



Los niños, niñas y adolescentes,
hijos e hijas de mujeres privadas de libertad en Panamá



Los niños, niñas y adolescentes,
hijos e hijas de mujeres privadas de
libertad en Panamá

Índice

Introducción 5

CAPÍTULO I Construcción del Diagnóstico para un Modelo de Atención de la Convivencia Familiar de Hijos e Hijas de Mujeres Privadas de Libertad

Antecedentes 7

Justificación 8

Objetivos. 9

Objetivo General 9

Objetivos Específicos 9

Marco conceptual 10

Fundamentos teóricos del marco social 12

Fundamentos teóricos del proceso penal 14

Marco Jurídico Internacional para la Convivencia Familiar de los Hijos e Hijas de las Mujeres Privadas de Libertad. 15

Metodología 21

Tipo de Estudio del Diagnóstico 21

Alcance de la Investigación 21

Estrategia metodológica 21

Etapas del proceso: 21

Población objetivo del Diagnóstico y el Modelo de Atención 29

CAPÍTULO 2 Diagnóstico de la situación de los hijos e hijas de las mujeres privadas de libertad en Panamá

Datos generales de las Mujeres Privadas de Libertad y de los Centros Penitenciarios en los que se encuentran 30

Condiciones para la convivencia de las madres con sus hijos e hijas menores de edad en un sistema de privación de libertad. 31

Delitos cometidos por las mujeres privadas de libertad. 31

La prisión preventiva en las mujeres madres privadas de libertad. 32

Mujeres madres privadas de libertad jefas de hogar 32

Los hijos e hijas de las Mujeres madres privadas de libertad. 33

Dependencia económica de los hijos e hijas de las mujeres madres privadas de libertad 35

Condiciones para la convivencia de las madres con sus hijos e hijas menores de edad en el entorno familiar y comunitario. 36

La educación de las madres privadas de libertad como condición para la inclusión social. 38

Condiciones para la relación entre las mujeres madres privadas de su libertad y sus hijos e hijas. . . . .	.39
Principales hallazgos y recomendaciones . . . . .	.41

CAPÍTULO 3 Modelo de atención para la convivencia familiar de hijos e hijas de mujeres privadas de libertad

Marco Teórico del Modelo de Atención . . . . .	.44
Enfoques del Modelo . . . . .	.44
Principios del Modelo de Atención . . . . .	.45
Marco estratégico para la implementación del Modelo de Atención . . . . .	.46
Visión, misión, población objetivo y estrategia de abordaje del Modelo de Atención . . . . .	.48
Mecanismo de coordinación interinstitucional del Modelo de Atención . . . . .	.49
Instituciones coordinadoras de las redes. . . . .	.49
Red articulada para la atención integral a mujeres vinculadas a un proceso penal y sus hijos e hijas menores de edad en situaciones de vulnerabilidad . . . . .	.50

CAPÍTULO 4 Avances y desafíos para implementación del Modelo de Atención de la Convivencia Familiar de Hijos e Hijas de Mujeres Privadas de Libertad

Avances . . . . .	.53
Desafíos . . . . .	.54
Referencias bibliográficas . . . . .	.55



Introducción

Desde la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990¹ y sus protocolos facultativos², la República de Panamá ha dado pasos significativos en materia jurídica a favor de niños, niñas y adolescentes. La Constitución Política de la República, en su última reforma de 2004, estableció la protección de los niños, niñas y adolescentes como uno de los deberes fundamentales del Estado³ y se comprometió en el establecimiento de instituciones y programas especializados para atender sus necesidades.⁴

En el año 2015, se llevó a cabo un Diagnóstico de la Situación de las Mujeres Privadas de Libertad. Desde un enfoque de Género y Derecho⁵, que reveló la necesidad de profundizar sobre las consecuencias que tenían sobre los hijos e hijas la situación de privación de libertad de sus madres. Una población históricamente invisibilizada.

El Diagnóstico de la situación de los hijos e hijas de las mujeres privadas de libertad en Panamá, realizado durante 2016, se abordó desde una perspectiva de género con un enfoque de la intersectorialidad, con el fin de tomar en cuenta las diversas identidades y características tanto de los niños, niñas y adolescentes como de sus madres.⁶

La investigación se realizó con una población de 158 mujeres madres privadas de libertad. De estas 158 mujeres, 118 participaron en las encuestas realizadas que tuvieron lugar en los cinco centros penitenciarios que albergan población femenina en el país: Centro Femenino de Rehabilitación de Panamá (Ciudad de Panamá,) Nueva Esperanza (Colón), Los Algarrobos (David), Llano Marín (Coclé) y, Centro Femenino de Guarare (Los Santos). Las 40 restantes participaron en grupos focales que se realizaron en tres centros: Algarrobos, Nueva Esperanza y el Centro Femenino de Rehabilitación de Panamá.

Los principios que guiaron la investigación fueron los del interés superior del niño, niña y adolescente; igualdad y no discriminación; discriminación positiva; vida, supervivencia y desarrollo; participación; autonomía progresiva; confidencialidad y no re victimización.

El Diagnóstico fue complementado con un Modelo de atención para la convivencia familiar de hijos e hijas de mujeres privadas de libertad a través del cual se propone una articulación institucional para brindar una atención integral a esta población. El Modelo fue el resultado de una construcción participativa con funcionarios y funcionarias de las instituciones públicas responsables de brindar los servicios necesarios para el goce y disfrute de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, y sus madres privadas de libertad.

1 Ley Número 15. (6 de Noviembre de 1990). *Por la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño.*

2 Ley Número 47. (13 de Diciembre del 2000). *Por la cual se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía* y Ley Número 48. (13 de Diciembre de 2000). *Por la cual se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados.* Ley Numero 61. (30 de noviembre de 2016). *Por el cual se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un Procedimiento de Comunicaciones.*

3 Acto Legislativo Número 1. (27 de Julio de 2004). Artículo 56.

4 *Ibidem.*, artículos 28, 59-63.

5 Rodríguez, E. (2015). *Diagnóstico de la Situación de las Mujeres Privadas de Libertad en Panamá. Desde un enfoque de género y derechos.*

6 Edad, condición económica, diversidad sexual, condición de discapacidad, etnia, entre otras.

En la presente investigación se presentan cuatro capítulos divididos de la siguiente manera:

Capítulo 1: contiene los antecedentes, justificación, objetivos y metodología aplicada tanto para la realización del Diagnóstico de la situación de los hijos e hijas de las mujeres privadas de libertad en Panamá como del Modelo de atención de la convivencia familiar de hijos e hijas de mujeres privadas de libertad.

Capítulo 2: se señalan y explican los principales hallazgos del Diagnóstico de la situación de los hijos e hijas de las mujeres privadas de libertad en Panamá y se proponen una serie de recomendaciones para la mejora de las condiciones encontradas.

Capítulo 3: con la finalidad de ser exhaustivos en la investigación, como resultado del Diagnóstico y las recomendaciones arrojadas, se propone un Modelo de atención de la convivencia familiar de hijos e hijas de mujeres privadas de libertad. En el capítulo se describe el marco teórico, estratégico y operativo del Modelo.

La realización del Diagnóstico de la situación de los hijos e hijas de las mujeres privadas de libertad en Panamá y del Modelo de atención de la convivencia familiar de hijos e hijas de mujeres privadas de libertad, es producto de un esfuerzo conjunto realizado por UNICEF-Panamá, Ministerio de Gobierno de Panamá y los consultores de la Fundación Justicia y Género del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD).

Capítulo 1

Construcción del Diagnóstico para un Modelo de Atención de la Convivencia Familiar de Hijos e Hijas de Mujeres Privadas de Libertad

En el presente capítulo se explican los antecedentes y objetivos que impulsaron la realización del Diagnóstico de la Situación de los Hijos e hijas de las mujeres privadas de libertad en Panamá, así como también la metodología utilizado para la realización del mismo y que sirvió de base para la construcción del Modelo de Atención de la Convivencia Familiar de Hijos e Hijas de Mujeres Privadas de Libertad.

Antecedentes

La situación de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos humanos ya han sido objeto de estudios previamente en Panamá. Entre estas investigaciones se pueden mencionar:

- “Del portón acá se acaban los derechos humanos”: Injusticia y desigualdad en las cárceles panameñas. Programa de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard, 2007.⁷
- Informe especial relativo a las denuncias sobre supuestos actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes en los Centros Penitenciarios de Panamá, Defensoría del Pueblo, 2008.⁸
- Informe especial sobre la población penitenciaria de etnias indígenas en la República de Panamá: situación social, jurídica y penitenciaria, Defensoría del Pueblo, 2009.⁹
- Una mirada al sistema penitenciario panameño; análisis y propuestas, Defensoría del Pueblo - Oficina de Supervisión de los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad-, 2011.¹⁰
- La crisis en Panamá continúa: ¿hacia un sistema penitenciario que respete los derechos humanos?, 2013.¹¹
- Diagnóstico de la Situación de las Mujeres Privadas de Libertad. Desde un enfoque de Género y Derecho, 2015¹².

7 Programa de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard. (2007). “Del Portón Para Acá Se Acaban los Derechos Humanos”: Injusticia y Desigualdad en las Cárceles Panameñas.

8 Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. (2008). Informe Especial relativo a las denuncias sobre supuestos Actos de Tortura, Tratos Cruelles, Inhumanos y Degradantes en los Centros Penitenciarios de Panamá.

9 Defensoría del Pueblo. (2009). Informe especial sobre la población penitenciaria de etnias indígenas en la República de Panamá: situación social, jurídica y penitenciaria.

10 Defensoría del Pueblo. (2011). Una mirada al sistema penitenciario panameño; análisis y propuestas.

11 Clínica de Derechos Humanos y Resolución de Conflictos de la Facultad de Derecho Universidad de Stanford. (2013). La crisis en Panamá continúa: ¿Hacia un sistema penitenciario que respete los derechos humanos?

12 Rodríguez, E. (2015). Diagnóstico de la Situación de las Mujeres Privadas de Libertad en Panamá. Desde un enfoque de género y derechos.

Del Diagnóstico de la Situación de las Mujeres Privadas de Libertad –a partir del cual se comenzó a transversalizar el enfoque de género en el Sistema Penitenciario de Panamá- se desprende que el 81% de las mujeres privadas de libertad eran madres y un 68% de ellas jefas de hogar. La gran mayoría de ellas tenían hijos menores de edad y aproximadamente 10% de ellas tenían hijos menores de 3 años. El promedio de hijos era de dos por madre. En relación con su situación legal, un 62% de la población femenina privada de libertad se encontraba en situación de proceso judicial y un 38% del total se encontraba en cumplimiento de condena.¹³

Del estudio también surgieron algunos datos que permitieron saber el estado de la relación materna filial. Una vez las madres eran privadas de libertad sus hijos e hijas pasaban al cuidado de sus familiares y en menor medida de las instituciones públicas relacionadas con el tema. Como consecuencia de estos cambios y para dividir la carga del cuidado familiar, los hermanos eran separados y ni siquiera los niños y niñas menores de 3 años, podían convivir con su madre privada de libertad.¹⁴

Aunado a esto, el diagnóstico señaló que a las madres privadas de libertad les preocupaba el proceso de revisión y requisa que llevaban a cabo a sus hijos menores de edad cuando las iban a visitar, pues no era llevado a cabo por la policía especializada –Policía de Niñez-. Por otro lado, en los procesos penales llevados a cabo contra las mujeres madres, los derechos y necesidades de sus hijos e hijas no eran tomados en cuenta.¹⁵

Finalmente, y a modo de recomendación, en el Diagnóstico de 2015 se propuso:

Elaborar un diagnóstico de la situación familiar de las mujeres privadas de libertad, realizando especial hincapié en la situación de los hijos/as menores de edad. Diseñar un protocolo de seguimiento y actuación con hijos e hijas de las privadas de libertad en situación de especial vulnerabilidad.¹⁶

Ante esta demanda, surgen el Diagnóstico de la situación de los hijos e hijas de las mujeres privadas de libertad en Panamá y el Modelo de Atención para la Convivencia Familiar de hijos e hijas de mujeres privadas de libertad. Las dos herramientas representan estudios y propuestas pioneras tanto Panamá como en la región de Centroamérica.

Justificación

Tanto las mujeres privadas de libertad como sus hijos e hijas pertenecen a poblaciones en situación de vulnerabilidad social en las que predomina la violencia y la discriminación estructural, caracterizada esta última por la marginación y exclusión en la participación en las dimensiones económicas, sociales o políticas de las sociedades en las que viven.

En el Diagnóstico de la Situación de las Mujeres Privadas de Libertad en Panamá realizado en 2015 se encontró que además de que un 81% de las mujeres privadas de libertad eran madres, gran parte de ellas eran las principales responsables del cuidado y manutención de sus hijos/as. Eran jefas de familia y las principales proveedoras del hogar y desde la distancia y la privación de libertad procuraban seguir desempeñando su rol de cuidadoras y reproductoras.¹⁷

13 *Ibidem*

14 *Ibidem*

15 *Ibidem*

16 *Ibidem.*, Pag 141.

17 *Ibidem.*, pag 92

Los estudios sobre hijos/as de padres privados de libertad han reportado que esta población experimenta una serie de problemas psicosociales durante el tiempo de reclusión de sus padres, estando entre estos: depresión, agresividad, problemas de sueño, bajo rendimiento escolar, entre otras, siendo estos problemas raramente considerados en los procesos penales de los padres.¹⁸

Con la finalidad de seguir las recomendaciones del Diagnóstico de la situación de las mujeres privadas de libertad de 2015 y analizar con detalle las consecuencias que tiene sobre los hijos/as la situación de reclusión de sus madres o sobre sus relaciones familiares, se propuso el Modelo para atención de la convivencia familiar de hijos e hijas de mujeres privadas de libertad con el objetivo de brindar una atención integral a los niños y niñas de las mujeres privadas de libertad mediante una articulación interinstitucional que tuvo como punto de partida el Diagnóstico de la situación de los hijos e hijas de las mujeres privadas de libertad en Panamá.

Objetivos

Objetivo General

Proponer un Modelo de atención para la convivencia familiar de hijos e hijas de mujeres privadas de libertad a partir del cual se coordinen acciones interinstitucionales y comunicaciones sistemáticas y oportunas - desde las competencias, fines y atribuciones que le corresponden a cada institución con competencia en la materia-, para cubrir las problemáticas y necesidades reveladas en el Diagnóstico de la situación de los hijos e hijas de las mujeres privadas de libertad en Panamá y así garantizar la protección integral de los derechos humanos de esta población de niños, niñas y adolescentes.

Objetivos Específicos

- Realizar una investigación que permita la preparación de un Diagnóstico de situación con información sobre el estado en que se encuentra el derecho a la convivencia familiar de los niños, niñas y adolescentes hijos e hijas de mujeres privadas de libertad en Panamá.
- Promover la intervención a través de una red de servicios de apoyo, conformada por instituciones públicas y privadas competentes para brindar atención integral a los niños, niñas y adolescentes, así como para potenciar las capacidades de cuidado de las mujeres privadas de libertad, con miras a mejorar su calidad de vida y el reencuentro familiar, en el marco de la protección de los derechos humanos y la convivencia familiar.
- Establecer mecanismos y procedimientos para el seguimiento de la situación de los niños, niñas y adolescentes hijos e hijas de mujeres privadas de libertad en condiciones de vulnerabilidad social o privación del cuidado familiar.

18 Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2008) citado en Rodríguez, E. (2015). Pag 96.

Marco conceptual

Enfoque de derechos: Reconocimiento de que todo niño, niña y adolescentes sujeto de derecho, por su sola condición de ser humano. Constituye la aplicación y puesta en práctica de los principios y derechos contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, y los demás instrumentos internacionales y nacionales de protección de derechos humanos.

Enfoque de desarrollo integral: El enfoque de desarrollo integral implica que el Estado mediante los programas, planes y proyectos, tome en cuenta la condición de sujeto de derecho de los niños, niñas y adolescentes, en todas las dimensiones de su persona, las que incluyen dinámica de crecimiento, el que conlleva el desarrollo de su autonomía progresiva, aspectos culturales, físicos e intelectuales.

Enfoque sobre la condición etaria: Este enfoque implica que el Estado mediante los programas, planes y proyectos, tome en consideración los rasgos diferenciadores de la población menor de edad, de acuerdo a su edad y el grado de progresión en su autonomía.

Las Reglas de Brasilia establecen la misma definición para el niño, niña y adolescente, señalando que debe ser objeto de una especial tutela por parte de los órganos del sistema de justicia en consideración a su desarrollo evolutivo.

La diferencia de edad debe tomarse en cuenta en el diseño de cualquier programa, política, estrategia o mecanismo para la atención y protección de sus derechos, porque va de la mano con la relevancia de atender permanentemente, la opinión y la percepción de los niños, niñas y adolescentes prestando interés en su edad y grado de madurez y principalmente, en todas aquellas decisiones que les afectan.

Enfoque de protección a la convivencia familiar: La protección del Derecho a la Convivencia Familiar implica la adopción de acciones para preservar los vínculos familiares y comunitarios de los niños, niñas y adolescentes. Los Estados tiene la obligación de respetar el derecho de la persona menor de edad a preservar su identidad, nacionalidad, nombre y relaciones familiares.¹⁹

Las Reglas de Bangkok de Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusas, establece que se alentará y facilitará por todos los medios razonables el contacto de las reclusas con sus familiares, incluidos sus hijos, y los tutores o representantes legales de sus hijos. Cuando sea posible, se adoptarán medidas para reducir los problemas de las mujeres que se hallen recluidas en instituciones lejanas de su hogar.

Enfoque de igualdad: Las diferencias entre los seres humanos por factores económicos, sociales o culturales deben ser consideradas de manera sistemática, a fin de asegurar una correcta e integral aplicación de la normativa internacional en el país, procurando en todo momento, que ninguna de sus medidas pueda generar discriminación o exclusión en algún sector, por el contrario, que promuevan la inclusión social y el alcance de las políticas de carácter universal.

Enfoque de interculturalidad: Los derechos humanos corresponden a todos y todas por igual, no obstante, debe tomarse en consideración, que Panamá es un país en donde conviven diversas culturas, asimismo que el reconocimiento, protección y atención de esta diversidad constituye un derecho humano esencial.

19 Ley Número 15. (6 de Noviembre de 1990). *Por la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño*. Artículos 7, 8 y 9.

Lo esencial de este enfoque, es asegurar que las diferencias no se conviertan en discriminaciones y además que sean reconocidas y aprovechadas como fuentes de saber, pensamiento y de experiencias para la vida en sociedad.

Enfoque de igualdad de género: La aplicación de este principio, permitirá promover la equiparación de condiciones entre niños y niñas, entre adolescentes de ambos sexos, de manera que, se puedan distinguir las necesidades específicas de mujeres y hombres.

La violencia contra mujeres y niñas es una de las violaciones a los derechos humanos más sistemáticas y extendidas. Está arraigada en estructuras sociales construidas en base al género más que en acciones individuales o acciones al azar; trasciende límites de edad, situación socio económica, educacional y geográfica; afecta a todas las sociedades; y es un obstáculo importante para eliminar la inequidad de género y la discriminación a nivel global.²⁰

Debido a esto, la IV Conferencia Internacional sobre la mujer celebrada en Pekín en 1995 recomendó que para prevenir la violencia y la discriminación la transversalización o mainstreaming de género:

(...) los gobiernos y otros agentes sociales deberían promover una política activa y visible de integración de una perspectiva de género en todas las políticas y programas, a fin de que se analicen, antes de adoptar decisiones, sus posibles efectos en las mujeres y los hombres.²¹

Asimismo, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) en el año 1997 definió la transversalización de la perspectiva de género como:

(...) el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros.²²

Es importante señalar que para la realización del Diagnóstico se utilizó como marco teórico el mismo que es desarrollado en el capítulo 3 del Modelo de Atención, es decir, se aplicaron los mismos Fundamentos teóricos del marco social, Fundamentos teóricos del proceso penal y Marco Jurídico Internacional para la Convivencia Familiar de los Hijos e Hijas de las Mujeres Privadas de Libertad

20 ONU Mujeres. *Definición de la violencia contra las mujeres y niñas*.

21 Naciones Unidas. (1995). Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.

22 Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. (1997).

Fundamentos teóricos del marco social

Tanto las mujeres privadas de libertad como sus hijos e hijas pertenecen a poblaciones en situación de riesgo social. Su situación es generada muchas veces a partir de los procesos de socialización que se manifiestan en la violencia y la discriminación estructural donde existen mayores desventajas para las mujeres y niñas de gozar de oportunidades y derechos de la sociedad.

Esta situación de vulnerabilidad social está caracterizada por la convergencia de circunstancias que aumentan la probabilidad de las personas y hogares de sufrir contingencias que disminuyan dramáticamente su bienestar.

El concepto de vulnerabilidad social tiene dos componentes explicativos: i) la inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, familias e individuos en sus condiciones de vida a consecuencia del impacto provocado por algún tipo de evento económico social de carácter traumático como puede ser el cumplir con una pena privativa de libertad; ii) el manejo de recursos y las estrategias que utilizan las comunidades, familias y personas para enfrentar los efectos de ese evento.²³

Existen una serie de factores que dan origen a la vulnerabilidad social como son:

Institucionales

- Poca o nula presencia del o en el Estado o acceso a los servicios que éste debe prestar.
- Carencia de un desarrollo institucional a nivel local y regional que atienda las necesidades básicas de las poblaciones.
- Dificultades de comunicación y relaciones de dependencia y desequilibrio con la economía de mercado.
- Asentamientos en zonas de difícil acceso y de alto riesgo, rurales dispersas o urbano marginales.

Ambientales y del entorno

- Ausencia de manejo sostenible del medio ambiente, deterioro de ecosistemas por fenómenos de extracción indiscriminada de recursos naturales.
- Presencia de cultivos ilícitos que degrada los ecosistemas intensificando todo tipo de problemas económicos, sociales y culturales.
- Presencia de condiciones de extrema pobreza.
- Expansión de situaciones de violencia armada y desplazamiento forzoso.
- Para zonas de frontera, factores como la falta de documentación y el contrabando.
- Entornos inaccesibles por razones de edad o discapacidad.

23 Rodríguez, E. (2015). *Diagnóstico de la Situación de las Mujeres Privadas de Libertad en Panamá. Desde un enfoque de género y derechos*

Salud

- Problemas graves de seguridad alimentaria.
- Problemas de desnutrición y anemia.
- Altos índices de mortalidad, que afectan especialmente a niños y niñas, mujeres y ancianos.
- Ausencia de una salud sexual y reproductiva

Culturales

- Violencia estructural de género.
- Situación de discriminación o riesgo de extinción no sólo en términos biológicos sino sociales y culturales, como poblaciones y como individuos.
- En el caso de las poblaciones étnicas, la vulnerabilidad está relacionada con las afectaciones a la integridad y a la capacidad de pervivir y transformar condiciones de vida y lograr legitimidad en su interacción con el resto de la sociedad, sin perder su cohesión, autonomía e identidad.

Educativas

- Bajos índices de escolaridad y de eficiencia interna.
- Dificultades frente a los procesos de aprendizaje.

Todo ello genera la exclusión social, proceso en el cual los individuos de un grupo de la sociedad en este caso las mujeres privadas de libertad y sus hijos e hijas se encuentran marginados, discriminados, violentados o excluidos de participar en las dimensiones económica, social o política de la sociedad en la que viven.

Se hace necesario generar condiciones de inclusión social y que a su vez estén regidos por el principio de igualdad sustantiva que parte de la frase “todas/os somos igualmente diferentes” para lo cual se debe tratar igual a lo que es igual y diferente a lo diferente. El trato diferente siempre debe responder a criterios objetivos, razonables y justificables.

Para su mejor comprensión es necesario entender el principio de no discriminación que se presentan bajo dos acepciones relacionadas con la discriminación i) tratar igual a lo que es diferente y ii) diferente a lo que es igual. La comunidad internacional hace referencia en múltiples instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos del derecho a la no discriminación y ha venido promulgando convenios y tratados antidiscriminatorios relacionados con el sexo, la edad, la etnia, la discapacidad, el estatus migratorio, entre otros.²⁴

Para facilitar o acelerar la igualdad sustantiva, los tratados internacionales de derechos humanos han establecido las medidas especiales de carácter temporal que se refiere a las acciones orientadas a acelerar la igualdad *de facto* entre las mujeres y los hombres que pueden, a corto plazo, favorecer a las mujeres.²⁵

24 (5 de Junio de 2013). *Convención Interamericana contra todas las formas de Discriminación e Intolerancia*.

25 UN Women. (2015)

Fundamentos teóricos del proceso penal

Para comprender mejor la aplicación del Modelo de Atención de la Convivencia Familiar de hijos e hijas de mujeres privadas de libertad se hizo necesario enfatizar en algunos conceptos del proceso penal acusatorio que rigen el juzgamiento de los hechos delictivos cometidos por las mujeres privadas de libertad.

Algunos de estos conceptos son:

Justicia restaurativa: es un enfoque de las ciencias jurídicas penales del campo de la victimología y criminología. Reconoce el daño que ocasiona el crimen a las personas tanto a la persona víctima como al infractor como a la comunidad en su conjunto. Busca habilitar a la víctima, a la persona infractora y a quienes sean afectados en la comunidad por medio de un proceso de facilitación que responsabilice a la persona infractora y coadyuve a la reparación del daño.²⁶

Bajo este enfoque restaurador es más fácil generar las condiciones para que las mujeres privadas de libertad puedan gozar de formas de cumplir con la pena en libertad en unión de sus hijos/as.

Medidas Cautelares: son las disposiciones judiciales que se dictan para garantizar el resultado de un proceso y asegurar el cumplimiento de la sentencia, evitando la frustración del derecho del peticionante derivada de la duración del mismo.²⁷

La imposición indiscriminada de las medidas cautelares penales y en especial de la prisión preventiva dificultan la convivencia familiar de las mujeres privadas de libertad con sus hijos e hijas. Los operadores de justicia las aplican en muchos casos sin valorar el riesgo para la sociedad, las posibilidades de fuga y el interés superior del niño.

Medidas alternativas: son instrumentos de sanción penal que, como su nombre lo indica, son diferentes a la pena privativa de libertad y buscan armonizar los objetivos sancionadores de la pena con los fines resocializadores de la misma que se dirigen al delincuente.²⁸

Las Reglas de Tokio enuncian una serie de medidas sustitutivas, sin perjuicio de que los diferentes Estados diseñen y ejecuten otro tipo de medidas, de acuerdo a sus necesidades sociales y políticas o a la naturaleza y gravedad del delito y personalidad del delincuente. Algunas de las medidas sustitutivas que se proponen en las Reglas de Tokio son: penas privativas de derechos o inhabilitaciones, sanciones económicas y penas en dinero, restitución o indemnización a la víctima, suspensión de la sentencia o condena diferida, imposición de servicios a la comunidad, obligación de acudir regularmente a un centro determinado, arresto domiciliario, entre otras.²⁹

- Penas privativas de libertad: es la privación de la capacidad ambulatoria y de movimientos de un individuo.
- Ejecución penal: la actividad ordenada y fiscalizada por los órganos jurisdiccionales para lograr el cumplimiento de los títulos de ejecución (sentencias firmes de condena dictadas en procesos penales).

26 Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. (2013). *Mediación y Justicia Restaurativa*.

27 Buonghermini, M. *Medidas Cautelares*.

28 Escobar R. (2011). *Medidas Sustitutivas de la Pena de Privación de Libertad*. Pp. 41-15.

29 Resolución 45/110. (14 de Diciembre de 1990). *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio)*.

- Situación jurídica: La condición que ostenta un individuo dentro del proceso penal, previamente categorizada y/o determinada por parte de la legislación penal, de acuerdo a la etapa procesal en la que se encuentre.³⁰
- Tratamiento penitenciario: Conjunto de mecanismo, de construcción grupal e individual, tendientes a influir en la condición de las personas privadas de la libertad, mediante un sistema de oportunidades y el aprovechamiento del tiempo de condena, para que puedan construir y llevar a cabo su propio proyecto de vida, de manera tal que logren competencias necesarias para integrarse a la comunidad como seres creativos, productivos y autogestionarios, una vez recuperen su libertad.³¹

Marco Jurídico Internacional para la Convivencia Familiar de los Hijos e Hijas de las Mujeres Privadas de Libertad

Panamá como estado firmante de la Convención sobre los Derechos del Niño se ha comprometido internacionalmente a proteger y asegurar todos los derechos de los niños, niñas y adolescentes, adecuando su marco jurídico y estableciendo políticas bajo la doctrina de la protección integral de los derechos de esta población y los principios generales de la Convención como lo son: la no discriminación, participación del niño, niña y adolescente en toda decisión que le afecte, priorización de su interés superior, y vida, supervivencia y desarrollo.

Panamá también ha suscrito y ratificado los siguientes Convenios Internacionales íntimamente relacionados con el tema:

- Convenio de OIT sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo y Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación.³²
- Convención Internacional sobre todas las Formas de Discriminación Racial.³³
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y su Protocolo Facultativo.³⁴
- Convención Interamericana para la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra las Personas con Discapacidad³⁵
- Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo³⁶

30 Ministerio de Justicia de Colombia. *Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario*.

31 *Ibidem*.

32 Ley Número 17. (15 de Junio de 2000). *Por la cual se aprueba el Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo (Convenio 138)*.

33 Ley Número 49. (2 de Febrero de 1967). *Por la cual se aprueba la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada por unanimidad durante la clausura de la vigésima Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de Diciembre de 1965*.

34 Ley Número 12. (20 de Abril de 1995). *Aprueba la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer Convención Belem Do Para, suscrita en Belem do Para, Brasil, el 9 de Junio de 1994*.

35 Ley Número 2. (10 de Enero de 2001). *Por la cual se aprueba en todas sus partes la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, adoptada en Guatemala, Guatemala, el 7 de Junio de 1999*.

36 Ley Número 25. *Por la cual se aprueban la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptados en Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas*.

Además de estos instrumentos internacionales de carácter vinculante, se suman dos resoluciones de Naciones Unidas que debido a su vinculación con el tema fueron determinantes al momento de realizar el Diagnóstico. Entre estas se encuentran:

- Resolución 64/142 sobre las directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuido a los Niños de la Asamblea General que reconoce a la familia como el medio natural para el crecimiento, el bienestar y la protección del niño/a debiendo evitarse la separación del niño, niña o adolescente de sus padres.³⁷
- Resolución A/63/426 dirigida a prevenir la discriminación y promover la igualdad sustantiva de niñas/os en situación de vulnerabilidad.

En el caso de las niñas/os hijas/os de personas privadas de libertad, esta resolución establece:

47 (...) que los Estados (...) tengan en cuenta los efectos de la detención y encarcelamiento de los padres en los niños, y en particular a que:

- a) Den consideración prioritaria a las medidas no privativas de libertad al dictar sentencias o decidir medidas previas al juicio respecto de la persona única o principal que cuida al niño, condicionadas a la necesidad de proteger al público y al niño y habida cuenta de la gravedad del delito;
- b) Determinen y promuevan buenas prácticas en relación con las necesidades y el desarrollo físico, emocional, social y psicológico de los bebés y los niños afectados por la detención y encarcelamiento de los padres.³⁸

En la reforma de 2004 a la Constitución Política de la República de Panamá, se estableció en el artículo 56 la protección de niños, niñas y adolescentes como uno de los deberes fundamentales del Estado. Por su parte desde los artículos del 59 al 63 se garantiza la protección del derecho a una paternidad responsable, a la convivencia familiar, salud, educación, seguridad y previsión social y establece también la necesidad de que existan instituciones y programas especializados en la atención de esta población.³⁹

El artículo 489 del Código de Familia establece los derechos fundamentales de la persona menor de edad, entre ellos que tiene derecho a ser protegido contra toda forma de abandono, violencia, descuido o trato negligente, abuso sexual, explotación y discriminación:

(...) todo menor en la calle tiene un derecho a atención prioritaria del Estado, a fin de brindarle protección adecuada, expresar su opinión libremente y conocer sus derechos. En consecuencia, en todo proceso que pueda afectarlo, deberá ser oído directamente o por medio de un representante, de conformidad con las normas vigentes y su opinión debe tomarse en cuenta, considerando para ello la edad y madurez mental del menor (...)⁴⁰

37 Resolución 63/241. (13 de Marzo de 2009). *Derechos del Niño*.

38 Resolución 64/142. (24 de Febrero de 2010). *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*.

39 Acto Legislativo Número 1. (27 de Julio de 2004). *Que reforma la Constitución Política de la República de Panamá de 1972 reformada por los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos Número 1 de 1992 y Número 2 de 1993* Artículo 56.

40 Ley Número 3. (17 de Mayo de 1995). *Por la cual se aprueba el Código de la Familia. 17 de Mayo de 1994*. Artículo 489.

Respecto al principio de interés superior del niño, el Comité de los Derechos del Niño en sus últimas observaciones a Panamá en 2011, señaló

El Comité toma nota de que los artículos 2 y 740 del Código de la Familia disponen que las autoridades judiciales y administrativas deben conceder prioridad al interés superior del niño. Sin embargo, el Comité expresa su profunda preocupación por el gran número de normas de fondo sobre los niños con una perspectiva de tutela o “niños en situación irregular”, lo cual implica que en las decisiones adoptadas en virtud de esas normas no se tiene en cuenta el principio mencionado. El Comité está preocupado por que la falta de una ley general de derechos del niño deja la aplicación de este principio a la discrecionalidad del juez.⁴¹

Desde la perspectiva de las mujeres Panamá ha ratificado los principales instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. Estos son:

La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁴²

La Convención gira en torno a tres principios centrales:

- **Igualdad:** concepto que se entiende no sólo como igualdad formal (en la Ley o de jure, igualdad de oportunidades, sino también como igualdad sustantiva) en los hechos o resultados de facto.
- **No Discriminación:** entendiendo discriminación como un fenómeno de construcción social que incide en el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.
- **Obligación del Estado:** El Estado que la ratifica adquiere responsabilidades hacia las mujeres que no puede rehuir, siendo legalmente responsable por las violaciones a las obligaciones internacionales que, conforme al derecho consuetudinario internacional y el derecho de los tratados, son atribuibles o imputables al Estado.

En su estructura, la Convención define lo que constituye la discriminación y las acciones afirmativas en el artículo 1. En los artículos 2, 3 y 4 describe la naturaleza de las obligaciones del Estado mediante leyes, políticas públicas y programas que el Estado debe desarrollar para eliminar la discriminación. De los artículos 5 al 16 se especifican las diferentes áreas en las que los gobiernos están obligados a eliminar la discriminación mediante las medidas descritas en los artículos del 1 al 4. Los artículos 17 al 22 describen el establecimiento de las funciones del Comité de la CEDAW. Y los últimos artículos, del 23 al 30, tratan sobre la administración y otros aspectos de procedimientos para la firma, ratificación, adhesión y funcionamiento de la Convención.

El Comité de la CEDAW, en su recomendación 19 de 1992, realiza un análisis sobre la relación de la violencia contra la mujer como una forma de discriminación que impide gravemente el goce de los derechos de las mujeres.

41 Comité de los Derechos del Niño. (21 de Diciembre de 2011). *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención.*

42 Ley Número 4. (22 de Mayo de 1981). *Por la cual se aprueba la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.*

Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar Y Erradicar La Violencia Contra La Mujer⁴³

En este instrumento se define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en su género, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico”⁴⁴. En coherencia con esta definición, el artículo 3 del mismo instrumento jurídico, incluye el derecho de las mujeres “a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado”⁴⁵.

Es evidente la coincidencia entre lo planteado en la Declaración de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, de la ONU y esta Convención respecto a las causas que generan la violencia. Señala el Preámbulo de la Convención que “la violencia debe ser considerada como una violación de los derechos humanos y libertades fundamentales”⁴⁶. Destaca que su eliminación es “condición indispensable para el desarrollo individual y social y la plena e igualitaria participación de las mujeres en todas las esferas de la vida”⁴⁷.

La Declaración Sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer⁴⁸

La Declaración brinda una definición clara y comprensiva de la violencia en contra de las mujeres, y la fundamentación en los derechos que deben ser reconocidos en este campo para eliminar la violencia en todas sus formas, ya sea dentro o fuera de la familia, ya sea física, sexual o psicológica, producto de las relaciones personales o un hecho cultural. A estas normas deben de agregarse aquellas relacionadas con la situación de las mujeres privadas de libertad como son:

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la libertad (Reglas de Tokio)⁴⁹

En relación con las penas alternativas, su fundamento se encuentra en las medidas adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/110, del 14 de diciembre de 2014. Las Reglas de Tokio especifican las bases legales para la aplicación de nuevas tecnologías que faciliten medidas alternativas a la prisión.

El artículo 2.4 de las Reglas de Tokio especifica como directiva para los Estados que se: “(...) alentará y supervisará atentamente el establecimiento de nuevas medidas no privativas de la libertad y su aplicación se evaluará sistemáticamente”⁵⁰.

Asimismo, el artículo 5.1 indica:

Quando así proceda y sea compatible con el ordenamiento jurídico, la policía, la fiscalía u otros organismos que se ocupen de casos penales deberán estar facultados para retirar los cargos contra el delincuente si consideran que la protección de la sociedad, la prevención del delito o la promoción del respeto a la ley y los derechos de las víctimas no exigen llevar adelante el caso. A efectos de decidir si corresponde el retiro de los cargos o la institución de actuaciones,

43 Ley Número 12. (20 de Abril de 1995). *Aprueba la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* Convención Belem Do Para, suscrita en Belem do Para, Brasil, el 9 de Junio de 1994.

44 *Ibidem.*, artículo 1

45 *Ibidem.*, artículo 3

46 *Ibidem.*, preámbulo

47 *Ibidem.*

48 Resolución 48/104. (23 de Febrero de 1994). *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.*

49 Resolución 45/110. (14 de Diciembre de 1990). *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio).*

50 *Ibidem.*, artículo 2.4

en cada ordenamiento jurídico se formulará una serie de criterios bien definidos. *En casos de poca importancia el fiscal podrá imponer las medidas adecuadas no privativas de la libertad, según corresponda.* (El subrayado se hace efecto de este protocolo)

Directrices para el Tratamiento de Mujeres Condenadas a Penas Privativas de la Libertad, No Privativas de la Libertad y Medidas para Mujeres Delincuentes

Directriz 60. *Deberían detectarse alternativas que se ajusten a las mujeres que violan la ley que combinen medidas alternativas a la prisión, con intervenciones capaces de dirigir los problemas más comunes al tratar el contacto de las mujeres con el sistema de justicia penal, tales como cursos terapéuticos y consejería a las víctimas de violencia familiar y abuso sexual, tratamiento ajustado a las patologías mentales, por sobre otros. Estos programas deben tener en cuenta la necesidad de proveer servicios de atención a los niños y mujeres únicamente* (El subrayado se hace efecto de este protocolo)⁵¹

Directriz 61. Es esencial para explicar la situación de mujeres privadas de libertad y la importancia de aplicar medidas alternativas:

Teniendo en cuenta el desproporcionado número de mujeres que son detenidas por delitos menores relacionados con drogas, frecuentemente como resultado de resultar víctimas de mayores traficantes de drogas, la pobreza y coerción, los juzgados deberían tener el poder de considerar, al condenar, la mitigación de la condena de las mujeres que han cometido este tipo de delitos por las circunstancias y características personales.⁵²

Igualmente es menester destacar la **Directriz 62:**

Debería promoverse la sensibilidad al género mediante el acceso de las mujeres a programas de tratamiento para abuso de sustancias en la comunidad para prevenir el delito, *así como también la diversidad y alternativas a los propósitos de la condena* (El subrayado se hace efecto de este protocolo).⁵³

Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes conocida como Reglas de Bangkok⁵⁴

Regla 57:

Las disposiciones de las Reglas de Tokio servirán de orientación para la elaboración y puesta en práctica de respuestas apropiadas ante la delincuencia femenina. En el marco de los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros, *se deberán elaborar medidas opcionales y alternativas a la prisión preventiva y la condena, concebidas específicamente para las mujeres delincuentes, teniendo presente el historial de victimización de muchas de ellas y sus responsabilidades de cuidado de otras personas.* (El subrayado se hace efecto de este protocolo)⁵⁵

51 *Directrices para el tratamiento de mujeres condenadas a penas privativas de la libertad, no privativas de la libertad y medidas para mujeres delincuentes.*

52 *Ibidem*

53 *Ibidem*

54 Resolución 65/229. (16 de Marzo de 2011). *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).*

55 *Ibidem.*, Regla 57.

De igual importancia es lo contenido en la **Regla 58**:

Teniendo en cuenta las disposiciones del párrafo 2.3 de las Reglas de Tokio, no se separará a las delincuentes de sus parientes y comunidades sin prestar la debida atención a su historial y sus vínculos familiares. Cuando proceda y sea posible, se utilizarán mecanismos opcionales en el caso de las mujeres que cometan delitos, como las medidas alternativas y otras que sustituyan a la prisión preventiva y la condena.⁵⁶

La **Regla 60** establece:

Se preverán recursos apropiados a fin de elaborar opciones satisfactorias para las delincuentes, en las que se conjuguen las medidas no privativas de la libertad con intervenciones destinadas a resolver los problemas más habituales por los que las mujeres entran en contacto con el sistema de justicia penal. Entre ellas, podrán figurar cursos terapéuticos y orientación para las víctimas de violencia en el hogar y maltrato sexual, un tratamiento adecuado para las que sufran discapacidad mental, y programas de educación y capacitación para aumentar sus posibilidades de empleo. En esos programas se tendrá presente la necesidad de establecer servicios de atención a los niños y otros destinados exclusivamente a la mujer.⁵⁷

Por su parte la **Regla 62** indica:

Se deberá mejorar la prestación de servicios comunitarios de tratamiento de uso indebido de drogas destinados exclusivamente a las mujeres, en que se tengan presentes las cuestiones de género y que estén habilitados para el tratamiento de traumas, así como el acceso de las mujeres a dicho tratamiento a efectos de la prevención del delito y de la adopción de medidas alternativas a la condena.⁵⁸

Y finalmente la **Regla 64** indica:

Cuando sea posible y apropiado se preferirá imponer sentencias no privativas de la libertad a las embarazadas y las mujeres que tengan hijos a cargo, y se estudiará imponer sentencias privativas de la libertad si el delito es grave o violento o si la mujer representa un peligro permanente, pero teniendo presentes los intereses superiores del hijo o los hijos y velando por que se adopten disposiciones apropiadas para el cuidado de esos hijos.⁵⁹

56 *Ibidem*, Regla 58.

57 *Ibidem*, Regla 60.

58 *Ibidem*, Regla 62.

59 *Ibidem*, Regla 64.

Metodología

Para la elaboración del Modelo de Atención para la Convivencia Familiar de hijos e hijas de Mujeres Privadas de Libertad, fue necesario realizar un Diagnóstico de la Situación de los Hijos e Hijas de las Mujeres Privadas de Libertad en Panamá.

Tipo de Estudio del Diagnóstico

En la realización del Diagnóstico de la Situación de los Hijos e Hijas de las Mujeres Privadas de Libertad en Panamá se aplicó una investigación cualitativa con la utilización de datos cuantitativos que facilitaron la interpretación y comprensión de los datos.

Alcance de la Investigación

Se trató de una investigación exploratoria, en vista que la situación de la relación materna filial entre hijos e hijas de mujeres madres privadas de libertad no había sido estudiada con anterioridad en Panamá, por lo que se contaba con muy poca información al respecto. El Diagnóstico incluyó componentes de un estudio descriptivo en vista de que una vez levantada la información sobre la situación de los hijos e hijas de las mujeres madres privadas de libertad se analizaron estas relaciones tal cual se encontraron y manifestaron.

Estrategia metodológica

El enfoque metodológico del Diagnóstico fue mixto, ya que combinó el uso de técnicas cuantitativas (encuestas) y cualitativas (entrevistas, grupos focales, análisis documental, observación), lo que permitió utilizar el método de la triangulación para el análisis de resultados.

Etapas del proceso:

Diseño de la investigación:

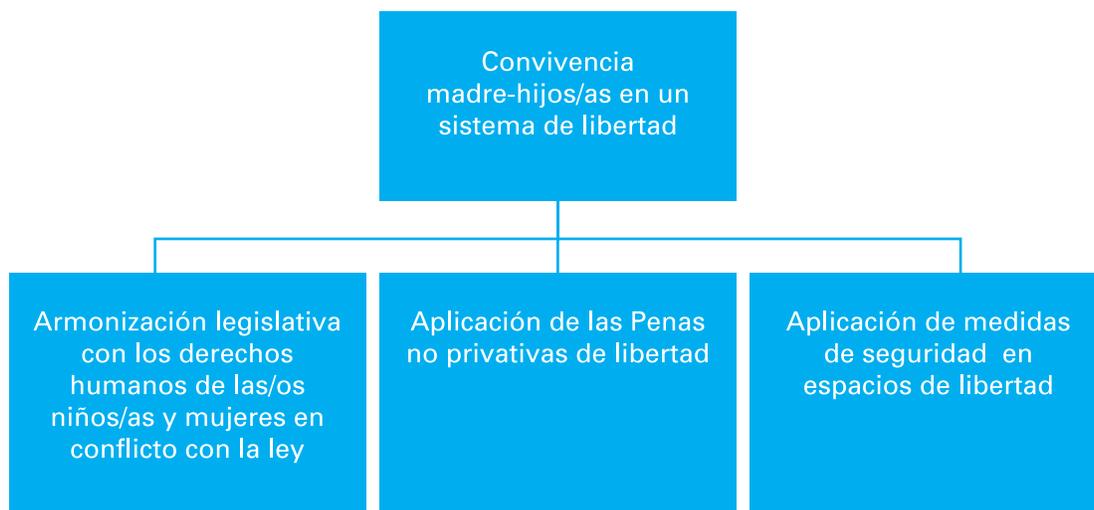
Se elaboró un protocolo de investigación que contempló: i) marco conceptual que definió los términos que se utilizaron en el Diagnóstico; ii) marco jurídico que comprendió las normas jurídicas que regularon la temática; iii) marco filosófico que estableció los valores que regularon la investigación y iv) marco metodológico que partió de la elaboración de categorías de análisis, la construcción de indicadores y las herramientas investigativas para obtener la información deseada en cada indicador.

Respecto al marco metodológico primero se partió de la elaboración de categorías de análisis que comprendían las distintas maneras en cómo se podría dar la convivencia familiar de los hijos e hijas con sus madres privadas de libertad. La elección de estas categorías se hizo en función a los compromisos internacionales asumidos por el Estado panameño con las mujeres privadas de libertad y con sus hijos e hijas menores de edad.

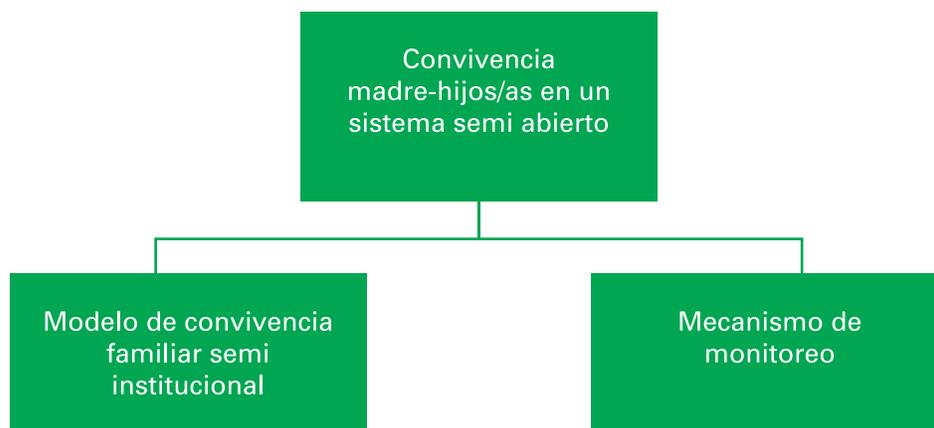
Las cuatro categorías fueron:

- I. Convivencia de las madres con sus hijos e hijas en un sistema de libertad.
- II. Convivencia de las madres con sus hijos e hijas en un sistema de privación de libertad.
- III. Convivencia con familia manteniendo lazos de relacionamiento con sus hijos e hijas.
- IV. Modelos alternos a la convivencia familiar

Conforme a cada una de las categorías de análisis se estructuró el siguiente árbol de objetivos:



Fuente: elaboración propia



Fuente: elaboración propia



Fuente: elaboración propia



Fuente: elaboración propia

Una vez definidas las categorías de análisis se construyeron los indicadores que permitirían medir la situación de los hijos e hijas de madres privadas de libertad, realizar comparaciones entre servicios y monitorear el cumplimiento de los acuerdos para dar seguimiento.

Los indicadores diseñados para el diagnóstico fueron:

Nombre del indicador	Componentes a evaluar por cada indicador
1 Número de Mujeres Privadas de Libertad con Hijos/as menores de edad datos sociodemográficos.	<ul style="list-style-type: none"> • Edad de los niñas/as • Sexo de los niños/as • Edad de las madres • Condición económica • Estado civil • Grado educativo
2 Madres de personas menores de edad privadas de libertad y su estatus judicial.	<ul style="list-style-type: none"> • Estado del proceso • Tipo de delito por el que se le proceso
3 Riesgos en el entorno familiar de los/as hijos/as de las mujeres privadas de libertad.	<ul style="list-style-type: none"> • Niveles de delincuencia de la familia. • Estado de adicciones de la familia. • Estatus económico de la familia
4 Riesgos sociales de los/as hijos/as de las mujeres privadas de libertad.	<ul style="list-style-type: none"> • Grado educativo de la comunidad donde residen. • Niveles de delincuencia de la comunidad de residencia. • Niveles de adicciones de la comunidad de residencia. • Estatus de desarrollo humano de la comunidad donde residen
5 Relaciones materno-filiales de personas menores de edad hijos/as de las mujeres privadas de libertad.	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de relación de pareja • Relación filial de derecho • Relación filial de hecho • Tipo de convivencia de sus hijos/as
6 Apoyo Social a las familias de las madres privadas de libertad con hijos/as menores de edad.	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de apoyo en salud para la familia. • Tipo de apoyo en educación para los hijos/as. • Tipo de apoyo para alimentos • Tipo de apoyo para la recreación • Tipo de apoyo en la prevención del delito
7 Armonización legislativa del derecho interno en relación con convivencia familiar de los hijos/as menores de edad de las mujeres privadas de libertad con el derecho internacional de los derechos humano.	<ul style="list-style-type: none"> • Jerarquía de normas. • Lagunas. • Interpretaciones jurisprudencial

Ejecución de la investigación y desarrollo del modelo:

Una vez fueron diseñados los indicadores y antes de la aplicación de las herramientas de investigación, el marco metodológico fue presentado ante la Mesa de Mujeres Privadas de Libertad conformada por: Defensoría del Pueblo, Órgano Judicial (Dirección de Asuntos Penitenciarios), Ministerio de Educación (MEDUCA), Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF), Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), Gobernación de Panamá, Policía

Nacional, Centro Femenino de Rehabilitación de Panamá, Instituto Nacional de Cultura de Panamá (INAC), Secretaria Nacional de Discapacidad (SENADIS), Ministerio de Gobierno (MINGOB), Comisión para el Estudio y la Prevención de Delitos Relacionados con Droga (CONAPRED), Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Dirección de Coordinación Penitenciaria del Ministerio Público, Universidad de Panamá, Asamblea Nacional, Ministerio de la Presidencia, Pastoral Penitenciaria, Centro Regional Universitario de San Miguelito, Asociación para la Prevención de la Tortura, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer y el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano.

Conforme a estos siete indicadores se diseñaron las herramientas de investigación. Estas herramientas fueron:

► **Encuestas dirigidas a mujeres madres privadas de libertad en cinco centros penitenciarios para mujeres de Panamá.**

Las encuestas se realizaron a 118 mujeres madres privadas de libertad, la mayoría de ellas entre 19 y 40 años. Las encuestas fueron aplicadas en los cinco centros penitenciarios con población femenina en el país. Estos fueron: Centro Femenino de Rehabilitación de Panamá (Ciudad de Panamá) -41 participantes-, Nueva Esperanza (Colón) -13 participantes-, Centro Penitenciario de Guararey (Coclé)- 8 participantes-, Centro Penitenciario Llano Marín (Los Santos) -16 participantes- Centro Penitenciario los Algarrobos (David) -40 participantes-. Estas 5 áreas geográficas representan 5 de las 10 provincias de Panamá.

En cuanto a los criterios de selección, en vista de que los centros de Guararey, Algarrobos, Nueva Esperanza y Llano Marín tenían poca población se encuestó a todas las madres privadas de libertad con hijos e hijas menores de edad que consintieron en participar.

Respecto al CEFERE, en vista de que la población para el momento de la aplicación de la encuesta excedía de 800, se seleccionaron a 41 madres con hijos e hijas menores de edad. En el CEFERE a los pabellones se les denomina hogar y el Centro tiene 10 hogares, por cada hogar participaron 4 mujeres madres, excepto en uno que participaron 5.

Antes de la realización de las encuestas se explicó la finalidad de la aplicación de las mismas y como estas alimentarían el Diagnóstico y las intervenciones que surgieran a partir de los hallazgos del mismo. Las participantes aceptaron que sus respuestas fueran analizadas y formaran parte del Diagnóstico. Las encuestas se realizaron aproximadamente en 30 minutos en los mismos centros en donde se encontraban.

La encuesta se basó en las siguientes preguntas:

¿Qué edad tiene usted?	¿Dónde viven sus hijos/as?	¿Cuál es su estado civil?
Recursos económicos de la familia de la cual proviene	¿Cuántos hijos/hijas tiene usted?	¿De quién dependen económicamente sus hijos/hijas?
¿Quién cuida de sus hijos/hijas?	¿Cada cuánto tiempo comparte usted con sus hijos/hijas?	¿Tiene algún familiar que ha sido procesado penalmente?
¿Tiene algún familiar que consume droga o alcohol?	¿Cuándo usted tenía alguna de las siguientes edades sufrió algún tipo de violencia: 0-10 años, 10-15 años, 15-25 años, 25 años o más?	¿Antes de delinquir usted se sentía segura en: hogar, calle, trabajo, otro lugar?
¿Usted alguna vez ha cometido algún acto de violencia?	¿Usted considera que tiene la posibilidad de decidir sobre la vida sus hijos/as?	¿Usted considera que sus hijos/as pueden lograr sus aspiraciones/metetas?
¿Usted puede apoyarle para que logren sus metas?	¿Usted puede apoyarles para que logren sus metas?	¿Cuál es su nivel educativo?
¿Cuál es el nivel educativo de sus hijos/as?	¿Se ha beneficiado usted o su familia de algún apoyo del gobierno?	¿Usted estaba en situación de pobreza antes de ingresar al centro penitenciario?
¿Su familia sigue en situación de pobreza?	¿Asiste a algún grupo de apoyo/recreativo del centro penitenciario?	¿En qué centro penitenciario se encuentra?

► **Otras de las herramientas de investigación aplicada fueron las visitas in situ y la realización de grupos focales con las madres privadas de libertad. Tanto las visitas como los grupos focales fueron realizados solo entre de los cinco centros mencionado: Centro de Rehabilitación Femenina, Nueva Esperanza, y Los Algarrobos. Se escogieron estos tres centros debido a la facilidad de transporte y su cercanía con Ciudad de Panamá (donde se encontraba el equipo consultor).**

Los grupos focales fueron conducidos por dos personas: una moderadora (quien propicio la diversidad de opiniones en el grupo, facilitando el debate y la dinámica) y otra observadora (quien escuchó, observó e interpretó las opiniones y gestos realizados por las participantes). Antes de la realización de los grupos focales fue entregado tanto a los moderadores como observadores un instructivo que describía sus funciones y las preguntas que se realizarían.

Los consultores del proyecto estuvieron acompañados por el equipo de protección de UNICEF y una representante del Ministerio de Gobierno (Sistema Penitenciario).

Cada grupo focal estuvo conformado entre 10 y 15 madres privadas de libertad. El único criterio de selección de las participantes fue que se tratara de madres privadas de libertad con hijos e hijas menores de edad, independientemente del delito o estado del proceso. Es importante resaltar que el grupo focal del Centro de Rehabilitación Femenina (CEFERE) estuvo compuesto por madres que además tenían hijos e hijas menores de edad con discapacidad.

Antes de la realización de las preguntas, fueron acogidas los miembros del grupo focal por parte del moderador y la observante y se les informó de la dinámica, duración (2 horas), objetivos (como las respuestas estas alimentarían el Diagnóstico de situación y las intervenciones que surgieran a partir de los hallazgos del mismo) y otros detalles relevantes (como pedir permiso para grabar el audio de la sesión). Las participantes aceptaron que sus respuestas fueran analizadas para la elaboración del Diagnóstico y la construcción del Modelo de Atención.

Las preguntas realizadas en los grupos focales fueron las siguientes:

- ¿Cómo describen las casas donde viven su hijo?
- ¿Cómo describen la comunidad donde viven sus hijos?
- ¿En su familia solo usted ha tenido problemas con la ley?
- ¿Quién/es de sus familias tienen problemas de adicciones?
- ¿Cómo es la relación de sus hijos con su padre?
- ¿Cómo es la relación suya con sus hijos?
- ¿Cuál es la dinámica familiar de sus hijos?
- ¿Recibe algún apoyo social de institución pública o privada para su familia?

► **Grupo focal con representantes de organizaciones no gubernamentales que brindan servicios de albergue y atención a los niños, niñas y adolescentes.**

Entre estas organizaciones se encuentran:

- Fe y Alegría.
- Aldeas SOS.
- Red Nacional de Niñez y Adolescencia.
- Escuela Vocacional de Chapala.
- Red de Niñez Indígena.
- Ciudad del Niño.
- Hogar San José de Malambo.
- Movimiento Nueva Generación.

En el grupo focal se abordaron temas relacionados a: servicios que prestaban las organizaciones respecto a hijos e hijas de mujeres privadas de libertad; los elementos que debía tener un Modelo de Atención para esta población; su percepción respecto a las requisas y la calidad de las visitas de los niños y niñas a sus madres en los centros penitenciarios; y conocimiento y aplicación de programas sociales dirigidos a estos niños y niñas.

► **Entrevistas a funcionarios/as de las instituciones públicas con competencia en materia de niñez y adolescencia. Se entrevistaron funcionarios/as de las siguientes instituciones:**

- SENNIAF.
- MIDES.
- Poder Judicial.
- Sistema de Información del Sistema Penitenciario.
- Centro Penitenciario de Pacora.
- Centro Penitenciario de Algarrobos.
- Centro Femenino de Rehabilitación de Panamá.
- SENADIS.

► **Entrevistas con madres que estuvieron privadas de libertad y se encuentran actualmente con medidas provisionales.**

► **Talleres con funcionarios/as de instituciones públicas.**

Se realizaron cuatro talleres con funcionarios de instituciones públicas los cuales tuvieron como finalidad analizar la aplicación del Interés Superior del Niño en el ámbito judicial, así como brindar herramientas de litigio respecto a los derechos de los hijos e hijas de mujeres privadas de libertad. Asimismo, en estos talleres debido a la dinámica aplicada se recogió información fundamental para la elaboración del Modelo de Atención.

Nombre del taller	Instituciones participantes	Número de participantes
Derechos humanos de los niños y niñas cuyas madres se encuentran privadas de libertad	SENNIAF, Defensa Pública, Ministerio Público, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Instituto Nacional de la Mujer, MIDES, Sistema Penitenciario.	30 personas
Interés Superior del Niño y las penas privativas de libertad	Ministerio Público, Órgano Judicial, Ministerio de Gobierno, Despacho de la Viceministra del Ministerio de Gobierno y Defensa Pública.	25 personas.
Derechos de los niños y niñas en base a la Convención sobre los Derechos del Niño.	SENNIAF	20 personas.
Interés superior del Niño, los peligros procesales y las penas privativas de libertad.	Jueces de la jurisdicción de niñez y adolescencia, fiscales, defensores públicos y peritos. En este taller también se llevaron a cabo 5 grupos focales que discutieron sobre la consideración del interés superior del niño y las penas privativas de libertad de sus madres.	25 personas

► **Revisión de Información bibliográfica y de estadísticas penitenciarias y judiciales.**

Se desarrolló un mapeo de los servicios sociales que otorga tanto el Estado como las organizaciones de la sociedad civil a los hijos e hijas de mujeres madres privadas de libertad, y junto con la realización de talleres con funcionarios competentes en la materia se recogieron insumos para el diseño del Modelo de Atención para la Convivencia Familiar de hijos e hijas de Mujeres Privadas de Libertad.

Se realizó un análisis comparativo entre las necesidades de atención identificadas en el diagnóstico y los servicios públicos y privados que se ofrecen en Panamá y con estos insumos se valoraron las acciones que implicaban una voluntad política y las que requerían ser incorporadas en el ámbito operativo de cada institución

► **Sistematización de la información.**

► **Validación de los resultados con actores claves del sistema social de protección a niños y niñas y mujeres privadas de libertad. Estas acciones se presentaron a actores/as clave de cada institución involucrada en el Modelo para enriquecer la propuesta y validar los instrumentos políticos, acuerdos interinstitucionales y los planes operativos de implementación del Modelo.**

Población objetivo del Diagnóstico y el Modelo de Atención

- **Población objetivo 1:** Niños, niñas y adolescentes que son hijos e hijas de mujeres privadas de libertad, en condiciones de vulnerabilidad social o privados de cuidado parental a causa del encarcelamiento de sus madres.
- **Población objetivo 2:** Mujeres privadas de libertad que son madres de niños, niñas y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad social o privados de cuidado parental a causa de su encarcelamiento.
- **Población objetivo 3:** Funcionarias/os del sistema penitenciario y de las redes institucionales que conforman el modelo.

Capítulo 2

Diagnóstico de la situación de los hijos e hijas de las mujeres privadas de libertad en Panamá

El presente diagnóstico muestra los resultados de la investigación realizada, con el fin de identificar las condiciones que inciden sobre la convivencia familiar de los niños, niñas y adolescentes hijos e hijas de mujeres privadas de libertad en Panamá, desde el análisis de tres categorías, a saber:

1. Convivencia de las madres con sus hijos e hijas en un sistema de privación de libertad.
2. Convivencia de las madres con sus hijos e hijas en un sistema de libertad.
3. Convivencia con familia manteniendo lazos de relacionamiento con sus hijos e hijas.

Datos generales de las Mujeres Privadas de Libertad y de los Centros Penitenciarios en los que se encuentran

El 6% de las personas privadas de libertad son mujeres, ello evidencia la relación de la identidad masculina y femenina en la comisión de los delitos.⁶⁰ Así, mientras que la identidad masculina patriarcal promueve la comisión de delitos relacionados con la violencia, la competitividad, entre otros, las mujeres infractoras rompen con lo que el sistema patriarcal espera de ellas por lo cual son doblemente sancionadas por la sociedad y el sistema de justicia.

Uno de los principales problemas que sufre esta población es el desarraigo de su comunidad y de su familia. Al ser un número reducido de mujeres privadas de libertad, el Estado no cuenta con la infraestructura suficiente y adecuada para su atención, ni para la promoción de la vinculación familiar con sus hijos e hijas.

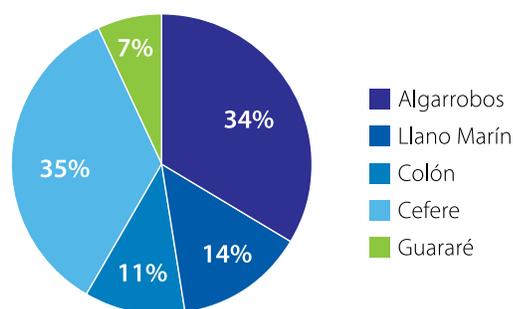
Actualmente, Panamá cuenta con cinco centros penitenciarios que albergan a mujeres privadas de libertad. Algunos de ellos con sobre población de acuerdo con la capacidad para la que fueron construidos.

Centro penitenciario	capacidad	población
centro fememnino de panamá (cefere)	464	789
colón	70	59
llano marín	40	32
guarare	12	16
los algarrobos	50	69

Fuente: elaboración propia a partir de los datos brindados por el Sistema Penitenciario, Febrero de 2017.

60 Rodríguez, E. (2015). *Diagnóstico de la Situación de las Mujeres Privadas de Libertad en Panamá. Desde un enfoque de género y derechos.*

Centro penitenciario en el que se encuentran las madres privadas de libertad



Fuente: Encuesta realizada a madres de niños, niñas y adolescentes privadas de libertad, Agosto 2016.

Condiciones para la convivencia de las madres con sus hijos e hijas menores de edad en un sistema de privación de libertad.

Delitos cometidos por las mujeres privadas de libertad.

La comisión del delito también se encuentra relacionada con la identidad de género patriarcal ya que, según los datos encontrados, el 70% de las mujeres privadas de libertad han cometido delitos relacionados con el tráfico de drogas. La gran mayoría ligados al narco menudencia ya sea por venta en su domicilio o por tráfico en los centros penitenciarios de varones.

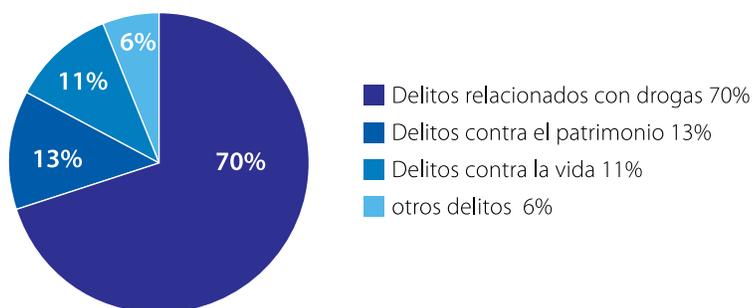
Las razones de la comisión del delito son variadas pero ligadas al sistema patriarcal como son la violencia de pareja por medio de la coacción o amenaza y la feminización de la pobreza, factores que no son tomados en cuenta por el sistema de administración de justicia y por las leyes penales que no incorporan la perspectiva de género.

Tal como lo señala el Diagnóstico del 2015, un 13% de mujeres privadas de libertad se encuentran recluidas por delitos patrimoniales. Desde una visión de género las cargas familiares y la feminización de la pobreza son elementos que el sistema no toma en cuenta.

El 11% han cometido delitos contra la vida, algunas de esas situaciones en casos de una legítima defensa por razones de violencia de pareja donde las normas penales y la impartición de justicia no incorpora la visión de género.⁶¹

61 Rodríguez, E. (2015). *Diagnóstico de la Situación de las Mujeres Privadas de Libertad en Panamá. Desde un enfoque de género y derechos.*

Delitos cometidos por mujeres privadas de libertad



Fuente: elaboración propia a partir del Diagnóstico de la Situación de las Mujeres Privadas de Libertad en Panamá. Desde un enfoque de género y derechos.

La prisión preventiva en las mujeres madres privadas de libertad

El 60% de las mujeres se encuentran privadas de libertad bajo la figura de la prisión preventiva. La valoración de esta prisión preventiva se fundamenta en un 70% de los casos por el tipo de delito cometido relacionado con el narcotráfico donde no existe una interpretación de la medida que tome en cuenta la peligrosidad de las mujeres que se encuentra procesada, las condiciones en que se supone cometió el delito y su entorno familiar.

El 40% restante de las mujeres que se encuentran privadas de libertad, ya están cumpliendo una condena de privación de libertad. El sistema penitenciario no cuenta con un modelo que facilite las penas no privativas de libertad o la libertad condicionada.

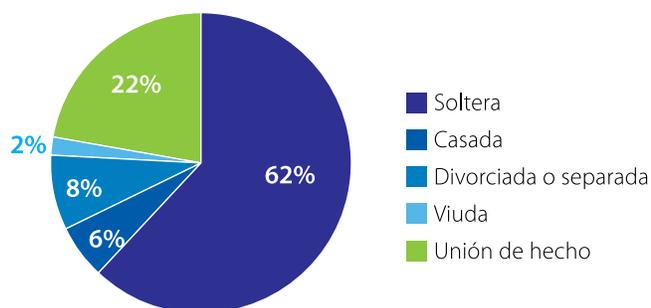
Mujeres madres privadas de libertad jefas de hogar

La gran mayoría de las mujeres privadas de libertad se encuentran en edad

reproductiva, es decir, entre los 18 y 38 años. Un 68% de las mujeres privadas de libertad son jefas de hogar y 81% son madres por lo que, la comisión de un delito y la, privación de libertad, tienen un impacto muy grave en todos los integrantes del núcleo familiar, pero en especial en sus hijas e hijos menores de edad.

El 22% de las madres privadas de libertad se encuentran en unión de hecho o casadas, mientras que un 64% son madres solteras o viudas. Esto implica que el mayor alto porcentaje son jefas de hogar y tienen la responsabilidad de la atención y sustento de sus hijos/as. Ello tiene implicaciones con sus hijos/as, al no contar con una figura paterna que comparta las responsabilidades de crianza la feminización de la pobreza para estas mujeres.

Estado civil de las madres privadas de libertad



Fuente: Encuesta realizada a madres de niños, niñas y adolescentes privadas de libertad, Agosto 2016.

La privación de libertad de la madre jefa de hogar en general conlleva a una desintegración familiar, produciendo angustias a las mujeres donde sus hijos/as viven en diferentes lugares y se da la disolución de la familia.

Así lo han expresado las madres privadas de libertad en grupos focales realizados en la cárcel de Colón y de Algarrobos el 8 de Agosto de 2016.

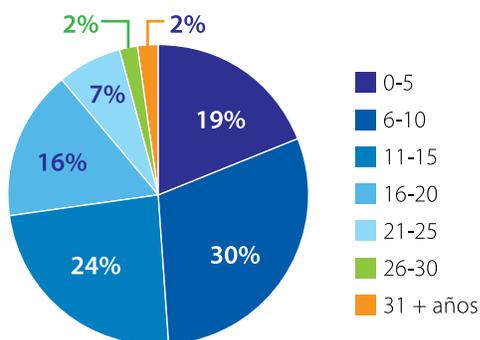
1. Raquel tiene tres hijos/hijas y todos viven en diferentes lugares sin apoyo. Su hija mayor de 16 años ya ha tenido conflicto con la ley y se encuentra embarazada y vive casi en la calle.
2. Liana tiene hijos de diferentes padres y no viven juntos sino que cada uno vive con familiares. Nadie puede llevarlos a que la vean.
3. Clara es de Colombia, un hijo esta con su madre en Medellín y el otro nació en Panamá. Como no tiene familiares se encuentra institucionalizado y no lo ve desde hace varios meses. La misma situación vive Nancy con un hijo en Colombia y otro en Panamá institucionalizado.

Fuente: Entrevistas realizadas en el Centro Penitenciario de los Algarrobos y de Colon, Agosto 2016.

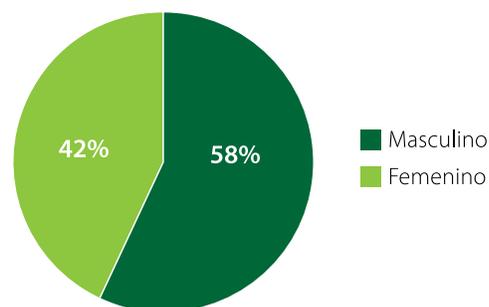
Los hijos e hijas de las Mujeres madres privadas de libertad.

Sobre los hijos e hijas de las madres privadas de libertad menores de edad, encontramos que un 19% tiene entre los 0 y 5 años, un 30% se encuentran entre los 6 y 10 años; un 24% entre 11 y 15 años y un 16% entre 16 y 20 años. De estos, el 58% son de sexo masculino, y el 42% femenino.

Edad de los hijos/as



Sexo de los hijos/as



Fuente: Encuesta realizada a madres de niños, niñas y adolescentes privadas de libertad, agosto 2016.

Las mujeres privadas de libertad con hijos e hijas en primera infancia, manifestaron el poco contacto que tenían con estos y de la negación del derecho a la lactancia materna.

En el caso de los hijos e hijas en edad escolar, los temores de las madres fueron el abandono escolar, el derecho a una alimentación digna y la exposición a la violencia del entorno social en que viven.

Cuando llegan a la adolescencia la preocupación se relaciona con el consumo de drogas u otro tipo de adicciones, así como la participación en la comisión actos delictivos.

Fuente: Encuesta realizada a madres de niños, niñas y adolescentes privadas de libertad, agosto 2016.

Los centros penitenciarios femeninos carecen de registros confiables sobre los datos y localización de los hijos e hijas de las mujeres privadas de libertad, de manera que puedan derivar a los servicios de protección de niñez su cuidado y atención de ser necesario. Desde las encuestas y los grupos focales realizadas en los centros, se intenta dimensionar la población de personas menores de edad con ausencia del cuidado de su madre a causa del encarcelamiento, sus alternativas de cuidado y edades.

En este sentido, del trabajo con las madres se logra relevar que un grupo importante de los niños y niñas se encuentran internados en albergues, sin embargo, los registros administrativos muestran debilidad en consignar como la causa específica de entrada del niño o niña al albergue el encarcelamiento de la madre, utilizando terminología más genérica como riesgo social.

Cuando se encuentran en albergues, las madres tienen que hacer las solicitudes correspondientes a las organizaciones, a fin de lograr trasladen a sus hijos e hijas para que las visiten, encontrándose con algunos obstáculos, como la disponibilidad de transporte, horarios de visita, procedimientos de requisas no adaptados para las personas menores de edad, y en algunos casos autorización judicial.

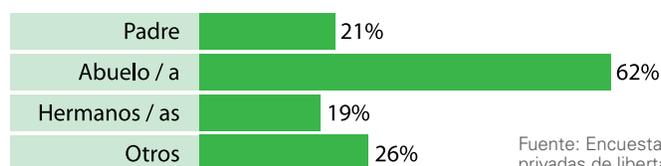
Algunos hijos adolescentes se encuentran igualmente privados de libertad, en centros de cumplimiento bajo el régimen de responsabilidad penal adolescente, probablemente como resultado de la desvinculación familiar, ausencia del cuidado de su madre a causa de su privación

de libertad, y la invisibilidad ante las instituciones de protección para la atención temprana y oportuna de su situación de desprotección. Es importante señalar, que, en el marco de las acciones para favorecer la convivencia familiar, el Sistema Penitenciario gestionó el encuentro entre madres e hijos privados de libertad, logrando trasladar a los adolescentes al centro femenino para visitar a sus madres, con resultados de gran impacto positivo para ambos.

En los casos en que la mujer cuenta con apoyo familiar, sus hijos e hijas se mantienen en el núcleo familiar. El principal apoyo proviene de los padres de las mujeres privadas de libertad, las abuelas y abuelos de los niños y niñas, sobre lo cual es importante valorar, si se trata de una persona adulta mayor a cargo del cuidado, los factores de riesgo que puede implicar una edad avanzada o la presencia de enfermedades crónicas, a fin de promover una atención que acompañe al medio familiar en el cuidado y evite la desprotección del niño o niña. En segundo lugar, el apoyo familiar proviene de otras personas como tíos, tías, padrinos, madrinas, amigos de la familia o albergues. Los padres de los hijos e hijas ocupan el cuarto lugar en el cuidado de los niños y niñas.

Cuido de hijos/as

Respecto a esta pregunta de la encuesta, un número significativo de madres respondieron a más de una de las opciones



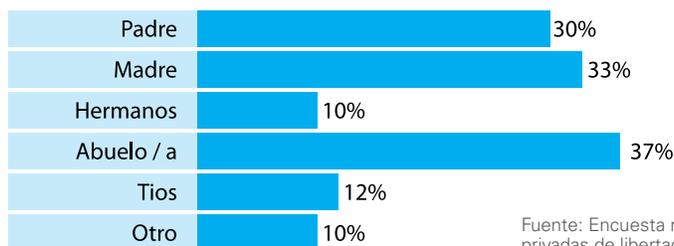
Fuente: Encuesta realizada a madres de niños, niñas y adolescentes privadas de libertad, Agosto 2016.

Dependencia económica de los hijos e hijas de las mujeres madres privadas de libertad

Cuando la manutención económica de los hijos e hijas no puede ser asumida por las propias mujeres privadas de libertad, esta función la realizan los abuelos y abuelas, no obstante, es de notar que el porcentaje de dependencia económica de los niños y niñas hacia sus madres privadas de libertad es casi el mismo que el de dependencia económica hacia los abuelos.

Dependencia económica de los hijos/as

Respecto a esta pregunta de la encuesta, un número significativo de madres respondieron a más de una de las opciones



Fuente: Encuesta realizada a madres de niños, niñas y adolescentes privadas de libertad, Agosto 2016.

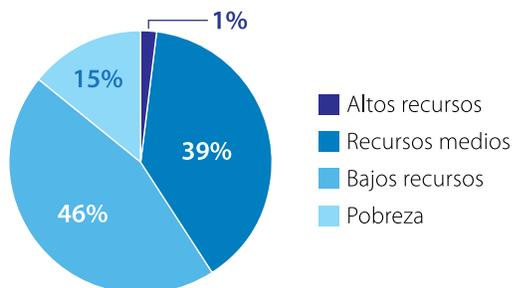
Este dato es importante para la identificación de recursos y programas específicos que puedan apoyar a personas adultas mayores, que, en este caso, además tienen a su cargo niños y niñas menores de edad.

Condiciones para la convivencia de las madres con sus hijos e hijas menores de edad en el entorno familiar y comunitario.

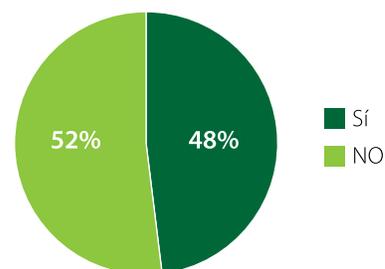
Las condiciones de vida de las mujeres privadas de libertad y de sus hijos e hijas, con anterioridad al encarcelamiento, muestran estar marcadas por la pobreza, violencia, y falta de acceso a servicios para la inclusión social. El 46% de las mujeres encuestadas consideran que su entorno familiar es de bajos recursos económicos, mientras que el 1% cree que sus familias son de altos recursos económicos.

El 52% manifestó que cuando cometieron el delito estaba en una situación de pobreza y que esa fue la causa en muchos casos, de la comisión del delito por el cual han sido procesadas. Sin embargo, en las encuestas, grupos focales y entrevistas realizadas con mujeres privadas de libertad indicaron que no se consideraban personas pobres, sino de recursos medios, incluso señalaron que a sus hijos e hijas no les faltaba nada y que ellas continuaban a cargo de su manutención.

Percepción de recursos económicos



Percepción de pobreza antes del ingreso al centro penitenciario

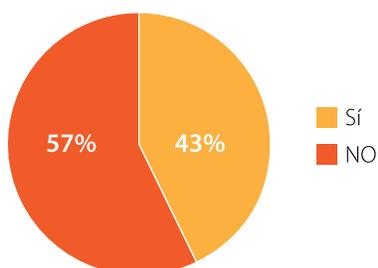


Fuente: Encuesta realizada a mujeres madres de niños/as privadas de libertad, Agosto 2016

La feminización de la pobreza en situaciones donde un alto porcentaje de las mujeres privadas de libertad son jefas de hogar, es un factor fundamental para las condiciones de vida de sus hijas e hijos.

Al analizar los factores de riesgos en el entorno familiar de los/as hijos/as de las mujeres privadas de libertad, se integra como elemento a identificar el nivel de delincuencia presente en el entorno familiar, mostrando las encuestas que el 43% de las mujeres tienen al menos un familiar procesado por delito, cifra cercana a la mitad y que es de consideración para la atención del entorno familiar a cargo del cuidado del niño o niña.

Familiar procesado por delito



Fuente: Encuesta realizada a mujeres madres de niños/as privadas de libertad, agosto 2016

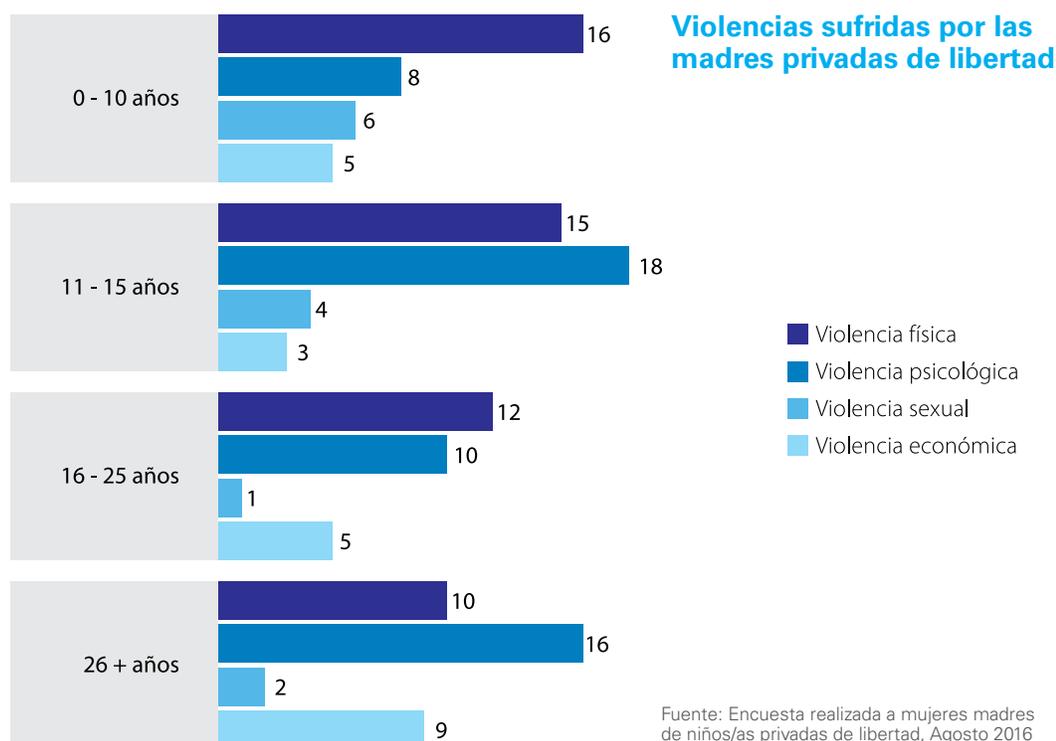
La violencia en el entorno familiar y comunitario es también un factor de riesgo examinado, identificando que además de la privación del cuidado de su madre, los niños, niñas y adolescentes también deben enfrentar entornos violentos, especialmente en Ciudad de Panamá y la Ciudad de Colón donde los entornos presentan violencia doméstica, violencia armada y comunitaria. En estos barrios marginales no sólo el grupo familiar está involucrado en hechos delictivos, sino que además hay tráfico de drogas, pandillas, hurtos, riñas, balaceras y violencia sexual. Todo lo cual resalta un ambiente que favorece al relacionamiento con actividades delictivas.

Es diferente la situación de las mujeres privadas de libertad en el centro Algarrobo ubicado en la Ciudad de David, ya que allí las mujeres privadas de libertad manifestaron que se encuentran tranquilas con el lugar y cuidado de sus hijos e hijas.

Es determinante tener en cuenta estos contextos ya que son los mismos en los que se mantienen los hijos e hijas de las mujeres madres privadas de libertad, y a los que una vez estas cumplan sus sentencias deberán regresar. Manteniéndose las mismas condiciones y situaciones que las llevaron a la comisión de delitos.

Este ambiente violento también ha sido reproducido por las madres privadas de libertad, donde también han violentado a sus hijos/as, su pareja y también a sus abuelos.

Las mujeres parte de este estudio manifestaron ser víctimas de violencia a lo largo de sus ciclos de vida, siendo la violencia física y la violencia sexual las que presentan porcentajes más altos en la etapa de 0 a 10 años, mientras que la violencia psicológica se proyecta con más presencia en las edades entre 11 a 16 años. La violencia patrimonial, tomo en cuenta el pago de pensiones alimenticias a su favor durante su niñez y adolescencia, así como el pago de pensiones alimenticias a sus hijos e hijos por parte de los padres de estos.

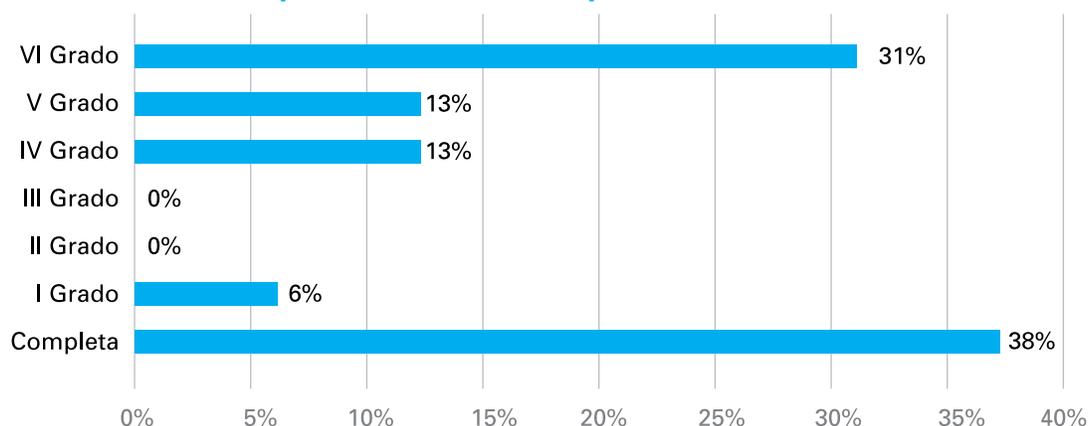


La educación de las madres privadas de libertad como condición para la inclusión social.

La educación es un factor fundamental para la inclusión social, el 90% de las mujeres encuestadas tienen aprobado los estudios primarios y cuentan con posibilidades de seguir estudiando. Algunos centros penitenciarios tienen servicios para que continúen su educación, así como para el aprendizaje de manualidades, peluquería entre otros oficios. Pero estas acciones de formación en muchos casos son insuficientes para lograr su inclusión social una vez fuera del centro penitenciario, afectando el adecuado cuidado y manutención de sus hijos e hijas.

A continuación, se presenta una gráfica explicativa sobre el porcentaje de mujeres privadas de libertad que completaron sus estudios de educación primaria pero que no continuaron a estudios de secundaria.

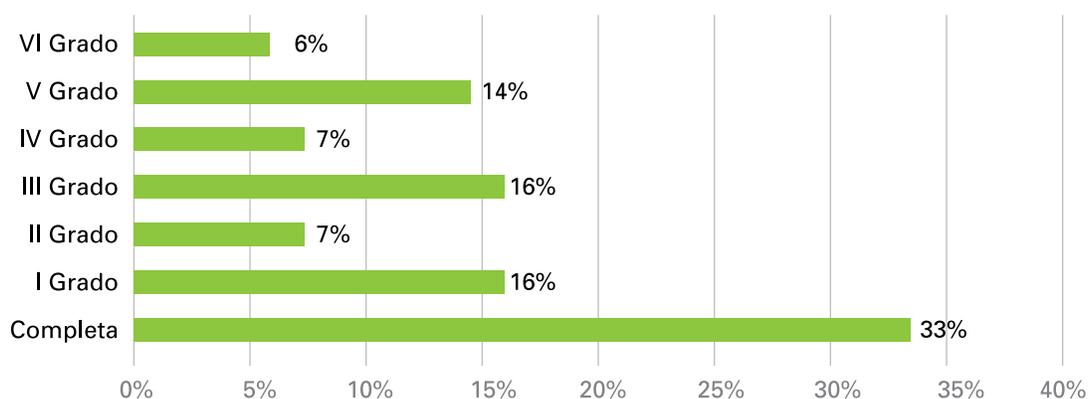
Nivel de educación primaria de la madres privadas de libertad



Fuente: Encuesta realizada a mujeres madres de niños/as privadas de libertad, agosto 2016

De las madres privadas de libertad que si continuaron estudios de secundaria, un 33% los completó, un 6% curso hasta el último año y un 14% hasta el penúltimo año.

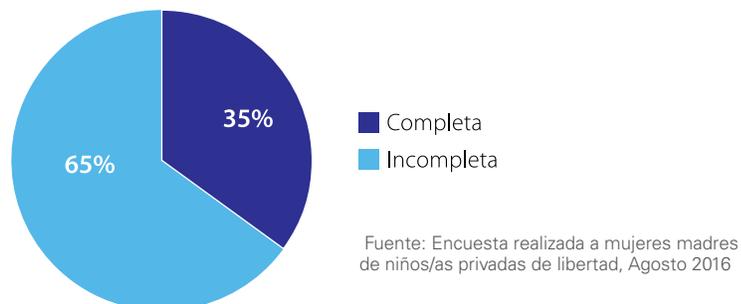
Nivel de educación secundaria de la madres privadas de libertad



Fuente: Encuesta realizada a mujeres madres de niños/as privadas de libertad, Agosto 2016

De las madres que continuaron la Universidad, un 35% la culminó mientras que un 65% no lo hizo.

Nivel de educación universitaria de la madres privadas de libertad

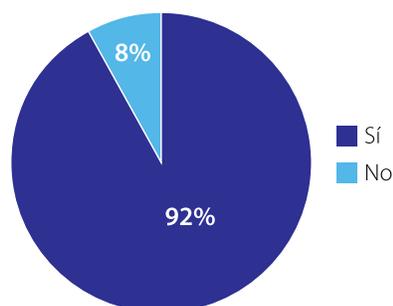


Condiciones para la relación entre las mujeres madres privadas de su libertad y sus hijos e hijas.

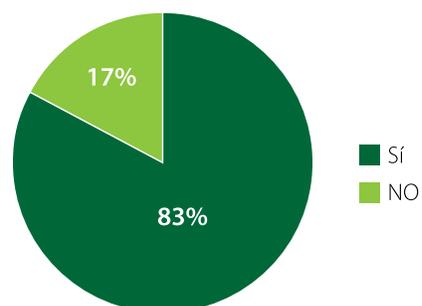
Pese a la situación de privación de libertad que viven las mujeres en los centros penitenciarios, en las entrevistas y grupos focales realizados, manifestaron que se mantienen al tanto de la vida de sus hijos e hijas, procuran mantener una relación en la medida de sus posibilidades y permanecen a cargo de su cuidado. Un porcentaje alto de las participantes manifestaron que ellas se encuentran enteradas de lo que acontece con sus hijos e hijas menores de edad, que son jefas de hogar, que están a cargo de la manutención y que incluso dan permisos y disciplinan a sus hijos e hijas desde los centros penales.

Ante la pregunta de si pueden apoyar a sus hijos e hijas a lograr sus metas, tal y como lo muestra el siguiente cuadro, el 92% considera que sí pueden. También un 83% piensa que puede influir en la toma de decisiones que hacen sus hijos e hijas en asuntos que inciden en sus proyectos de vidas.

Posibilidad de apoyar a hijos/as



Posibilidad de decidir sobre la vida de hijos/as



Fuente: Encuesta realizada a mujeres madres de niños/as privadas de libertad, Agosto 2016

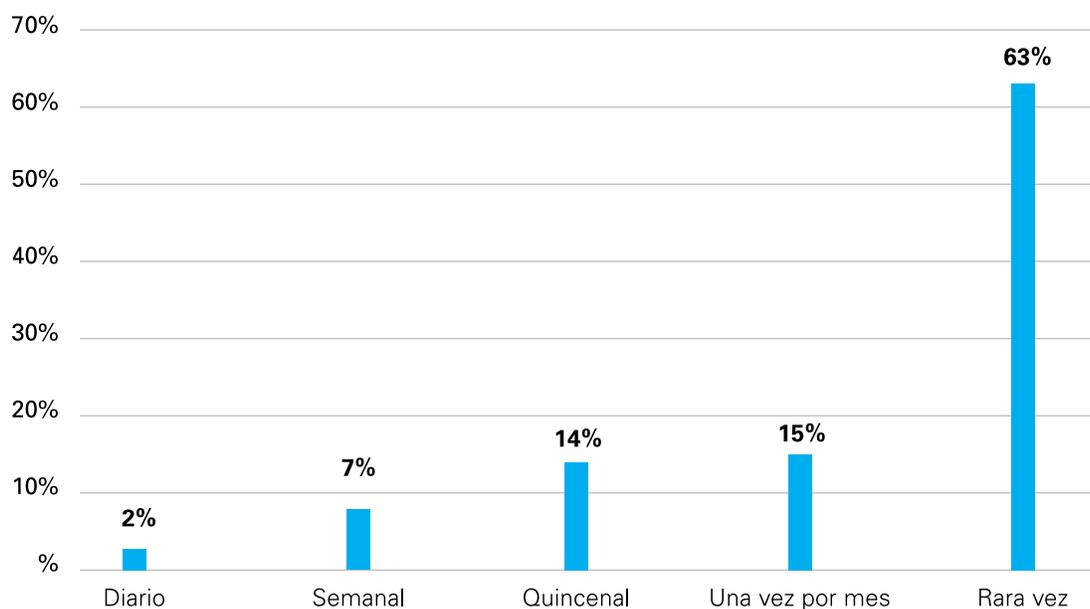
Así lo han expresado las madres privadas de libertad en grupos focales realizados en la cárcel de Algarrobos el 8 de agosto de 2016.

Una mujer privada de libertad en Los Algarrobos que es de nacionalidad colombiana indicó que ella está en comunicación durante todo el día con su hijo de edad escolar. Ella le da permisos y sabe hasta que come y a qué hora se acuesta. Su hijo se encuentra en Colombia con familiares.

Es importante indicar que aún y cuando las mujeres privadas de libertad que presentaron la encuesta, en un porcentaje mayor, consideraron que podían influir en la toma de decisiones de sus hijos/as e incluso en su cuidado y atención, se señala lo escaso que es el tiempo de convivencia de estos niños/as con sus madres privadas de libertad.

Para las madres privadas de libertad con hijos/as con discapacidad su angustia se incrementa, debido a la necesidad de darle cumplimiento y seguimiento a los procesos de inclusión social y de atención salud que sus hijos e hijas ameritan: guías, terapias, servicios de apoyo o ayudas técnicas. Estando privadas de libertad y con muy poco apoyo familiar su situación se vuelve angustiante, con el agravante de las dificultades de visita por las discapacidades que tiene sus hijos/as.

Tiempo que comparte con su hijo/a



Fuente: Encuesta realizada a mujeres madres de niños/as privadas de libertad, Agosto 2016.

Principales hallazgos y recomendaciones

A continuación se presentan los hallazgos y recomendaciones identificadas en el *Diagnóstico de la Situación de los Hijos e Hijas de las Mujeres Privadas de Libertad en Panamá*.

SISTEMA POLICIAL	
Hallazgos	Recomendaciones
El proceso de arresto se realiza en presencia de los niños/as sin tomar en cuenta la afectación hacia los niños y niñas.	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitar a personal policial para la atención de los niños y niñas de las mujeres arrestadas. - Elaborar un Protocolo de Atención dirigido especialmente a los cuerpos policiales en caso de arrestos a mujeres en presencia de sus hijos.
No existe apoyo para que los niños y niñas comprendan la situación y puedan procesar el duelo, una vez su madre es aprehendida.	-Establecer un programa de atención a los niños/as de mujeres privadas de libertad.
SISTEMA PENITENCIARIO	
Hallazgos	Recomendaciones
El Sistema Penitenciario se fundamenta en los principios patriarcales y adulto céntricos que violentan y discriminan a las mujeres y sus hijos e hijas.	Fortalecer las acciones dirigidas a implementar las Convenciones Internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres, y de los niños y niñas, así como las poblaciones en riesgo social.
La infraestructura penitenciaria para las mujeres privadas de libertad es inadecuada, escasa e insuficiente para su atención y el desarrollo de las relaciones materno-filiales. Acompañado del hecho de que no existen criterios uniformes para la periodicidad y duración de las visitas, inclusive estas se ven obstaculizadas por razones económicas, de transporte, seguridad, entre otras.	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer un programa de mejoramiento de la infraestructura penitenciaria y reglas institucionales que tomen en cuenta el lugar de residencia de las privadas de libertad, los espacios necesarios para relacionarse con sus hijos y espacios adecuados para el otorgamiento de la lactancia entre otros. - Implementar horarios con mayor periodicidad y tiempo para los encuentros entre madres privadas de libertad y sus hijos/as. Los encuentros deben estar respaldados por programas de relacionamiento familiar para facilitar las visitas: transporte gratuito y otros servicios.
El sistema de información penitenciaria es deficiente para la toma de decisiones dirigidas a mejorar la situación de madres privadas de libertad y sus hijos e hijas.	Desarrollar un sistema de información que permita el registro de los hijos e hijas de las mujeres privadas de libertad, y facilite la toma de decisiones para el mejoramiento de la situación de las mujeres madres y de sus hijos/as. Este sistema debe venir acompañado a su vez de indicadores que faciliten la recopilación de la información.
Un grupo importante de hijos/ as de las mujeres madres privadas de libertad se encuentra desarraigado de sus familias, viviendo internos en albergues.	Elaborar un programa de reencuentro entre los hijos/as desarraigados y sus madres privadas de libertad.

Las condiciones de riesgo social (con discapacidad, pobreza, diversidad sexual) de los niños/as hijos/as de las mujeres privadas de libertad se incrementan con la privación de libertad de sus madres.	Reducir las condiciones de riesgo social de los hijos/as de las mujeres privadas de libertad desde la intersectorialidad.
Un número importante de mujeres madres privadas de libertad son extranjeras y sus hijos /as se encuentra en su país de origen separados por años de sus madres.	Establecer un programa de repatriación para que estas mujeres cumplan su pena en su país de origen cerca de sus hijos/as.
No existe un programa de salud sexual y reproductiva para mujeres privadas de libertad y sus hijas adolescentes.	Establecer un programa de salud sexual y reproductiva.
No existe una guía o asesoramiento para las madres privadas de libertad de explicarle a sus hijos/as su situación.	Dar acompañamiento a las madres e hijos/as para que puedan enfrentar el duelo de la separación por una privación de libertad y brindar estrategias de fortalecimiento espiritual para los hijos/as de las mujeres madres privadas de libertad.
La práctica de la visita de madres e hijos privados de libertad es muy beneficiosa para ambas poblaciones.	Promover la práctica de la visita de madres e hijos/as privadas/os de libertad para fortalecer las relaciones materno-filial. Estas deben tener una periodicidad y realizarse bajo condiciones óptimas.
EN EL PROCESO JUDICIAL	
Hallazgos	Recomendaciones
La interpretación y aplicación del derecho penal y procesal penal en el juzgamiento de las mujeres en conflicto con la ley no incorporan la visión de género lo que incide en procesos injustos para las mujeres. Especial énfasis se debe hacer respecto a los delitos de narcotráfico y legítima defensa en los que las sanciones son desproporcionadas para las mujeres a pesar de tratarse de casos de narco menudencia y no representar peligrosidad.	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporar la perspectiva de género en la interpretación y argumentación en casos de mujeres en conflicto con la ley que les asegure un proceso justo. - Reformar la legislación penal y procesal penal -para incorporar la perspectiva de género y armonizarla con la Convención sobre los Derechos del Niño- en lo que respecta a las normas relacionadas con los delitos de narcotráfico, legítima defensa, coacción y amenaza.
No existe una interpretación jurídica hermenéutica que facilite la aplicación de los derechos humanos de las mujeres privadas de libertad y de sus hijos/as por lo que hay una inaplicación de las penas privativas de libertad, penas accesorias y penas subrogadas desde una perspectiva de género. La prisión preventiva –incluyendo a las mujeres madres privadas de libertad- es una práctica generalizada.	<ul style="list-style-type: none"> - Promover la transversalización de la perspectiva de género en la aplicación de penas no privativas de libertad, penas accesorias y penas subrogadas. - Promover la capacitación en argumentación jurídica desde la valoración de los hechos con perspectiva de género y sin adulto centrismo fundamentado en los derechos humanos de las mujeres y las niñas/os. - Establecer una medida especial de carácter temporal fundamentada en la CEDAW y Convención sobre los Derechos del Niño que permita agilizar y priorizar su proceso judicial.
La transición de la justicia retributiva y la justicia restaurativa ha impedido mejorar la situación de las madres privadas de libertad.	Promover la implementación de la justicia restaurativa para facilitar el goce y disfrute de los derechos de las madres privadas de libertad.

<p>En cuanto a los Operadores de Justicia: -El/la juezes/za no actúa de oficio en la defensa de los niños/as conforme a los establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño. -No existe una defensa de los niños/as en los procesos penales y familiares que tutelen sus derechos y garanticen su protección integral. -Los/las Fiscales no valoran la situación de los niños/as hijos /as de las mujeres privadas de libertad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer directrices de actuación de oficio por parte de las/os impartidores/as de justicia en la aplicación del interés superior del niño/a en los acciones judiciales. - Implementar una defensa pública para tutelar los derechos de los niños/as hijos/as de las mujeres procesadas. - Concienciar a los fiscales sobre las situaciones de los niños/as hijas/os de mujeres privadas de libertad.
<p>Desconocimiento por parte de las /os operadores/as de justicia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos de los niños/as en relación a las políticas de persecución fiscal y tratamiento penitenciario, lo que trae como consecuencia la inaplicación del interés superior de los hijos/as, niños/as de las mujeres madres privadas de libertad.</p>	<p>Diseñar y facilitar un programa de capacitación sobre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos con énfasis en la aplicación del interés superior del niño/a cuyas madres se encuentran privadas de libertad.</p>
<p>No se respeta el derecho de lactancia de los niños/as en las resoluciones judiciales.</p>	<p>Promover la fundamentación jurídica del derecho de lactancia en las resoluciones judiciales.</p>
SERVICIOS SOCIALES	
Hallazgos	Recomendaciones
<p>No existen programas de atención que tomen en cuenta las condiciones etarias de los niños/as de las mujeres privadas de libertad para evitar mayores situaciones de riesgo conforme a su situación social.</p>	<p>Diseñar y poner en práctica programas de atención conforme a las edades de los niños/as que garanticen el goce y disfrute de sus derechos.</p>
<p>La ausencia de la figura paterna tiene una incidencia directa como un factor de protección.</p>	<p>Promover cambios culturales sobre paternidades responsables que desarrollen los lasos afectivos paterno-filiales.</p>

Capítulo 3

Modelo de atención para la convivencia familiar de hijos e hijas de mujeres privadas de libertad

Con base en los hallazgos documentados en el Diagnóstico sobre la situación de los hijos e hijas de las mujeres privadas de libertad, se propone la adopción del presente Modelo de atención para la convivencia familiar de hijos e hijas de mujeres privadas de libertad (en adelante Modelo de Atención) conformado a partir del conjunto e interrelación de elementos explicados a las siguientes secciones.

Marco Teórico del Modelo de Atención

El Modelo de Atención para la convivencia familiar de hijos e hijas de mujeres privadas de libertad, se define como un esquema que organiza un conjunto de normas, protocolos, programas, intervenciones y servicios, que relacionan a las instituciones de bienestar social, educación, salud y justicia, para garantizar el derecho a la convivencia familiar de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad social o privados del cuidado parental a causa del encarcelamiento de su madre.

El Modelo de Atención utiliza como supuestos teóricos el enfoque de derechos, enfoque de desarrollo integral y enfoque de igualdad de género. Se implementa desde la metodología sistémica, con interrelación de diversos actores y elementos para la adopción de acciones articuladas tendientes a garantizar el derecho a la convivencia familiar.

Enfoques del Modelo

Enfoque de derechos: El enfoque de derechos es el marco conceptual basado en las normas de derechos humanos que reconoce a todo niño, niña y adolescente como sujeto de derecho, por su sola condición de ser humano. Constituye la aplicación y puesta en práctica de los principios y derechos contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, y los demás instrumentos internacionales y nacionales de protección de derechos humanos.

Enfoque de desarrollo integral: El enfoque de desarrollo integral implica que el Estado mediante los programas, planes y proyectos, tome en cuenta la condición de sujeto de derecho de los niños, niñas y adolescentes, en todas las dimensiones de su persona, las que incluyen dinámica de crecimiento, el que conlleva el desarrollo de su autonomía progresiva, aspectos culturales, físicos e intelectuales, atendiendo al ciclo de vida en que se encuentre.

Enfoque de igualdad de género: La aplicación de este principio, permitirá promover la equiparación de condiciones entre niños y niñas, entre adolescentes de ambos sexos, de manera que, se puedan distinguir las necesidades específicas de mujeres y hombres.

Es importante aclarar que las fuentes documentales que alimentan el marco teórico del Modelo de Atención son las mismas que las del Diagnóstico, es decir, aplican los mismos: i) Fundamentos Teóricos del Marco Social; ii) Fundamentos Teóricos del Proceso Penal y; iii) Marco Jurídico Internacional para la Convivencia Familiar de los Hijos/as de las Mujeres Madres Privadas de Libertad.

Principios del Modelo de Atención

Principio del Interés Superior de la Persona Menor de Edad: Este principio garantiza, en cualquier situación la medida que debe tomarse será aquella que provea mejor protección a los derechos y el desarrollo holístico del niño/a: físico, mental, social, espiritual, psicológico y moral con el fin de conseguir el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Al aplicar el modelo, el interés superior constituirá el criterio para determinar las medidas que hayan de adoptarse con relación a los niños, niñas y adolescentes sean las más idóneas para satisfacer sus necesidades y facilitar el ejercicio de sus derechos, atendiendo al desarrollo personal e integral. En el proceso de determinación se deberá tener en cuenta, en particular, el derecho del niño a ser oído y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta según su edad y madurez.

La determinación del interés superior del niño, niña o adolescente deberá considerar:

- a. La condición de sujeto de derecho y responsabilidades.
- b. Edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento y demás condiciones personales.
- c. Condiciones socioeconómicas en que se desenvuelve el niño, niña o adolescente.
- d. La correspondencia entre el interés individual y el social.

Principio de prevención de la separación familiar: la separación del niño, niña o adolescente de su propia familia debería considerarse como un último recurso y, en lo posible, debería ser temporal y por el menor tiempo posible. La falta de medios económicos y materiales, o las condiciones imputables directa y exclusivamente a la pobreza, no debería ser justificación para separar un niño o niña de sus familiares, sino que debería considerarse como un indicio de la necesidad de proporcionar a la familia el apoyo apropiado.

De ser necesaria la separación, a causa de la privación de libertad de la madre, y la ausencia de alternativa de cuidado en su familia será preferente el acogimiento familiar antes que el acogimiento residencial o institucional.

Principio de efectividad y responsabilidad del Estado: Corresponde al Estado, la responsabilidad de asegurar el respeto y satisfacción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Cuando la propia familia del niño o niña no pueda asumir su cuidado, el Estado es responsable de proteger los derechos del niño o niña, de procurarle un acogimiento alternativo adecuado, y velar por la supervisión de su seguridad, bienestar y desarrollo, mediante revisión periódica de la idoneidad de las medidas adoptadas para su protección.

Principio de igualdad y no discriminación: El principio de no discriminación busca que a todas las personas menores de edad se les garantice sus derechos fundamentales, sin importar condiciones de etnia, cultura, género, idioma, religión, ideología, nacionalidad, condición socioeconómica. Asimismo, que se establezcan las políticas especiales dirigidas a aquellas personas menores de edad que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

Principio de la autonomía progresiva: El principio de autonomía progresiva parte de que los niños, niñas y adolescentes poseen la condición de ser sujetos de derechos en proceso de desarrollo integral a efectos de prepararse para una vida independiente y responsable.

Principio de confidencialidad: La información recibida en relación con la situación de los niños, niñas y adolescentes es de carácter confidencial y debe ser protegida a fin de garantizar su derecho a la intimidad, evitar situación de exclusión o estigmatización, injerencias arbitrarias a su vida privada y resguardar su seguridad.

Al respecto, la Regla 3 de las Reglas de Bangkok, relacionadas con el Tratamiento de las Reclusas señala que se dará carácter confidencial a toda información relativa a la identidad de los niños y al utilizarla se cumplirá invariablemente el requisito de tener presente su interés superior.⁶²

Asimismo, es importante hacer referencia a la Regla 21 del mismo instrumento jurídico que indica que al inspeccionar a los niños que se hallen en prisión con sus madres o que visiten a las reclusas, el personal penitenciario deberá proceder de manera competente, profesional y respetuosa de su dignidad.⁶³

Principio de no-revictimización: Debe garantizarse que la persona menor de edad no sea expuesta a reiteradas entrevistas, exceso de trámites o exámenes físicos, sociales o psicológicos que puedan afectar su integridad, autoestima o salud mental. Ante todo, el niño o niña no hereda la condición de privado de libertad de su madre.

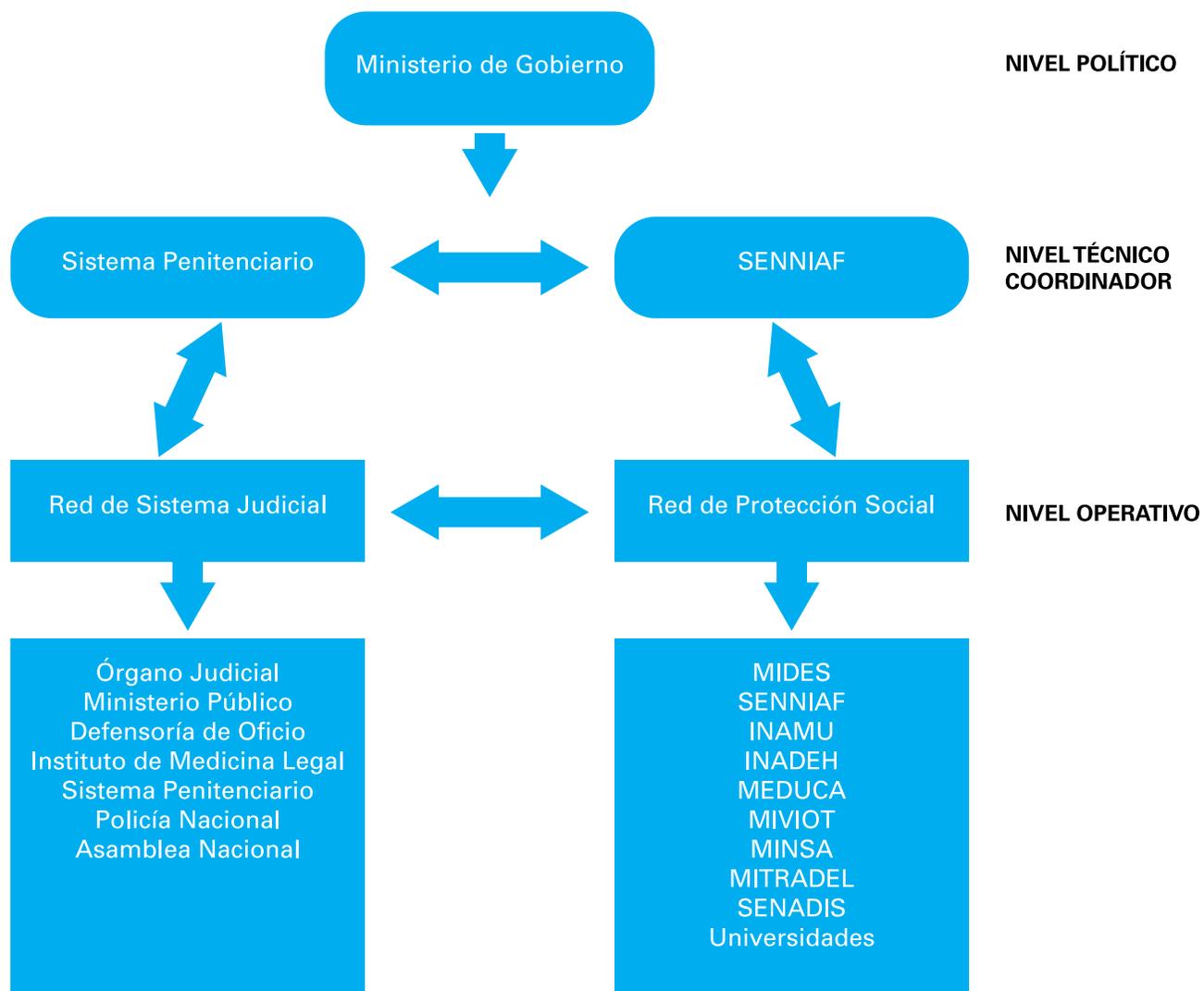
Marco estratégico para la implementación del Modelo de Atención

El Modelo de Atención comprende un diseño organizacional y operativo, que combina la aplicación de leyes y normas, la implementación de políticas y programas, con la prestación de servicios y atenciones necesarias en el ámbito social, educativo, de salud y de justicia, como ruta estratégica para la prevención de la violencia sistemática de los derechos humanos de las personas menores de edad hijos e hijas de mujeres privadas de libertad, en relación con su proyecto de vida, convivencia familiar, acceso a la educación, a la salud, acceso a la justicia y a una vida libre de violencia, en el marco de un abordaje sistémico integral.

62 Resolución 65/229. (16 de Marzo de 2011). *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)*. Regla 3.

63 *Ibidem.*, Regla 21.

El diseño organizacional y operativo comprende tres niveles, a saber:



Fuente: elaboración propia

Visión, misión, población objetivo y estrategia de abordaje del Modelo de Atención

Visión: Ser un modelo garante de los derechos humanos, coordinado de manera integral y efectiva implementado para la atención de las mujeres privadas de libertad que son madres y sus hijos e hijas menores de edad.

Misión: Proteger el derecho a la convivencia familiar de niños, niñas y adolescentes privados de cuidado parental o expuesto a vulnerabilidad social a causa del encarcelamiento de su madre, mediante la adopción de acciones coordinadas para la garantía de sus derechos y la protección de los derechos humanos de las mujeres privadas de libertad que son madres.

Población objetivo:

- **Población objetivo 1:** Niños, niñas y adolescentes que son hijos e hijas de mujeres privadas de libertad, en condiciones de vulnerabilidad social o privados de cuidado parental a causa del encarcelamiento de sus madres.
- **Población objetivo 2:** Mujeres privadas de libertad que son madres de niños, niñas y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad social o privados de cuidado parental a causa de su encarcelamiento.
- **Población objetivo 3:** Funcionarias/os del sistema penitenciario y de las redes institucionales que conforman el modelo.

Estrategia de abordaje: El abordaje se realizará desde la intersectorialidad que parte de que la identidad de los seres humanos se compone de diversos factores como son el sexo, la diversidad sexual, la condición económica, el origen, la edad, la etnia y la discapacidad, viviendo su inclusión social y la realización de sus derechos humanos conforme a la construcción de las desigualdades y discriminación generada por un sistema patriarcal.

Las situaciones de vulnerabilidad se identifican frente a la ausencia de un soporte de la sociedad y el Estado que permita la satisfacción de las necesidades básicas de las personas. En el caso de las hijas/os menores de edad de las mujeres privadas de libertad y sus familiares dependientes refiere al grado de fragilidad que adquieren por haber sido desatendidas en sus necesidades psico-sociales básicas: seguridad afectiva, económica, protección, educación, y salud, comida, entre otras; que las coloca en una situación de desventaja y discriminación.

En este marco, los factores de riesgo que colocan a esta población en situación de vulnerabilidad son:

- Familias monoparentales en condiciones de pobreza: jefatura de hogar con hijos e hijas menores de edad.
- Haber enfrentado violencia intrafamiliar o violencia de género en sus diversas manifestaciones (sexual, física, emocional y patrimonial).
- Antecedentes o consumo activo de drogas.
- Vinculación con delitos asociados a las transacciones de drogas (venta, narcomenudeo y tráfico).
- Situación de pobreza extrema.
- Desempleo.

- Baja escolaridad educativa.
- Enfermedades crónicas o en etapa terminal.
- Discapacidad.
- Procedencia étnica (indígena, afrodescendiente).
- Pertenencia a comunidades marginadas y con características de diversidad social criminógenas.
- Mujer inmigrante (condición regular o irregular y refugiadas).
- Cualquier otra situación de riesgo así considerado por la Red.

Mecanismo de coordinación interinstitucional del Modelo de Atención

Se insta a la conformación de un mecanismo de coordinación para la implementación del modelo, cuyo rol coordinador recae sobre el Ministerio de Gobierno. La finalidad de este espacio será la articulación de acciones para la implementación del modelo y la adopción de medidas tendientes a favorecer la convivencia familiar.

Instituciones coordinadoras de las redes.

El Sistema Penitenciario, coordinará las acciones de la Red del Sistema Judicial, a fin de promover el proceso de articulación por medio de:

- Promover los principios compartidos del modelo;
- Facilitar el trabajo de la red y convocar a reuniones;
- Promover la creación de sistemas integrados interorganizacionales;
- Desarrollar y ejecutar el plan de monitoreo y seguimiento de las acciones del modelo;
- Facilitar el diseño del plan estratégico del modelo.

La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia coordinará las acciones de la Red de Protección Social, a fin de promover el proceso de articulación por medio de:

- Garantizar la protección integral de las niñas/os hijos/as de las mujeres privadas de libertad, así como el reconocimiento de sus derechos humanos;
- Orientar y coadyuvar en las tareas de formación y educación de padres y madres de familia, para el cumplimiento de sus deberes y derechos inherentes a la autoridad parental;
- Garantizar a los niños/as hijos/as de las mujeres privadas de libertad la modalidad de cuidado alternativo acorde a su situación;
- Promover la participación organizada de la sociedad civil, los padres de familia, las instituciones estatales y las organizaciones sociales en los procesos de estudio sobre la situación de los niños/as hijos/os de mujeres privadas de libertad.

Red articulada para la atención integral a mujeres vinculadas a un proceso penal y sus hijos e hijas menores de edad en situaciones de vulnerabilidad

Red Sistema Judicial: En el marco del modelo, se promueve la adopción gradual de las siguientes acciones:

Poder Judicial: i) Incorporar la perspectiva de género en la interpretación y argumentación en casos de mujeres en conflicto con la ley que les asegure proceso justo; ii) Promover la transversalización de la perspectiva de género en la aplicación de penas no privativas de libertad, penas accesorias y penas subrogadas; iii) Promover la implementación de la justicia restaurativa para facilitar el goce y disfrute de los derechos de las madres privadas de libertad; iv) Promover la capacitación en argumentación jurídica desde la valoración de los hechos con perspectiva de género y sin adulto centrismo fundamentado en los derechos humanos de las mujeres y los niñas/os; v) Establecer una medida especial de carácter temporal fundamentada en la CEDAW y Convención sobre los Derechos del Niño/a que permita agilizar y priorizar su proceso judicial; vi) Armonizar el ordenamiento jurídico para que en casos de narcotráfico se incorpore la perspectiva de género y se armonice con el derecho internacional de los derechos humanos de las mujeres y niños/as; vii) Promover la fundamentación jurídica del derecho de lactancia en las resoluciones judiciales basada en el interés superior del niño/as; viii) Capacitar a las/os operadores/as de justicia en la aplicación del interés superior del niño/as en los casos de mujeres en conflicto con la ley madres de niños/niñas; ix) Establecer acuerdos y recomendaciones para la actuación de oficio por parte de las/os impartidores/as de justicia en la aplicación del interés superior del niño/a en toda acción judicial; x) Diseñar y facilitar un programa de capacitación sobre el derecho internacional de los derechos del niño/a, mujeres y poblaciones en riesgo social en relación a la privación de libertad y los derechos de los niños/as; y xi) Incluir la transversalidad del interés superior del niño/a desde el modelo de implementación del sistema acusatorio.

Ministerio Público: i) Capacitar al personal en la aplicación del interés superior del niño/a en las medidas cautelares relacionadas con la prisión preventiva en casos de madres infractoras de la ley; ii) Promover la aplicación de la justicia restaurativa desde una perspectiva de género; iii) Reducir la victimización secundaria de las mujeres en conflicto con la ley; iv) Solicitar cuando corresponda las penas no privativas de libertad para las madres en conflicto con la ley; v) Concienciar a los fiscales sobre las situaciones de los niños/as hijas/os de mujeres privadas de libertad.

Defensa Pública: i) Capacitar al personal en litigio basada en el interés superior del niño/a, derechos humanos de los niños/as y de derechos humanos de las mujeres; ii) Promover la aplicación de la justicia restaurativa desde una perspectiva de género; iii) Reducir la victimización secundaria de las mujeres en conflicto con la ley; iv) Solicitar cuando corresponda las penas no privativas de libertad para las madres en conflicto con la ley; v) Implementar una defensa pública para tutelar los derechos de los niños/as hijos/as de las mujeres procesadas.

Ciencias Forenses: i) Capacitar al personal en peritajes dirigidos a valorar el interés superior del niño/a; ii) reducir la victimización secundaria de las personas usuarias de los servicios.

Sistema Penitenciario: i) Fortalecer las acciones dirigidas a implementar las convenciones internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres, niños/as y poblaciones en riesgo social así como la Reglas de Bangkok y Mandela; ii) Establecer un programa y políticas de mejoramiento de la infraestructura penitenciaria que tome en cuenta el lugar de residencia de las privadas de libertad, los espacios necesarios para relacionarse con sus hijos/as, espacios adecuados para el otorgamiento de la lactancia entre otros; iii) Diseñar indicadores que faciliten

la recopilación de información para la toma de decisiones en el mejoramiento de la situación de las madres privadas de libertad y sus hijos/as; iv) Desarrollar un sistema de información que facilite la toma de decisiones para el mejoramiento de la situación de las madres privadas de libertad y sus hijos/as; v) Elaborar un programa de preparación para el reencuentro entre los hijos/as desarraigados y sus madres privadas de libertad; vi) Establecer políticas y reglas institucionales para generar espacios intra y extramuros, implementando horarios de mayor periodicidad y tiempo, para el relacionamiento entre madres privadas de libertad y sus hijos/as; vii) Identificar las condiciones de riesgo social de los hijos/as de las mujeres privadas de libertad desde la interseccionalidad; viii) Establecer un programa de repatriación para que estas mujeres cumplan su pena en su país de origen cerca de sus hijos/as; ix) Establecer un programa de salud sexual y reproductiva para las mujeres privadas de libertad; x) Dar acompañamiento a las madres e hijos/as para que puedan enfrentar el duelo de la separación por una privación de libertad; xi) Fortalecer las estrategias de apoyo espiritual tanto para las mujeres como sus hijos e interrelacionarlas; xii) Promover la visita de madres e hijos/as privadas/os de libertad frecuentes y en condiciones óptimas de visitas, para fortalecer las relaciones materno-filial; xiii) Desarrollar un programa de relacionamiento de los hijos/as de privadas de libertad con sus familiares para facilitando la visita como otorgarle transporte gratuito, facilitación de los servicios; y ix) Facilitar el proceso de reconstrucción del proyecto de vida de la mujeres en conflicto con la ley y su núcleo familiar.⁶⁴

Policía Nacional: i) Capacitar a personal policial para la atención de los niños/as de las mujeres arrestadas; ii) Elaborar un protocolo de atención en caso de arrestos a mujeres en presencia de sus hijos/as; iii) Establecer un programa de atención a los niños/as de mujeres privadas de libertad.

Asamblea Legislativa: i) Reformar la legislación penal y procesal penal para incorporar la perspectiva de género en las normas relacionadas con los delitos de narcotráfico, legítima defensa y coacción y amenaza; ii) Armonizar el ordenamiento jurídico para que en casos de narcotráfico se incorpore la perspectiva de género y se armonice con el derecho internacional de los derechos humanos de las mujeres y niños/as.

Red Protección Social: En el marco del modelo, se promueve la adopción gradual de las siguientes acciones:

Instituto Nacional de las Mujeres: i) Brindar servicios de información y orientación, coadyuvar en procesos judiciales e incidir en gestiones administrativas y brindar servicios jurídicos para defensa y acompañamiento a mujeres privadas de libertad y en situaciones de violencia contra las mujeres; ii) Brindar capacitación a las mujeres privadas de libertad sobre sus derechos y obligaciones; iii) Brindar información y consulta sobre el sistema de protección social del Estado de Panamá y actividades productivas y organización de las mujeres; iv) Promover cambios culturales sobre paternidades responsables que desarrollen los lazos afectivos paterno-filial.

Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos: i) Informar a las mujeres privadas de libertad sobre las becas que ofrecen; ii) Facilitar los trámites de beca desde los centros penitenciarios de las mujeres; iii) Otorgar las becas de estudio universal para los hijos/as de las mujeres privadas de libertad.

Ministerio de Desarrollo Social: i) Informar y capacitar a las mujeres privadas de libertad de los programas de apoyo social que brinda el MIDES como Angel Guardián, red de oportunidades, \$120 dólares a los 65 años, Padrino Empresario; ii) facilitar los trámites de programas de apoyo social desde los centros penitenciarios de las mujeres; iii) otorgar los apoyos sociales

64 Esta es una lista no taxativa y se propone su revisión periódica en conjunto con las Reglas de Naciones Unidas aplicables, por parte de la Red e Instituciones responsables.

para familiares de las mujeres privadas de libertad; iv) promover la entrega de recursos a organizaciones no gubernamentales que trabajen por los derechos de los niños/as hijos/as de las mujeres privadas de libertad.

Ministerio de Vivienda: i) Informar a las mujeres privadas de libertad de los programas de vivienda; ii) Facilitar los trámites de programas de vivienda en los centros penitenciarios de las mujeres; iii) Otorgar los apoyos de vivienda para las mujeres privadas de libertad y sus familiares.

Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano y Autoridad de la Micro Pequeña y Mediana Empresa: i) Capacitar y facilitar los recursos de emprendedurismo para las mujeres privadas de libertad.

Ministerio de Educación: i) brindar adecuaciones curriculares a los niños/as hijos/as de mujeres privadas de libertad afectados por el duelo de la separación; ii) informar a las madres privadas de libertad y familiares sobre el rendimiento académico de sus hijos/as; iii) prevenir el abandono escolar y la expulsión educativa de los hijos/as de las mujeres privadas de libertad; y iv) establecer programas de formación para mujeres privadas de libertad en los ciclos de primaria y secundaria.

Universidad de Panamá, Universidad Técnica y Universidad Nacional de Chiriquí: i) Ofrecer cursos universitarios a las mujeres privadas de libertad en todo el país; ii) Facilitar becas para los hijos/as de mujeres privadas de libertad.

Ministerio de Salud: i) informar sobre los derechos sexuales y reproductivos a las mujeres privadas de libertad y sus hijos/as; ii) brindar servicios de salud mental para las mujeres privadas de libertad y sus hijos/as para superar el duelo de la privación de libertad y la separación familiar; iii) brindar los servicios de salud eficientes, eficaces y permanentes para las mujeres privadas de libertad y sus hijos e hijas menores de edad.

Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral: i) promover bolsas de empleo para las mujeres privadas de libertad y familiares responsables de sus hijos/as; ii) capacitar a las mujeres privadas de libertad para la búsqueda de trabajo; iii) facilitar oferta de trabajo con la empresa privada.

Secretaría Nacional de Discapacidad: i) informar y facilitar a las madres privadas de libertad de hijos/as con discapacidad sobre los servicios de apoyo, así como los derechos de sus hijos/as como personas con discapacidad.

Capítulo 4

Avances y desafíos para implementación del Modelo de Atención de la Convivencia Familiar de Hijos e Hijas de Mujeres Privadas de Libertad

Avances

En una visita realizada a Panamá por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), como parte de una iniciativa del Ministerio de Gobierno, se presentaron los resultados del Diagnóstico de la Situación de los Hijos e Hijas de las Mujeres Privadas de Libertad en Panamá a miembros de la CIDH quienes consideraron el estudio como una buena práctica que debía ser imitada por el resto de los países de la región, dicho reconocimiento ha sido manifestado por la CIDH a través de su informe preliminar de Diciembre de 2016 titulado Pobreza, Pobreza extrema y Derechos Humanos en las Américas en el que se señala:

(...) que en diciembre de 2016, el Ministerio de Gobierno, con la asesoría técnica del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), presentó el “El Diagnóstico y Modelo de Atención de los Hijos e Hijas de las Mujeres Privadas de Libertad en Panamá” que tiene como objetivo contribuir al desarrollo de políticas sociales que permitan una atención y protección integral de estos niños, mediante el establecimiento de una ruta de atención que resulta acorde con las directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de niños y niñas⁶⁵. Al respecto, la CIDH saluda los esfuerzos del Estado panameño en la materia, al constituir el presente diagnóstico, un estudio pionero en las Américas que permitirá identificar claramente los efectos del encarcelamiento en los niños, y el mejor adecuado a fin de evitar su involucramiento en actividades criminales.

Por otro lado, a partir de la divulgación de los resultados del Diagnóstico a los funcionarios públicos con quienes se construyó el Modelo de Atención y la explicación a la mujeres madres privadas de libertad sobre la construcción del Modelo de Atención para sus hijos/as, algunas situaciones comenzaron a cambiar:

- Las madres privadas de libertad, visibilizan más a sus hijos e hijas, situación que no ocurría antes de que se les explicara sobre la construcción de un Modelo de Atención pues temían que sus hijos e hijas fuesen separados de sus familias perdiendo total contacto con ellas o fuesen institucionalizados.
- En el CEFERE, se han abierto nuevos horarios para las visitas, lo cual implica que las madres tienen más oportunidad de reunirse con sus hijos e hijas. Sábados y domingos han sido habilitados para visitas durante todo el día.
- Se están impartiendo talleres de salud reproductiva y sexual en algunos de los cinco centros penitenciarios abordados en este estudio.

65 Ministerio de Gobierno. [Panamá presenta estudio pionero para mejorar situación de los Hijos de las Mujeres Privadas de Libertad](#), citado en: CIDH. (2016). Informe Preliminar sobre Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos en las Américas.

- Se están realizando con mayor periodicidad visitas intercarcelarias entre madres privadas de libertad con sus hijos e hijas también privados de libertad.
- Existe un compromiso por parte de las autoridades políticas de legalizar la existencia y funcionamiento del Modelo de Atención de manera tal que las funciones atribuidas a cada institución parte del Modelo sean parte de las competencias cotidianas que corresponden a cada una de ellas.

Desafíos

- Hasta el momento de la realización del Diagnóstico, los hijos e hijas de madres privadas de libertad eran una población poco atendida tanto por las instituciones públicas como por organizaciones de la sociedad civil. No existen programas ni intervenciones que estén enfocadas expresamente en esta población, cuya vulneración aumenta al no ser dados a conocer por sus madres -por temor a la separación- o identificados por los operadores de justicia.
- En vista de la situación anteriormente señalada la información pública disponible sobre la situación de estos niños y niñas es prácticamente inexistente.
- La carencia de un Sistema de Protección Integral y de una ley que reconozca expresamente los derechos de los niños y niñas y los deberes del Estado respecto a ellos, dificulta la coordinación y articulación de acciones y respuestas inmediatas entre las instituciones competentes en la materia cuando existe una vulneración de derechos. Esta dificultad es mayor al tratarse de una población que históricamente ha sido invisibilizada.
- A pesar de que Panamá ha ratificado Convenios internacionales determinantes en la defensa de los derechos humanos de los niños y niñas, el análisis de estos estándares y el deber del Estado de garantizar los mismos no es defendido en los procesos penales y familiares por una gran parte de los operadores de justicia.

Referencias bibliográficas

(Aprobación 5 de Junio de 2013). *Convención Interamericana contra todas las formas de Discriminación e Intolerancia*.

Acto Legislativo Número 1. (27 de Julio de 2004). *Que reforma la Constitución Política de la República de Panamá de 1972 reformada por los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos Número 1 de 1992 y Número 2 de 1993*, Gaceta Oficial. 25176, 15 de Noviembre de 2004.

Buongermini, M. *Medidas Cautelares*. Recuperado: <http://www.pj.gov.py/ebook/monografias/nacional/procesal/Mar%C3%ADa-Buongermini-Medidas-Cautelares.pdf>

Clínica de Derechos Humanos y Resolución de Conflictos de la Facultad de Derecho Universidad de Stanford. (2013). *La crisis en Panamá continúa: ¿Hacia un sistema penitenciario que respete los derechos humanos?* Recuperado: <https://humanrightsclinic.law.stanford.edu/wp-content/uploads/2013/11/La-Crisis-Continua-Final-Web.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2016). *Informe Preliminar sobre Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos en las Américas*. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/193.asp>

Comité de los Derechos del Niño. (21 de Diciembre de 2011). *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención*. Recuperado: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fPAN%2fCO%2f3-4&Lang=en

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. (1997).

Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. (2008). Informe Especial relativo a las denuncias sobre supuestos Actos de Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes en los Centros Penitenciarios de Panamá. Recuperado: <http://relapt.usta.edu.co/images/Defensoria-del-Pueblo-Informe-Especial-relativo-a-Denuncias-2008.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2009). *Informe especial sobre la población penitenciaria de etnias indígenas en la República de Panamá: situación social, jurídica y penitenciaria* Recuperado: <http://www.libertadciudadana.org/archivos/Biblioteca%20Virtual/Documentos%20Informes%20Indigenas/Nacionales/Juridico/Situacion%20del%20Sistema%20Penitenciario.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2011). *Una mirada al sistema penitenciario panameño; análisis y propuestas*. Recuperado: <http://www.javeriana.edu.co/cuadrantephi/pdfs/8.pdf>

Directrices para el tratamiento de mujeres condenadas a penas privativas de la libertad, no privativas de la libertad y medidas para mujeres delincuentes. Recuperado: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Expert-group-meeting-Bangkok/ECN152009_CRP8.Spanish.pdf

Escobar, R. (2011). *Medidas Sustitutivas de la Pena de Privación de Libertad*. Universidad Javeriana de Colombia, Derecho y Humanidades.

Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. (2013). *Mediación y Justicia Restaurativa*. Recuperado: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3392/6.pdf>

Ley Número 2. (10 de Enero de 2001). *Por la cual se aprueba en todas sus partes la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, adoptada en Guatemala, Guatemala, el 7 de Junio de 1999*. Gaceta Oficial 24219. 15 de Enero de 2001.

Ley Número 3. (17 de Mayo de 1995). *Por la cual se aprueba el Código de la Familia. 17 de Mayo de 1994. Gaceta Oficial 22591.* 1 de Agosto de 1994.

Ley Número 4. (22 de Mayo de 1981). *Por la cual se aprueba la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Gaceta Oficial 19331.* 3 de Junio de 1981

Ley Número 12. (20 de Abril de 1995). *Aprueba la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer Convención Belem Do Para, suscrita en Belem do Para, Brasil, el 9 de Junio de 1994. Gaceta Oficial 22768.* 24 de Abril de 1995.

Ley Número 14. (23 de Enero de 2009). *Que crea la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Gaceta Oficial 26211,* 28 de Enero de 2009.

Ley Número 15. (6 de Noviembre de 1990). *Por la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño, Gaceta Oficial 21667,* 16 de Noviembre de 1990.

Ley Número 17. (15 de Junio de 2000). *Por la cual se aprueba el Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo (Convenio 138) adoptado el 26 de Octubre de 2000, Gaceta Oficial 24077.* 19 de Junio de 2000.

Ley Número 25. *Por la cual se aprueban la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptados en Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Gaceta Oficial 25832.* 11 de Julio de 2007.

Ley Número 40. (26 de Agosto de 1999). *De la Ley de 26 de Agosto de 1999, Del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia que comprende las modificaciones adiciones y derogaciones aprobadas por la Ley 38 de 2000, 46 de 2003, Ley 48 de 2004, Ley 15 de 2007, Ley 6 de 2010 y Ley 32 de 2010.* 3 de Septiembre de 2010.

Ley Número 47. (13 de Diciembre del 2000). *Por la cual se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía, Gaceta Oficial 24201,* 15 de Diciembre del 2000 y Ley Número 48. (13 de Diciembre de 2000). *Por la cual se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados, Gaceta Oficial 24201,* 15 de Diciembre de 2000.

Ley Número 49. (2 de Febrero de 1967). *Por la cual se aprueba la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada por unanimidad durante la clausura de la vigésima Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de Diciembre de 1965. Gaceta Oficial 15824.* 15 de Marzo de 1967.

Ministerio de Justicia de Colombia. *Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.* Recuperado: <http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Institucion/Organizacion/Funciones>

Naciones Unidas. (1995). *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.* Recuperado: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>. Parra 79

ONU Mujeres. *Definición de la violencia contra las mujeres y niñas.* Recuperado: <http://www.endvawnow.org/es/articulos/295-definicion-de-la-violencia-contra-las-mujeres-y-ninas.html>

[Pizarro, R. \(2001\). La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4762/S0102116_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4762/S0102116_es.pdf)

Programa de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard. (2007). *“Del Portón Para Acá Se Acaban los Derechos Humanos”: Injusticia y Desigualdad en las Cárceles Panameñas.* Recuperado: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/PAN/INT_CCPR_NGO_PAN_91_9862_E.pdf

Resolución 45/110. (14 de Diciembre de 1990). *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio)*.

Rodriguez, E. (2015). *Diagnóstico de la Situación de las Mujeres Privadas de Libertad en Panamá. Desde un enfoque de género y derechos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado: https://www.unodc.org/documents/ropan/Diagnostico_MPL_final.pdf

Resolución 45/110. (14 de Diciembre de 1990). *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio)*.

Resolución 48/104. (23 de Febrero de 1994). *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*.

Resolución 63/241. (13 de Marzo de 2009). *Derechos del Niño*

Resolución 64/142. (24 de Febrero de 2010). *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*.

Resolución 65/229. (16 de Marzo de 2011). *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)*.

UN Women. Recuperado: <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=150&mode=letter&hook=M&sortkey=&sortorder=asc>