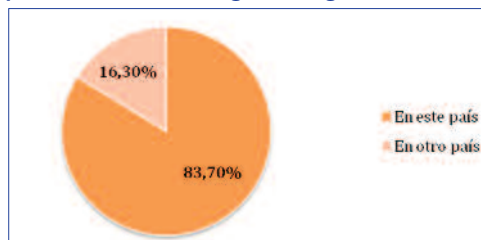
Gráfico 4. Mujeres en prisión en Ecuador, según su estado civil, 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Penitenciario 2008. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Según los datos del censo, el 16,30% del total de la población femenina en prisión había nacido en el extranjero. Ya se han mencionado anteriormente las consecuencias particulares que el encarcelamiento tiene para las personas que se encuentran fuera de sus países de origen, con lo que esta debe ser una variable clave cuando se desarrolla la defensa penal de este grupo de población. Será necesario, asimismo, abordar esta realidad desde una perspectiva interseccional, tratando de incorporar en el análisis todas aquellas variables que puedan coadyuvar con la nacionalidad y generar discriminaciones y vulneraciones de derechos básicos que deban ser atendidas (Ballesteros y Almeda, 2015).

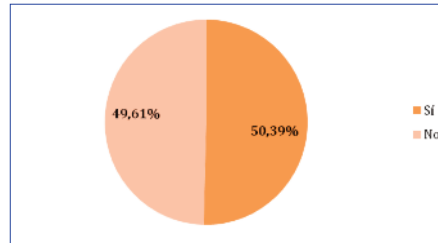
Gráfico 5. Mujeres en prisión en Ecuador, según su lugar de nacimiento, 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Penitenciario 2008. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Del conjunto de mujeres extranjeras privadas de libertad, alrededor del 50% han iniciado trámites de repatriación, mientras el otro 50% no los han iniciado. Respecto a este grupo, es necesario garantizar que disponen de la información suficiente sobre la posibilidad de pedir la repatriación y las condiciones y trámites necesarios, respetando siempre la voluntad de las mujeres privadas de libertad.

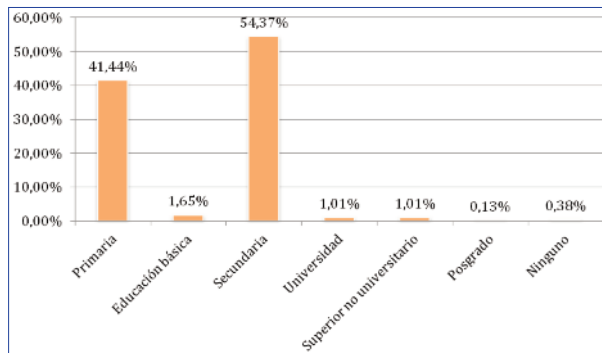
Gráfico 6. Mujeres extranjeras en prisión en función de si han iniciado o no trámites de repatriación, 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Penitenciario 2008. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Respecto al nivel de estudios, más de la mitad de la población femenina en prisión tiene estudios secundarios (54,37%), seguidas de las que poseen estudios primarios (41,44%).

Gráfico 7. Mujeres en prisión en Ecuador, según su nivel de instrucción, 2008

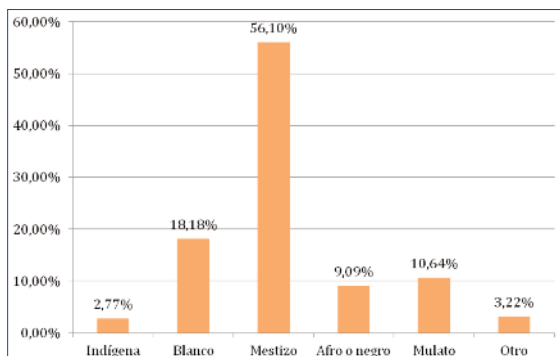


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Penitenciario 2008. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Respecto a la comunidad étnica de pertenencia, el 56,10% de las mujeres privadas de libertad en Ecuador se consideran mestizas, mientras el 18,18% se definen como blancas, el 10,65% como mulatas, el 9,09% como afro o negras y el 2,77% como indígenas. Las diferencias en el acceso e impartición de la justicia

y las cosmovisiones particulares de los diferentes grupos de acuerdo a su origen étnico o pertenencia pueden conllevar discriminaciones específicas que permanezcan invisibles e invisibilizadas. De nuevo, la articulación de diferentes ejes de discriminación sobre grupos minoritarios de población femenina penitenciaria esconde exclusiones y vulneraciones de derechos que todavía no han emergido ni están siendo atendidas adecuadamente por las instituciones.

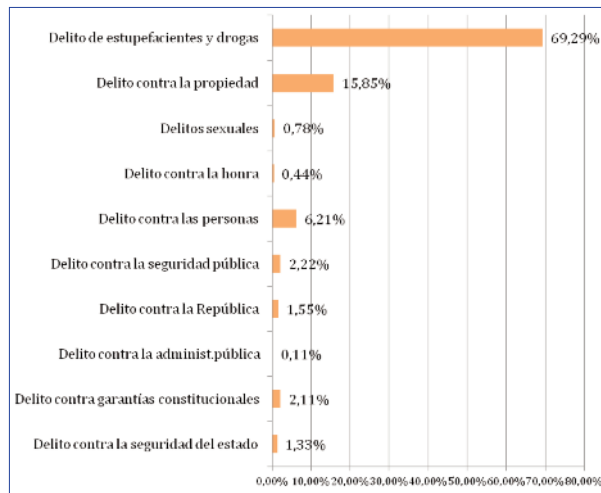
Gráfico 8. Mujeres en prisión en Ecuador, según su etnia, 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Penitenciario 2008. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

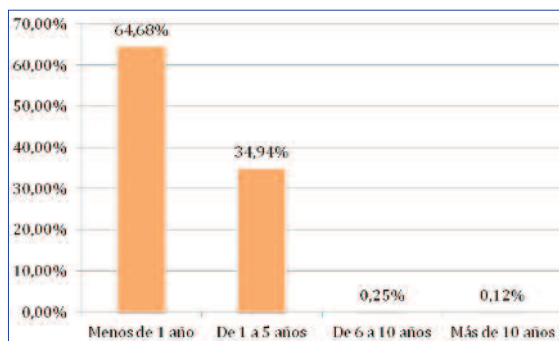
Como antes comentábamos, la inmensa mayoría de las mujeres privadas de libertad en Ecuador lo están por delitos contra la salud pública (69,29%), seguidas a muy larga distancia por los delitos contra la propiedad (15,85). Se trata de pequeñas expendedoras, vendedoras de drogas; de microemprendimientos, a veces incluso de redes familiares que han permanecido durante generaciones, en muchas de estas mujeres, como el único sustento de vida.

Estamos hablando de delitos que no son violentos y que normalmente no despiertan una fuerte alarma social y para los que deberían buscarse alternativas menos gravosas que el encarcelamiento, por las consecuencias que este tiene no solo sobre las personas individuales, sino también sobre sus entornos más cercanos. Asimismo, es necesario resaltar que los estudios ponen de manifiesto que son delitos muy claramente vinculados con situaciones de pobreza y de exclusión social.

Gráfico 9. Mujeres en prisión en Ecuador, según el tipo de delito, 2008

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Penitenciario 2008. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

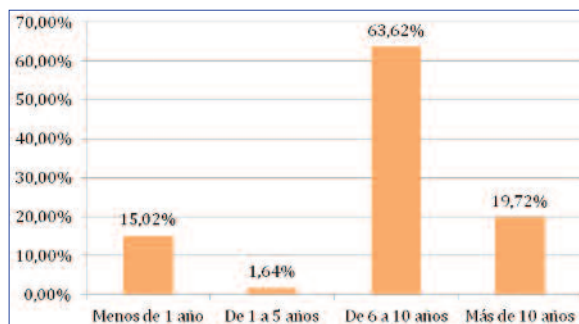
El uso de la prisión preventiva es bastante extensivo en el caso de las mujeres ecuatorianas y, dentro de los datos analizados, destaca que el 34,94% de la población penitenciaria ha estado entre 1 y 5 años sin sentencia lo que supone una cifra bastante significativa. El 64,68%, por el contrario, han estado menos de un año en prisión preventiva. De acuerdo a las normas internacionales y, teniendo en cuenta los fuertes impactos negativos que el encarcelamiento tiene sobre las mujeres, anteriormente mencionados, debe tratar de limitarse el uso de la prisión preventiva.

Gráfico 10. Mujeres en prisión en Ecuador, en función de los años sin sentencia, 2008

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Penitenciario 2008. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

En cuanto a la duración de las condenas, una proporción mayoritaria de las mujeres privadas de libertad, el 83,34%, tienen condenas de más de 6 años de duración, situándose el 63,62% entre 6 y 10 años mientras el 19,72% en más de 10 años. Nos encontramos, por tanto, ante condenas de larga duración frente a delitos de escasa peligrosidad social y que mayormente no tienen componentes de violencia asociada.

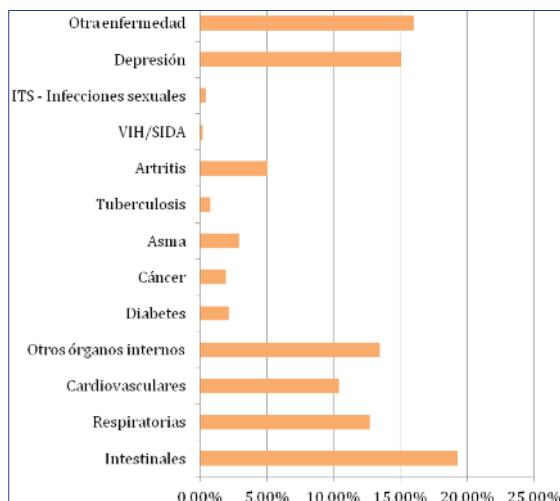
Gráfico 11. Mujeres en prisión en Ecuador, según años a los que fueron sentenciadas, 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Penitenciario 2008. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Las enfermedades más comunes sufridas por las mujeres en el contexto penitenciario son aquellas vinculadas con problemas intestinales (alrededor de un 20%), seguidos de problemas de depresión (15%).

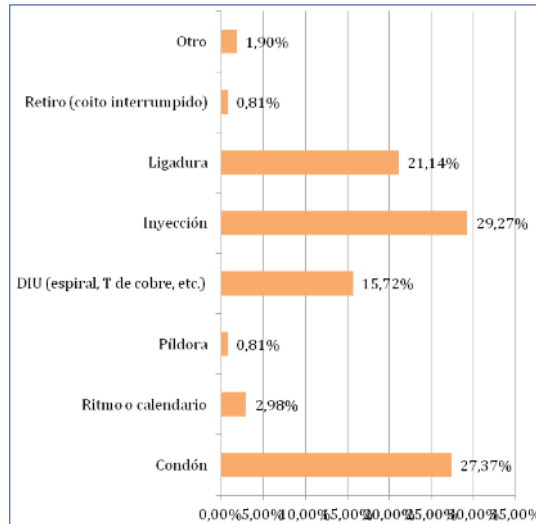
Gráfico 12. Mujeres en prisión en Ecuador, según tipo de enfermedad más grave sufrida en el centro, 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Penitenciario 2008. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Respecto a las relaciones sexuales y las medidas de protección, el 40,91% de las mujeres privadas de libertad afirma utilizar algún método anticonceptivo, siendo la inyección el más frecuente (29,27%), seguido del preservativo (27,37%), la ligadura de trompas (21,14%) y el DIU (15,72%).

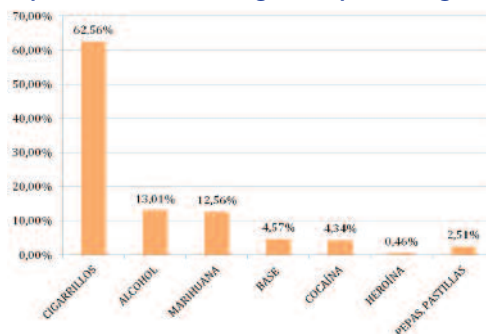
Gráfico 13. Mujeres en prisión en Ecuador, según el tipo de método anticonceptivo utilizado



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Penitenciario 2008. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

En relación al consumo de drogas, el 48,56% afirman consumir alguna droga, siendo los cigarrillos la droga más consumida (62,56%), seguida del alcohol (13,01%), ambas drogas “legalizadas”. Respecto a las drogas consideradas “ilegales”, la marihuana es la que tiene una mayor frecuencia de consumo (12,56%). Por tanto, se observa como el consumo de drogas consideradas ilegales es minoritario en el caso de la población femenina, aunque la droga está omnipresente en la prisión por constituirse el delito mayoritario.

Gráfico 14. Mujeres en prisión en Ecuador, según el tipo de droga consumida

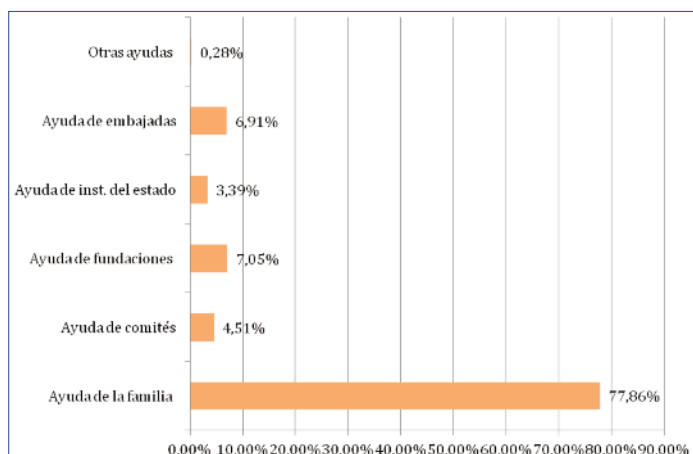


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Penitenciario 2008. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

En cuanto a las relaciones con el entorno, el 28,60% de las mujeres privadas de libertad afirman no recibir ayudas del exterior, cifra que representa una proporción significativa si tenemos en cuenta la dureza intrínseca a la experiencia del encarcelamiento.

En el grupo de mujeres que sí reciben ayuda, la mayoría lo hacen de sus familias 77,86%, seguido de fundaciones (7,05%) y embajadas (6,91%). Esta cifra vuelve a poner de relieve el impacto que el encarcelamiento tiene en las familias que son las sustentadoras primarias en el exterior de las mujeres encarceladas. Variables que se encuentran cada vez más presentes en la realidad penitenciaria ecuatoriana como son el alejamiento de las prisiones de los núcleos de población, las dificultades y gastos asociados a los desplazamientos, etc, hacen que esa carga sea todavía mayor.

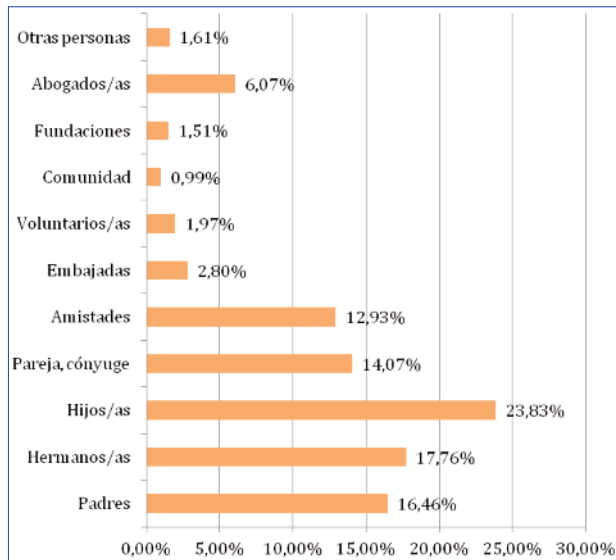
Gráfico 15. Mujeres en prisión en Ecuador que reciben ayuda, según tipo de ayuda, 2008



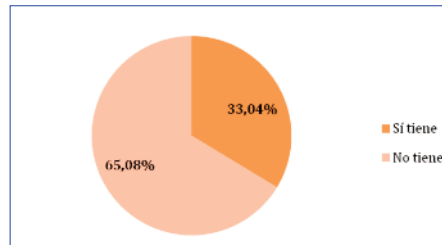
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Penitenciario 2008. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

En el apartado de las visitas, en primer lugar, vale resaltar que el 15,35% de mujeres privadas de libertad afirma no recibir visitas del exterior. De nuevo esto tiende a agravar la dureza del encarcelamiento y a incrementar el aislamiento de la realidad que de ello se deriva y cuyas consecuencias se observan, no solo durante el tiempo en prisión, sino también a la salida (Almeda, 2002, 2003).

Entre aquellas que reciben visitas, la mayor frecuencia de estas las protagonizan los hijos/as (23,83%), seguido de hermanos/as (17,76%) y padres (16,46%). Llama en este caso la atención que las visitas de pareja cónyuge ocupe el cuarto lugar (14,07%) en las visitas recibidas, muy cerca de las que realizan las amistades (12,93%).

Gráfico 16. Mujeres en prisión en Ecuador, según tipo de visita, 2008

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Penitenciario 2008. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

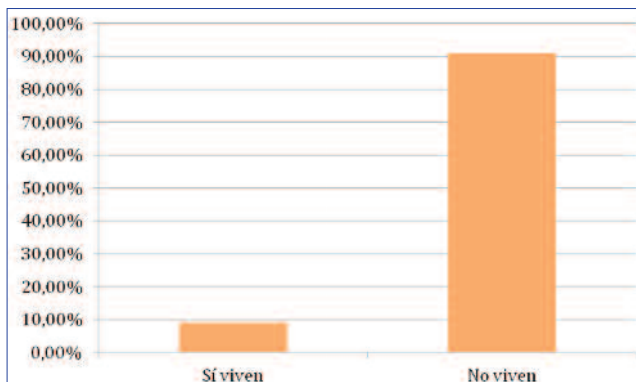
Gráfico 17. Mujeres en prisión en Ecuador en función de si tienen o no visitas íntimas

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Penitenciario 2008. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Respecto a la existencia de hijos/as, como ya afirmábamos en los párrafos introductorios de este apartado, el 93,9% de las mujeres privadas de libertad tienen hijos/as, lo que evidencia que la maternidad y su ejercicio, tanto dentro como fuera de prisión, constituye una realidad que debe ser cuidadosamente conocida, estudiada e incorporada en el abordaje del encarcelamiento femenino.

En línea con lo que también mencionábamos anteriormente, solo una minoría que no llega al 10% tiene sus hijos/as en prisión con ellas.

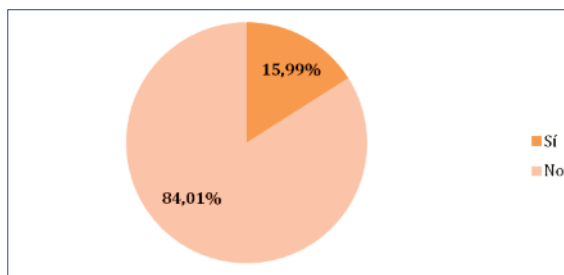
Gráfico 18. Mujeres que tienen hijos/as en prisión, en función de si viven o no con ellas, 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Penitenciario 2008. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

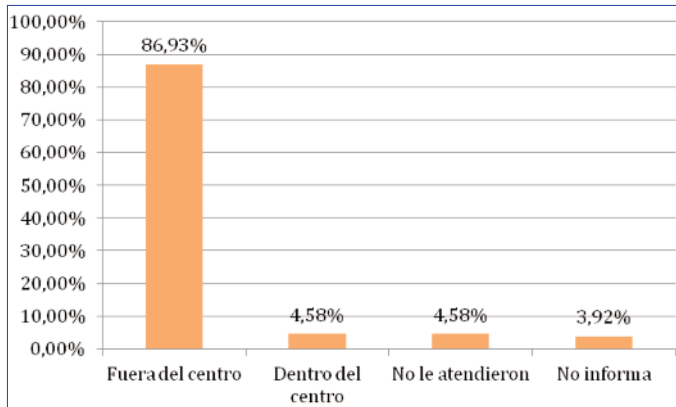
Respecto a la incidencia y atención a embarazos en los centros penitenciarios, el 15,99% de las mujeres han estado embarazadas en el centro penitenciario.

Gráfico 19. Mujeres en prisión en Ecuador en función de si han estado embarazadas en el centro, 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Penitenciario 2008. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

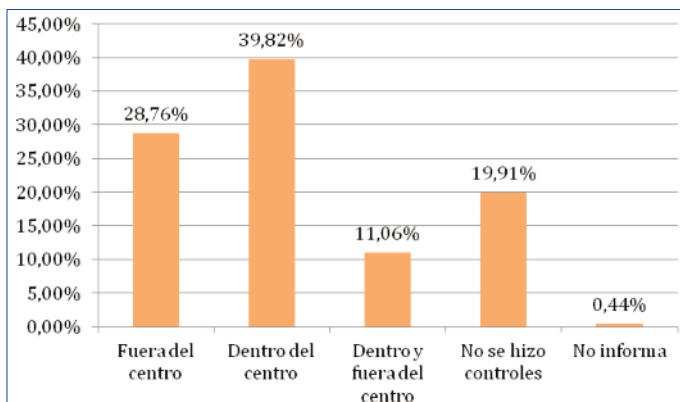
En la inmensa mayoría de los casos los partos fueron atendidos fuera del centro (86,93%), y solo un 4,58% lo fueron dentro del centro. Destaca que casi un 5% de las mujeres afirman no haber recibido atención durante el parto.

Gráfico 20. Mujeres en prisión en Ecuador en función de dónde atendieron su último parto

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Penitenciario 2008. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

En cuanto a los controles realizados durante el embarazo, la mayoría se realizaron dentro del centro (39,82%), mientras el 28,76% fueron controladas fuera del centro penitenciario. La convivencia de controles internos y externos se ha dado en el 11,06% de los casos. Destacan, en este grupo, aquellas que afirman no haber sido objeto de ningún control durante el embarazo (19,91%).

La atención a la salud ginecológica durante el embarazo y el parto se encuentra recogida en toda la normativa internacional y estatal sobre atención a mujeres privadas de libertad y debe ser garantizada en todos los casos.

Gráfico 21. Mujeres en prisión en Ecuador en función de dónde hicieron los controles del embarazo

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Penitenciario 2008. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

6. Derecho de defensa y asistencia especializada en género: medidas y áreas prioritarias

A lo largo del siguiente apartado se describirán un conjunto de áreas temáticas y recomendaciones específicas de actuación en la atención de mujeres privadas de libertad que se consideran de prioritaria atención para la defensa penal de las mujeres privadas de libertad y para una mejor protección de sus derechos.

A la vez, se ha incluido un conjunto de medidas de carácter más institucional y organizativo que pretende generar las condiciones materiales y estructurales para que el ejercicio de esta defensa pública con perspectiva de género se desarrolle adecuadamente y con las garantías suficientes. Muchos aspectos que se van a tratar se podrían también aplicar y extender a la población privada de libertad en general, por lo que son medidas de protección de los derechos de las personas privadas de libertad, si bien en este Protocolo la atención se focaliza especialmente en el caso de las mujeres, y por tanto se trata de incorporar la perspectiva de género y un enfoque interseccional en los servicios de defensa.

A la hora de la utilización del contenido de este apartado, por parte de los defensores y defensoras públicas, y de muchas de las ideas, medidas y recomendaciones que se presentan, es necesario tener presentes previamente dos grandes consideraciones:

a) Contextualización de la diversidad de casos y de la especificidad de cada caso en la aplicación de las medidas y recomendaciones. El ejercicio de la defensa pública de las mujeres privadas de libertad con perspectiva de género debe estar basado en un ejercicio de análisis de cada situación concreta en la que se tengan en cuenta las particularidades de cada caso. Esto es, el acercamiento a una realidad tan compleja como el encarcelamiento femenino atravesada por diferentes ejes de opresión: género, clase, etnia, nacionalidad, entre otros, así como por la presencia de circunstancias complementarias, como las diversas

modalidades familiares que se conforman, las redes familiares que las rodean, los temas de violencia de género, la mayor precariedad laboral, educativa, etc. Esto exige por parte de la defensa pública un ejercicio de comprensión de la diversidad existente, y de las especificidades de cada caso, que vaya mucho más allá de las meras condiciones penales y penitenciarias de los casos a los que se enfrentan.

b) Diferencias en la organización y estructura del sistema penitenciario y del contexto territorial donde se ubique el centro. Otro elemento que será necesario tener en cuenta en cada caso serán las especificidades de cada centro penitenciario en el que la mujer privada de libertad se encuentra. Como ya se ha resaltado anteriormente, la vivencia del encarcelamiento en un Centro Regional de alta seguridad, en el que conviven hombres y mujeres, dista enormemente de la que se produce en un centro mediano mixto con supuestos menores niveles de vigilancia y seguridad tecnológica –pero más control cotidiano–, en uno exclusivamente de mujeres o en aquellos escasos centros que están únicamente orientados al cumplimiento de condenas de mujeres con hijos e hijas y mujeres embarazadas. Asimismo, las características concretas de cada uno de los territorios o regiones ecuatorianas en donde se ubique el centro penitenciario, como pueden ser, entre otros, los ubicados en la Sierra, la Costa o la Amazonia determina la presencia de diferencias significativas, por las propias condiciones y evolución socio-histórica del sistema penitenciario en cada una de estas áreas geográficas. Todo ello debe ser también tomado en consideración en el ejercicio de la defensa de las mujeres privadas de libertad.

En la estructura del apartado, se han distinguido dos grandes partes que están íntimamente relacionadas. En la primera parte se incluyen un conjunto de medidas más generales, que se consideran como parte de un compromiso institucional en incorporar la perspectiva de género en la estrategia de defensa pública de las mujeres privadas de libertad. Estos son una serie de prerequisites o condiciones necesarias para que el equipo de defensores y defensoras públicos pueda desarrollar su labor de defensa con perspectiva de género con unas mínimas garantías, y con apoyo y coordinación institucional de su trabajo. Pretenden representar un primer paso en la toma de conciencia institucional en la atención a los grupos de población en condiciones de especial vulnerabilidad. Asimismo, aspiran a ser una recomendación general a las instituciones públicas que trabajan con mujeres. Ahora bien, no suponen el final del camino. Muy al contrario, muchas de las acciones y prácticas propuestas deberán ser revisadas periódicamente y actualizadas en el marco del trabajo de la Defensoría y de los defensores y defensoras públicas con el fin de ir incorporando nuevas realidades, reflexiones y retos para lograr garantizar el acceso a la defensa de toda la población. Son los mismos defensores y defensoras que deben

ir poniendo al día sus enfoques y formas de trabajo en función de las realidades que se van encontrando. Esto en la medida en que son ellos y ellas los que están en la labor cotidiana de defensa penal de las mujeres privadas de libertad y los que más conocen en terreno las circunstancias personales, colectivas, organizativas y de implementación posible de las estrategias y recomendaciones que este protocolo propone. En definitiva, son puntos de partida que se articulan a la voluntad política firme y afán de continuidad de las acciones en defensa de los derechos de las personas privadas de libertad en general.

La segunda parte está más orientada a los defensores y defensoras que se relacionan diariamente con las mujeres privadas de libertad y busca ofrecerles claves para la contextualización y análisis de los casos, tomando en cuenta las particularidades de las mujeres, y vincularlas con determinadas estrategias jurídicas para mejorar la práctica de la defensa penal. Esta parte, no obstante, debe verse supervisada por la institución en un ejercicio de acompañamiento que soporte, apoye y alimente el trabajo de los propios defensores y defensoras, coordinando acciones y generando herramientas y estrategias novedosas que den respuestas adecuadas a las nuevas realidades emergentes que seguro constituirán retos para las Defensorías Públicas en los próximos años. Se han señalado temáticas que se consideran claves para comprender la situación específica de las mujeres privadas de libertad, si bien no pretende abarcar todas ellas, debido a que será necesaria una investigación a fondo del tema, pero sí de las que se piensan centrales para una defensa penal con perspectiva de género.

Cada parte comienza por una breve introducción sobre la temática en cuestión, en muchos casos, a modo de un primer diagnóstico de la situación actual en Ecuador, incluyendo a continuación algunas posibles acciones y recomendaciones a realizar por parte de las Defensorías Públicas Provinciales, responsables del patrocinio en ejecución penal.

Por último, es necesario indicar que las acciones y recomendaciones aquí recogidas deben enmarcarse necesariamente en el Manual Regional Las Reglas de Bangkok en clave de Defensa Pública en la que se establecen recomendaciones concretas y buenas prácticas para ser incorporadas al trabajo de los defensores a partir de la búsqueda de una implementación de las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok) de diciembre de 2010. Por tanto, ambos documentos, las Reglas de Bangkok, aprobadas por la ONU y el Manual Regional en base a ellas, deben ser entendidos de forma complementaria, y el Protocolo de Ecuador aquí presentado pretende identificar aquellos aspectos que se consideran prioritarios y relacionados con un análisis del con-

texto actual del país. Se observará, por tanto, que respecto a determinados puntos las consideraciones particulares recogidas para el caso de Ecuador llevan a reforzar algunas cuestiones recogidas en el Manual Regional para América Latina.

6.1. Medidas generales dirigidas a la Defensoría Pública: Condiciones y contextos de trabajo de las y los defensoras/es públicos

1. Acceso a la información sobre la situación de las mujeres privadas de libertad y sobre los centros de reclusión femeninos.
2. Estabilidad y continuidad en el puesto de trabajo de las defensoras y los defensores públicos.
3. Número adecuado y suficiente de defensores/as públicos/as en los distintos centros de privación de libertad y horarios permanentes.
4. Creación de la Unidad específica de coordinación de defensores/as que trabajan en los centros de privación de libertad femenina.
5. Organización de los procesos de la defensa penal en la Defensoría Pública.
6. Formación y capacitación de los/as defensores/as públicos/as que trabajan en centros de mujeres, para una defensa penal desde una perspectiva de género.

1. Acceso a la información sobre la situación de las mujeres privadas de libertad y sobre los centros de reclusión femeninos

La contextualización y análisis que requiere la defensa penal de las mujeres privadas de libertad exige, además de conocer de forma individual las circunstancias particulares de cada caso, una visión más global del conjunto de población penitenciaria. Ello con el fin de ir identificando a nivel agregado nuevas realidades y problemáticas que deban ser objeto de atención, tanto desde el punto de vista individual como también para la puesta en marcha de estrategias de defensa conjunta de este colectivo de mujeres.

Para una buena defensa penal de las mujeres privadas de libertad, la Defensoría Pública debe tener acceso a las diversas estadísticas que existen sobre las mujeres privadas de libertad, su distribución en los distintos centros y sus principales características sociales, penales y penitenciarias. En el caso de que no sea posible obtener fácilmente esta información, es necesario el apoyo y acompañamiento de la institución de la Defensoría Pública para llevar a cabo un ejercicio de demanda institucional de los datos a las respectivas cárceles y/o al propio Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, que según las mismas autoridades del Ministerio, dispone de un sistema informático que recoge datos actualizados de la población penitenciaria en Ecuador. Pero no ha sido posible conseguirlo para este trabajo, pese a haber hecho distintas peticiones.

Hay algunos datos imprescindibles que deberían estar al alcance de defensoras y defensores, tales como: los datos sobre número absoluto de las mujeres en cada centro y, en su caso, de los y las menores que con ellas conviven; datos sobre las condenas, delitos y situación procesal de cada una de las mujeres internadas; datos sobre su situación familiar y convivencial: existencia o no de un vínculo de pareja, número de hijos/as, su edad, su ubicación (con quién viven y dónde) y datos sobre su familia de origen y sus redes familiares, entre otros.

2. Estabilidad y continuidad en el puesto de trabajo de las defensoras y los defensores públicos

En las entrevistas mantenidas durante el trabajo de campo, se ha puesto de manifiesto la falta de estabilidad y continuidad en los empleos de la Defensoría Pública en las cárceles de mujeres en el periodo más reciente, lo que ha traducido en desplazamientos de profesionales de centros femeninos a otros masculinos o cambios en el perfil de las personas atendidas por cada uno de los defensores y defensoras. Con el fin de garantizar una atención especializada a las mujeres privadas de libertad en la que se incorporen los conocimientos y estrategias claras para la incorporación de un enfoque de género, se deberá asegurar una estabilidad y continuidad de los equipos que garantice la consolidación de herramientas analíticas y conceptuales sobre la materia, así como el aprovechamiento de la experiencia adquirida en el trabajo cotidiano con este grupo de población.

3. Número adecuado y suficiente de defensores/as públicos/as en los distintos centros y horarios permanentes

A lo largo de las visitas a terreno, se ha detectado una presencia limitada de profesionales para la atención a las mujeres privadas de libertad, por ejemplo, en el caso de la cárcel de Guayaquil donde todo el conjunto de las mujeres, más de 400, son atendidas por un único defensor. Antes mencionábamos la multiplicidad de variables que afectan a la realidad de las mujeres privadas de libertad que exceden los temas estrictamente penales, circunstancias que deben ser tenidas en consideración a la hora de diseñar la composición y número de los equipos de profesionales en cada centro penitenciario.

En paralelo, además de las horas de atención directa que, según la información recopilada durante las visitas de campo, se realiza en horario de 9 de la mañana a 5 de la tarde, los defensores y las defensoras tienen que acudir a las audiencias que, frecuentemente, tienen lugar diariamente. Durante ese tiempo no se está dando atención directa a las mujeres privadas de libertad con lo que el número

de horas que estas tienen acceso al defensor/a acaba reduciéndose significativamente.

Por último, las condiciones materiales de ejercicio de la defensa penal dentro de los centros penitenciarios en lo que se refiere al acceso informático a las bases de datos necesarias para extraer la información clave para su trabajo de información, asesoramiento y análisis de las mujeres, por ejemplo, no siempre son las más adecuadas y suficientes. Ello supone una pérdida de tiempo y limita enormemente la eficacia y eficiencia del trabajo realizado por los equipos de defensores y defensoras. Por otro lado, en los despachos que tienen los y las defensoras dentro de las cárceles debe haber una mínima infraestructura, con estanterías, archivos, ficheros, ordenador, agenda de citas, y lo que se considere necesario para poder realizar un trabajo de manera adecuada.

En primer lugar, será necesario consolidar el número de defensores y defensoras en cada centro penitenciario, dadas las exigencias que requiere la defensa penal en el caso de las mujeres y, en segundo lugar, garantizar una atención directa durante toda la jornada laboral en el centro penitenciario, de forma que la asistencia a audiencias fuera del centro no suponga que las mujeres vean limitado su acceso a las defensoras y los defensores públicos. Por último, deben contar los espacios de trabajo con las condiciones materiales para el desempeño diario, de tal forma que tenga acceso a todas las herramientas necesarias para desarrollar su trabajo con garantías.

4. Creación de la Unidad específica de coordinación de defensores/as que trabajan en los centros de privación de libertad femenina

El número total de mujeres en los centros penitenciarios de Ecuador, mucho menor que en el caso de los hombres, junto a la dispersión que se da en ocasiones, genera un cierto aislamiento de los defensores y defensoras que atienden a este grupo de población penitenciaria, por cuanto no disponen de otros profesionales orientados a una población similar con los que compartir estrategias, conocimientos y prácticas. Para garantizar la generación de una estructura sólida que ejerza una defensa con perspectiva de género de las mujeres privadas de libertad se recomienda la creación de una unidad especializada en temas de género y mujeres privadas de libertad en el seno de la Defensoría Pública. Estará formada por el conjunto de defensoras y defensores que trabajen en centros penitenciarios femeninos atendiendo a este grupo de población y podría estar coordinado por la Asesora de género del Defensor Público general. Esta unidad deberá articular todas las medidas contempladas en el presente protocolo, potenciar la especialización de las defensoras y los defensores, el intercambio de aprendizajes y buenas prácticas, así como la formación de los y

las profesionales en la materia. En paralelo, debe tratar de generarse herramientas de información que permitan obtener datos sobre la evolución de las condiciones de reclusión en el caso de las mujeres con el fin de desarrollar estrategias conjuntas. Las reuniones de esta unidad podrían tener una periodicidad trimestral.

Finalmente, esta Unidad debería trabajar para promover acciones legislativas para la incorporación de las Reglas de Bangkok o similares, para el tratamiento de las mujeres privadas de libertad en la legislación ecuatoriana. Asimismo, trabajará para la incorporación de las mismas en los programas de cursos de formación, capacitaciones de la Defensoría Pública, escuelas judiciales y seminarios específicos.

5. Organización de procesos de la defensa penal en la Defensoría Pública

La labor de defensa de las personas privadas de libertad en el marco de la Defensoría Pública de Ecuador se encuentra fragmentada en diferentes procesos: 1) Flagrancia, 2) Investigación, 3) Tribunales/juicio, 4) Impugnación, si lo amerita, y 5) Defensa Penal. Habitualmente hay tres defensores distintos para las cuatro primeras etapas (las fases 3 y 4 normalmente las realiza un mismo defensor/a) y un único defensor/a para la última y quinta etapa. Esta distribución *a priori* parece dificultar una adecuada coordinación y seguimiento de los casos por lo que exige mucho tiempo de traslado de información entre unas defensoras/es y otros, en el caso de que haya capacidad para un ejercicio efectivo de esta transmisión de información. Por ello, se recomienda a la Defensoría Pública una revisión de la organización de la Defensa valorando adecuadamente si la fragmentación del ejercicio en los procesos resulta eficaz en el caso de las mujeres o si, por el contrario, una mejor defensa requeriría de un único defensor o defensora que llevase el caso de principio a fin.

6. Formación y capacitación de los/as defensores/as públicos/as que trabajan en centros de mujeres, para una defensa penal desde una perspectiva de género

Además del conocimiento de la realidad particular de las mujeres privadas de libertad en el sistema penitenciario ecuatoriano, el ejercicio de una defensa penal con perspectiva de género implica un conocimiento de determinados conceptos y variables fundamentales que permitan a las defensoras y los defensores obtener una comprensión en profundidad de la organización de las sociedades sobre la base de un sistema heteropatriarcal y discriminatorio. La socialización diferencial de género determina diferentes atribuciones, posiciones y posibilidades para mujeres y hombres y condiciona la presencia de unas

y otras en el mundo contemporáneo. Esta comprensión será la base primera para el ejercicio de una buena defensa penal con perspectiva de género.

En un segundo paso, será necesario profundizar en otros aspectos que rodean a la realidad de las mujeres en el contexto penitenciario y que afectan a su vivencia del mismo, debido a la existencia de discriminaciones y exclusiones en el acceso a determinados servicios y derechos básicos.

Por tanto, deberá ser parte constitutiva del trabajo defensorial, la organización de talleres formativos en los que se coordinen los defensores/as públicos que trabajan en los centros femeninos, con expertas en políticas públicas desde una perspectiva de género, especialmente en coordinación también con académicas e investigadores que desde las universidades llevan trabajando desde hace años en este ámbito de investigación y pueden aportar sus experiencias y reflexiones. Además se deberá invitar a dichos talleres formativos a las entidades sociales de derechos humanos que trabajan en estos temas y a los comités de familiares de personas privadas de libertad que tienen también otras experiencias, vivencias y demandas que pueden ayudar a una mejor defensa penal de las mujeres encarceladas.

El objetivo sería desarrollar un programa/taller de formación y capacitación progresivo, que cuente con los diferentes participantes mencionados y que a partir de una aproximación más genérica y básica vaya concretándose hacia una mayor especialización y amplitud en los temas tratados. La complejidad del conjunto de temas que abarca la vida penitenciaria: salud, sexualidad y relaciones afectivas, maternidad, empleo, etc. exige una abordaje que no se quede en lo superficial y más evidente, sino que ofrezca las diferentes aristas de realidades complejas, con el fin de no caer en la reproducción de roles y prejuicios sexistas contra los que se quiere luchar. Por ello, es relevante contar con la implicación de distintas voces y opiniones de la situación de las mujeres privadas de libertad que desde diferentes posiciones teóricas, personales e ideológicas puedan dar cuenta de la complejidad del fenómeno.

El programa/taller deberá incorporar en su contenido una referencia específica a las *Reglas de Bangkok* y otras normativas similares que tienen como punto focal la situación de las mujeres privadas de libertad.

En paralelo, como producto de este proceso de formación y, a la larga, como herramienta que pueda servir de base para sucesivos procesos formativos y de capacitación, se deberá procurar la difusión entre la propia población penitenciaria, de un manual práctico de defensa para las mujeres privadas de libertad en Ecuador en el que, aparte de mostrar las herramientas jurídicas clave para

que puedan asegurar una defensa penal adecuada, también incluya el conjunto de recursos sociales, de entidades de apoyo de toda índole, direcciones de interés, entre otros servicios públicos y privados disponibles, que puedan tener las mujeres durante el cumplimiento de su condena y también una vez que salgan en libertad.

6.2. Áreas temáticas prioritarias para los equipos de defensoras y defensores públicos que desarrollan su actividad en los distintos centros penitenciarios de mujeres

1. Asistencia jurídica: estrategias para una mejor defensa penal de las mujeres privadas de libertad.
2. Condiciones mínimas de subsistencia y bienestar.
3. Asistencia sanitaria y psicológica.
4. El trabajo y la educación en el contexto penitenciario.
5. Violencia de género y abusos.
6. Relaciones afectivas y vínculos familiares.
7. Particularidades de las comunidades indígenas/pueblos originarios.
8. Particularidades de las mujeres extranjeras privadas de libertad.
9. Atención a otros grupos con especificidades: población usuaria de drogas, con capacidades especiales/diversidad funcional y con problemáticas de salud mental.
10. Promoción conjunta de medidas alternativas a la privación de libertad como política criminal de Estado.

1. Asistencia jurídica: estrategias para una mejor defensa penal de las mujeres privadas de libertad

- a) Revisión de sentencias teniendo en cuenta la desigualdad de género.
- b) Información adecuada de los defensores a las mujeres privadas de libertad sobre su situación procesal/penal y organización de reuniones grupales con las mujeres para recabar información sobre el cumplimiento de sus derechos.
- c) Herramientas para la interacción interpersonal durante las entrevistas.
- d) Cumplimiento plan de vida individualizado de la persona privada de libertad.
- e) Clasificación penitenciaria.
- f) Beneficios penitenciarios.
- g) Sanciones disciplinarias a las mujeres privadas de libertad.
- h) Traslados.
- i) Principio de favorabilidad.
- j) Participación en las audiencias.
- k) Coordinación de las/los defensores/as públicos/as con otros actores jurídicos e instituciones y entidades relacionadas.
- l) Régimen abierto y prelibertades.

- m) Gestión ante los Jueces de Garantías Penitenciarias.
- n) Juicios abreviados.
- ñ) Litigios estratégicos y *habeas corpus*.
- o) Proceso de Veeduría.

a) Revisión de sentencias teniendo en cuenta la desigualdad de género.

Muy frecuentemente durante el proceso penal ninguno de los operadores de justicia –ni jueces, ni defensoras/es, ni fiscales– han tenido en cuenta las circunstancias que rodean los delitos protagonizados por mujeres, generando sentencias discriminatorias y profundamente gravosas para las mujeres, que se traducen en condenas muy largas. Con el fin de tratar de mejorar esta situación, los defensores y defensoras públicas deben llevar a cabo un análisis permanente de aquellos casos de mujeres sentenciadas a más de tres años de pena privativa de libertad, con un estudio individualizado de las circunstancias que han rodeado al caso, y del contexto personal y social que antes y ahora rodea a las mujeres, con el fin de garantizar el ejercicio del derecho a una defensa y asistencia jurídica sensibles al género. Pero este tema es particularmente prioritario para aquellos defensores y defensoras que patrocinan durante el juicio, período relativamente rápido en el cual se define el futuro de las mujeres privadas de libertad.

b) Información adecuada de los defensores a las mujeres privadas de libertad sobre su situación procesal/penal y organización de reuniones grupales con las mujeres para recabar información sobre el cumplimiento de sus derechos.

Desde una visión amplia del derecho penal, el ejercicio del derecho no debe reducirse a la gestión de la documentación para resolver los trámites jurídicos durante el cumplimiento de la condena, sino que debe de ir más allá. Esto se traduciría en un mayor y mejor seguimiento de los factores y elementos que pueden estar afectando a las condiciones de cumplimiento de las mujeres desde una perspectiva individual. Para ello, es clave brindar a estas mujeres, primero, la información completa y necesaria sobre su situación penal y los procesos en marcha, sobre las opciones de que disponen y sobre los recursos que pueden utilizar para su defensa y para garantizar el ejercicio pleno de los derechos que las asisten.

Pero en paralelo, el ejercicio de la defensa penal dentro de los centros penitenciarios tiene también una vertiente más colectiva, que no se reduce al caso individual sino que trata de ampliar el foco de análisis de las circunstancias y los procesos de tal forma que se tenga un impacto mayor y se logren resultados que trasciendan el ejercicio individual de determinados derechos.

Para ello, los defensores y defensoras públicos llevarán a cabo periódicamente reuniones con grupos de las propias mujeres privadas de libertad –como ya se hace en algunos centros del país– con el fin de generar espacios de conocimiento y de mutuo aprendizaje, que son de importancia para identificar si se están garantizando los derechos que la normativa establece, en cuanto a alimentación, visitas, cacheos, trabajo, actividades, economato, educación, higiene, etc. A partir de esta información, se deberán activar los procesos administrativos que sean necesarios (cartas al director o a la entidad correspondiente con la petición exacta) o, de ser el caso, judicializar los pedidos ante los jueces de garantías penitenciarias, para que se cumplan los derechos de las mujeres privadas de libertad.

c) Herramientas para la interacción interpersonal durante las entrevistas.

Los momentos de relación directa de los defensores y defensoras públicas con las mujeres privadas de libertad resultan claves para la creación de un marco de confianza entre ambos que contribuya a que las mujeres puedan hablar libremente y facilitar todos los datos necesarios para su mejor defensa penal. De vital importancia resulta, por ejemplo, la primera entrevista, en esta se realiza el primer contacto entre el/la defensor/a y la mujer privada de libertad y sienta las bases de la relación futura entre ambos. Por ello, los/as defensores/as públicos/as deben estar dotados de un conjunto de herramientas de interacción interpersonales, como la empatía, que garanticen la generación de un contexto de confianza con el defensor o defensora, de tal forma que se convierta en una persona de referencia para su asesoramiento y defensa en el ámbito penal y penitenciario. La primera entrevista debe ser considerada como el punto definitivo para que la usuaria se quede o no con nuestros servicios.

d) Cumplimiento del Plan de vida individualizado de la persona privada de libertad.

El nuevo modelo de gestión penitenciaria aprobado en 2013, así como el Código Integral Penal de agosto de 2014, establecen el Plan de vida individual como la herramienta básica para la rehabilitación social de las personas privadas de libertad. Este documento, cuya elaboración corresponde a la administración penitenciaria, así como su evaluación cada 6 meses, debe incluir toda la información vinculada con las actividades: formativas, laborales, educativas, etc. que vaya desarrollando la persona interna y que pueda servir, en un momento posterior, para solicitar los beneficios penitenciarios. Les corresponde a los defensores y defensoras públicas revisar esa documentación y cerciorarse de que se encuentra completa, pues de ello dependerá la obtención de beneficios penitenciarios a favor de nuestras usuarias.

En caso de no contar con dichos planes de vida, se deberá reclamar ante la autoridad administrativa y/o judicial, según sea el caso, su elaboración así como la evaluación semestral prevista en el mismo y toda información vinculada con la ejecución de la pena de las mujeres internas, con el fin de poder elaborar adecuadamente los recursos para la obtención de los beneficios penitenciarios.

e) Clasificación penitenciaria.

A diferencia de las cárceles de hombres, en las de mujeres no hay separación ni clasificación entre los distintos grupos de mujeres privadas de libertad, y en general están todas mezcladas, incluso entre procesadas y sentenciadas. Tampoco se clasifican por etapas de mínima, mediana y máxima seguridad. Todo ello implica conflictos relacionales mayores por la convivencia de perfiles de muy diferente tipo y dificulta la asistencia jurídica. Asimismo, el trabajo de los equipos técnicos de cada centro también experimenta una mayor complejidad al tener que gestionar una diversidad de perfiles y problemáticas en un mismo espacio, lo que no se da cuando, por el contrario, la organización y distribución de la población penitenciaria goza de una mayor homogeneidad.

Por otro lado, el COIP, en su artículo 682, recoge la separación de la población penitenciaria y el documento del modelo de gestión penitenciaria de 2013 incluye un protocolo de clasificación penitenciaria que está en la base del sistema progresivo y que está vinculado también con el Plan de vida y la evaluación semestral de la que hemos hablando anteriormente. Como en otros sistemas penitenciarios, en ocasiones, el escaso volumen de población penitenciaria femenina sirve de justificación para que este principio no se aplique y, en consecuencia, los itinerarios más directos para la obtención de beneficios, sobre la base de la aplicación del sistema progresivo, finalmente no se den adecuadamente. Por tanto, será labor de los equipos de defensores y defensoras en los centros penitenciarios con presencia de mujeres, solicitar de la administración penitenciaria una certificación por escrito de su ubicación, de tal forma que se garantice una solicitud adecuada de beneficios penitenciarios en el menor tiempo posible.

f) Beneficios penitenciarios.

El Ministerio de Justicia, y concretamente su Comisión técnica, en base al informe que el Departamento de diagnóstico de cada centro realiza de cada persona privada de libertad, debe dar una explicación motivada de la calificación que hacen de los beneficios penitenciarios y debe hacerlo en un término de tiempo razonable que no puede exceder a los tres meses. Estos expedientes o

carpetas no deben demorarse y deben valorar las actividades que las personas privadas de libertad realizan en los centros.

Por tanto, los equipos de defensores y defensoras públicas, deberán hacer un especial seguimiento de la emisión de estos informes, en las condiciones previstas, y exigiendo que se dé cumplimiento a la normativa en lo relativo a la motivación de las decisiones tomadas por la Comisión técnica y a los plazos razonables.

g) Sanciones disciplinarias a las mujeres privadas de libertad.

Las sanciones disciplinarias son decididas en juntas de tratamiento en la que se dirime la naturaleza y características de las mismas de acuerdo con la normativa vigente. Es obligación de los defensores y las defensoras públicas asistir a estas juntas de tratamiento que, en principio, no tendrían validez sin la presencia de estos. Por tanto, y con el fin de garantizar que las sanciones sean equilibradas y no contrarias a lo que establece la legislación, los defensores y defensoras deben hacer un seguimiento cercano y pormenorizado de las mismas, con el tiempo suficiente de análisis, para garantizar los derechos de las mujeres privadas de libertad.

Es importante consolidar buenas prácticas registradas en algunos centros de privación de libertad de mujeres, en los cuales se privilegia la mediación y la corresponsabilidad para resolver conflictos menores a través de actividades lúdicas, comunitarias, terapias grupales, u otros, procurando que la sanción disciplinaria se articule a una lógica de convivencia no punitiva. Asimismo, y siguiendo lo indicado en el *Manual Regional sobre las Reglas de Bangkok* anteriormente citado, “los/las defensores/as públicos/as verificarán que no se impongan a sus defendidas medidas de aislamiento solitario y de prohibición del contacto con las familias, especialmente con sus hijos/as menores de edad. Particular atención deberán prestar cuando se trate de mujeres embarazadas, madres lactantes y mujeres con bebés, así como mujeres con necesidades de salud mental, con antecedentes de autolesiones e intentos de suicidio. Para el caso en que constaten la imposición de estas medidas instarán, ante las autoridades competentes, las acciones pertinentes para conseguir la inmediata revocación de las mismas y su abolición definitiva.”

h) Traslados.

Puesto que es bastante común que los traslados a otros centros penitenciarios se realicen de manera repentina y sin que se ofrezca una adecuada argumentación sobre los motivos de los mismos, lo cual provoca enormes dificultades

para el trabajo de la defensa pública, los defensores y las defensoras públicas requerirán la información oportuna de dichos traslados, con sus motivaciones que justifiquen los mismos. Caso contrario y particularmente en aquellas situaciones en que las privadas de libertad sean alejadas de sus familias y/o de sus niñas y niños, deberán judicializar dichos traslados ante los jueces de garantías penitenciarias.

i) Principio de favorabilidad.

Tras la aprobación y entrada en vigor del COIP el 10 de agosto de 2014, se aplica el principio de favorabilidad que se traduce en que a aquellas personas que han delinquido antes de esa fecha se les aplicará el código penal más ventajoso para su condena. El COIP contempla rebajas significativas en el caso de los delitos vinculados con drogas, delitos que representan alrededor de un 80% de las mujeres privadas de libertad en Ecuador. Ahora bien, según las fuentes consultadas, este proceso de aplicación del principio de favorabilidad no se está realizando de forma automática, esto es, recalculando las penas por parte de la propia administración de justicia, sino que deben ser litigados caso por caso por los/as defensores/as de las personas privadas de libertad. En el momento actual, la Defensoría Pública está patrocinando un 80% de los casos, mientras el 20% restante está en manos de abogadas/os privados. Por tanto, los defensores y defensoras públicas darán prioridad a la revisión pormenorizada de los delitos en materia de drogas cometidos por mujeres, priorizando aquellos casos en los que existan determinadas variables como la existencia de hijos/as menores en el exterior que dependan principalmente de la mujer privada de libertad u otras circunstancias que agravan las condiciones de cumplimiento de la condena.

j) Participación en las audiencias.

Las personas privadas de libertad tienen el derecho a ser trasladadas a las audiencias para que puedan defenderse ellas mismas junto a sus defensores/as o abogados/as particulares. Pero no siempre se les da traslado para esta finalidad y no pueden acudir a ellas. En algunos casos se utilizan las videoconferencias por internet para hacer las audiencias online, pero no siempre se pueden llevar a cabo en las mejores condiciones y finalizarse adecuadamente. Los defensores y las defensoras públicas procurarán por todos los medios legales la presencia física de las mujeres privadas de libertad en las audiencias, de modo que se garanticen sus derechos constitucionales.

k) Coordinación de las/los defensores/as públicos/as con otros actores jurídicos e instituciones y entidades relacionadas.

La intervención en la realidad carcelaria requiere de la actuación coordinada de diferentes actores implicados en el entramado penal y penitenciario, porque la atención a las mujeres en contextos de encierro incluye un abordaje integral con la intervención de múltiples instituciones. Es importante que en torno a cada centro carcelario se construya una agenda de trabajo común que contemple la situación de las cárceles de mujeres desde diferentes estrategias, frentes, miradas y perspectivas que conjuntamente permitan proteger los derechos de las mujeres privadas de libertad y sus familiares.

Por ello, los defensores y las defensoras públicas deben establecer mecanismos de coordinación estable y continuo con: a) la administración de los centros y sus equipos específicos: guías, departamento jurídico, departamento de diagnóstico, etc; b) los equipos correspondientes de las otras instituciones públicas involucradas y relacionadas con la situación de las mujeres privadas de libertad: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Ministerio de la Salud, Ministerio de Cultura, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Desarrollo social, Ministerio de Inclusión Económica y Social, el cual se ocupa del tema de los/as hijos/as de las personas privadas de libertad; c) el Defensor del Pueblo, como garante de los derechos de la ciudadanía y para apoyarse en sus estrategias de defensa de las mujeres; d) las embajadas y los consulados correspondientes, en los casos de mujeres extranjeras privadas de libertad; e) la subcomisión contra la prevención de la tortura, en aquellos casos que se requiera; y f) los comités de familiares de las mujeres privadas de libertad, las entidades de derechos humanos de apoyo a las personas privadas de libertad; las universidades y los actores de derechos humanos, con quienes se deben impulsar y asumir litigios jurídicos estratégicos para proteger los derechos de las mujeres privadas de libertad y de sus familiares.

l) Régimen abierto y prelibertad.

En el caso de que la persona privada de libertad haya cometido el delito antes del 10 de Agosto de 2014, se aplica el Código Penal anterior al COIP y se puede obtener la denominada “prelibertad”, cuando se ha cumplido 2/5 partes de la condena o “la libertad controlada” con el cumplimiento de 2/3 partes de la condena. Pero, en ambos casos, esto no se aplica de forma automática, ya que solo se obtendrán siempre y cuando se tengan méritos, haya una buena conducta, no haya problemas con las drogas, se realicen actividades en el centro, no se tengan comportamientos “conflictivos” en su interior, se tenga un lugar para vivir –que demuestre arraigo– y de qué medios va a vivir.

Si el delito, en cambio, se cometió el mismo día 10 de agosto o posteriormente, se aplica el COIP-2014, según el cual, cuando se ha cumplido 3/5 se puede ob-

tener el “régimen semiabierto” y, con las 4/5 partes cumplidas el “régimen abierto”. Pero al igual que en el anterior Código este sistema no es automático, sino que depende de los mismos o similares condicionantes mencionados anteriormente.

Por todo ello, para obtener dichos beneficios y salir antes en los distintos regímenes de semilibertad y cumplir, por tanto, menos tiempo de condena, se debe preparar con una antelación aproximada de un año toda la documentación necesaria con el fin de que el proceso se realice sin obstáculos. En este sentido, resulta clave prestar especial atención a determinados requisitos, como resultado de la dificultad de cumplirlos en el caso de las mujeres:

– Vivienda: la persona privada de libertad debe buscar un sitio donde vivir, demostrando además arraigo al lugar, lo cual en muchos colectivos de mujeres pobres (mayoría de las mujeres encarceladas), no es posible. Por ello, el/la defensor/a pública debe preparar el proceso de prelibertad, por ejemplo, con declaraciones juramentadas de algún familiar o persona conocida que reconozca que la persona vivía o vivirá en tal o cual lugar, garantizando la existencia de esta documentación.

– Contrato de trabajo: a ello se añade la búsqueda de un contrato de trabajo o de un empleo, por precario que sea, lo que no resulta fácil para personas que están o han pasado previamente por prisión. En este sentido, como se comentaba anteriormente, los defensores y las defensoras públicas deberán impulsar, en coordinación con otros actores, la aplicación de la normativa vigente sobre el derecho al trabajo dentro del ámbito penitenciario que facilite después su posible integración laboral una vez en libertad. Asimismo, sería recomendable articular y apoyar iniciativas que traten de contribuir a una mejor transición entre la cárcel y la salida de esta en términos laborales, como los micro emprendimientos autogestionados de mujeres.

– El expediente: asimismo, debe comprobarse que el centro ha enviado el expediente al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos con todos los datos de las actividades que las mujeres han hecho durante su condena, y con los informes de conducta en el periodo de encarcelamiento. Las actividades son méritos a contar para la obtención de esa prelibertad, y en principio deben ser anotadas y controladas por los operadores jurídicos que siguen el caso. La Comisión técnica del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos emite su opinión sobre determinado beneficio, pero es el Juez de Garantías Penitenciarias quien tendrá la última palabra. Por ello es importante que el defensor Público considere esta particularidad en la audiencia.

Por todo ello, el defensor o la defensora debe realizar un control y seguimiento de la situación de encarcelamiento en cada caso, documentando las relaciones familiares, el entorno y las posibilidades de conseguir esta reducción de la condena. Recopilar también las actividades realizadas por las mujeres dentro del penal, y que en principio son también archivadas en el SIGPEN. Si están bien archivadas en este sistema digital que tienen las cárceles, se podrá pedir el certificado de tal actividad que servirá para acreditar los méritos/puntos pertinentes. De hecho, es necesario pedir cada quince días el informe de las personas privadas de libertad al equipo del centro para poder ir confeccionando todo el papeleo final y controlar todas estas circunstancias. En este sentido, es clave promocionar actividades dentro de los centros –como ya se hace en algunos de ellos–, no solamente hechas por los mismos técnicos del centro o entidades variadas (como las numerosas religiosas que entran diariamente en algunos centros de mujeres), sino también autogestionadas por las mismas mujeres. Solo así se puede ir acreditando los méritos necesarios, sobre todo en aquellos centros con muy escasa oferta de actividades.

En definitiva, para poder acceder a los distintos grados de semilibertad, una vez se ha cumplido una parte de la condena, no hay un camino fácil, ni automático, sino que se requiere de la disponibilidad y preparación por parte del defensor o la defensora pública de todo un proceso de búsqueda de información/documentación no siempre disponible ni sencilla de obtener. Debe, además, contar con la colaboración y predisposición de los equipos técnicos y de la dirección de la propia cárcel y de la posibilidad o no de que existan actividades diversas en el interior de los centros, y del envío de información adecuada por parte del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, todo lo cual implica mucho trabajo y gestión para un solo defensor/a en un centro. En el caso de las mujeres madres esas semilibertades son fundamentales para que las mujeres puedan volver a estar con sus familiares, especialmente sus hijos/as. En este sentido, los y las defensoras públicas deben priorizar la atención de prelibertades a estas mujeres como parte de un sistema de restitución de derechos o por lo menos de reinserción social.

m) Gestión ante los jueces de garantías penitenciarias.

El artículo 666 del COIP establece que en las localidades donde exista un centro de privación de libertad habrá por lo menos un juzgado de garantías penitenciarias. La ejecución de penas y medidas cautelares corresponderá al Organismo Técnico encargado del Sistema de Rehabilitación Social, bajo el control y supervisión de las jueza o los jueces de garantías penitenciarias. En la actualidad, las funciones del Juez de Garantías Penitenciarias las están ejerciendo los jueces penales. La experiencia de estos meses demuestra que existen vacíos evidentes

que solo pueden ser gestionados por jueces especializados, tal como dispone la Constitución y el propio COIP.

Es fundamental que las defensoras y los defensores públicos en las circunscripciones respectivas propicien encuentros continuos con los actores del sistema de justicia, con el apoyo del Defensor/a Provincial y el equipo especializado de la planta central, para evacuar vacíos, dificultades en los trámites e interpretaciones equívocas, aportando al fortalecimiento del sistema de justicia y el cumplimiento de la constitución y la ley.

n) Juicios abreviados.

Los juicios abreviados constituyen procesos penales en los que no se pasa por un periodo probatorio, sino que directamente la persona es sentenciada a una pena privativa de libertad menor, siempre y cuando acepte su culpabilidad. Diversas entidades de derechos humanos constatan que se están utilizando este tipo de juicios en el caso de personas pobres que no tienen recursos, como son muchas mujeres, evitando de esta forma un proceso largo de juicio, en el que se podrían probar y dar sustento a sentencias más justas. Las y los defensores deberán estudiar cuidadosamente los casos en los que se involucran las mujeres y las circunstancias que los rodean, con el fin de que se aprovechen las ventajas de la normativa respecto a los juicios rápidos únicamente en aquellos casos en los que realmente existan indicios o una manifestación de culpabilidad, no como herramienta cotidiana para agilizar los procesos judiciales.

ñ) Litigios estratégicos y *habeas corpus*.

En aquellos casos en los que se dan casos flagrantes o de especial vulneración de derechos humanos de las mujeres privadas de libertad, los/las defensores públicos puede iniciar procesos de litigio estratégico, con el apoyo de la unidad especializada de la planta central, que dispondrá de una política de litigio estratégico en la que se definen los criterios de selección de estos procesos y las características básicas de los mismos. Se recomienda el uso de estos recursos en un trabajo sistémico que recoja y seleccione casos emblemáticos que ameriten litigio estratégico. Se considera necesario que las y los defensores públicos de los centros penitenciarios de mujeres integren una perspectiva de género en la política de litigio estratégico en la que se incorporen medidas de acción positiva en el caso de las mujeres privadas de libertad.

o) Proceso de Veeduría

Se puede solicitar una veeduría de derechos humanos para algunas cárceles para obtener información y como apoyo a la función de la Defensoría Pública. Lo que implica hacer un estudio de las condiciones de vida en las cárceles y el cumplimiento de los derechos humanos, en temas como alimentación, tratamiento, hacinamiento y otros. El proceso de veeduría propiciaría exigir que se cumpla el plan de vida para cada persona privada de libertad, pero también de derechos conjuntos que representan a toda la comunidad carcelaria, incluidas las redes familiares. Esta puede ser una petición de veeduría independiente o en un proceso conjunto entre la Defensoría Pública y la Defensoría del Pueblo.

2. Condiciones mínimas de subsistencia y bienestar

La provisión de enseres personales y productos básicos para la subsistencia no es provista en las condiciones adecuadas o en la cantidad mínima necesaria para cubrir las necesidades de la población penitenciaria. De manera previa a la puesta en marcha del nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria que se aprueba en 2013, en las cárceles ecuatorianas estaba permitida la entrada de enseres personales, así como agua, ropa y otros objetos desde el exterior por parte de familiares, amigos/as y otras redes de apoyo. Ahora bien, esta práctica se prohíbe a partir de la entrada en vigor del nuevo Modelo de Gestión en el que se establece que serán las autoridades quienes proveerán a las personas privadas de libertad de unas condiciones mínimas para su subsistencia dentro de los centros penitenciarios. Durante el desarrollo de esta consultoría, desde diferentes fuentes se ha recibido información sobre la falta de provisión de determinados productos básicos en las condiciones adecuadas o en la cantidad mínima necesaria para cubrir las necesidades de la población penitenciaria. Los equipos de defensores y defensoras públicas deben hacer un seguimiento permanente, mediante su contacto individual y colectivo, tanto con las mujeres presas como con las autoridades, con el fin de detectar si efectivamente estas condiciones se están dando y, en caso contrario, elaborar los recursos jurídicos, así como otras estrategias administrativas pertinentes para satisfacer estas condiciones de subsistencia mínimas. Caso contrario, deberán iniciar procesos de judicialización que garanticen estos derechos.

a) Derecho a la alimentación.

En primer lugar, en relación con el agua potable, diferentes fuentes han puesto de manifiesto las deficiencias vinculadas con el acceso al agua potable, sobre todo en algunos centros penitenciarios, como en el CRS de Cotopaxi. Durante los primeros meses tras el traslado, no había acceso a agua potable sino que

esta provenía de una fuente no apta para el consumo humano y que, asimismo, provocaba problemas de alergias y enfermedades cutáneas en la población penitenciaria que tenía acceso a ello. En el momento actual, parece que se ha realizado la conexión con el servicio de agua del municipio más cercano, sin embargo, el acceso al agua no es permanente sino que se corta durante la noche, con las consecuencias que esto genera para la población. Ante la falta de acceso a agua potable, la población penitenciaria recibía una cantidad de agua para uso humano durante la semana. Sin embargo, desde diferentes fuentes se ha venido destacando que la cantidad facilitada no es suficiente para cubrir las necesidades mínimas de una persona adulta. Para solventar esta situación, la población penitenciaria puede comprar botellas de agua potable en el economato. Sin embargo, los precios de venta son similares a los de fuera y, por otro lado, esta posibilidad solo es viable para aquellas personas que tienen recursos económicos suficientes para hacer frente a este gasto. El Estado debe garantizar las condiciones de acceso a agua potable en cantidad suficiente y garantizando la calidad de la misma para toda la población penitenciaria.

En segundo lugar, el Estado debe garantizar la alimentación de la población penitenciaria en condiciones mínimas que satisfagan los requerimientos nutricionales de las personas, en los horarios adecuados para el efecto. La provisión de alimentación en los centros penitenciarios está externalizada a empresas de servicios que acuden diariamente a repartir la comida entre las personas internas. Diferentes fuentes durante el desarrollo de la consultoría han reiterado la deficiencia en la calidad de los alimentos que se dan a la población penitenciaria.

La alimentación de los niños y niñas que viven con sus madres en los centros debe estar especialmente cuidada con el fin de cubrir sus necesidades nutricionales, que son diferentes a las de la población adulta. En los casos de vulneración del derecho al agua y a la alimentación básica, estas acciones deben ser inmediatamente objeto de recursos administrativos o judiciales por parte de los defensores y las defensoras públicas a las autoridades competentes, utilizando, si fuese necesario, el recurso al *habeas corpus*.

b) Derecho a unas mínimas condiciones de higiene y enseres.

El “kit” de aseo e higiene que se facilita a las personas privadas de libertad no siempre cubre las necesidades de la población, de tal forma que las mujeres privadas de libertad agotan estos productos antes de recibir el nuevo kit. La implantación del nuevo Modelo de gestión conlleva la prohibición de entrada de estos productos desde el exterior por parte de familiares y otras redes de apoyo. La única salida, únicamente para aquellas personas que disponen de re-

cursos económicos, es la adquisición de estos productos en el economato del centro a precios similares a los del mercado libre.

Otras carencias que se plantean son objetos básicos que brinden a las mujeres privadas de libertad la posibilidad de emplear su tiempo en alguna actividad recreativa, como lápiz y papel, o bien fotografías de sus seres queridos que las permitan sobrellevar la situación de encierro, todos ellos objetos que no se encuentran permitidos.

Para finalizar, en el centro penitenciario no existen en la actualidad relojes, ni se permite la llegada de información del exterior mediante periódicos, televisiones o radios. Estas carencias contribuyen a endurecer de manera muy acusada las condiciones de encarcelamiento y encierro, ahondando los problemas de aislamiento, depresión y otros trastornos mentales asociados.

Todo esto configura un panorama de vulneración flagrante de las condiciones de encierro de las personas privadas de libertad en Ecuador, contrario a toda la normativa internacional y nacional de derechos humanos. Las y los defensores públicos tienen que observar estos hechos y, de ser el caso, promover litigios estratégicos y *habeas corpus* de forma individual, y de forma coordinada con el apoyo del equipo técnico de litigación estratégica, mediante los mecanismos puestos a disposición a tal fin.

c) Derecho a unos mínimos recursos económicos.

En los centros penitenciarios no se permite el uso de dinero y los recursos económicos son depositados desde el exterior, por parte de las familias, en una cuenta de la persona privada de libertad. El modelo no es universal aún. Por lo tanto, los defensores públicos deberán adecuar sus estrategias de defensa a la naturaleza y organización de cada centro, para impulsar las acciones administrativas y/o judiciales que ameriten, para que las privadas de libertad cuenten con un kit de productos y enseres mínimos para cubrir sus necesidades básicas de manera periódica.

d) Derecho a las comunicaciones con el exterior.

El COIP recoge en sus artículos 713 y siguientes la garantía de un régimen de visitas a fin de fortalecer o restablecer las relaciones con la familia y con la comunidad. Sin embargo, las posibilidades de acudir a los centros penitenciarios a visitar a las personas privadas de libertad en ocasiones resulta muy complejo, tanto por los factores vinculados con la limitación de tiempo y frecuencia de las visitas, como por la lejanía que añade dificultades de acceso a los centros

penitenciarios. Por ello, otro tipo de comunicaciones con el exterior, vía carta o teléfono, pueden contribuir a mantener y reforzar los lazos con los familiares y otras personas de apoyo en el exterior, que son claves sobre todo en el caso de las mujeres. Sin embargo, durante el trabajo de campo se ha detectado que en algunos centros penitenciarios, las comunicaciones resultan extremadamente difíciles y deficientes. Por un lado, el acceso a los teléfonos de uso público es muy restringido en el tiempo y, de nuevo, se vincula con la posibilidad de disponer de recursos económicos, lo que no se da muy raramente entre la población femenina encarcelada. Por otro lado, se han detectado obstáculos en las comunicaciones por correo postal, lo que resulta de difícil justificación. Es por lo tanto imprescindible que los y las defensores públicos realicen estudios pormenorizados de las usuarias y de sus circunstancias, para elaborar recursos y acciones prioritarias que garanticen estos derechos básicos de las mujeres encarceladas.

e) Derecho a la propia vestimenta.

Tras la entrada en vigor del nuevo Modelo de Gestión se ha impuesto un sistema de uniformes que tiene como objetivo el homogeneizar e igualar a la población penitenciaria, en un intento por eliminar las diferencias asociadas a las diferencias en recursos económicos. Desde otro punto de vista, esto se concibe como una pérdida de una mínima libertad y autonomía personal en aspectos que pueden configurar la identidad personal de las mujeres privadas de libertad.

Existen factores culturales, de hábitat, higiénicos y/o climáticos que demandan la necesidad de prendas de vestir propias. Los defensores y defensoras deben diseñar una estrategia articulada, para litigios individuales o colectivos, vinculada con la lucha por el derecho a la propia vestimenta. De forma paralela, y mientras eso no se produzca, deben elaborar los recursos necesarios con el fin de lograr que los uniformes que se brindan a la población penitenciaria sean suficientes y adecuados y que se adapte la vestimenta a las condiciones climatológicas de cada momento y centro penitenciario.

3. Asistencia sanitaria y psicológica

Las personas privadas de libertad, de acuerdo a la normativa internacional y nacional aplicable en Ecuador, tienen derecho a una atención sanitaria integral que garantice servicios equivalentes a los del conjunto de la población y vele por su salud. En el caso de las mujeres, deben establecerse aquellos servicios específicos vinculados con sus particularidades, principalmente en áreas de ginecología y obstetricia, a lo que se debe añadir todo el conjunto de dolencias

que tengan mayor incidencia sobre esta población. Las largas horas de encierro están asociadas con el surgimiento de problemas psicológicos y trastornos de depresión y ansiedad. Desde la labor de los defensores y las defensoras públicas será necesario incorporar un concepto de salud que abarque la idea de integralidad, incluyendo todo aquello vinculado con el bienestar físico y emocional, incorporando, por tanto, los servicios de atención psicológica en la concepción de salud. Por otro lado, se deberá hacer un especial seguimiento a los casos de gravedad en los que las demoras y la falta de acceso a servicios especializados de salud pueden tener consecuencias irremediables para las personas privadas de libertad.

4. El trabajo y la educación en el contexto penitenciario

El COIP reconoce entre los derechos de las personas privadas de libertad el derecho al trabajo y la educación y explicita que el Estado garantizará las condiciones para su ejercicio, indicando también que el trabajo podrá desarrollarse mediante asociaciones con fines productivos y comerciales.

En paralelo, en el marco del trabajo de EUROsociAL, en 2014, se elaboraron las Reglas para la inserción socio-laboral de las personas privadas de libertad. En ellas, se reconoce la importancia que el trabajo y la formación, en el marco de itinerarios personalizados de inserción laboral, tienen para las personas privadas de libertad.

No podemos olvidar las circunstancias de especial vulnerabilidad en las que se sitúa la inmensa mayoría de la población penitenciaria, lo que se agrava en el caso de las mujeres. En el documento se recogen también un conjunto de reglas que pretenden reforzar los aspectos de formación y acceso al empleo por parte de la población penitenciaria.

Este diagnóstico inicial se reproduce en el caso de la población femenina en prisión en Ecuador: la pobreza –en muchos casos extrema–; las cargas familiares fuera de la prisión con personas dependientes para las que las mujeres todavía continúan siendo el único sustento; la presencia de mujeres extranjeras que carecen de redes de apoyo en el exterior; entre otras, ponen de manifiesto de manera palmaria la necesidad de establecer procesos de formación y acceso al empleo que garanticen a las mujeres privadas de libertad la obtención de recursos mínimos para garantizar su subsistencia, tanto durante el periodo de encarcelamiento como para contribuir a que, una vez fuera de la prisión, se encuentren en mejores condiciones para encontrar un empleo.

A pesar de la normativa al respecto y de la aceptación del trabajo y la formación como un derecho de las personas internas, no existen aún condiciones para que las mujeres privadas de libertad puedan disponer de un empleo normalizado dentro de la prisión que les permita obtener recursos en su interior. Y tampoco se han establecido los mecanismos necesarios para la elaboración de itinerarios personalizados de inserción que permitan a dichas mujeres mejorar sus cualificaciones profesionales incrementando así su nivel de empleabilidad.

Ahora bien, en las visitas realizadas a terreno se ha observado la existencia en algunos centros penitenciarios de talleres productivos en los que las mujeres participan para obtener recursos para su subsistencia, aunque las condiciones de informalidad de estos empleos, en ocasiones, derivan en falta de condiciones mínimas y la extrema precariedad salarial. A pesar de que la normativa recoge la posibilidad de que el trabajo se desarrolle mediante el establecimiento de asociaciones con fines empresariales y sociales, no existe la posibilidad de trabajar y son prácticamente nulas las acciones de formación en las que las internas pueden participar.

A su vez, existen un conjunto de actividades realizadas de forma voluntaria por las internas en los centros penitenciarios (principalmente Guayaquil) que completan la oferta de actividades de este centro, pero que inicialmente no aparecen recogidas en ningún documento que la utilización de esta información a la hora de elaborar recursos, procesos para la obtención de beneficios, etc. Por tanto, los defensores y defensoras públicas deben establecer mecanismos coordinados mediante los que se puedan:

- Reclamar el cumplimiento efectivo del derecho al trabajo y a la formación, de forma individual y conjunta, mediante los mecanismos que se encuentren disponibles.
- Solicitar y promover el establecimiento de asociaciones sin ánimo de lucro y empresariales que permitan establecer opciones de empleo normalizado y en condiciones dignas para las mujeres privadas de libertad.
- Tratar de establecer nexos con otras entidades responsables, para iniciativas de empleo que se están dando en el interior, con el fin de que se pueda contribuir también a una transición hacia la vida en libertad que permita disponer de unas mínimas expectativas laborales a las personas privadas de libertad.
- Que todas las actividades que se realizan en los centros de forma voluntaria y que completan la oferta de los mismos puedan computarse e incluirse en los procesos de evaluación de las mujeres privadas de libertad de tal forma que se contribuya a generar una base documental amplia con condiciones de ser utilizada en la solicitud de beneficios.

5. Violencia de género y abusos

Las escasas investigaciones realizadas sobre la presencia de mujeres privadas de libertad en situación de violencia o que han sufrido malos tratos y abusos de toda índole ponen de manifiesto la elevada incidencia de este fenómeno dentro de este colectivo de mujeres. Por otro lado, los espacios de encierro siempre se han caracterizado por su opacidad y las dificultades de las personas que se encuentran sentenciadas para probar determinados abusos o vulneraciones de derechos.

La dureza de la vivencia de estas situaciones –tanto si estas se han producido en el pasado o se dan en la actualidad–, y las consecuencias que ello genera para las personas que las sufren se agravan en un contexto de aislamiento y encierro.

Por ello, es de fundamental que el conocimiento de la historia de vida se convierta en una parte esencial del trabajo de los defensores y las defensoras en el que se puedan identificar determinados episodios previos que puedan conectarse con sus trayectorias de comisión de delitos. El estudio de estas circunstancias debe servir también para una mayor y mejor fundamentación integral de los recursos legales y gestiones que deba hacer el defensor público o la defensora pública. A su vez, los defensores y defensoras deben prestar especial atención a las condiciones del encarcelamiento en todo lo relacionado con la posibilidad de que se hayan dado episodios de abusos por parte de las autoridades, equipos o cualquier otro agente en contacto con ellas. En todos estos casos, debe establecerse una relación de confianza con la mujer privada de libertad en la que se le informe de las posibilidades de denuncia que están a su alcance, brindando siempre la información de forma completa y respetando las decisiones que tomen a este respecto. Si la decisión pasa por iniciar un litigio, deberá realizarse un acompañamiento permanente.

6. Relaciones afectivas y vínculos familiares

Como la gran mayoría, por no decir todas las investigaciones sobre cárceles de mujeres y mujeres encarceladas demuestran, y reconocen que las mujeres encarceladas son mayormente el sostén afectivo de sus familias y tienen unos vínculos más fuertes con la familia, concretamente con sus hijos/as. Esto como resultado de los procesos de socialización diferencial de género que, en el contexto de un sistema heteropatriarcal, atribuyen diferentes roles y atributos a mujeres y hombres. La mujer embarazada que sufre doblemente las consecuencias del encarcelamiento, la mujer con hijos/as en prisión que sufre cuando estos viven con ella en el interior de los centros y las madres privadas de libertad

que tienen sus hijos/as fuera de la cárcel y que se angustian por estar separados de ellas/os. Además, debe tomarse en cuenta que las mujeres no solo se hacen cargo de sus hijos/as, sino que también en muchas ocasiones son responsables de otros miembros de la familia. Hay, por lo tanto, que desarrollar una política familiar integral en las cárceles de mujeres desde un enfoque socio comunitario que permita la continuidad de los vínculos y lazos familiares de las mujeres encarceladas. El papel de los defensores y las defensoras es clave para:

- Garantizar, desde la perspectiva de las mujeres, los contactos y las visitas periódicas, con sus familiares más cercanos, especialmente con sus hijas/os; desde la perspectiva de los menores, el cumplimiento de los derechos de visita y de contacto personal con sus madres privadas de libertad. Se deben entender los derechos de las mujeres y de los/as niños/as de manera vinculada. La protección del vínculo de las madres con sus hijos/as debería ser prioritaria y considerada como parte del interés superior del niño/a, establecido en la Constitución.
- Asimismo, garantizar, desde la perspectiva de la comunidad, el cumplimiento de los derechos de visita y de contacto personal de los miembros de la comunidad de origen de la mujer encarcelada que quieran tener alguna comunicación o encuentro con ella.
- Gestionar la ampliación del régimen de visitas y apoyar la flexibilización de las visitas de los menores para que puedan ver a su madre en cada visita sin importar si es día de visita femenina o masculina. La visita de los niños y niñas debería realizarse en un espacio especialmente diseñado para la visita de niños/as de todas las edades, con murales de colores, juguetes, libros, juegos de mesa para crear un espacio lúdico para la interacción con sus madres.

De igual forma, y entre otras medidas, se debería reclamar que se permita entre otros temas: el contacto físico con sus madres y las visitas periódicas, aunque la madre esté bajo el régimen cerrado especial; crear días de visitas familiares (donde toda la familia pueda asistir a la visita); priorizar la atención de visitantes niños/as y personas adultas mayores para evitar el tiempo de espera; colocar asientos y techo en la zona de espera para la entrada de visitas; configurar y promover nuevas modalidades de comunicaciones y visitas familiares, especialmente en el caso de las mujeres extranjeras que tienen mayores dificultades de visitas y encuentros de todo tipo (facilidades de telefonía, apadrinamientos de empresas y administraciones, facilidad en envíos de cartas, etc.).

Se recomienda acompañar solicitudes para garantizar, en el caso de las visitas íntimas o conyugales, se permita la visita íntima a internas que tienen parejas del mismo sexo; que el personal de seguridad respete el horario de la visita íntima sin interrupción (2 horas); que se acondicione un ambiente especial para

recibir este tipo de visitas y permitir la visita íntima/conyugal de las internas, todos los días que fuera posible, con parejas que provienen del extranjero comprendiendo que no permanecen en el país por muchos días. Todas estas medidas deben ser promovidas de forma estratégica por los equipos de defensores y defensoras.

Cuando el hombre es encarcelado, los hijos e hijas quedan bajo el cuidado de la madre, en tanto que cuando quien va a prisión es la madre, no quedan en general bajo el cuidado del padre y, a menudo, se reparten entre familiares o vecinos, con el consecuente desarraigo de todo el grupo familiar.

El papel de las defensoras públicas y los defensores públicos es clave para no vulnerar estos principios básicos de mantenimiento de los vínculos y redes familiares de las mujeres privadas de libertad; para evitar que se hagan cacheos humillantes a las familias que visitan a sus mujeres; que amedrenten a los familiares por razones disciplinarias o de seguridad y orden del centro.

Cuando no se puede mantener el vínculo familiar, ni se toman medidas para reforzar el vínculo de las mujeres con sus hijos/as menores de edad, reforzando las visitas y los contactos, una vez la mujer ha sido privada de libertad, la familia se va desestructurando y la mujer va quedando recluida y sola sin ningún apoyo familiar. La pérdida del contacto de sus hijos/as constituye, para la mayoría de las mujeres privadas de libertad, el mayor sufrimiento y desde la Defensoría Pública hay que extremar todas las medidas posibles para que esto no ocurra. Además, la lejanía de muchos centros penitenciarios acentúa el aislamiento y resiente los vínculos familiares.

En Ecuador, los grupos familiares de las mujeres privadas de libertad son amplios y abarcan más allá del mero núcleo familiar, son redes familiares complejas que deben atenderse en su diversidad; muchas mujeres privadas de libertad tienen más de cinco hijos/as y cogestionan su maternidad con otras mujeres de sus familias, por lo que debe tenerse en cuenta los diversos vínculos familiares de las mujeres a la hora de concertar sus encuentros. Muchas mujeres cogestionan la maternidad con otras mujeres de la familia, y debe pensarse en maternidades compartidas; muchas sostienen a sus hijos/as que están con ellas en el centro y a la vez sostienen a sus hijos/as fuera del centro; muchas tienen a sus parejas o padres de sus hijos/as dentro de los centros; otras tienen parejas que ya tienen otras parejas y no tendrán visitas íntimas y otras características propias de mujeres que dificultan aún más su situación.

Tener en cuenta la perspectiva desde la infancia; la madre, en el marco de las sociedades heteropatriarcales, es en la mayoría de los casos el eje de la familia,

y quien brinda estabilidad, en el caso de niños/as pequeños/as, la afectación es especialmente devastadora ya que los grupos familiares pierden la cohesión que brindaba la figura materna. En algunos casos el grupo familiar pierde la vivienda y los niños/as quedan al cuidado de instituciones estatales. Si las mujeres privadas de libertad son trasladadas a lugares lejanos de sus lugares de origen, muchos hijos/as quedan desamparados, sin la red familiar que los acoge, y muchas veces quedan en la calle. No hay suficiente atención ni apoyo por parte de las instituciones estatales y muchas veces las propias madres no informan a estas de su paradero por miedo a la institucionalización de los menores.

Hay vacíos legales en este ámbito y los defensores públicos y las defensoras públicas pueden actuar denunciando la situación e informando de posibles soluciones y alternativas que no sean siempre de encierro. Los/as hijos/as de las mujeres privadas de libertad deben ser población prioritaria y, en este sentido, hay ejemplos internacionales de aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad en el caso de mujeres sentenciadas con hijos/as menores.

Igualmente, la situación de los y las menores en los centros penitenciarios no es homogénea en Ecuador. Por un lado, por ejemplo, nos encontramos con la Casa de Confianza en Quito, Chillogallo, donde están internadas madres con niños/as y mujeres embarazadas y, por otro, con la presencia no prevista de los niños/as en centros regionales, en donde no está garantizada una dieta y provisión de alimentos adecuados y ello es una vulneración flagrante a los derechos de la infancia. El Estado debe proveer una alimentación adecuada y acorde a su edad y condición. Por su parte, las Reglas de Bangkok reconocen que las detenidas embarazadas representan uno de los grupos más vulnerables dentro de la cárcel y que tienen necesidades y requerimientos específicos, a la luz de la protección de sus derechos sexuales y reproductivos. En sintonía con las disposiciones de las Reglas de Bangkok –y de especial importancia para las Defensorías Públicas–, las disposiciones de la Resolución 1/08 de la CIDH “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, señalan que:

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

En Ecuador, y en una primera etapa, las mujeres embarazadas no tenían sentencias de privación de libertad, sino arresto domiciliario. En el acuerdo de la Comisión interamericana de derechos humanos del año 2008, firmado por Ecuador, se resolvió que las mujeres embarazadas y las personas adultas mayores no tendrían condenas de cárcel sino arresto domiciliario. Sin embargo, en la actualidad, muchas de ellas se encuentran encerradas en la Casa de Confianza de Chillogallo.

Definitivamente, a partir del reconocimiento de las diferencias de género, la Defensoría Pública debe trabajar por un tratamiento sensible respecto de la especial vulnerabilidad de las mujeres madres en el espacio carcelario.

7. Particularidades de las comunidades indígenas/pueblos originarios

Al conjunto de problemas específicos y particularidades de las mujeres privadas de libertad se les unen las propias discriminaciones que viven muchas mujeres de las comunidades indígenas y que generan concretos y diferentes espacios de opresión. Algunos obstáculos añadidos que viven estas mujeres en su relación con la justicia y los contextos penitenciarios son:

1. Problemas con el idioma. El/la defensor/a público/a debe exigir la participación de traductor/a, para garantizar una comunicación eficaz y fluida con las mujeres indígenas, especialmente en los procesos administrativos y judiciales.
2. “Violencia cultural”. Las comunidades indígenas tienen una serie de prácticas sociales y culturales, vinculadas con su vestimenta, por ejemplo, o con gestos cotidianos, como el peinarse, que se configuran como parte de su identidad personal y comunitaria. Si el sistema penal y penitenciario no respeta estas particularidades de tal forma que se les despoja de estos rasgos identitarios (les quitan el “anaco” -vestimenta típica de una población indígena del Ecuador-, no les dejan tener peines, etc.) con lo que se están vulnerando los derechos recogidos por las normativas internacionales y nacionales que Ecuador reconoce, los defensores públicos deberán judicializar estos casos ante los jueces de garantías penitenciarias.
3. Asimismo, el MIES no reconoce la perspectiva comunitaria y, en consecuencia, no ha integrado, por ejemplo, el concepto de “familia ampliada” de los pueblos originarios en donde los/as hijos/as pueden convivir en el marco de la comunidad con familias ampliadas. Por el contrario, en los casos de privación de libertad, las autoridades tienden a “institucionalizar” a niños y niñas alejándolos de su entorno y su comunidad. Las y los defensores públicos deben gestionar estos casos ante las autoridades administrativas y, de ser el caso, judicializarlas.
4. A esto hay que añadir el dilema en torno a la aplicación de la justicia ordinaria o la justicia indígena, cuya pena se cumple dentro de la comunidad. La aplica-

ción de la justicia ordinaria se reserva a unos tipos de delitos, mientras en otros considerados de mayor gravedad como el homicidio o el tráfico de drogas, se aplica la justicia ordinaria.

En consecuencia, los defensores públicos y las defensoras públicas deben garantizar el acceso y atención especializada a las mujeres indígenas: a) generando las condiciones para que puedan acceder a traductores/as en caso de resultar necesario o la exigencia de ellos a las autoridades a través de los recursos pertinentes; b) estudiando las condiciones de acceso a la justicia y en las que han sido juzgadas con el fin de emitir los recursos y acciones necesarios para revisar aquellos casos en los que se considera que no se hayan respetado las particularidades de la población indígena o se han vulnerado derechos discriminando a estos grupos; y c) garantizando que durante el periodo de encarcelamiento se respeten sus derechos y rasgos particulares de tal forma que no vea incrementada la carga y el castigo por su condición de indígenas.

8. Particularidades de las mujeres extranjeras privadas de libertad

Las mujeres privadas de libertad de nacionalidad extranjera constituyen otro de los colectivos que multiplican sus factores de exclusión a raíz de la confluencia de diversos ejes de opresión en su situación particular de encarcelamiento:

a) Imposibilidad para comunicarse. No se cuentan con equipos de traducción que garanticen la comunicación eficaz y el acceso a la información por parte de las mujeres privadas de libertad. En ocasiones, los defensores y defensoras públicas emplean recursos tecnológicos como los traductores online, pero estos no siempre funcionan y, en todo caso, su uso dificulta el mantenimiento de una conversación y diálogo fluidos entre ambas partes. La comunicación entre la persona privada de libertad y su defensor/a público/a constituye la base para el acceso a la justicia y la garantía de derechos de estas personas, por lo que las deficiencias en esta materia ponen a la población extranjera en una situación de desventaja con efectos discriminatorios a lo largo de su relación con la justicia y el cumplimiento de su condena.

b) Por otro lado, una tónica bastante frecuente es la ausencia de vínculos familiares de las mujeres extranjeras en Ecuador ya que, en muchas ocasiones, no son residentes en Ecuador, sino que, vinculado con la frecuencia de los delitos de tráfico internacional de drogas, estas son detenidas aquí, pero sin que tengan contactos en el país. La ausencia de familiares y redes de apoyo hace el cumplimiento de la condena mucho más duro para este grupo de mujeres que, frecuentemente, dejan hijos/as en sus países de origen. En este sentido, cabe velar por los derechos de las mujeres extranjeras y buscar algún tipo de resar-

cimiento al aislamiento que sufren por no tener visita. Los centros penitenciarios, en ocasiones, habilitan las nuevas tecnologías como mecanismos para que estas personas puedan tener contacto con sus familiares en sus respectivos países. Sin embargo, se ha observado también como, en ocasiones, la posibilidad de hacer uso de las nuevas tecnologías se convierte en una herramienta de castigo y control por parte de las autoridades penitenciarias.

c) Otro aspecto tiene que ver con la existencia o no de servicios consulares o embajada en el país que garantice un mínimo apoyo para las mujeres privadas de libertad. En ocasiones estos servicios no existen, mientras que otras veces no realizan la labor de apoyo y acompañamiento contemplado entre sus obligaciones, así como de información sobre los diferentes trámites y posibilidades para solicitar la extradición u otros aspectos de similar naturaleza.

d) Un último punto es el relacionado con aquellas personas que, como resultado de su situación irregular o por acuerdos bilaterales, son deportadas a sus países de origen al finalizar o en algún momento anterior durante el cumplimiento de su condena. Se da en ocasiones la circunstancia de que estas personas, una vez han finalizado su condena y no pudiendo ser liberadas en el país, son trasladadas a un centro de detención donde deben esperar meses hasta que finalmente se les facilita el billete de avión para ser devueltas a sus países de origen. Esto supone una ampliación de su condena que multiplica el sufrimiento y las consecuencias del encarcelamiento ya que la incertidumbre se une a la continuación del encierro tras el final de la condena. Por otro lado, hay personas que, por una multiplicidad de razones –problemas en su país, persecución por ciertos motivos, etc– no quieren volver a sus países de origen y se encuentran en un limbo del que es muy difícil salir.

Teniendo en cuenta el panorama descrito anteriormente, los defensores públicos y las defensoras públicas deberán:

1. Habilitar recursos oportunos para que, especialmente en procesos judiciales y/o administrativos, se garantice la presencia de traductores cuando las personas con nacionalidad extranjera no hablen o no entiendan el idioma español, ya que la comunicación correcta entre defensor y la mujer privada de libertad será la base para su defensa eficaz, y garantía de sus derechos fundamentales.
2. Se tratará de tomar las medidas oportunas para garantizar que las mujeres extranjeras que tengan familiares en sus países de origen puedan acceder a las nuevas tecnologías con el fin de poder tener contacto con sus seres queridos mitigando en cierta forma los efectos negativos del encarcelamiento.
3. Los defensores y las defensoras deben tener un listado de contactos consulares y de embajadas de los países de las personas extranjeras encarceladas que

les permitan informar de sus casos y circunstancias y en caso que no existieran, establecer otros mecanismos jurídicos para informar a las autoridades del país de origen de la situación de esas mujeres para que se les pueda prestar el apoyo necesario durante su encarcelamiento.

4. Por último, los defensores y defensoras públicas deben analizar cuidadosamente los casos de personas extranjeras en situación irregular o los de aquellas que, en virtud de determinados acuerdos bilaterales, vayan a ser deportadas a sus países de origen, para lo que será necesario tener en cuenta la normativa en materia de extranjería. En este sentido será necesario que se haga un seguimiento de los casos con el fin de evitar vulneraciones de derechos tras el encarcelamiento y garantizar que se respete la voluntad de las mujeres privadas de libertad en el caso de que puedan tomar decisiones sobre si permanecer o no en Ecuador.

9. Atención a otros grupos con especificidades: población usuaria de drogas, personas con capacidades especiales, diversidad funcional y problemas de salud

Según el COIP en su artículo 710, las personas adultas mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas, tendrán programas específicos que atiendan sus necesidades, en privación de libertad. No se ha observado la oferta de estos programas específicos en el caso de las mujeres. Por otro lado, las investigaciones que se han realizado sobre los programas de atención a población con especificidades de esta naturaleza en otros contextos han puesto de manifiesto que estos programas no han sido diseñados con perspectiva de género, de tal forma que no atienden a las pautas y condiciones de las mujeres. Por tanto, desde la Defensa Pública debe elaborarse los recursos oportunos con el fin de ejercer presión para que las autoridades cumplan la normativa vigente en la que se recoge la provisión de programas específicos en el caso de las mujeres privadas de libertad usuarias de drogas o con otro tipo de condiciones.

10. Promoción conjunta de medidas alternativas a la privación de libertad como política criminal de Estado

La política criminal debe ser una política estructurada al servicio del desarrollo nacional y debe abandonar la centralidad del encarcelamiento y el abuso de la prisión preventiva, fomentando las alternativas a la privación de libertad. El desafío es promover, no solo el cambio en los textos normativos, sino el cambio de la mentalidad jurídica de los operadores y aplicadores de las normas.

Por otro lado, se debe trabajar en proyectos de ley de penas no privativas de libertad para mujeres, especialmente en los casos de narcotráfico, en donde las mujeres realizan dichos delitos en ocasiones coaccionadas o engañadas. En este sentido se señala como buena práctica la “Ley de Control Penal de Drogas de Costa Rica (Ley 8204)”. Se deberá propiciar que se introduzcan criterios de proporcionalidad y especificidad de género en la normativa, para disminuir las penas privativas de libertad a mujeres en condiciones de vulnerabilidad que introduzcan drogas a un centro penitenciario de hombres.

Asimismo, las *Reglas de Bangkok* incluyen obligaciones para que los operadores judiciales analicen el contexto y las historias de vida de las mujeres involucradas en la comisión de delitos, así como las graves consecuencias que traerá aparejado su encarcelamiento para ellas y para las personas que se encuentran bajo su cuidado. De acuerdo con las *Reglas de Bangkok*, esas circunstancias deben ser valoradas al momento de elaborar y aplicar mecanismos opcionales a la prisión, por lo cual deben ser formalmente esgrimidas por las defensoras públicas y los defensores públicos como parte de sus estrategias de defensa.

Bibliografía

ALMEDA, E., (2002), *Corregir y castigar: el ayer y hoy de las cárceles de mujeres*, Barcelona, Edicions Bellaterra.

ALMEDA, E., (2003), *Mujeres encarceladas*, Barcelona, Ariel.

ALMEDA, E., (2005a), *Las experiencias familiares de las mujeres encarceladas. El caso de Cataluña, en VVAA, Las cárceles de la democracia. Del déficit de ciudadanía a la producción de control*, Madrid, Ediciones Bajo Cero.

ALMEDA, E., (2007), "Ejecución penal y mujer en España. Olvido, castigo y domesticidad", en E. ALMEDA y E. BODELÓN, *Mujeres y castigo: Un enfoque socio-jurídico y de género*, Madrid, Dykinson, pp. 27-65.

ALMEDA, E., (2011), "Privación de libertad y mujeres extranjeras. Viejos prejuicios y nuevas desigualdades", en Añños, F. (coord.), *Las mujeres en las prisiones. La Educación Social en contextos de riesgo y conflicto*, Barcelona, Editorial Gedisa, pp. 201-234.

ALMEDA, E., DI NELLA, D. y NAVARRO, C., (2012), *Mujeres, cárceles y drogas: datos y reflexiones*, en Oñati Socio-legal Series [online], 2 (6), 122-145.

BALLESTEROS, A. y ALMEDA, E. (2015) "Políticas de igualdad en las cárceles del Siglo XXI. Avances, retrocesos y retos en la práctica del encarcelamiento femenino." *Praxis Sociológica*, nº 19, 161-186.

BHAVNANI, Kum-Kum y COULSON, Margaret. "Transformar el feminismo socialista. El reto del racismo" en VVAA (2004). *Otras inapropiables. Feminismos desde las fronteras*, Madrid: Traficantes de Sueños, pp. 51-61.

BRAH, Avtar. "Diferencia, diversidad, diferenciación" en VVAA (2004). *Otras inapropiables. Feminismos desde las fronteras*, Madrid: Traficantes de Sueños, pp. 107-136

COBA, L. (2015). *Sitiadas. La criminalización de las pobres en Ecuador durante el neoliberalismo*. Quito: Flacso.

EUROSOCIAL (2014), *Reglas para la inserción socio-laboral de las personas privadas de libertad*, Madrid: Programa Eurososocial.

FULLER, Norma "La perspectiva de género y la criminología: una relación prolífica" en *Tábula Rasa*. N° 8. Enero-junio 2008. pp. 97-110.

HOOKS, Bell. "Mujeres negras. Dar forma a la teoría feminista" en *VVAA* (2004). *Otras inapropiables. Feminismos desde las fronteras*, Madrid: Traficantes de Sueños, pp.33-50

Informe sombra al Comité de la CEDAW. Ecuador, 2014.

MARTÍNEZ, S. y MIRANDA, M. (2015). *Manual Regional: las Reglas de Bangkok en clave de Defensa Pública*.

MEINI, I. y BARAS, M. (2014). *Protocolo para la defensa pública relativo al acceso a la justicia de jóvenes y mujeres extranjeras privados de libertad*. Perú. Madrid: Programa Eurosocietal.

MIRANDA, M. y otros (2013) *Guía Regional para la Defensa Pública y la Protección Integral de las Personas Privadas de Libertad*, Madrid: Programa Eurosocietal.

MORERO, A.; BALLESTEROS, A. Y ALMEDA E., (2013), "La realidad familiar de las mujeres encarceladas en el sistema penitenciario español", en H. CAIRO y L. FINKEL (coord.), *Actas del XI Congreso Español de Sociología, Crisis y cambio: propuestas desde la Sociología*, Vol. 1, (pp. 217-228), Madrid 10-12 julio, 2013.

MORERO, A.; BALLESTEROS, A. Y ALMEDA E., (2014a), "The family situation of women prisoners in the Spanish penal system". Comunicación presentada en "7th Congress of the European Society on Family Relations", Madrid.

MORERO, A.; BALLESTEROS, A. Y ALMEDA E., (2014b), "Research on family attention of women prisoners in the Spanish Penitentiary System: preliminary results". Comunicación presentada en "14th Annual Conference of the European Society of Criminology (ESC)", Praga.

NN.UU. (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ginebra: Naciones Unidas.

PIEDRA, M. y MAYORDOMO, C. (2014) *Modelo para la atención integral a mujeres vinculadas a un proceso penal y sus familiares dependientes en situaciones de vulnerabilidad*, Madrid: Programa Eurosocietal.

SALAZAR, S. y CARVAJAL, C. (2014). *Protocolo de Atención Individual e Interdisciplinario, en el proceso de separación de hijos de madres privadas de libertad*. Madrid: Programa Eurosocietal.

TÉLLEZ, A. (2001). "Trabajo y representaciones ideológicas de género: propuesta para un posicionamiento analítico desde la antropología cultural", *Gazeta de antropología*, N°. 17.

Consorcio Liderado por



Socios Coordinadores



Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina



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



www.eurosocial-ii.eu