

ESTUDIO REGIONAL

# Niñez que cuenta

EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE DROGAS SOBRE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES  
CON MADRES Y PADRES ENCARCELADOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

## **Equipo de investigación**

### **Dirección general del proyecto y elaboración del Estudio Regional**

- Corina Giacomello, Profesora-investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas, México.

### **Equipos de investigación/Investigadores en cada uno de los países**

- Luis Alberto Muñoz y Briseida Echaury, México.
- Demaluí Amighetti, Adriana Rodríguez, Grettel Sanabria y Priscilla Alvarado, integrantes del Grupo de investigación Asociación Costarricense para el Estudio e Intervención en Drogas (ACEID), Costa Rica.
- Kenya Romero, República Dominicana.
- Astrid Karine Torres, investigadora Asociada del Observatorio Sobre Infancia, Universidad Nacional de Colombia, Colombia.
- Lorena Rivera y Paula Margotta, investigadoras del Centro de Estudios Primera Infancia (CEPI) y Javiera Roa, integrante de ENMARCHA, Chile.
- Ana Paula Galdeano, investigadora de Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), Brasil.
- Emilia Pérez, Florencia Lemos y Gurises Unidos, Uruguay.
- Eugenia Rodríguez, investigadora del Centro de Investigaciones de la Facultad de Humanidades, Universidad de Panamá y Francisca Hidalgo, Directora Ejecutiva y Fundadora de ENMARCHA, Panamá.

### **Estadísticas**

Briseida Echaury / Juan Martín Rival

### **Edición**

Briseida Echaury

### **Revisión**

Coletta Youngers (Washington Office on Latin America) / Martín Coria (Church World Service)

### **Asesoramiento técnico sobre Derechos del Niño y Revisión**

Gonzalo Salles / Lía Fernandez (Gurises Unidos)

### **Diseño**

Moquo | moquodesign.com

### **Fotos**

Marisa Montes

### **Traducción al inglés**

Anna Rimoch

### **Coordinación General del Proyecto**

Luciano A. Cadoni (Church World Service)

### **Con el apoyo financiero de**

Open Society Foundations / Church World Service / Junta Nacional de Drogas de Uruguay (Informe Uruguay)

Los contenidos de este documento pueden ser citados o reproducidos, siempre que la fuente de información sea mencionada. CWS agradecerá recibir una copia del texto en el que este documento sea usado o citado.

Giacomello Corina.

***Niñez que cuenta: el impacto de las políticas de drogas sobre niñas, niños y adolescentes con madres y padres encarcelados en América Latina y el Caribe.*** 1ra ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. CWS · Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2019.

92p.; 27 x 21 cm. / 1. Derechos del Niño. 2. Política sobre Drogas. Título. CDD 305.23086.

Impreso en Artes Gráficas Integradas (AGI), Buenos Aires, Argentina, febrero 2019. ISBN 978-987-47209-0-0.

# Índice

Pág.	Tema
5	<b>Prólogo</b>
9	<b>Resumen ejecutivo</b>
13	<b>Introducción</b>
14	1   Contenidos de este estudio
14	2   Antecedentes
14	2.1   Día de Debate General del Comité de los Derechos del Niño sobre niños, niñas y adolescentes con madres y padres encarcelados
16	2.2   Invisibles: ¿hasta cuándo?
18	2.3   La conformación de la Plataforma NNAPES
20	3   Objetivos
21	4   Metodología
23	<b>Capítulo 1. Políticas de drogas, niñez y encarcelamiento</b>
23	1.1   Las políticas de drogas y sus impactos
27	1.2   Encarcelamiento en América Latina y el Caribe por delitos relacionados con drogas
29	1.3   Niñas, niños y adolescentes con padres y madres actualmente encarcelados por delitos de drogas
33	1.4   Los niños, niñas y adolescentes ante la privación de la libertad de un referente adulto significativo en América Latina y el Caribe
38	1.5   La Convención sobre los Derechos del Niño y la visibilización de niños, niñas y adolescentes con madres y padres encarcelados
40	1.5.1   Ejemplos de decisiones judiciales que incorporan la perspectiva de niños, niñas y adolescentes con madres y padres encarcelados
40	1.5.1.1   Sudáfrica
41	1.5.1.2   Argentina
41	1.6   Un debate pendiente
43	<b>Capítulo 2. Drogas, niñez y encarcelamiento: una perspectiva comparada</b>
43	2.1   Leyes de drogas y su aplicación
46	2.2   Políticas públicas dirigidas a niños, niñas y adolescentes con madres y padres encarcelados
47	2.3   Legislación y regulaciones en materia penitenciaria y de ejecución de la pena y su implementación con referencia a los niños, niñas y adolescentes con madres y padres encarcelados
51	2.4   Reflexiones
53	<b>Capítulo 3. Testimonios de niñas, niños y adolescentes: “que no se sientan tristes, que no estén apenados”</b>
53	3.1   Violencias
56	3.2   Impactos del encarcelamiento en la vida cotidiana de niños, niñas y adolescentes
56	3.2.1   Cambios de roles en la familia y en el hogar y de arreglos de cuidado
59	3.2.2   Situación económica y tráfico de drogas
61	3.2.3   Impacto emocional
61	3.2.3.1   Causas de detención y naturalización de las vivencias

62	3.2.3.2   Relación con el referente privado de la libertad y sentimientos y conductas asociadas a la pérdida
65	3.2.3.3   Mensajes para los referentes y otros niños, niñas y adolescentes con madres y padres encarcelados
66	3.3   Estigma o apoyo
69	3.4   Visitas al penal y requisa
72	3.5   Percepción de los delitos asociados con drogas
73	3.6   Percepción sobre las autoridades estatales
75	3.7   Reflexiones
77	<b>Principales hallazgos y recomendaciones</b>
85	<b>Bibliografía</b>

# Prólogo

Por Jorge Cardona y Luis Pedernera

Miembros del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas

Como ha sido reiteradamente señalado a lo largo de los últimos 30 años, la Convención de los Derechos del Niño de 1989 (la Convención, de aquí en adelante) representa la consagración del cambio de paradigma que se produce a finales del siglo XX acerca de la consideración del niño por parte del Derecho: el niño deja de ser considerado un objeto de protección para convertirse en un sujeto titular de derechos que debe ser empoderado en ellos.

La Convención no proclama nuevos derechos para los niños. Los niños tienen los mismos derechos que las demás personas. La perspectiva de la Convención se enfoca en las obligaciones del Estado para garantizar que dichos derechos puedan ser ejercidos por los niños y sean respetados tanto por el Estado como por la sociedad.

Para su consecución, como eje central del cambio de paradigma, la Convención incluye dos principios (que son también derechos) revolucionarios en relación con la situación anterior: el principio del interés superior del niño y el principio que impone la obligación de escuchar al niño en todas las decisiones que le afecten. Ambos principios, contenidos en los arts. 3 y 12 de la Convención, respectivamente, deben ser leídos conjuntamente y están en la base del nuevo estatuto del niño como sujeto de derecho.

Conforme al art. 3.1 de la Convención, «En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño». Consideración primordial que, en determinadas ocasiones, la Convención nos dice que deberá ser casi la única, como, por ejemplo, en materia de adopción<sup>1</sup> o a la hora de decidir separar al niño de sus padres.<sup>2</sup>

Conforme al art. 12.1 de la Convención, «Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño». Es decir, no se trata solo de oír al niño, sino de escucharlo, lo que significa que su opinión debe ser tomada en cuenta y escuchada en el momento oportuno para que pueda influir en la decisión de su caso. En su defecto, quien opte por separarse de la opinión del niño, debe justificar los motivos de su decisión.

La lectura conjunta de estos dos principios nos muestra la perspectiva del niño como sujeto de derechos. Suponen una nueva perspectiva en las relaciones entre adultos y niños, lo que lleva consigo una dinámica democrática en dichas relaciones. Los niños no pertenecen a nadie, ni siquiera a sus padres. Los niños se pertenecen a sí mismos y deben ser considerados como sujetos de derecho, cuyo interés debe ser tenido en cuenta en todas las decisiones que les conciernen y cuya opinión debe ser escuchada antes de determinar el contenido de ese interés.

---

<sup>1</sup> Art. 21: «Los Estados Partes que reconocen o permiten el sistema de adopción cuidarán de que el interés superior del niño sea la consideración primordial.»

<sup>2</sup> Artículo 9-1: «Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño.»

Art. 9-3: «Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño.»

Ahora bien, una cosa es afirmar que el interés superior del niño debe ser una consideración primordial en toda medida que le concierne y otra es saber qué quiere decir esta aseveración.

Así, desde los primeros períodos de sesiones del Comité de los Derechos del Niño (el Comité, de aquí en adelante), fue claro que existían distintas visiones de este principio por parte de los Estados. Por poner solo dos ejemplos, no fue difícil encontrar Estados que decidieron prohibir el castigo corporal «salvo en interés superior del niño»; o Estados que previeron una baja edad de matrimonio para las niñas (14 años, por ejemplo) y a ello añadieron «salvo que en interés superior de la niña el juez autorice el matrimonio a una edad más temprana».

¿Cómo puede considerarse en interés superior del niño el infringirle castigos corporales? ¿Cómo puede ser en interés superior de la niña someterla a un matrimonio a los 12 o 13 años? Estas preguntas se las hemos formulado a los Estados que alegaron estos razonamientos y, sinceramente, su respuesta fue más decepcionante de lo que en principio podíamos imaginar. Para ellos, el interés superior del niño era lo que ellos consideraban que era mejor para el niño, con independencia de sus derechos. Utilizaron este principio para despojarlo de su condición de sujeto de derecho para convertirlo nuevamente en objeto de propiedad. No es infrecuente que algunos Estados, ante la pregunta de cómo garantizan este principio, respondan que lo hacen todo por el interés superior del niño, sin más justificación respecto de cualquier medida adoptada que si la han adoptado es porque consideraron que era bueno para los niños: ninguna justificación objetiva y, naturalmente, ninguna referencia a sus derechos. Olvidan, de esta forma, lo señalado reiteradamente por el Comité de que «[lo] que a juicio de un adulto es el interés superior del niño no puede primar sobre la obligación de respetar todos los derechos del niño enunciados en la Convención».<sup>3</sup>

Estos ejemplos, que no son los únicos, están en la base de la decisión que adoptó el Comité en cumplimiento de la función asignada por la Convención de ayudar a los Estados a clarificar el significado de sus disposiciones, de redactar una Observación General sobre cómo debe evaluarse y determinarse el interés superior de los niños, niñas y adolescentes en cada situación concreta, de explicitar los criterios que deben regir y los procedimientos que deben seguirse. Para ello, emprendió la ardua tarea que insumió varios años y que finalmente se materializó en la aprobación, en febrero de 2013, de la Observación General (OG) N° 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial.<sup>4</sup>

Naturalmente, la OG 14 no pretende establecer lo que es mejor para el niño en una situación y un momento concreto. El interés superior del niño es un concepto dinámico que abarca diversos temas en constante evolución. La Observación General se limita a proporcionar un marco para evaluar y determinar el interés superior del niño,<sup>5</sup> es decir, un marco general de las obligaciones del Estado para hacer que se respete el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial en toda decisión que le concierne.

Y permítanos el lector detenernos un momento en esta última expresión. Como se habrá apreciado, hemos evitado intencionadamente hasta ahora hacer referencia a medidas cuyo destinatario sea un niño. El artículo 3.1 no exige que el destinatario de la medida sea un niño, sino que la medida concierna a uno o varios niños. Por lo tanto, debe entenderse que el interés superior del niño debe ser una consideración primordial en todas las medidas y decisiones relacionadas directamente con un niño, un grupo de niños o los niños en general, pero, igualmente, también debe serlo respecto de otras medidas que, si bien no vayan dirigidas directamente a ellos, repercutan indirectamente en los niños junto a otros grupos de población,

---

<sup>3</sup> Observación general N.º 13 (2011) sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia (CRC/C/GC/13), párr. 61

<sup>4</sup> CRC/C/GC/14 (en adelante OG 14)

<sup>5</sup> OG. 14, par. 11

como, por ejemplo, lo relacionado al medio ambiente, la vivienda o el transporte, entre otras cuestiones.<sup>6</sup>

Naturalmente, ello no significa que cada medida que tome el Estado deba prever un proceso completo y oficial para evaluar y determinar el interés superior del niño. Sin embargo, cuando una decisión tenga consecuencias significativas sobre uno o varios niños, es preciso adoptar un mayor nivel de protección y procedimientos detallados para tener en cuenta su interés superior. Por poner un ejemplo, en el marco de medidas de ajuste económico adoptadas en un momento de crisis, es claro que la privatización de una empresa pública de fabricación de automóviles, aunque puede tener efectos indirectos sobre los niños hijos de los empleados, no parece, en principio, que pueda afirmarse que es una medida que concierne a los niños. Sin embargo, una medida de privatización o de cierre de un servicio como, por ejemplo, un centro escolar o los lugares de encuentro para que padres divorciados vean a sus hijos, son medidas que, sin lugar a dudas, conciernen a los niños y respecto de las que deberá evaluarse y determinarse su interés superior antes de adoptarlas a fin de respetar el derecho a que ese interés sea una consideración primordial respecto del contenido de la medida tomada.

Así pues, en relación con las medidas que no refieran directamente a uno o más niños, la expresión ‘concernientes a’ tendría que aclararse en función de las circunstancias de cada caso para evaluar los efectos de la medida sobre ellos.<sup>7</sup> Esta afirmación lleva consigo la necesidad de evaluar el impacto que cualquier medida que adopte el Estado tiene sobre los niños.

Y es en esta dirección en la que se enmarca el estudio que estamos prologando. La presente investigación avanza en la generación de conocimiento para comprender más profundamente las consecuencias que tiene sobre la infancia el hecho de tener algún referente familiar encarcelado. Continúa el camino iniciado por el trabajo *Invisibles: ¿hasta cuándo?*<sup>8</sup> para ahondar en algunos de los procesos de criminalización en América Latina y el Caribe y su impacto en los derechos del niño. En esta oportunidad, la lupa está puesta sobre la criminalización del microtráfico de drogas. Pero no queda solo en el diagnóstico, sino que procura también sentar bases para producir herramientas útiles de concientización.

El título desde ya es provocador y nos habla de una niñez que cuenta; inmediatamente nos viene a la cabeza dos ideas: la voz de la infancia y la niñez que es centro de las estrategias y las políticas públicas.

El ‘cuenta’ del título puede ser tomado en su doble acepción y por ello se convierte en un concepto con una gran potencia: porque tanto uno u otro sentido desnudan los principales problemas de la infancia en la región: sus voces siguen sin ser tomadas en serio y las existencias de las infancias relevadas que siguen sin ser consideradas vidas prioritarias en el desarrollo de las políticas públicas. Por lo menos así parecen indicar las cifras escandalosas de casi dos millones de niños, niñas y adolescentes con algún adulto referente encarcelado.

La investigación es contundente a la hora de demostrar que la persecución criminal al microtráfico de drogas es insostenible, pues, causa más daño que soluciones y su impacto en las personas menores de 18 años es indudable y categórico. El encarcelamiento de referentes familiares, en la inmensa mayoría de los casos, impacta negativamente en el desarrollo pleno de la niñez: los testimonios y la abundante evidencia que aporta la investigación es concluyente.

---

<sup>6</sup> OG 14, par. 19

<sup>7</sup> OG 14, par. 20

<sup>8</sup> Church World Service América Latina y el Caribe - Gurises Unidos (CWS-GGUU) (2013). *Invisibles: ¿hasta cuándo? Una primera aproximación a la vida y derechos de niñas, niños y adolescentes con referentes adultos encarcelados en América Latina y el Caribe. Estudio de caso: Brasil, República Dominicana, Nicaragua y Uruguay*, Montevideo. Disponible en: <http://www.nnapes.org/docs/Invisibles-hasta-cuando.pdf>

Son múltiples los efectos perjudiciales a los que los niños de padres encarcelados están sometidos; estos incluyen los efectos psicológicos de la separación, el riesgo de ruptura de las relaciones o las dificultades en mantenerlas, el riesgo de desatención y las dificultades financieras que los colocan en una situación de mayor vulnerabilidad frente a la negligencia y los abusos, entre otros.

Que los niños convivan con su madre en la prisión tampoco es, en muchos casos, la mejor decisión. El año pasado visitamos un centro de detención en un país centroamericano en donde conocimos a muchas mamás con sus hijos pequeños. Ese centro, se nos dijo, era el mejor que había en ese país. Nos encontramos con un lugar con estructuras edilicias pésimas, superpoblado, donde cerca de 20 madres convivían en una pequeña pieza dividida por toallas o frazadas que oficiaban de separadores a fin de brindar algo de intimidad y en donde la alimentación para los niños no formaba parte de las previsiones presupuestales y, por lo tanto, la ración de la mamá debía ser dividida para compartirla con sus hijos. Conocimos un bebé con espina bífida de no más de 10 días de vida que recién veía un médico a los dos meses. Por no hablar de episodios de violencia y requisas por parte de efectivos policiales que las obligaba a permanecer durante horas en los patios de la cárcel expuestas al frío de la noche.

Este escenario desgarrador debería llamarnos a la reflexión y a la acción. Ningún niño debe crecer en esas condiciones. Por ello, este documento está llamado a ser un buen instrumento para la sensibilización y la incidencia política, alertar y alertarnos sobre qué espacios estamos propiciando para el crecimiento de los niños, las niñas y los adolescentes de la región. Cobra fuerza aquel título que llamaba a estos niños convictos colaterales<sup>9</sup>, en tanto no se tenga una mirada holística sobre estos fenómenos; la criminalización está generando graves problemas y no hay nada más lejano a un enfoque basado en derechos del niño que la apuesta a más leyes penales y más cárceles.

No decimos que el microtráfico de drogas, o cualquier otro delito, deba quedar necesariamente impune. Pero existen alternativas para el abordaje de ciertos conflictos sociales, así como también otras formas de sanción menos violentas y más componedoras que la recurrente pena de privación de libertad de esos referentes, que sin dudas impactan de manera menos negativa sobre los derechos de los niños.

En el caso *M vs Estado* de 2007, la sentencia del Tribunal Constitucional de Sudáfrica apeló a la necesidad de tener en cuenta el interés superior del niño. Este constituye un buen ejemplo de cómo este concepto se debe aplicar en los casos en que el cuidador principal del niño es condenado, dando lugar a los derechos concurrentes. Así, señala explícitamente el Tribunal, si un posible encarcelamiento de los padres fuera perjudicial para el niño, el Tribunal está obligado a prestar la debida atención a las posibilidades de una sentencia no privativa de libertad, señalando, al mismo tiempo, que la gravedad de la infracción cometida por el padre sería factor adicional a la hora de determinar la medida.

Esta es una buena práctica que los Estados de la región podrían tomar en consideración. El estudio que prologamos nos muestra su urgencia.

---

<sup>9</sup> Oliver Robertson (2012), *Convictos colaterales: niños y niñas de progenitores presos. Recomendaciones y buenas prácticas del Comité de la Naciones Unidas sobre los Derechos de la Niñez*, en el Día de Debate General 2011, QUNO, Suiza.

# Resumen Ejecutivo

El presente estudio se coloca en un cruce poco explorado: los derechos de la niñez y adolescencia, las políticas de drogas y el encarcelamiento. El objetivo principal es generar conocimiento sobre el impacto específico que el encarcelamiento tiene en la vida de Niñas, niños y adolescentes con padres encarcelados (NNAPES, de aquí en adelante)<sup>10</sup> por delitos de drogas menores no violentos en América Latina y el Caribe, desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa. La investigación se ha llevado a cabo en ocho países (México, Colombia, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Brasil, Uruguay y Panamá), contando, en cada uno de ellos, con profesionales expertos/as en los temas de estudio: políticas dirigidas a la niñez, sistema penitenciario y políticas de drogas. Algunas de las preguntas que guían esta investigación son: ¿de qué manera las políticas de drogas afectan a niñas, niños y adolescentes con referentes adultos en prisión?, ¿qué opinan las niñas y los niños sobre los delitos de drogas y las respuestas de las autoridades?, ¿cuáles son sus vivencias, sentimientos e inquietudes?, ¿de qué manera las convenciones y estándares internacionales firmados por los Estados son tomados en cuenta a la hora de diseñar, aplicar y monitorear las políticas públicas específicas orientadas a este grupo de niñas, niños y adolescentes? y ¿cómo deben dialogar y transformarse las políticas públicas en materia de niñez, drogas y encarcelamiento para asegurar la primacía del interés superior del niño?

A través de las voces de setenta niñas, niños y adolescentes con padres encarcelados, así como de sus cuidadores y cuidadoras, se plantean las respuestas a estos interrogantes y se aportan insumos que pueden ser útiles para las organizaciones que trabajan con niñez, los grupos que procuran incidir en las políticas de drogas en la región y los hacedores y operadores de políticas públicas relacionadas con derechos de la niñez, encarcelamiento y políticas de drogas.

El antecedente inmediato de este estudio es *Invisibles: ¿hasta cuándo? Una primera aproximación a la vida y derechos de niñas, niños y adolescentes con referentes adultos encarcelados en América Latina y el Caribe. Estudio de caso: Brasil, República Dominicana, Nicaragua y Uruguay (Invisibles, de aquí en adelante)*. Como lo describe el título, *Invisibles* es un estudio exploratorio sobre el impacto del encarcelamiento en niños, niñas y adolescentes (NNA). Asimismo, logró elaborar una primera estimación de cuántos NNAPES existen en América Latina y el Caribe, calculando que **entre 1.500.651 y 1.868.214** NNA conformaban dicha población en ese momento.

En este estudio se plantea una actualización de dicha estimación, llegando a los siguientes resultados: en 25 países de la región existen entre **1.710.980 y 2.307.048** NNA con al menos uno de sus padres privado de la libertad, de los cuales entre **359.305 y 484.480** tienen a, por lo menos, uno de sus padres privado de la libertad por delitos de drogas; una tendencia que, de no hacer cambios rápidos y profundos, continuará en alza.

En términos generales, las leyes de drogas de los ocho países estudiados comparten ciertas características, particularmente, la aplicación de penas mínimas, el uso desproporcional del derecho penal y la preferencia por el uso de la privación de la libertad por encima de las alternativas al encarcelamiento. Asimismo, se registra una tendencia al alza en las penas y, en consecuencia, en los niveles de encarcelamiento.

---

<sup>10</sup> La sigla NNAPES es utilizada en este estudio por razones prácticas; su intención no es despersonalizar u homogeneizar a niñas y niños con características, historias, vidas y voces únicas y propias. Por ello, su uso será alternado con los términos niñas y niños, hijas e hijos, niñez e infancias o, cuando se reportan testimonios, con el nombre ficticio del niño, niña o adolescente.

En todos los informes nacionales se elucidan las principales políticas en materia de niñez y cómo estas se han desarrollado bajo el marco de la Convención de los Derechos del Niño. Más allá de los avances normativos en este sentido, los problemas identificados en los países son principalmente de implementación y articulación de las disposiciones vigentes sobre niñez, así como la articulación entre los organismos responsables. Otro aspecto importante es la problemática del acceso a información cuantitativa. En todos los países se resalta la falta de información pública sobre el número de niñas y niños con padres encarcelados.

El núcleo duro del estudio está constituido por los testimonios de niñas, niños y adolescentes que se analizan a través de los siguientes temas:

a) **Violencias:** los NNAPES están expuestos a múltiples formas de violencia. En términos generales, las detenciones y los allanamientos son relatados como experiencias de profunda violencia presenciadas por las niñas y los niños, quienes pueden ver sus espacios y pertenencias destrozadas, sus madres y padres maltratados e incluso ser, ellos mismos, víctimas de golpes y amenazas. A la violencia del Estado se suma la violencia de los barrios, relacionada con las guerras entre grupos criminales rivales que compiten por el mercado de las drogas.

b) **Impactos del encarcelamiento en la vida cotidiana de niños, niñas y adolescentes:** desde el punto del cuidado de los niños, niñas y adolescentes, la detención de un referente implica cambios en los roles para tres sujetos: la persona privada de la libertad, las que quedan a cargo de los NNAPES (principalmente mujeres) y, desde luego, los NNA. La pena de prisión es, finalmente, una pena que trasciende a las familias. Tanto en los casos donde la detención llega como una sorpresa como en aquellos donde el delito y el encarcelamiento son vividos como experiencias rutinarias, se advierte cierta desesperanza y resignación entre los NNAPES ante algo que ellos no pueden controlar y del cual solo les toca sufrir el impacto.

c) **Estigma o apoyo:** los factores que pueden amplificar o bien mitigar los sentimientos de pérdida, abandono, tristeza y rebeldía son el estigma o, en cambio, la contención y el apoyo en el seno de la familia, la comunidad y la escuela.

d) **Visitas al penal y requisa:** la relación con la cárcel es ambivalente. Por un lado, si la relación con el referente es buena, existen las ganas de ir a verlo y pasar tiempo con él o ella. Por el otro, los costos y tiempos que implican la visitas, así como el trato otorgado a los visitantes, sobre todo en las revisiones, las desincentiva.

e) **Percepción de los delitos asociados con drogas:** los NNA se refieren a los delitos de drogas como una manera de hacer frente a la pobreza en un contexto de exclusión social. También hay críticas, pues la venta de droga es vista como algo que daña a los demás y a los hijos y las hijas de quienes la venden. Se refieren también a la normalización de esta actividad en ciertas zonas y a cómo puede conllevar estatus en el barrio. Los NNAPES expresan, al igual que en los demás rubros de análisis, sentimientos ambivalentes en la mayoría de los casos, mezclando el afecto con el enojo por lo que hicieron sus padres.

f) **Percepción sobre las autoridades estatales:** con respecto a las autoridades, los NNAPES se refieren principalmente a los policías y a los allanamientos. Emergen consideraciones sobre la policía como instancia violenta y corrupta que “planta” drogas o detiene únicamente a las piezas menores del tráfico, incluso fabricando delitos, mientras que las personas con nivel de liderazgo pueden actuar con impunidad a través de la corrupción.

## Hallazgos y recomendaciones

El estudio desarrolla los siguientes hallazgos:

- a) **Muchos NNAPES están expuestos a múltiples formas de violencias y a situaciones de exclusión social que se refuerzan con el encarcelamiento de un referente adulto.**
- b) **Los NNAPES son sujetos invisibilizados por las políticas de drogas y sus derechos no son tomados en cuenta por el sistema de justicia y las políticas públicas.**
- c) **La implementación de políticas de drogas punitivas impacta directamente en el aumento del número de NNAPES en general y de los que en este estudio denominamos “NNAPES transnacionales”, es decir, aquellos que residen en un país distinto al país de detención del referente adulto, o bien aquellos que nacen y/o crecen en el país de detención de la madre o padre (generalmente la madre) y lejos del país y de la familia de origen.**
- d) **La comunidad y la escuela deben ser lugares de apoyo y de posibilidad de desarrollo para los NNAPES y no convertirse en agentes reproductores de estigma y discriminación asociados a casos de drogas.**
- e) **Los NNAPES expresan deseos de cambio. Sin embargo, sin políticas públicas integrales centradas en la niñez, pueden verse orillados a repetir las historias y circunstancias de sus referentes.**
- f) **Es urgente incorporar la perspectiva de género en el análisis del encarcelamiento y sus impactos.**

A su vez, se elaboran veintitrés recomendaciones, divididas en los siguientes temas:

- a) **Políticas integrales dirigidas a la niñez**
- b) **Generación de información**
- c) **Los NNAPES frente al sistema de justicia**

Todas procuran tener un enfoque niño-céntrico y responsable y pueden ser consultadas en su integralidad en el estudio regional. Algunas propuestas son:

- a) **Involucrar a NNA, incluidos los NNAPES, en todas las instancias de discusión en torno a las políticas públicas, leyes y decisiones que los atañen directa o indirectamente. Asimismo, asegurar la participación de NNA en el diseño, implementación y evaluación de las mismas. Esto debe realizarse a través de procesos de escucha genuinos que tomen en cuenta las diferencias de género, edad, madurez y desarrollo entre los NNA y que no se presten a la manipulación ni al uso retórico o denigrante de sus voces.**
- b) **Garantizar que las hijas e hijos de personas extranjeras que viven en el país de aprehensión de su referente no pierdan o agraven su condición migratoria legal y no sean discriminados por la situación de su referente.**

- c) Contar en los planteles educativos con equipos integrados por psicólogos, trabajadores sociales y enlaces con otras instituciones estatales -formados sobre el tema- que puedan brindar atención a NNA, así como a sus familias.
- d) Generar espacios de escucha para NNAPES basados en la confianza y el trabajo entre pares.
- e) Implementar programas de desarrollo social participativos que incluyan a los NNAPES, con un enfoque de niñez y de género.
- f) En planificación de acciones y programas, como en la implementación de las acciones de incidencia, asegurar la participación activa de representantes de las comunidades afectadas - en este caso, NNAPES y sus familiares-, no como mero testimonio o caso, sino como sujetos activos de conocimiento y elaboración de propuestas.
- g) Incorporar en las discusiones y reuniones de los órganos internacionales y regionales de control de drogas los impactos de las políticas de drogas sobre NNAPES, asegurando la visibilización de las hijas y los hijos de mujeres y hombres privados de la libertad.
- h) Generar y difundir información cuantitativa sobre NNA con referentes encarcelados, desagregando los datos por sexo y haciendo pública y accesible esta información con los recaudos del caso.
- i) En los procesos penales que involucran a sus referentes, asegurar que se aplique la sanción o la medida cautelar menos lesiva para las hijas e hijos menores de edad de la persona inculpada, adoptando una metodología de caso por caso y favoreciendo la aplicación de medidas alternativas al encarcelamiento.
- j) Garantizar que la persona esté reclusa en el centro más cercano al domicilio donde residen sus hijas e hijos, de conformidad con los artículos 9 y 3 de la Convención de los Derechos del Niño.



# Introducción

- “- *Mi papá es genial.*  
- **¿Cuál es su nombre?**  
- *Bernardo.*  
- **Cuéntame un poquito sobre él. ¿Qué te gustaba hacer con él?**  
- *A mí me gustaba jugar, a veces me dejaba ir a la calle [calle de la comunidad], o con mi mamá, y él jugaba conmigo.*  
- **¿Y por qué no juegas más con Bernardo?**  
- *Porque está preso”*  
—Horacio, 8 años, Brasil.

Horacio tiene ocho años y vive en una favela de San Pablo, Brasil, con su madre, Esther, una mujer de 27 años.<sup>11</sup> El padre biológico de Horacio fue encarcelado por un delito de drogas. Pero, para él, su verdadero papá es Bernardo, el segundo marido de su madre. A la hora de entrevistar a Esther,<sup>12</sup> Bernardo se encontraba privado de la libertad por segunda vez, también por un delito relacionado con drogas; su primera sentencia fue de cinco años y la actual de seis años. Esther afirma que Bernardo es usuario dependiente de sustancias psicoactivas, pero fue acusado de tráfico. “Siempre fue un buen padre y un excelente marido”, añade.

Horacio, Bernardo y Esther<sup>13</sup> son piezas de un engranaje que se extiende por el globo: la aplicación de las políticas de drogas<sup>14</sup> y una de sus consecuencias, a saber, el encarcelamiento masivo de y de, cada vez más, mujeres por delitos menores de drogas no violentos, incluyendo a personas usuarias de sustancias psicoactivas. Este informe se coloca en el cruce entre los derechos de la niñez y adolescencia, las políticas de drogas y el encarcelamiento procurando aportar conocimiento y propuestas sobre esta triada tan poco explorada hasta el momento. Es así que algunas de las preguntas que guían esta investigación son: ¿de qué manera las políticas de drogas afectan a niñas, niños y adolescentes con referentes adultos en prisión?, ¿qué opinan las niñas y los niños sobre los delitos de drogas y las respuestas de las autoridades?, ¿cuáles son sus vivencias, sentimientos e inquietudes?, ¿de qué manera las convenciones y estándares internacionales firmados por los Estados son tomados en cuenta a la hora de diseñar, aplicar y monitorear las políticas públicas específicas orientadas a este grupo de niñas, niños y adolescentes?, ¿cómo deben dialogar y transformarse las políticas públicas en materia de niñez, drogas y encarcelamiento para asegurar la primacía del interés superior del niño?

A través de las voces de setenta niñas, niños y adolescentes con padres encarcelados (NNAPES, de aquí en adelante),<sup>15</sup> así como de sus cuidadores y cuidadoras,<sup>16</sup> planteamos las respuestas a

<sup>11</sup> Estos datos son de 2018, año en el que se realizó la entrevista.

<sup>12</sup> Las entrevistas fueron realizadas por Ana Paula Galdeano, consultora y autora del informe sobre Brasil de este estudio.

<sup>13</sup> Los nombres de todas las personas reportadas en este estudio y en los informes nacionales son ficticios.

<sup>14</sup> Con este término nos referimos a las acciones, leyes, normas y políticas públicas orientadas a prevenir el uso de sustancias psicoactivas, tratar la dependencia desde una perspectiva de salud pública y reducir o eliminar la producción, tráfico y venta de drogas a nivel mundial, nacional y local a través del derecho penal.

<sup>15</sup> La sigla NNAPES es utilizada en este estudio por razones prácticas; su intención no es despersonalizar u homogeneizar a niñas y niños con características, historias, vidas y voces únicas y propias. Por ello, su uso será alternado con los términos niñas y niños, hijas e hijos, niñez e infancias o, cuando se reportan testimonios, con el nombre ficticio del niño, niña o adolescente.

<sup>16</sup> Acordamos enfocar las entrevistas en niñas, niños, adolescentes y personas cuidadoras, considerando que los tiempos de realización del proyecto, aunados a las complicaciones administrativas para obtener el permiso para realizar entrevistas en centros penitenciarios, obstaculizaban el acceso a personas privadas de la libertad. No obstante, en los países donde fue posible, se ingresó también a centros de reclusión, o bien se entrevistaron a personas ex privadas de la libertad.

estos interrogantes y aportamos insumos que pueden ser útiles para las organizaciones que trabajan con niñez, los grupos que procuran incidir en las políticas de drogas en la región y los hacedores y operadores de políticas públicas relacionadas con derechos de la niñez, encarcelamiento y políticas de drogas.

Cabe señalar que la definición NNAPES incluye, a su vez, numerosos sub-grupos, a saber: a) niñas, niños y adolescentes (NNA) que viven afuera de las cárceles y acuden de visita; b) NNA que viven afuera y no asisten a la visita; c) niñas y niños que viven en prisión (generalmente con sus madres); d) niñas y niños que pasan de vivir en prisión a vivir en el exterior; e) NNAPES institucionalizados; f) NNAPES transnacionales; g) NNA con referentes con medida alternativa al encarcelamiento; y h) NNA con referentes adolescentes en el sistema penal. Asimismo, cada niña, niño y adolescente es una historia única e individual y como tal debe ser vista y respetada. El uso de categorías es útil únicamente para el análisis, pero de ninguna manera pretende homogeneizar o generalizar las experiencias, la voz, las vivencias y los sentimientos de cada uno y cada una.

## Contenidos de este estudio

En las siguientes páginas se presentan los antecedentes, los objetivos y la metodología de este estudio. En el primer capítulo se delinea los contornos de nuestra aproximación, a saber, a) los marcos conceptuales y normativos de las políticas de drogas a nivel internacional; b) los efectos de la implementación de políticas de drogas punitivas en los niveles de encarcelamiento en América Latina y el Caribe; y c) los impactos del mismo sobre niñas y niños. En esta sección se presentan los datos cuantitativos recabados sobre personas privadas de la libertad por delitos de drogas y el número de NNAPES en general y por delitos de drogas en particular. También se aborda el marco internacional en materia de niñez, con énfasis en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

En el segundo capítulo se analiza el marco legislativo en materia de políticas de drogas, sistema penitenciario y derechos de la niñez desde una perspectiva regional, haciendo hincapié en las experiencias que pueden ser más interesantes o que constituyen un ejemplo de buena práctica o, al contrario, un caso problemático. En el tercer capítulo se presentan las vivencias de NNA. La voz de los NNA se organiza a partir de los siguientes temas: a) violencias; b) cambios de roles en la familia y el hogar, arreglos de cuidado y afectaciones económicas; c) impactos emocionales; d) relación con el referente privado de libertad, sentimientos y conductas asociadas a la pérdida; e) estigma o apoyo en la escuela y en la comunidad; f) visitas al penal y requisa; g) percepción sobre los delitos de drogas; y h) percepción sobre las autoridades estatales. El estudio concluye con un capítulo de hallazgos y recomendaciones.

## Antecedentes

### Día de Debate General del Comité de los Derechos del Niño sobre niños, niñas y adolescentes con madres y padres encarcelado

Este estudio cuenta con antecedentes muy específicos que enmarcan su realización y objetivos. El primero es el Día de Debate General sobre las hijas e hijos de madres y padres privados de la libertad, llevado a cabo por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas el 30 de septiembre de 2011. Fue la primera ocasión en que este tema fue abordado por el Comité y constituyó las bases para investigaciones y acciones posteriores con relación al tema.

Durante el Día de Debate General, a través de las participaciones de personas expertas en el tema, se resaltaron distintos aspectos que marcan las vidas de los NNAPES y que se retoman también en este estudio (Comité de los Derechos del Niño, 2011); entre otros, cabe mencionar:

- 1) el derecho de cada niño y niña a la familia y a crecer con sus padres (siempre que esto esté acorde con su interés superior);
- 2) el derecho a la información sobre la situación de sus padres en prisión;
- 3) el consenso en torno a la aplicación de medidas alternativas al encarcelamiento y la reducción del uso de la institucionalización de las niñas y los niños con padres encarcelados;
- 4) con respecto a las niñas y los niños que viven con un referente en prisión, se concluyó que no es recomendable determinar una edad máxima legal para que las niñas y niños vivan con sus madres y padres en prisión, sino que debe adoptarse una metodología de caso por caso, que tome en cuenta el lazo de la niña o niño con su madre, así como las opciones de cuidado que existen (o no) en el exterior y ponderar si éstas son mejores para la niña o niño o si es preferible que se quede con su madre en la cárcel;
- 5) las detenciones, como lo muestran también los testimonios de este estudio, no suelen tomar en cuenta la presencia de niñas y niños; además de desarrollarse, a menudo, de manera física, emocional y psicológicamente violenta para niñas y niños -lo cual se recrudece en el caso de detenciones relacionadas con drogas-, por lo general no existen protocolos de detención que determinen qué medidas de contención adoptar y cómo llevar a cabo la detención si hay niñas y niños presentes, así como para crear las condiciones que permitan a los referentes adultos tomar disposiciones inmediatas para los cuidados de sus hijos e hijas; no sólo de los que se encuentran presentes, sino también de los NNA que, por ejemplo, están en la escuela al momento de la detención;
- 6) el estigma sufrido por los NNAPES en el ámbito educativo y en su comunidad;
- 7) la falta de datos cuantitativos y cualitativos sobre los NNAPES y los efectos del encarcelamiento sobre sus vidas.

A raíz de éstas y otras consideraciones el Comité emitió una serie de recomendaciones divididas en los siguientes rubros: a) alternativas al encarcelamiento; b) efectos del encarcelamiento sobre NNA; c) los derechos de niñas y niños al desarrollo y a la no-discriminación; d) derecho a la privacidad; e) temas familiares; f) respeto de la opinión de la niña o niño; g) cuidados alternativos; h) apoyos económicos; i) acceso a la información; j) formas alternas de comunicación; y k) formación de profesionales.

A continuación, se retoman algunas de las recomendaciones específicas (en cursiva) y se discuten con relación a las políticas de drogas:

- 1) *la aplicación de medidas alternativas, siguiendo una metodología de caso por caso:* pese a que pueden representar una mejor alternativa para las hijas, los hijos y otras personas a cargo del referente encarcelado, no suelen aplicarse medidas alternativas por delitos de drogas, ya sea por impedimento legal directo o a consecuencia de la actuación judicial;
- 2) *identificar mejores prácticas para la detención:* los operativos policiales y las detenciones en los casos de delitos de drogas pueden darse de una manera violenta, que incluye el despliegue y uso de armas -incluso en frente de NNA o dirigidas en su contra-, el destrozo de las pertenencias de niñas y niños, la humillación de sus padres, etc.; incluso se reportan casos de tortura y violación en frente de las hijas e hijos de las personas detenidas;

- 3) *respetar el derecho de NNAPES a ser escuchados y a que su opinión sea tomada en cuenta*: esto no debe llevarse a cabo como una práctica rutinaria, revictimizante o de “mero cumplimiento”, sino como un ejercicio real de inclusión, reconocimiento y restitución de derechos, que rompa con la visión clásica del derecho penal, por la cual los NNAPES son una “víctima colateral” y pasiva del rol sancionador del Estado; la adscripción de defensores, psicólogos y trabajadores sociales que acompañen a la niña o niño como sujeto de derecho interesado por la decisión judicial, puede sentar las bases para buenas prácticas;
- 4) *el derecho de NNA a mantener una relación con sus padres y contacto directo*: en el caso de delitos de drogas, las dificultades asociadas al acceso a la visita (recursos económicos, lejanía del centro de reclusión, horarios y días de visita, la falta de un referente que acompañe a los niños o niñas, entre otros) se agravan, ya que estos delitos pueden conllevar, según las legislaciones y prácticas de cada país, a) el encarcelamiento en centros penitenciarios más alejados del domicilio –por ejemplo, cárceles federales o de máxima seguridad–; b) la aplicación de prisión preventiva y penas largas, así como la falta de acceso a medidas alternativas, lo cual alarga los tiempos de separación; otro efecto de las políticas de drogas es c) la separación transnacional de niñas y niños con sus referentes adultos, por la naturaleza misma de los circuitos de producción, transporte y venta. Esto tiene dos dimensiones principales: la primera, que la madre o el padre sea privado de la libertad en un país distinto al de origen o de donde residen sus hijas e hijos. La segunda, que la madre o el padre, o ambos, transporten drogas a otro país acompañados de sus hijos e hijas o estando embarazadas y que, a consecuencia de la detención, los niños o niñas queden institucionalizados en un país que no es el propio ni el de sus padres, o que vivan un tiempo con la madre en prisión;
- 5) los Estados deberían recopilar y mantener información sobre el número de niñas y niños de padres encarcelados, tanto de los que viven adentro como los que permanecen afuera: la información es indispensable para el desarrollo de políticas públicas. Si no se cuenta con información de cuántos NNAPES existen, dónde se encuentran, bajo qué régimen legal de custodia y en qué condiciones de cuidado (padre o madre no privado de la libertad, familia extensa, institución pública o privada, familia de acogida, adopción, etc.) es imposible diseñar e implementar políticas públicas en general, es decir, en el ámbito educativo, de salud, social, penitenciario, etc., que garanticen el pleno goce de sus derechos. Asimismo, se incurre en el riesgo de perder el rastro de los NNAPES, dejándolos en situación de especial vulnerabilidad, y de fracturar de manera irreversible la unión familiar.

Éstas son sólo algunas de las recomendaciones surgidas del Día de Debate General, pero el documento puede ser consultado en su integralidad<sup>17</sup> (Comité de los Derechos del Niño, 2011).

### Invisibles: ¿hasta cuándo?

El antecedente inmediato del presente estudio surge bajo el paraguas del Día de Debate General: se trata del estudio Invisibles: ¿hasta cuándo? Una primera aproximación a la vida y derechos de niñas, niños y adolescentes con referentes adultos encarcelados en América Latina y el Caribe. Estudio de caso: Brasil, República Dominicana, Nicaragua y Uruguay (Invisibles, de aquí en

---

<sup>17</sup> Estas recomendaciones fueron traducidas y adaptadas por la Plataforma NNAPES con base en el documento en inglés Report and Recommendations of the Day of General Discussion “Children of Incarcerated Parents” elaborado por el Comité de los Derechos del Niño en 2011.

adelante).<sup>18</sup> Como lo describe el título, Invisibles consiste de un estudio exploratorio sobre el impacto del encarcelamiento en niñas, niños y adolescentes. El objetivo general fue “realizar una primera aproximación a la situación de los NNA cuyas familias enfrentan el encarcelamiento de uno de sus adultos referentes [...]” (Gurises Unidos y Church World Service, 2013: 13). Es una investigación que pone a los NNA en el centro y, a partir de su testimonio, desglosa las distintas áreas de afectación desde un enfoque cualitativo. A través de un análisis comparado, Invisibles presenta las siguientes conclusiones principales:

- 1) “en la mayoría de los NNA entrevistados, la vulneración de derechos preexistía al encarcelamiento del adulto referente. Esto se explica por la condición de exclusión social en la que se encuentran las comunidades con las cuales trabaja el Programa Regional. Sin embargo, podemos dar cuenta del agravamiento de la vulneración de derechos ante el encarcelamiento de los adultos referentes, a la vez que desentrañar algunas dinámicas institucionalizadas que operan en la reproducción de esos lugares de exclusión social” (Gurises Unidos y Church World Service, 2013: 72);
- 2) a partir del encarcelamiento del referente, las familias deben enfrentar una mayor precariedad económica, lo cual conlleva cambios de roles en las funciones de cuidado y de generación de ingresos; los NNA deben asumir así nuevas responsabilidades que afectan áreas de su desarrollo (educativo, recreativo, de salud, etc.);
- 3) un aspecto importante y recurrente es el estigma que sufren en el ámbito escolar y comunitario. Este aspecto se retoma en este estudio y se muestra cómo ambos escenarios implican espacios de contención y apoyo, a la vez que de discriminación y rechazo;
- 4) se advierte una naturalización de las actividades ilegales; esto se encuentra también en el presente estudio y conlleva manifestaciones ambivalentes entre los NNA entrevistados, oscilando entre la normalización de estos delitos como práctica familiar y de barrio, el estatus otorgado por los delitos de drogas, la función económica de dichos delitos y, con ello, su “necesidad”, pero también cierto rechazo y alejamiento de las conductas de sus referentes. Esto se manifiesta a través de la voluntad de no repetir los pasos de los referentes y el miedo junto al enojo de que los referentes vuelvan a caer presos por drogas. Se profundiza más este aspecto en el segundo capítulo;
- 5) además de los puntos señalados, el informe hace hincapié en la falta de datos y en la desarticulación entre las instancias garantes de los derechos de la infancia y el sistema de justicia penal;
- 6) En este sentido podemos afirmar que no existe información sistematizada en cuanto a cantidad y situación de los hijos o hijas de las personas privadas de libertad, aspecto fundamental para construir respuestas que garanticen el ejercicio de derechos de los NNA con referentes presos. Al mismo tiempo, a partir de este estudio podemos dar cuenta de la desarticulación existente entre los dispositivos que deben garantizar los derechos a la infancia y el sistema de administración de justicia penal (Gurises Unidos y Church World Service, 2013: 73).
- 7) A partir de éstos y otros hallazgos se elaboran propuestas que abarcan los siguientes temas: a) producción de conocimiento; b) formación de operadores sociales e institucionales; c) inversión en infancia y adolescencia; d) sensibilización y difusión; e) acciones de orientación, apoyo y protección de los derechos de NNA con referentes encarcelados; f) comunidad y sociedad civil. El último rubro se reproduce a continuación:

Con referencia a las acciones y programas estatales:

---

<sup>18</sup> El informe fue realizado con aportes de las siguientes organizaciones: Meninos e Meninas de Rua (Brasil), Instituto de Promoción Humana (Nicaragua), Caminante Proyecto Educativo (República Dominicana) y Gurises Unidos (Uruguay) y contó con el apoyo técnico y financiero de Church World Service

- 8) Se debe fortalecer la articulación interinstitucional entre los diversos sistemas intervinientes en el proceso.
- 9) Se considera fundamental que al momento de la definición de una medida judicial que implique la privación de libertad de un adulto con hijos exista una efectiva coordinación con el ámbito judicial en materia de familia para asegurar que la medida no vulnere los derechos de los NNA involucrados.
- 10) Es imprescindible que exista una articulación entre el sistema penal y los organismos encargados de garantizar los derechos de la infancia con el fin de que se tenga en cuenta el interés superior del niño.
- 11) En caso de que el encarcelamiento de un referente adulto lesione las posibilidades de acceso a servicios de infancia para cubrir las necesidades vitales de los NNA deben proveerse transferencias materiales e incluso económicas que permitan reparar la situación de vulneración vivida (Gurises Unidos y Church World Service, 2013: 76).

*Invisibles* representa un primer esfuerzo regional para visibilizar a la población sujeto del estudio y sienta las bases para el presente estudio, sus objetivos y metodología, mismos que se presentan a continuación.

### La conformación de la Plataforma NNAPES

A raíz de la publicación de *Invisibles* y de los buenos resultados obtenidos a partir de la incidencia y la socialización del estudio, se empezó a conformar la Plataforma NNAPES, de tal forma que organizaciones de la sociedad civil de Argentina, Chile, México, Guatemala y Panamá se fueron uniendo a aquellas que habían sido parte de *Invisibles*. La Plataforma es “una alianza estratégica de organizaciones de la sociedad civil de América Latina y el Caribe trabajando con y por las niñas, niños y adolescentes con referentes adultos privados de la libertad, en la defensa y promoción de sus derechos, en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos y estándares internacionales” (Plataforma NNAPES, s. f.: párr. 1).<sup>19</sup>

Una de las primeras acciones que llevaron a cabo algunos de los representantes de la Plataforma fue la presentación de una audiencia temática regional ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Ésta se llevó a cabo durante el 156 Periodo Ordinario de Sesiones de la Comisión, en octubre de 2015.

Fue la primera audiencia presentada ante la Comisión sobre la temática de las hijas y los hijos de personas privadas de la libertad. En el informe de la CIDH sobre dicho periodo de audiencias se lee:

Los solicitantes plantearon los desafíos que enfrentan los niños, niñas y adolescentes con alguno de sus progenitores en prisión, y la situación de especial vulnerabilidad que los afecta, debido a la estigmatización y situaciones de discriminación, abuso y violencia, por tener a un familiar preso. La ausencia de uno de los progenitores y la pérdida de una de las fuentes de ingreso familiar lleva a que el niño deba contribuir a la economía familiar, lo que resulta en un aumento del trabajo infantil en este grupo. Además, se ve limitado su acceso a derechos como salud, educación, alimentación y recreación, por tener que asumir roles de adulto en la familia y por barreras económicas de acceso a estos servicios. Estas situaciones y el trauma

<sup>19</sup> Las acciones, organizaciones integrantes y otras informaciones sobre la Plataforma pueden ser consultadas en: [www.nnapes.org](http://www.nnapes.org).

asociado al limitado contacto con el progenitor y a las condiciones de las visitas a las prisiones, generan efectos muy negativos en el desarrollo integral del niño. También se evidenciaron retos en la protección de la niñez cuando los niños permanecen en la prisión con sus madres. Los solicitantes enfatizaron la invisibilidad de la problemática, la falta de datos oficiales y de estudios sobre la realidad que enfrentan estos niños que permitan el diseño de políticas públicas que integren al sistema judicial, penitenciario y el de protección de la niñez, y que tome en consideración el principio del interés superior del niño. Alertaron del marcado crecimiento del número de presos en la región, y de que había unos 2 millones de niños con padres privados de libertad en la región (CIDH, 2015: 17).

Luego de esto, a fines de 2015, la CIDH publicó el informe *Violencia, niñez y crimen organizado* (, 2015 a), en el cual se señala claramente el impacto incremental de las políticas de drogas en la región sobre niñas, niños y adolescentes:

99. Asimismo, y como consecuencia de las referidas políticas preeminentemente represivas frente a las drogas, el número de personas en el hemisferio que se encuentran actualmente privadas de libertad por delitos relacionados con drogas es muy elevado, y está en continuo crecimiento. Este incremento está motivado por la tipificación penal de un amplio elenco de conductas vinculadas con la droga, tipificación que se ha expandido en los últimos años, y al progresivo endurecimiento de las penas para este tipo de delitos, incluidas las penas por consumo, posesión de pequeñas cantidades y el micro-tráfico.

100. De acuerdo a la información y a las cifras a las cuales ha tenido acceso la Comisión, existen adolescentes, así como un creciente número de mujeres muchas de ellas madres con hijos a su cargo, que se encuentran cumpliendo medidas que entrañan la privación de la libertad por infracciones a la ley de drogas, usualmente por consumo, posesión de pequeñas cantidades de drogas y micro-tráfico. A juicio de la Comisión, el análisis de los motivos y las consecuencias de esta situación ponen de manifiesto que subyacen diversas vulnerabilidades y violaciones a derechos humanos que deben ser analizadas más detenidamente y consideradas adecuadamente en las políticas públicas de drogas, tal y como se verá con posterioridad en este informe (CIDH, 2015 a: 53).

Por último, este informe, el cual cita a *Invisibles*, destaca:

482. Un reciente estudio en América Latina muestra evidencias de cómo los hijos de padres y/o madres presos sufren estigmatización y discriminación por la sociedad, tienen menos oportunidades para gozar de un desarrollo integral, padecen mayores vulneraciones a sus derechos, y derivado de lo anterior, y si no reciben el apoyo necesario, ellos mismos pueden llegar a cometer delitos. Otro estudio reveló que: “[l]os hijos de las familias afectadas por el encarcelamiento presentan una expectativa de vida más baja que los otros niños, y tiene de seis a siete veces más probabilidades que otros niños

de terminar ellos mismos en la cárcel”. Ante el elevado número de mujeres presas por micro-tráfico y las consecuencias que ello tiene en la crianza y el desarrollo de los hijos, hay países en la región que están analizando la introducción de medidas para permitir la prisión domiciliaria para las mujeres condenadas por delitos de micro-tráfico que tengan hijos a su cargo (CIDH, 2015 a: 205).

En 2017, en el informe *Garantía de derechos. Niñas, niños y adolescentes*, la CIDH refiere específicamente la situación de desprotección de los NNAPES y el impacto del encarcelamiento por delitos de drogas menores no violentos:

Así, por ejemplo, los **hijos e hijas de personas privadas de libertad** sufren graves efectos en el disfrute de sus derechos como consecuencia del encarcelamiento de sus padres con impactos en su desarrollo integral, bienestar y en el acceso a oportunidades en igualdad de condiciones con el resto de niños, a pesar que los niños de padres encarcelados tienen los mismos derechos que los demás niños y no deben ser tratados como si estuvieran ellos mismos en conflicto con la ley como resultado de las acciones de sus padres. Ésta es una problemática en crecimiento debido al elevado número de personas privadas de libertad en la región, especialmente en conexión a la excesiva **utilización de la prisión preventiva y a la aplicación de penas privativas de libertad para delitos no violentos relacionados con las drogas como el micro-tráfico** (CIDH, 2017 a: 13-14). [Énfasis añadido].

Como se puede apreciar de este breve recorrido, la preocupación por los impactos del encarcelamiento sobre las hijas y los hijos de las personas privadas de la libertad ha crecido en los últimos años. Asimismo, se han multiplicado los esfuerzos por señalar los efectos negativos de la implementación de las políticas de drogas en la región y sus impactos sobre la niñez. Este estudio viene a conjugar estas dos líneas de trabajo, puesto que, como se muestra con más detenimiento en el siguiente capítulo, la criminalización y el encarcelamiento por delitos de drogas es una de las principales causas del aumento de la cantidad de NNAPES en América Latina y el Caribe.

## Objetivos

El objetivo principal de este estudio es generar conocimiento sobre el impacto específico que el encarcelamiento tiene en la vida de NNA con referentes adultos privados de la libertad por delitos menores de drogas en América Latina y el Caribe. Esto se efectúa, a su vez, a través de otros objetivos: en primer lugar, realizar un análisis de la situación y desafíos específicos que enfrentan dichos NNA. En segundo lugar, a la dimensión cualitativa, se añade un objetivo cuantitativo, a saber, actualizar el número estimado de NNA con uno de sus padres privados de la libertad en la región presentado en *Invisibles* y realizar una primera estimación o inferencia estadística del número de NNAPES cuyos padres y madres están encarcelados por delitos menores de drogas.

La investigación sienta las bases para producir herramientas de concientización sobre la temática que puedan ser utilizadas por organizaciones de la sociedad civil y coaliciones que abogan por políticas de drogas más justas y humanas, así como para hacedores y operadores

de políticas públicas, sobre todo de protección y promoción de los derechos de los NNA en los distintos países. Es importante señalar que los hallazgos de la investigación tienen como objetivo continuar visibilizando el impacto que, en este caso, las políticas de drogas tienen en la vida de cientos de miles de niños, niñas y adolescentes. Se espera que los contenidos, hallazgos y recomendaciones del mismo sirvan de insumos para la elaboración de políticas y programas públicos en diferentes áreas orientados a mejorar la calidad de vida, reducir el estigma y fomentar el desarrollo de este grupo particular de NNA.

## Metodología

El presente estudio se basa en los contenidos de ocho informes nacionales realizados en México, Costa Rica, Chile, Colombia, República Dominicana, Brasil, Uruguay y Panamá.<sup>20</sup> El trabajo en cada país fue realizado por investigadores<sup>21</sup> con conocimiento en los temas del estudio: políticas dirigidas a la niñez, sistema penitenciario y políticas de drogas. En México, Colombia, República Dominicana, Costa Rica y Brasil la investigación fue dirigida por uno o dos investigadores, aunque se contó con el respaldo de organizaciones de la sociedad civil<sup>22</sup> para acciones específicas, especialmente, para tener contacto con NNAPES, siendo ésta la parte más difícil del proyecto. En Uruguay, Chile, México, República Dominicana, Brasil y Panamá se generó un binomio de investigadoras y organizaciones de la sociedad civil expertas en derechos de la niñez (todas ellas miembros de la Plataforma NNAPES), lo cual facilitó la llegada a los NNA y sus familias.

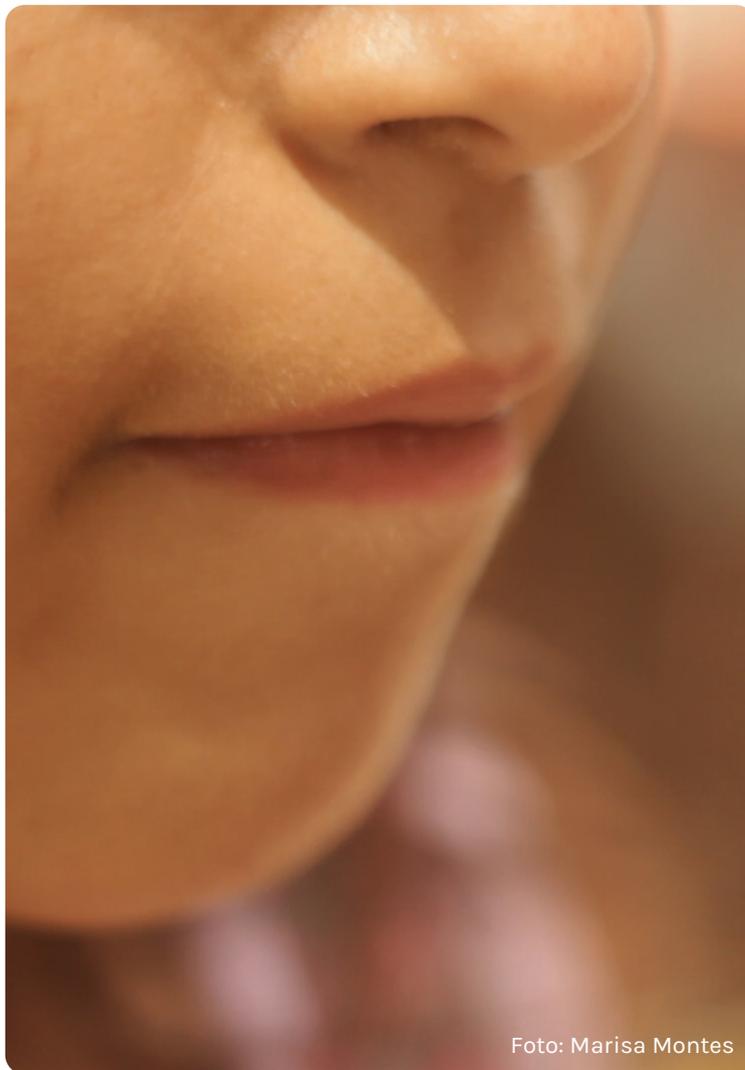


Foto: Marisa Montes

<sup>20</sup> Los informes pueden consultarse en: [www.cwslac.org/nnapes-pdd](http://www.cwslac.org/nnapes-pdd)

<sup>21</sup> Luis Alberto Muñoz y Briseida Echaury, México; Demaluí Amighetti, Adriana Rodríguez, Grettel Sanabria y Priscilla Alvarado, integrantes del grupo de investigación Asociación Costarricense para el Estudio e Intervención en Drogas (ACEID), Costa Rica; Kenya Romero, República Dominicana; Astrid Karine Torres, investigadora Asociada del Observatorio Sobre Infancia, Universidad Nacional de Colombia, Colombia; Lorena Rivera y Paula Margotta, investigadoras del Centro de Estudios Primera Infancia (CEPI) y Javiera Roa, integrante de ENMARCHA, Chile; Ana Paula Galdeano, investigadora de Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), Brasil; Emilia Pérez, Florencia Lemos y Gurises Unidos, Uruguay; Eugenia Rodríguez, investigadora del Centro de Investigaciones de la Facultad de Humanidades, Universidad de Panamá y Francisca Hidalgo, Directora Ejecutiva y Fundadora de ENMARCHA, Panamá.

<sup>22</sup> Red por los Derechos de la Infancia y Centro Interdisciplinario para el Desarrollo Social, México; ACEID, Costa Rica; Caminante Proyecto Educativo, República Dominicana; Observatorio sobre Infancia, Universidad Nacional de Colombia, Colombia; Centro de Estudios Primera Infancia y ENMARCHA, Chile; Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDECA) Sapopemba, Centro de Direitos Humanos Monica Paião Trevisan (CDHS) Sapopemba y Projeto Meninos e Meninas de Rua, Brasil; Gurises Unidos, Uruguay; ENMARCHA y la Red de Niñez y Adolescencia de Panamá, Panamá.

En cada país se utilizaron guiones de preguntas dirigidos a a) NNA con padre o madre en prisión; b) personas cuidadoras; y c) personas privadas o ex privadas de la libertad. Éstos fueron elaborados inicialmente por la Coordinadora del estudio y revisados por personal tanto de Gurises Unidos como de Church World Service. Los consultores de los primeros cinco países donde se llevó a cabo el trabajo de campo (México, Colombia, Chile, República Dominicana y Costa Rica) también comentaron y aprobaron las guías de preguntas.

Los informes nacionales siguen una misma estructura: primero, se presentan los marcos normativos nacionales en materia de niñez, políticas de drogas y sistema penitenciario, rescatando los elementos de mayor impacto para NNAPES. Sucesivamente, se presenta la información cuantitativa sobre personas privadas de la libertad por delitos de drogas, así como estimaciones de NNAPES.

Cabe resaltar que la parte cuantitativa presenta diferencias en cuanto a cantidad y confiabilidad de la información, dependiendo del acceso a la misma, lo cual varía de un país a otro. Posteriormente, se analizan de manera temática las afectaciones del encarcelamiento por delitos de drogas en los NNAPES, poniendo en el centro los testimonios.

El número de entrevistas también varía por país; en cada informe nacional se relatan las condiciones del trabajo de campo y la accesibilidad a NNA. En su conjunto, los ocho informes traen a nuestra mirada decenas de voces de niñas, niños y adolescentes, así como de personas cuidadoras y de madres y padres encarcelados o ex encarcelados por delitos de drogas.

A partir de los informes nacionales se han elaborado varios productos: a) el presente estudio regional que resume y pone a dialogar los insumos de informes de los ocho países; b) una serie de infografías con los hallazgos y propuestas clave; y c) testimonios en formato audiovisual de los NNA quienes accedieron –informada y generosamente– a ser parte del estudio.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Este material fue producido por Marisa Montes (Argentina) y se encuentra disponible en: [www.cwslac.org/nnapes-pdd](http://www.cwslac.org/nnapes-pdd).

En las siguientes páginas se presentan los contornos conceptuales, normativos y retóricos de las políticas de drogas a nivel internacional, así como los niveles de encarcelamiento en América Latina y el Caribe, y las estimaciones actualizadas sobre el número de niñas y niños con padres encarcelados en la región. Posteriormente, se abordan los impactos del encarcelamiento en este colectivo y el marco normativo internacional en materia de niñez. Se concluye con un apartado de reflexión sobre la crítica al cruce entre derechos de la niñez y políticas de drogas, mostrando cómo los NNAPES, hasta ahora, no han sido parte de la discusión sobre el tema a distintos niveles y son vulnerados en sus derechos.

## 1.1 Las políticas de drogas y sus impactos

El uso del término “políticas de drogas” y los debates a su alrededor se han vuelto muy comunes en los últimos años, lo cual hace necesaria una definición que enmarque los alcances de sus contenidos. La Organización Mundial de la Salud (OMS) provee dos definiciones del término “políticas de drogas”; ambas son reproducidas a continuación:

### Política en materia de drogas (*drug policy*)

(1) En el contexto de las sustancias psicoactivas el conjunto de políticas diseñadas para influir en la oferta y la demanda de drogas ilegales, a escala local o nacional, que comprenden programas de educación, tratamiento, control y otros programas y políticas. En este sentido, la política en materia de drogas no incluye la política farmacéutica (excepto en lo que se refiere al desvío al uso no médico) ni tampoco la política sobre alcohol y tabaco.

(2) En el contexto del Programa de Acción de la OMS sobre Medicamentos Esenciales, “la política nacional de medicamentos” se refiere a la política farmacéutica<sup>24</sup> de un país sobre la comercialización, disponibilidad y uso terapéutico de los medicamentos. La OMS recomienda que todos los países dispongan de una política de este tipo, formulada en el contexto de una política sanitaria nacional. La Lista de Medicamentos Esenciales de la OMS es un esfuerzo para ayudar a los países en desarrollo a elaborar una política farmacéutica en consonancia con la asignación de fondos escasos para productos farmacéuticos basándose en las necesidades sanitarias en lugar de en aspectos de mercado (OMS, 1994: 49). [Negritas en el texto original].

La primera definición es la que prevalece en las discusiones actuales sobre políticas de drogas y en los informes, resoluciones y declaraciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)

<sup>24</sup> La OMS define como política farmacéutica: “Sistema de regulaciones dirigido a controlar la disponibilidad y la demanda de medicamentos. Sinónimo de política en materia de drogas (“drug policy”) (segunda definición) en el Programa de Acción de la OMS sobre Medicamentos Esenciales; en los países Escandinavos se denomina también como “política de medicamentos” (medicines policy). Un componente importante suele ser la política sobre medicamentos psicoactivos, que refleja la elevada proporción de recetas que se extienden para estos fármacos” (OMS, 1994: 49). [Negritas en el texto original].

y de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Por lo tanto, es también el uso más recurrente que se dará al término “políticas de drogas” en este estudio. Sin embargo, debe resaltarse el sesgo no incluyente de esta conceptualización, así como sus efectos. Un primer punto a destacar es la definición de drogas que subyace a esta definición. Al respecto, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) aclara que “siempre que se utiliza la palabra “droga” en el *Informe mundial sobre las drogas* debe entenderse que se trata de una sustancia fiscalizada de conformidad con los tratados de fiscalización internacional de drogas” (UNODC, 2017: 7).

### Esta definición es reductiva en comparación con la de la OMS

Término de uso variado. En medicina se refiere a toda sustancia con potencial para prevenir o curar una enfermedad o aumentar la salud física o mental y en farmacología como toda sustancia química que modifica los procesos fisiológicos y bioquímicos de los tejidos o los organismos. De ahí que una droga sea una sustancia que está o pueda estar incluida en la Farmacopea. En el lenguaje coloquial, el término suele referirse concretamente a las **sustancias psicoactivas** y, a menudo, de forma aún más concreta, a las **drogas ilegales**. Las teorías profesionales (p. ej., “alcohol y otras drogas”) intentan normalmente demostrar que la **cafeína**, el tabaco, el **alcohol** y otras sustancias utilizadas a menudo con fines no médicos son también drogas en el sentido de que se toman, el menos en parte, por sus efectos psicoactivos (OMS, 1994: 33). [Negritas en el texto original].

La exclusión del alcohol y el tabaco de la categoría comúnmente entendida como “drogas” en los debates y en la construcción de verdades e imaginarios en torno a las drogas, sus usos y consecuencias, ha contribuido a una doble ficción cultural: por un lado, la idea de que el alcohol y el tabaco son sustancias cuyo uso no es “tan” dañino para la salud; al contrario, se normaliza e incluso se promueve en el seno de la familia desde la infancia. De acuerdo con la OMS:

El **alcohol**, sustancia psicoactiva con propiedades causantes de dependencia, se ha utilizado ampliamente en muchas culturas durante siglos. El consumo nocivo de alcohol conlleva una pesada carga social y económica para las sociedades.

El alcohol afecta a las personas y las sociedades de diferentes maneras, y sus efectos están determinados por el volumen de alcohol consumido, los hábitos de consumo y, en raras ocasiones, la calidad del alcohol. En 2012, unos **3,3 millones de defunciones**, o sea el 5,9% del total mundial, fueron atribuibles al consumo de alcohol (OMS, 2018: párr. 8 y 9). [Énfasis añadido].

A su vez, “[e]l **tabaco mata cada año a más de 7 millones de personas**, de las que más de 6 millones son consumidores del producto y alrededor de 890 000 son no fumadores expuestos al humo de tabaco ajeno” (OMS, 2018 a: párr. 2).

En cambio, “según los cálculos más recientes de la OMS correspondientes a 2015, se pueden atribuir al consumo de **drogas psicoactivas** más de **450 000 muertes al año**” (OMS, 2016: 1).

De acuerdo con un artículo publicado en la prestigiosa revista médica *The Lancet* (Nutt et al., 2010), el alcohol es la droga más dañina en absoluto, si tomamos en cuenta los daños causados a los usuarios y a otros. El tabaco ocupa el sexto lugar, precedido por la heroína, el crack, las metanfetaminas y la cocaína. Por ende, el alcohol y el tabaco requieren ser asumidos como sustancias preponderantes en las políticas de control de drogas, sobre todo en términos de debate, sensibilización y políticas regulatorias orientadas a promover cambios culturales.

Las “políticas de drogas”, entendidas en su primera acepción, se rigen por tres tratados de la ONU: a) la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972; b) el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas (1971) y c) la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988). El preámbulo de la Convención Única de 1961 elucida los propósitos que subyacen en dicha arquitectura epistemológica, política e institucional:

*Las Partes,*

*Preocupadas por la salud física y moral de la humanidad,*

*Reconociendo que el uso médico de los estupefacientes continuará siendo indispensable para mitigar el dolor y que deben adoptarse las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad de estupefacientes con tal fin,*

*Reconociendo que la toxicomanía constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad,*

*Conscientes de su obligación de prevenir y combatir ese mal [...] (ONU, 1961: preámbulo). [Cursivas en el texto original].*

Pese a la retórica de salud (garantizar el acceso a medicamentos y prevenir el uso dependiente de sustancias psicoactivas) que aparenta sustentar las políticas de drogas, su implementación ha sido equivalente a la represión: tradicionalmente, el enfoque de control de la oferta (erradicación de cultivos, incautación de sustancias, arrestos de millones de personas) ha prevalecido abundantemente sobre el control de la demanda (prevención y tratamiento). Algunas consecuencias negativas de la fiscalización de sustancias psicoactivas bajo las convenciones han sido identificadas por UNODC y fueron incluidas en el análisis de la evolución histórica del marco de fiscalización en el *Informe Mundial sobre las Drogas 2008*:

La primera es la creación de un mercado negro delictivo. No faltan delincuentes interesados en competir en un mercado en el que no es poco habitual que los precios se multipliquen por cien desde la fase de producción a la de la venta al por menor.

La segunda es lo que se podría denominar “desplazamiento de las políticas”. La expansión del mercado negro delictivo exige medidas de represión conmensuradas, y para ello es necesario destinar mayores recursos. Pero los recursos son finitos y la salud pública, motivo principal subyacente a la fiscalización, que también los requiere, se ha visto obligada a quedar relegada. La tercera consecuencia imprevista es el desplazamiento geográfico, denominado frecuentemente “efecto globo” porque si se oprime un lado (con

controles más estrictos) se hincha (es decir, aumenta) por otro, aunque el efecto neto pueda ser una reducción en general. [...]

La cuarta consecuencia imprevista es lo que podría denominarse “reemplazo de sustancias”. La fiscalización del consumo de una droga, sea por reducción de la oferta o de la demanda, induce a los proveedores y consumidores a sustituirla por otra droga con efectos psicoactivos similares que esté sujeta a una fiscalización menos estricta. [...]

La quinta consecuencia imprevista es el modo en que las autoridades perciben a la población de consumidores de drogas ilícitas y se ocupan de ella. Parece haberse creado un sistema por el cual quienes caen en la red de la toxicomanía se encuentran excluidos y marginados de la sociedad, marcados con un estigma moral y, con frecuencia, sin posibilidad alguna de recibir tratamiento, aun cuando se sienten motivados a buscarlo (UNODC, 2008: 219-220).

Pese al reconocimiento de estos efectos negativos, UNODC no incorpora un análisis de costos de las políticas de drogas en sus informes o indicadores. Es por ello que, en 2018, el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC, por sus siglas en inglés) publicó el informe sombra *Taking stock: A decade of drug policy - A civil society shadow report* (IDPC, 2018) que evalúa los impactos de las políticas de drogas en la última década, particularmente, “los avances logrados –o la falta de ellos– con respecto a los objetivos establecidos en la Declaración Política y el Plan de Acción de 2009” (IDPC, 2018 a: 1).

El informe concluye que los objetivos de las políticas de drogas –relacionados con la reducción o eliminación de los cultivos de hoja de coca, cannabis y adormidera, de la demanda de sustancias psicoactivas, de la producción y tráfico de las mismas, así como del blanqueo de dinero– no sólo no se han logrado, sino que las medidas adoptadas para cumplirlos han tenido efectos contraproducentes en materia de derechos humanos.

Entre otros aspectos, se señala el aumento del encarcelamiento de personas acusadas de delitos de drogas, particularmente de mujeres (en términos proporcionales, aunque en números absolutos los hombres representan la gran mayoría de las personas privadas de la libertad, como se muestra en el siguiente apartado), la violación del derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho al debido proceso y a no ser torturado, entre otros. Cabe señalar que la implementación de las políticas de drogas conlleva también riesgos para el medioambiente y el desarrollo, además del desplazamiento forzoso, particularmente, de comunidades y pueblos indígenas.

En este estudio, al enfocarnos en el impacto de la implementación de las políticas de drogas en las hijas e hijos de referentes significativos<sup>25</sup> encarcelados por delitos de drogas menores no

---

<sup>25</sup> En este informe, los términos referente significativo y referente adulto se usan como sinónimo, puesto que en la mayoría de los casos las niñas y niños entrevistados tienen en prisión a una figura cuidadora –generalmente el padre o la madre– mayor de edad. Estamos conscientes de que las y los adolescentes privados de la libertad también pueden ser madres y padres, lo cual nos lleva a analizar la actuación del Estado frente a dos grupos de infancias interrelacionadas entre sí. Consideramos que debe realizarse un estudio de esa naturaleza; sin embargo, por razones de tiempo, espacio y recursos, no fue posible incluir esta población en nuestra investigación. Aun así, hay casos de adolescentes privados de la libertad entrevistados para este informe, cuyos testimonios también son reportados. Asimismo, muchos NNAPES tienen a distintos referentes privados de la libertad como pueden ser sus hermanos, o bien el padre o la madre biológicos no corresponden a la figura de cuidado que se encuentra en prisión. Ejemplo de ello es Horacio, el niño de Brasil citado al principio de este documento: si bien él ha tenido a su padre biológico y a su padre de crianza en prisión, el referente significativo es el segundo, no el primero.

violentos,<sup>26</sup> aportamos una mirada más, problematizando ulteriormente los debates y los enfoques en torno a las políticas de drogas, sus efectos y las propuestas de reforma.

Por último, es preciso señalar que las políticas de drogas, entendidas como el conjunto de acciones emprendidas a nivel nacional e internacional para reducir o eliminar el uso de determinadas sustancias psicoactivas, están acompañadas de una retórica de combate bajo la expresión “Guerra contra las drogas”, una suerte de cruzada lanzada por Richard Nixon, en la cual la construcción de imaginarios sociales juega un rol preponderante y afecta a los NNAPES. El libro *Children of the Drug War*, coordinado por Damon Barrett (2011), señala cómo la retórica de la niñez, es decir, “la protección de la infancia”, se usa como herramienta para justificar y fundamentar la guerra contra las drogas desde que Nixon la lanzó en 1971:

La dependencia a las drogas es un problema que aflige el cuerpo y el alma de los Estados Unidos... Entra silenciosamente a nuestras casas y **destruye a los niños**, penetra en los vecindarios y rompe el tejido de la comunidad que hace a los vecinos [...] (Richard Nixon, citado en Barrett, 2011: vii). [Énfasis añadido].<sup>27</sup>

Más de treinta años después, Felipe Calderón, presidente de México entre 2006 y 2012, utilizó la misma retórica con el eslogan “para que las drogas no lleguen a tus hijos” (Redacción AN, 2012), para lanzar su ofensiva contra el narcotráfico y militarizar la política de seguridad, dejando una estela de decenas de miles de muertos, desaparecidos y desplazados.

Cuando escuchamos a Horacio, Jess, Chantal, Manuel, Joseph y todos los demás niños y niñas que hablan en los informes nacionales que son parte de este estudio, atestiguamos que no son “víctimas invisibles” del encarcelamiento, sino *sujetos invisibilizados*, es decir, infancias creadas por el cruce específico de políticas adulto-céntricas, el abuso del derecho penal, la exclusión social y la operatividad de la retórica excluyente de la *guerra contra las drogas*. Porque para que “los hijos” de unos queden “protegidos” de las drogas, millones de otros se encuentran viviendo el impacto de la violencia, el encarcelamiento y el estigma.

## 1.2 Encarcelamiento en América Latina y el Caribe por delitos relacionados con drogas

Como ya se ha señalado, uno de los efectos de la implementación de las políticas de drogas es el uso de la prisión como recurso preferencial y, por lo tanto, el aumento de la privación de la

---

<sup>26</sup> Cabe aclarar que con el término “delitos de drogas menores no violentos” nos referimos a delitos cometidos en el nivel local (prevalentemente urbano) del mercado internacional de las drogas, lo que a menudo se denomina como “microtráfico”, “venta al detalle” o “narcomenudeo”, es decir, venta, comercio, posesión o tenencia con fines de comercio o consumo personal –según el marco legal de cada país–, etc. Sin embargo, también se incluyen casos de tráfico internacional o de transporte nacional de parte de las denominadas “mulas”. Pese a que el transporte internacional es considerado, a menudo, un delito grave en las legislaciones nacionales, aquí lo incluimos entre los delitos menores cuando se realiza por personas de bajo o ningún nivel de liderazgo en las redes criminales, principalmente, por razones económicas y en condición de vulnerabilidad. Visibilizar a este eslabón de las redes del tráfico internacional nos permite hablar de niñas y niños privados de la libertad con sus madres o institucionalizados en un país extranjero o que viven en otro país respecto a su referente significativo que fungía como principal o único cuidador (véanse los informes de México, Panamá y República Dominicana, por ejemplo). El equipo acordó excluir delitos cometidos con violencia o el “delito” de consumo o posesión para el consumo, para no incorporar un debate mucho más amplio que rebasa los fines de este informe, es decir, la aproximación al consumo de drogas como un tema de salud, su criminalización o, por el contrario, las experiencias de despenalización, descriminalización y regulación. Aun así, en algunos casos los informes nacionales refieren testimonios relacionados con el uso de drogas o bien, en el caso de Uruguay, con la regulación legal del cannabis.

<sup>27</sup> Traducción a cargo de la autora.

libertad de sujetos secundarios de las redes delictivas, principalmente, personas usuarias y pequeños vendedores. Esto es particularmente visible en América Latina.

De acuerdo con la *World Prison Population List* (Walsmsley, 2016), la tasa mundial promedio de encarcelamiento es de 144 personas por cada cien mil habitantes. En América del Sur esta tasa es de 242 y en América Central alcanza 347 personas por cada cien mil habitantes. Entre 2000 y 2015 la población penitenciaria global se incrementó más que la población en general (20% y 18% respectivamente). En América Latina el aumento fue de 145% y en América Central de 80%.

Estos datos se recrudecen en el caso de las mujeres: a nivel mundial, entre 2000 y 2016, el número de mujeres en prisión sufrió un aumento de 53% (Walsmsley, 2017). Las tendencias se repiten en el caso de las personas en prisión preventiva: en 59% de los países a nivel mundial la población en prisión (o detención) preventiva oscila entre 10% y 40% (Walmsley, 2017 a); América Latina es, nuevamente, una excepción negativa a la regla. Veamos algunos ejemplos: de acuerdo con la *World Pre-trial/Remand Imprisonment List* (Walmsley, 2017 a), en Panamá la población en espera de sentencia es de 62.6%, en República Dominicana 60.2%, en Argentina 50.9% y en Uruguay 69.4%; mientras que el promedio mundial es de 33 personas en prisión preventiva por cada cien mil habitantes, en las Américas es de 95.

¿Qué nos indican estas cifras? Que se está encarcelando de manera creciente y especialmente a las mujeres. Las políticas de drogas representan la razón principal de estas tendencias (Chaparro et al., 2017). Por ejemplo, entre 2000 y 2015, en Colombia la población encarcelada por delitos de drogas tuvo un aumento de 289%, frente a un incremento de la población general de 19% y de la población encarcelada de 142%. En Brasil, mientras que la población creció 8% entre 2006 y 2014, la población privada de la libertad aumentó un 55% y la población en prisión por delitos relacionados con drogas un 267%. En Uruguay, entre 2009 y 2013 las tendencias son, respectivamente, de un aumento del 1% de la población, 15% de la población en prisión y 39% de las personas acusadas de delitos de drogas (Chaparro et al., 2017: 25, gráfico 2).

En el caso de las mujeres, en los últimos años han proliferado estudios, informes, resoluciones y material de sensibilización e incidencia que muestra cómo los delitos de drogas constituyen la primera o segunda causa de encarcelamiento de las mujeres (CIDH, 2013 y 2017; WOLA et al., 2016). En América Latina y el Caribe esta tendencia no es nueva, sino que se ha agravado desde los años ochenta (Giacomello, 2013). Las mujeres se involucran en los niveles más bajos de la cadena delictiva y, por ende, se ven más expuestas a ser captadas y encarceladas: transportan drogas a través de las fronteras escondiéndolas en su cuerpo o en maletas u otros contenedores, introducen drogas a los centros penitenciarios, cuidan las sustancias en sus domicilios o en los puntos de venta, acompañan a sus parejas hombres y son detenidas con ellos o, a veces, en su lugar. Los delitos de drogas tienen un rostro de género y de clase muy marcado, ya que permiten a las mujeres cumplir con una doble o triple jornada de trabajo y generar ganancias que les proveen los medios para poder sobrevivir y mantener a sus hijas e hijos. Esto ocurre en un contexto donde son, a menudo, las principales o únicas cuidadoras de NNA y otras personas dependientes (Comisión Interamericana de Mujeres, 2014; Giacomello 2013 a y 2017).

Organizaciones de la sociedad civil internacional, regional y nacional de los países de América Latina han contribuido –mediante décadas de trabajo de investigación, concientización e incidencia política– a abrir el debate en torno a las políticas de drogas y a pensar en otros enfoques. Con respecto al cruce entre el género y el impacto del encarcelamiento por delitos de drogas, cabe mencionar *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma de políticas en América Latina y el Caribe* (WOLA et al., 2016). Este documento representa una contribución importante para el desarrollo de políticas de drogas que incorporen la perspectiva de género en el sentido más amplio del término, es decir, en consonancia con discusiones y políticas orientadas a atacar las desigualdades estructurales y las consecuencias negativas del

actual marco prohibicionista. Se hace hincapié en los roles de cuidadoras de las mujeres y se afirma que:

En un proceso penal o sentencia es necesario prestar también consideración especial a los derechos de las personas dependientes de mujeres, y eso es más urgente hoy, cuando los datos confirman el aumento del encarcelamiento de mujeres en América, especialmente en relación con las drogas (WOLA et al., 2016: 6).

### 1.3 Niñas, niños y adolescentes con padres y madres actualmente encarcelados por delitos de drogas

En 2013 se publicó el ya citado informe *Invisibles*, el cual constituyó un primer esfuerzo regional para visibilizar a los NNAPES a través de sus testimonios. Asimismo, incluyó una estimación sobre la cantidad de NNAPES que existen en América Latina y el Caribe. Ante la ausencia de información oficial sobre paternidad y maternidad en cárceles, *Invisibles* produjo un piso y un techo estimados con base en una metodología explicada en el estudio y que arrojó el siguiente resultado: la existencia de entre 1,500,651 y 1,868,214 NNA con madres o padres privados de la libertad en la región.

El presente estudio procura actualizar dicha estimación y poner el foco en las afectaciones acumuladas como consecuencia de las políticas de drogas. Es decir, partiendo de la experiencia previa de *Invisibles*, se analizan y difunden hallazgos que muestran cómo a los impactos generales del encarcelamiento se suman otros, o se recrudecen los existentes, en virtud de la implementación de políticas de drogas altamente punitivas, violentas y estigmatizantes. Los hallazgos parten siempre del reconocimiento de que no se debe generalizar, ya que no existe “una clase de NNAPES” sino que cada NNA (al igual que su grupo familiar) es único y varía la forma en que el encarcelamiento de un referente adulto impacta o impactará en su desarrollo y derechos. Además de actualizar la estimación de *Invisibles*, para el presente estudio, se recabó información estadística de 17 países de la región.<sup>28</sup> A continuación, se expone la actualización de los datos de *Invisibles*, para después acotar los datos a los 17 países para los cuales se pudo obtener información más detallada.

---

<sup>28</sup> Los datos corresponden a la información oficial más actual publicada en la web o, ante la ausencia de ésta, se han calculado a partir de las cifras o porcentajes presentes en estudios académicos e informes oficiales publicados con anterioridad y/o de alcance limitado, lo cual necesariamente implica reconocer el sesgo significativo que esto conlleva y el limitado alcance de este ejercicio: aportar elementos útiles para dimensionar la problemática estudiada. Asimismo, es preciso señalar que los estudios e informes que utilizamos fueron seleccionados tomando en consideración que su publicación fuese lo más reciente posible y cercana al año al que se refiere la información oficial aquí incluida, la cual constituye el punto de partida de todas las estimaciones, es así que se descartó toda información anterior al 2010 y se dio prioridad a la de 2014 a 2017. Además del carácter oficial y actual de la información, se privilegió la que está desagregada por género y es de alcance nacional.

Tabla 1. Población total de NNA con madres y padres privados de la libertad en América Latina y el Caribe (en base a tabla original incluida en Invisibles: ¿Hasta Cuándo? – pag. 20)

No.	País	Personas privadas de la libertad			Estimación 1: Total de NNA con al menos un padre privado de la libertad (cálculo realizado en base a un estudio producido en Uruguay) <sup>29</sup>	Estimación 2: Total de NNA con al menos un padre privado de la libertad (cálculo realizado en base a estudios producidos en México y Guatemala) <sup>30</sup>	Total NNA con al menos un padre privado de la libertad
		Hombres	Mujeres	Total			
1	ARGENTINA	72.915	3.181	76.261	86.595	109.011	118.259* <sup>31</sup>
2	BELICE	1.252	45	1.297	1.472	1.855	1.855
3	BOLIVIA	16.474	1.472	17.946	20.732	25.925	25.925
4	BRASIL	542.401	37.380	607.731	665.428	834.503	850.834*
5	CHILE	37.387	3.506	40.893	47.308	59.120	59.921*
6	COLOMBIA	107.794	7.602	115.396	132.512	166.143	166.143
7	COSTA RICA	18.188	1.038	19.226	21.980	27.612	27.612
8	CUBA	53.633	3.704	57.337	65.810	82.530	82.530
9	ECUADOR	34.572	2.925	37.497	43.254	54.123	54.123
10	EL SALVADOR	35.165	3.606	38.771	44.974	56.137	53.261*
11	GUATEMALA	19.854	3.504	23.358	27.668	34.219	34.219
12	HAÍTÍ	10.144	368	10.512	11.932	15.037	15.037
13	HONDURAS	18.135	815	18.950	21.574	27.153	27.153
14	MÉXICO	200.273	10.718	210.991	240.919	302.823	384.737*
15	NICARAGUA	16.267	929	17.196	19.659	24.697	24.697
16	PANAMÁ	15.313	870	16.183	18.499	23.241	23.241
17	PARAGUAY	12.723	884	13.607	15.620	19.587	19.587
18	PERÚ	83.018	4.977	87.995	100.695	126.446	181.461*
19	REPÚBLICA DOMINICANA	25.750	742	26.492	29.990	37.841	37.841
20	URUGUAY	10.555	594	11.149	12.742	16.010	16.010
21	VENEZUELA	54.070	3.026	57.096	65.249	81.984	81.984
22	PUERTO RICO	10.098	377	10.475	11.894	14.988	14.988
23	GUAYANA FRANCESA	655	72	727	845	1.054	1.054
24	SURINAME	972	28	1.000	1.132	1.428	1.428
25	GUYANA	2.123	77	2.200	2.497	3.147	3.147
-	TOTAL	-	-	1.520.286	1.710.980	2.146.615	2.307.048

Fuente: Elaboración propia.

<sup>29</sup> Número de hijos/as de padres/madres encarcelados/as calculado a partir de la información obtenida del documento elaborado por el Servicio de Paz y Justicia del Uruguay (Serpaj) en 2010.

<sup>30</sup> Número de hijos/as de padres encarcelados calculado con base en información del estudio realizado en México titulado “Perfiles de la población penitenciaria I: frecuencias y descriptivos” (Vilalta y Fondevila-cide, 2012: 35) y al “Informe de monitoreo de las problemáticas que enfrentan las mujeres privadas de libertad y sus hijas e hijos en Guatemala según las reglas de Bangkok” (Colectivo Artesana, 2013: 110-113).

<sup>31</sup> A diferencia del resto, estos 6 cálculos se han realizado con base en la información que fue proveída por el Centro de Estudios de Inseguridad y Violencia (CELIV) de la Universidad de Tres de Febrero (UNTREF) de Argentina. Los mismos surgen de las encuestas a presos condenados que han realizado en estos países entre el 2009 y el 2015.

Como se muestra en la tabla, existe un rango de entre **1,710,980** y **2,307,048** niñas, niños y adolescentes con al menos uno de sus padres privado de la libertad, de los cuales alrededor de **359,305** y **484,480** tienen a uno de sus padres privado de la libertad por delitos de drogas. Una tendencia que, de no hacer cambios rápidos y profundos, continuará en alza.

En los países estudiados<sup>32</sup> más en profundidad se estima que hay aproximadamente entre **1,583,062** y **1,970,699** NNA con una madre o un padre en reclusión. De estos NNA, alrededor de **21%** son hijos e hijas de personas privadas de la libertad por delitos de drogas, es decir, **entre 346,571 y 423,409**.

Las siguientes estimaciones sobre la cantidad de NNA con una madre o padre privado de la libertad por delitos de drogas por país se obtuvieron siguiendo la misma metodología empleada en el informe *Invisibles* (Gurises Unidos y Church World Service, 2013: 19-20).

*Tabla 2. Población total de NNA con madres y padres privados de la libertad en 17 países de América Latina parte del estudio.*

NNA	Estimación 1	Estimación 2
NNA con una madre o padre privado de la libertad	100% 1,583,062	100% 1,970,699
NNA con una madre o padre privado de la libertad por delitos de drogas	21.9% 346,571	21.5% 423,409

*Fuente: Elaboración propia.*

En la región, la guerra contra las drogas y el encarcelamiento masivo han tenido un significativo impacto de género en el tema que aquí nos ocupa, pues se observa que el porcentaje de NNA que tienen a su madre en reclusión por delitos de drogas es más del doble del porcentaje general de hijos e hijas de mujeres privadas de la libertad.

*Tabla 3. NNA con madres y padres privados de la libertad en 17 países de América Latina (población desagregada por género del referente adulto privado de la libertad)*

NNA	Estimación 1			Estimación 2		
	Total de NNA	Total de NNA con un padre privado de la libertad	Total de NNA con una madre privada de la libertad	Total de NNA	Total de NNA con un padre privado de la libertad	Total de NNA con una madre privada de la libertad
NNA con una madre o padre privado de la libertad	100% 1,583,062	91.7% 1,451,367	8.3% 131,696	100% 1,970,699	93.4% 1,840,125	6.6% 130,574
NNA con una madre o padre privado de la libertad por delitos de drogas	100% 346,571	82.8% 286,855	17.2% 59,716	100% 423,409	85.9% 363,693	14.1% 59,716

*Fuente: Elaboración propia.*

<sup>32</sup> Nos referimos a Panamá, Costa Rica, Brasil, Paraguay, Perú, Ecuador, Chile, Argentina, Bolivia, Uruguay, El Salvador, Colombia, República Dominicana, Honduras, Venezuela, México y Guatemala.

Tabla 4. NNA con madres y padres encarcelados en 17 países de América Latina (población desagregada por género y por país).

País	Personas privadas de la libertad		NNA con una madre o padre privado de la libertad					
	Hombres	Mujeres	Estimación 1			Estimación 2		
			Total de NNA	Total de NNA con un padre privado de la libertad	Total de NNA con una madre privada de la libertad	Total de NNA	Total de NNA con un padre privado de la libertad	Total de NNA con una madre privada de la libertad
<b>ARGENTINA</b> (2015)	72,915	3,181	<b>86,595</b>	81,665	4,931	<b>108,470</b>	103,539	4,931
<b>BRASIL</b> (2014)	542,401	37,380	<b>665,428</b>	607,489	57,939	<b>828,148</b>	770,209	57,939
<b>BOLIVIA</b> (2016)	13,441	1,157	<b>16,847</b>	15,054	1,793	<b>20,880</b>	19,086	1,793
<b>CHILE</b> (2018)	37,387	3,506	<b>47,308</b>	41,873	5,434	<b>58,524</b>	53,090	5,434
<b>COLOMBIA</b> (2018)	108,202	7,659	<b>133,058</b>	121,186	11,871	<b>165,518</b>	153,647	11,871
<b>COSTA RICA</b> (2017)	13,139	541	<b>15,554</b>	14,716	839	<b>19,496</b>	18,657	839
<b>ECUADOR</b> (2017)	33,027	2,782	<b>41,302</b>	36,990	4,312	<b>51,210</b>	46,898	4,312
<b>EL SALVADOR</b> (2016)	38,248	3,557	<b>48,351</b>	42,838	5,513	<b>59,826</b>	54,312	5,513
<b>GUATEMALA</b> (2018)	21,559	2,632	<b>28,226</b>	24,146	4,080	<b>34,693</b>	30,614	4,080
<b>HONDURAS</b> (2016)	16,805	907	<b>20,227</b>	18,822	1,406	<b>27,944</b>	23,863	4,081
<b>MÉXICO</b> (2016)	200,273	10,718	<b>240,919</b>	224,306	16,613	<b>301,001</b>	284,388	16,613
<b>PANAMÁ</b> (2018)	15,313	870	<b>18,499</b>	17,151	1,349	<b>23,093</b>	21,744	1,349
<b>PARAGUAY</b> (2016)	12,022	834	<b>14,757</b>	13,465	1,293	<b>18,364</b>	17,071	1,293
<b>PERÚ</b> (2018)	80,841	4,886	<b>98,115</b>	90,542	7,573	<b>122,368</b>	114,794	7,573
<b>REP. DOMINICANA</b> (2017)	26,065	717	<b>30,304</b>	29,193	1,111	<b>38,124</b>	37,012	1,111
<b>URUGUAY</b> (2017)	10,555	594	<b>12,742</b>	11,822	921	<b>15,909</b>	14,988	921
<b>VENEZUELA</b> (2017)	53,670	3,044	<b>64,829</b>	60,110	4,718	<b>77,133</b>	76,211	922
<b>TOTAL</b>	1,295,863	84,965	<b>1,583,062</b>	1,451,367	131,696	<b>1,970,699</b>	1,840,125	130,574

Fuente: Elaboración propia.

En el siguiente apartado se presentan algunas de las afectaciones que el encarcelamiento implica para los NNA más allá de las cifras. Cabe aclarar que en el desarrollo del documento se profundiza en el análisis del cruce entre dichos impactos y las políticas de drogas.

## 1.4 Los niños, niñas y adolescentes ante la privación de la libertad de un referente adulto significativo en América Latina y el Caribe

**“- Me puedes decir ¿qué es lo que no te gusta de que tu mamá no esté contigo?**

**- No me puede cuidar en las mañanas, ella no me lleva a la escuela, ella no va a mis juntas, no habla con mi maestro, casi todo, ella no me peina, ella no me cuida, ella no me abraza, me da cariño”**

—Les, 9 años, México.

Les vive en una ciudad de México, con su hermana Jes, de 10 años, y es cuidada por sus hermanos más grandes, Ana y Pedro, quienes, a la hora de realizar las entrevistas para el informe de México, tenían respectivamente 20 y 22 años. Su mamá, Kenya, fue detenida por transporte de drogas en la Ciudad de México. Los hijos mayores, en ese entonces con 14 y 16 años de edad, tuvieron que dejar la escuela para empezar a trabajar y cuidar a sus hermanas:

*“Dejé la escuela como a los quince, faltaba poquito para que cumpliera quince y empecé a trabajar a los quince en trabajos, así como de limpiando casas, cuidando niños, en lo que pudiera para poder ayudar”*

—Ana, 20 años, cuidadora y NNAPE, México.

*“Tuve que truncar todo, lo estudios tuve que dejarlos para empezar a trabajar, en lo personal dejé por ahí a la novia que tenía en ese entonces, tuve que hacer varios cambios en mi vida”*

—Pedro, 22 años, cuidador y NNAPE, México.

El caso de esta familia es muy común: el encarcelamiento de un referente significativo trastoca todas las áreas de la vida de las personas cercanas: la economía, los roles dentro del hogar, a veces el lugar donde viven, la relación con otros familiares y con la comunidad y la escuela, la parte emocional y psicológica, el proyecto de vida del individuo y del núcleo.

En una revisión de más de cuarenta estudios que involucran un total de más de 7,000 NNA con madres y padres encarcelados (Murray et al., 2012) se señala que un número sin precedentes de niñas y niños están experimentando el encarcelamiento parental a nivel global. Las familias de las personas privadas de la libertad pueden sufrir múltiples dificultades a raíz del encarcelamiento: separación traumática, menos ingresos, cambios o pérdida de casa, dificultades en la escuela, mudanzas, etc. La privación de la libertad como episodio singular o repetido de uno o más integrantes de un núcleo familiar conlleva estigma y secrecía, dificultades económicas y la ruptura de la familia (Jones y Woźna, 2012: 33). Asimismo, la privación de la libertad de un referente significativo puede acarrear efectos negativos en el área escolar (deserción o bajo rendimiento), emocional, psicológica, de socialización con los pares y con los demás integrantes de la familia y de la comunidad, uso de drogas, problemas de salud mental y comportamientos antisociales (Murray y Farrington, 2008).

Distintos factores influyen en el impacto del encarcelamiento sobre niñas y niños. Un primer elemento a tomar en cuenta son las relaciones previas al encarcelamiento: mientras más sólido es el lazo, más fuerte será el sentimiento de pérdida; por el contrario, si la persona privada de la libertad es una fuente de violencia y disrupción en la casa, su alejamiento puede vivirse de manera “positiva”, como lo expresa Sofía, una adolescente de Uruguay entrevistada para este estudio, con respecto al arresto de su hermano:

*“Era una paz, era una felicidad. Nadie lo quiere en mi casa, por lo violento que es y cuando vive en el fondo también le pega al papá, cuando se enloquece le pega al padre, todo”*

—Sofía, 16 años, Uruguay.

El encarcelamiento tendrá también un impacto diferenciado por género, tanto con respecto al referente como al niño o niña. Cuando el padre es encarcelado los NNAPES tienen mayores probabilidades de quedarse con la madre, quien se erige como principal cuidadora y sostén material y emocional. Esto no significa que se reduzca el impacto, puesto que pueden aumentar las adversidades económicas. Además, los niños y las niñas también sufren por la falta del padre y lo extrañan –salvo la reserva expresada anteriormente sobre la relación previa– (Jones y Woźna, 2012). Cuando la madre es privada de la libertad aumentan los riesgos de separación de los hermanos –ya sea entre distintos núcleos familiares o de conocidos o bien en un contexto de institucionalización– y de desamparo económico y de cuidados, ya que los padres se hacen cargo en menor medida de los NNA en comparación con las madres, si no es que se encuentran ausentes desde antes de la privación de la libertad.

El siguiente testimonio es de una niña haitiana institucionalizada en República Dominicana; ambos padres se encuentran privados de la libertad por delitos de drogas:

*“Mi hermana y yo vivimos aquí desde que éramos chiquitas. Nos tratan bien, pero nos pelean cuando nos portamos mal y no hacemos la tarea, pero no nos dan, sólo nos dicen que nos portamos mal. [...] No sé dónde está mi mamá, ni mi papá, dice la psicóloga que vinieron de Haití y vivían aquí, pero tuvieron problemas y no volvieron”*

—Jenny, 9 años, niña institucionalizada de padres haitianos, República Dominicana.

Asimismo, niños y niñas están sujetos a procesos de socialización y de construcción auto y hetero identitaria distintos, lo cual influye en su vivencia y externalización del impacto del encarcelamiento. Por ejemplo, en un estudio realizado en seis países europeos (Reino Unido, Alemania, Suecia, Rumanía, Francia y Suiza) las niñas manifestaban más dificultades emocionales que los niños, mientras que los niños tenían mayores problemas para relacionarse con sus pares y de conducta (Jones y Woźna, 2012: 280). Lo anterior no es una consecuencia del encarcelamiento, sino de cómo éste interactúa con los órdenes de género y de los procesos de interiorización y externalización de los sentimientos provocados por la pérdida temporal del referente significativo.

También la edad influye en cómo NNA viven el encarcelamiento: no es lo mismo un bebé de meses que un niño o niña de cinco o siete años o un adolescente de doce o trece que uno de diecisiete. La franja etaria, así como la etapa individual de desarrollo de cada NNA impactará en su relación con la experiencia vivida.

Otros aspectos que influyen en cómo se vive la ausencia del referente son:

- 1) el tipo de delito y los imaginarios y significados que lo atraviesan: si es un delito que causa vergüenza o no, si acarrea estigma o bien estatus (por ser el hijo, la hija o el “familiar de”). Como se aprecia en los testimonios presentados en el tercer capítulo, los delitos relacionados con drogas conllevan ambas situaciones, pues incluso en las comunidades donde la venta de drogas se encuentra “normalizada”, los NNAPES y las personas a su alrededor perciben a las drogas como algo “dañino” y, por tanto, se tiene una imagen negativa de quienes venden sustancias. Sin embargo, en algunos testimonios también se asocia a las personas que venden con posiciones de poder y estatus;
- 2) si los familiares o personas a cargo comparten información sobre el porqué el referente no está o si recurren a otras explicaciones (por ejemplo, que se encuentra trabajando en otro lado);
- 3) la modalidad (teléfono, carta, visita, permisos temporales de salida, videollamadas, etc.) y la calidad del contacto;
- 4) el apoyo vs el estigma en el entorno barrial, comunitario y escolar; generalmente, los niños y niñas, así como sus familias, experimentan ambos:

*“Los vecinos igual nos ayudaban, cuando no teníamos plata pedíamos pan fiado y ellos nos fiaban y al otro día nosotros les pagábamos, nos conocimos harto aquí con los vecinos”*

—Gary, 18 años, Chile.

*“Porque igual algunas veces me lo gritan a mí, pero desde lejos, que soy hija de traficante, porque igual no sólo mi mamá ha sido traficante, toda mi familia, me siento como con rabia porque nada que ver que me digan así, ¡si yo no soy la que trafica!”*

—Luz, 14 años, Chile.

- 5) otro aspecto que sesga el impacto de la vivencia es la normalización de ciertas conductas delictivas y del encarcelamiento de otros referentes, por ejemplo, de hermanos o hermanas, tíos, vecinos, así como la vivencia de encarcelamientos previos del mismo referente o de más de un referente de manera simultánea, siendo esto relativamente frecuente en los casos presentados en este estudio y una característica asociada a la privación de la libertad por delitos de drogas; ejemplo de ello lo son estos testimonios de Uruguay:

*“Es la manera de hacer plata fácil, estás en tu casa, tenés plata, no trabajas, no haces nada.*

*Estás en tu casa y lo único que tenés que hacer es vender y ya está: tenés la plata. Es una plata fácil”*

—Sofía, 16 años, Uruguay.

*“Mi vida sigue igual. Obvio, es visto que van a caer, si venden todos. [...] Lo tomé común, si iba a caer, cae, caen casi todo el tiempo mis tíos, siempre”*

—Agustín, 16 años, Uruguay.

- 6) la presencia de factores de resiliencia individuales, familiares y comunitarios juega un papel de contención fundamental. El ya citado estudio llevado a cabo en el contexto europeo (Jones y Woźna, 2012) muestra que la resiliencia en los niños y las niñas con padres encarcelados está asociada con el poder comunicarse, expresar y discutir sus experiencias.

Estos son sólo algunos de los aspectos que influyen en cómo la privación de la libertad se relaciona con las experiencias de niñas y niños y podemos definirlos como “endógenos”, es decir, vinculados sobre todo con características o contextos relativos a las niñas y los niños y a sus referentes significativos en el ámbito familiar y comunitario. A éstos, sin embargo, hay que sumar otros, donde lo personal/familiar se relaciona con lo estructural, es decir, con factores exógenos. Un primer conjunto de factores tiene que ver con la situación de los niños y niñas antes del encarcelamiento: generalmente, y asumiendo que hay excepciones y situaciones particulares, las personas privadas de la libertad proceden de los sectores poblacionales más pobres, marginados y estigmatizados. Como se señala en *Invisibles*, las comunidades donde viven los niños y niñas con padres encarcelados y sus cuidadores “son comunidades de muy alta vulnerabilidad social y con severos niveles de violencia, pobreza estructural y exclusión social”:

Con similitudes y diferencias, son comunidades en las que el ejercicio de derechos individuales, familiares y colectivos es un desafío diario. Desde el derecho a la alimentación, al trabajo decente, la salud, la vivienda digna y la educación de calidad hasta el derecho a un ambiente sano, a participar y a vivir libre de todas las formas de violencia. Así, las comunidades que son parte del estudio tienen sus derechos vulnerados y son atravesadas por problemáticas que comprometen la integración social y el ejercicio pleno de la ciudadanía: débil desarrollo temprano infantil, altísimos niveles de fracaso escolar, debilitamiento de la vida familiar y comunitaria, falta de oportunidades y desempleo (Gurises Unidos y Church World Service, 2013: 15).

Los procesos de criminalización en la región están asociados indubitablemente a los procesos de criminalización de la pobreza, raza, etnia y color de piel. No es una casualidad que los delitos de robo y los delitos de drogas menores no violentos sean las primeras causas de encarcelamiento. Esto es fruto específico de las políticas de persecución penal que afectan a los eslabones menores del tráfico y a las personas que –principalmente, por un contexto de exclusión social y falta de oportunidades– son acusadas de cometer delitos contra la propiedad. Por ello, las niñas y niños con padres privados de la libertad viven desde antes de que ocurra el encarcelamiento en un contexto de vulneración de derechos, precarias oportunidades de desarrollo pleno y estigmatización. Lo anterior se refuerza con la privación de la libertad, sin embargo, no es generado necesariamente por ésta, sino que ambos procesos se cruzan y magnifican a través de la acción directa del Estado.

En esta acción, o conjunto de acciones, convergen los demás elementos de afectación que aquí se denominan como “exógenos” y que tienen que ver con:

- 1) los procesos de criminalización, es decir, qué se considera como delito, cómo se persigue y cómo se juzga; en este sentido, como ya se ha mencionado, los regímenes legislativos en materia de drogas suelen ser altamente punitivos y desproporcionados, ocasionado afectaciones mayores;
- 2) las formas cómo se llevan a cabo los procesos de persecución y detención; en el caso de los delitos de drogas, los testimonios que conforman este informe muestran una y otra vez que los operativos son violentos, oponiendo así un Estado ausente en política social a un Estado violento, intimidante y violatorio de derechos humanos en el ámbito de la implementación de la “justicia”, como lo expresa el siguiente testimonio:

*“Fueron así, como a reventar un sector por ahí por donde vivo, reventaron al lado y se pasaron para mi casa; así, como no tenían pensado pasarse para mi casa, le reventaron y le pillaron todo . [...] También en la misma casa que estoy viviendo ahora le reventaron a mi mamá, yo tenía sus dos años, o más, y le reventaron a mi mamá, y ahí vi cómo le pegaban, para mí eso no me lo voy a sacar nunca de la cabeza”*

—Luz, 14 años, Chile.

- 3) la configuración del sistema penitenciario en su conjunto: infraestructura, condiciones de vida, trato hacia las personas privadas de la libertad y su visita, régimen interno, lejanía o cercanía al domicilio de origen, adaptabilidad de los días y horarios de visita a las necesidades y posibilidades de los niños y niñas y de sus cuidadores, etc.

*“Para mí ir a ver a mi papá era un sacrificio, sólo iba porque era verlo a él y tenía muchas ganas de ir, pero era lejos, cinco horas para llegar allá, al pueblo donde está preso, y luego esa revisión es asquerosa, quieren que nos bajemos los pantalones o nos levantemos la falda. A mis hermanitos chiquitos no los revisan así, los tratan mejor, pero a las que somos adolescentes ya quieren tocar, aunque la agente es una mujer, pero es vergonzoso y asqueroso, me siento sucia y vista, para mí eso era lo peor, además que en la cárcel hay muchos hombres pervertidos que, mientras uno va caminando hacia el área de habitación del papá, van diciéndole cosas como piropos sucios, aunque las muchachas sean muy jovencitas”*

—Chanel, 17 años, República Dominicana.

A lo anterior, es decir, a la fase legislativa de persecución de los delitos y de ejecución de la prisión preventiva o de la pena, cabe añadir otro ámbito cuyo análisis, sin embargo, rebasa los fines de este estudio: la actuación de las instancias de impartición de justicia, es decir, de los jueces y de los tribunales, así como de la defensa. Una revisión sumaria de sentencias no deja lugar a dudas sobre la generalizada invisibilización de las niñas y los niños con referentes encarcelados en los procesos de toma de decisión de los juzgados. En el siguiente apartado se resume un ejemplo de Sudáfrica y otro de Argentina sobre cómo, en cambio, las niñas y los niños de las personas acusadas de la comisión de un delito pueden ser tomadas en cuenta en el proceso de argumentación y de emisión de una sentencia, puesto que ésta recae sobre ellas y sobre ellos también y el Estado no puede quedar ciego ante las consecuencias de sus propias decisiones.

Este breve recuento de los que aquí se denominan “factores endógenos” y “factores exógenos” de la relación entre niñas, niños y adolescentes con los impactos del encarcelamiento de un referente significativo no pretende ser exhaustivo; asimismo, esta diferenciación es únicamente analítica, puesto que los procesos personales de niñas y niños con padres encarcelados, así como su contexto comunitario y familiar, siempre se encuentran en interacción con la dimensión estructural del Estado y su faceta penal. Es decir, los factores exógenos y endógenos se entrelazan y los primeros influyen de manera permanente sobre los segundos, desde antes de la privación de la libertad del referente.

Las niñas y los niños con padres encarcelados deben pasar de ser las “víctimas olvidadas” (Murray et al., 2012: 175) del sistema de justicia penal o los “huérfanos de la justicia” (Shaw en Tomkin, 2009: 9) a sujetos cuyos derechos son tomados en cuenta cuando la justicia interpela, juzga y decide sobre la vida de sus referentes significativos. En el siguiente apartado se presentan algunas herramientas que pueden ser útiles en este proceso de transición.

## 1.5 La Convención sobre los Derechos del Niño y la visibilización de niños, niñas y adolescentes con madres y padres encarcelados

En 2019 se celebran treinta años desde la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN, de aquí en adelante). La Convención no surgió de la nada, sino de una evolución histórica sobre cómo se concibe a las niñas y los niños y sus derechos, en consonancia con la consolidación del proyecto de los derechos humanos después de la segunda guerra mundial (Verhellen en Vandenhole et al., 2015). Este instrumento marcó un hito para los derechos de la infancia, pero también para la manera de entender los derechos humanos. La Convención garantiza a los niños derechos de provisión (por ejemplo, de estándares adecuados de vida), protección (por ejemplo, en contra de la violencia) y participación (por ejemplo, de expresar sus opiniones libremente), lo que se conoce como las tres Ps (Verhellen en Vandenhole et al., 2015: 49). Asimismo, la CDN es el primer tratado que reúne derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, planteando así la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos humanos de niñas y niños como sujetos plenos de derechos (Reynaert et al. en Vandenhole et al., 2015: 5).

Con el tiempo, se han identificado cuatro principios generales que guían la Convención y cuyo cumplimiento permite el ejercicio de todos los demás derechos. Estos principios son a) el derecho a la no discriminación (artículo 2º); b) la adhesión al interés superior del niño (artículo 3º); c) el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artículo 6º) y d) el derecho a ser escuchado en todos los asuntos que le afectan (artículo 12). Además de estos principios, existen unos artículos de la Convención que cabe resaltar con relación a los NNAPES, sin por eso menoscabar el hecho de que todos los derechos planteados por la Convención son relevantes, pues incumben a todas las personas menores de dieciocho años. El artículo 9 es el único que se refiere explícitamente a las hijas y los hijos de personas privadas de la libertad. En éste se reconoce el derecho de las niñas y los niños a no ser separados de sus padres y, si esta separación es fruto de una decisión del Estado, a mantener el vínculo, así como a ser debidamente informados y tomados en cuenta sobre las decisiones que conllevan la separación. El interés superior del niño debe prevalecer como principio para determinar si la separación es lo más adecuado para la niña o el niño. Lo anterior se vincula con la definición de familia como elemento fundamental de la sociedad y el derecho de niñas y niños a medidas de protección específica por su condición de menor.<sup>33</sup> En el caso de niñas y niños con referente privado de la

---

<sup>33</sup> Artículos 17 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículos 23 y 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 16, apartado 3, de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

libertad, este artículo conlleva la reclusión en un centro cercano al domicilio y la aplicación de medidas alternativas.

Al respecto, en el párrafo 69 de la Observación General (OG) 14 de 2013 se afirma:

Cuando los padres y otros tutores hayan cometido un delito, se deben ofrecer y aplicar **caso por caso alternativas a la privación de la libertad**, teniendo plenamente en cuenta **los efectos que puedan tener las distintas condenas en el interés superior del niño o los niños afectados** (UNICEF y DIF Nacional, 2014: 271). [Énfasis añadido].

En las *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños* se refuerza este punto:

48. **Cuando el único o principal cuidador del niño pueda quedar privado de libertad** a causa de su ingreso en prisión preventiva o de su condena a una pena de prisión, **deberían dictarse** en tales casos, siempre que sea posible y teniendo en cuenta el interés superior del niño, **medidas de libertad provisional y penas no privativas de libertad**. Los Estados deberían tener en cuenta el interés superior del niño al decidir retirar la custodia de un niño nacido en prisión o que vive en prisión con uno de sus progenitores. La retirada de la custodia de esos niños debería tratarse del mismo modo que otros casos de separación. **Debería ponerse el máximo empeño en lograr que los niños que permanezcan bajo la custodia de sus padres se beneficien de un cuidado y protección adecuados, al tiempo que se garantiza su propia condición de individuos libres y su acceso a las actividades de la comunidad** (ONU, 2010: no. 48). [Énfasis añadido].

Asimismo, el artículo 18 de la CDN reconoce la responsabilidad primaria de padres, madres o representantes de las niñas y niños en cuanto a su desarrollo y crianza. No obstante, esto no exime al Estado de obligaciones. Al contrario, en el segundo párrafo se plasma el deber del Estado de procurar que los responsables de las niñas y niños estén en condiciones de desempeñar sus funciones. Esto debe cumplirse a la hora de imponer una medida privativa de la libertad, asegurando la protección reforzada de niñas y niños que quedan sin un referente adulto presente, así como de las personas a cargo. Lo anterior se vincula también con el artículo 27 sobre nivel de vida, el cual establece que:

3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda (ONU, 1989: art. 27, no. 3).

También los artículos 7 (nacimiento, registro, nombre y nacionalidad); 10 (reunificación familiar); 16 (protección de la vida privada); 18 (responsabilidad de padres y madres); 20 (protección de los niños privados de su medio familiar); 21 (adopción); 24 y 25 (salud y servicio médico); 26 (seguridad social); 28 y 29 (educación); 31 (entretenimiento, juego y actividades culturales); 32 (trabajo de menores y explotación económica); 33 (uso y tráfico de estupefacientes); y 37 (tortura y privación de la libertad) contienen disposiciones pertinentes para el grupo en cuestión.

Como ya se anticipó, por razones de espacio no es posible profundizar más en los distintos aspectos de la Convención y su conexión con el tema de este informe. Sin embargo, antes de explicar la metodología y estructura del estudio, se proporcionan de manera sintetizada dos ejemplos de cómo el Interés Superior del Niño se aplica o ha aplicado en el caso de NNAPES.

### 1.5.1 Ejemplos de decisiones judiciales que incorporan la perspectiva de niños, niñas y adolescentes con madres y padres encarcelados

#### 1.5.1.1 Sudáfrica

En Sudáfrica se emitió una sentencia que marcó un hito en la concepción del derecho penal y su aplicación con relación a las hijas y los hijos de las personas sentenciadas por la comisión de un delito. Se trata del caso *S v M* (Constitutional Court of South Africa, 2007). La señora M<sup>34</sup> es madre de tres niños de dieciséis, doce y ocho años y al momento de los hechos era su única y principal cuidadora. Entre 1999 y 2002 fue condenada en tres ocasiones por delitos de fraude y recibió las siguientes sanciones a) pago de una multa y pena privativa de la libertad suspendida por cinco años; b) un periodo breve de encarcelamiento y fianza; y, finalmente, c) cuatro años de prisión. M solicitó el permiso de apelar la orden de encarcelamiento ante la Corte Suprema de Apelación (*Supreme Court of Appeal*) y le fue negado sin argumentos. A su vez, la peticionaria apeló ante la Corte Constitucional (*Constitutional Court*). En la sentencia, el juez Sachs, ministro a cargo del proyecto y figura histórica en el país, resolvió dar efecto retroactivo al tiempo de sentencia ya cumplido, suspender el resto de la sentencia para que M no tuviera que regresar a prisión y añadir una orden de supervisión correccional. En la sentencia se afirma:

Siempre habrá que dar una atención específica y bien informada para asegurar que la forma de castigo impuesta sea la menos lesiva para los intereses de niñas y niños, dado el rango legítimo de opciones en las circunstancias disponibles al tribunal (*Constitutional Court of South Africa, 2007: 21*).<sup>35</sup>

Con esta resolución se rompe la triada derivada del que se conoce como caso *Zinn* y que consiste en a) la naturaleza del delito; b) las circunstancias del delincuente y c) los intereses de la comunidad. Estos tres componentes integran el paradigma tradicional que subyace en los criterios judiciales para el establecimiento de una sentencia condenatoria y que no toma en cuenta el impacto de la pena sobre los NNAPES.

La sentencia del caso *S v M* se estableció en el país como un precedente que requiere a todas las cortes sudafricanas que analicen el impacto que una sentencia condenatoria tiene sobre las hijas e hijos de personas que son principales cuidadoras y de buscar la opción que menos afecte los derechos de niñas y niños. Si el encarcelamiento pudiera afectar negativamente a la niña o

<sup>34</sup> La Corte Constitucional de Sudáfrica ordenó que el caso fuera citado como “El Estado v M” para proteger la identidad de los tres hijos de la solicitante.

<sup>35</sup> Traducción a cargo de la autora.

niño, entonces la balanza debe inclinarse a favor de una medida no privativa de la libertad, a menos de que se trate de un caso tan grave que ésta resultase inapropiada (Skelton, 2011).

### 1.5.1.2 Argentina

En septiembre de 2017 se otorgó una alternativa al encarcelamiento (vigilancia electrónica) a una mujer privada de la libertad, madre de una niña de once años. La niña vivía con su abuela en condiciones de precariedad extrema. El fiscal general compartió los argumentos de la defensa, del asesor de menores y otros profesionales, y afirmó:

De mantenerse este estado de cosas (madre pobre, presa y lejos) hay una sola cosa de la que podemos estar seguros: se agrava el nivel de vulnerabilidad de N., se afecta su desarrollo emocional, sus potencialidades, su integración al sistema de educación formal, su bienestar físico y mental; en definitiva, estamos ante una niña en los primeros años de su vida y desarrollo que está sufriendo las consecuencias del encierro de su madre (Ministerio Público Fiscal, 2017: párr. 3).

Asimismo, afirmó que, en la ponderación entre el cumplimiento de la pena impuesta y el interés superior del niño, debe prevalecer este último.

Los casos comentados son sólo dos ejemplos, se podría decir excepcionales, sobre cómo el interés superior del niño puede, y debe, ser incorporado a la argumentación jurídica, puesto que las hijas y los hijos de las personas sentenciadas son directamente afectadas por la trascendencia de la pena. La importancia de tomar en cuenta la trascendencia de la pena y de las medidas cautelares sobre las familias de las personas acusadas de cometer un delito ha sido resaltada por un conjunto de organizaciones de la sociedad civil, bajo el liderazgo de Justice Strategies<sup>36</sup>, ante la Comisión de Sentencias (*Sentencing Commission*)<sup>37</sup> en los Estados Unidos para que ésta realice una investigación sobre la necesidad de llevar a cabo con anticipación un estudio sobre el impacto que tendrá dictar una sentencia en las hijas e hijos menores de edad de la persona acusada. También se solicitó que el impacto del encarcelamiento sobre NNA forme parte de las prioridades de políticas de la Comisión para el periodo 2018-2019.

Pese a que la Comisión no recogió la propuesta de realizar dicha investigación, reconoció la importancia del tema y el impacto que el encarcelamiento tiene para las familias.<sup>38</sup>

## 1.6 Un debate pendiente

El artículo 33 de la CDN enuncia la protección de niñas y niños del uso ilícito de sustancias y la prevención del uso de niñas y niños en la producción y tráfico de drogas ilícitas. Pese a que dichas disposiciones difícilmente encontrarían alguna oposición, es importante recordar que las políticas de drogas concretas que se aplican en el ámbito punitivo tienen a menudo como resultado la desprotección de otras niñas y niños, a saber, los NNAPES. Barrett (2017) analiza cómo, si bien la mayoría de los países no recurre a la pena de muerte por delitos de drogas, los que mantienen esta práctica la justifican recurriendo, entre otros motivos, a la CDN.

<sup>36</sup> Para mayor información sobre Justice Strategies consultar: <https://www.justicestrategies.org>

<sup>37</sup> Para mayor información sobre Sentencing Commission consultar: <https://www.ussc.gov/>

<sup>38</sup> La respuesta de la Comisión puede ser consultada en: <https://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/amendment-process/public-hearings-and-meetings/20180823/remarks.pdf>

El Comité de los Derechos del Niño se ha expresado recientemente sobre las políticas de drogas y sus impactos en los derechos humanos, incorporando críticas a la pena de muerte. Aun así, a la fecha parece faltar un documento de análisis que articule claramente las críticas a las políticas de drogas dominantes desde el punto de vista del impacto que éstas tienen sobre los NNAPES. En 2016, el Comité firmó una carta abierta conjuntamente con el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria y los relatores especiales sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes y sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (Heyns et al., 2016) con relación al documento final (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016) de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas (UNGASS, por sus siglas en inglés), que se llevó a cabo en Nueva York en abril de 2016.

La carta apunta a que la resolución final de UNGASS no articula de manera suficiente la naturaleza vinculante de los tratados de derechos humanos en el contexto internacional de control de drogas y define el concepto de “un mundo libre de drogas” como dañino. Asimismo, se refiere a la pena de muerte, las ejecuciones extrajudiciales y la violencia generada por la aplicación del marco de control de drogas como medidas que contravienen los derechos humanos. También se menciona cómo el hacinamiento carcelario es fruto de la criminalización de las personas usuarias. El texto, en su conjunto, presenta una crítica sólida de los impactos de las políticas de drogas punitivas en los derechos humanos, particularmente en el ámbito penal, y de la violencia asociada no sólo a los mercados criminales sino a las acciones estatales. El texto incluye una sección sobre derechos de los niños, donde se afirma:

Uno de los argumentos usados para apoyar “la guerra contra las drogas” y los enfoques de tolerancia cero es la protección de la niñez. Sin embargo, la historia y la evidencia han demostrado que el impacto negativo de políticas de drogas represivas sobre la salud de los niños y de su desarrollo saludable a menudo sobrepasa el elemento protector que subyace en estas políticas, y los niños que usan drogas son criminalizados, no tienen acceso a programas de reducción de daños o tratamiento adecuado, y son ubicados en centros de rehabilitación forzosa (Heyns et al., 2016: 8).<sup>39</sup>

El texto sostiene que el documento final de UNGASS reconoce la necesidad de programas de prevención orientados a niñas y niños, sin embargo, no aborda las necesidades especiales de los NNA que viven en la calle, son privados de la libertad, se involucran en los mercados de drogas, viven en familias con uso dependiente de sustancias o usan drogas y no tienen acceso a tratamiento adecuado.

Esta carta es una muestra de cómo cada vez más se hace visible la urgencia de incluir la niñez en el debate sobre políticas de drogas y sus impactos y de cómo la retórica de la niñez utilizada para justificar políticas de drogas represivas está en clara disonancia con una perspectiva de derechos humanos. No obstante, cabe resaltar que las hijas y los hijos de las personas encarceladas por delitos de drogas además de no haber sido tomados en cuenta, tampoco han sido sumados al debate. Y éste es el debate pendiente al que se pretende contribuir con el presente trabajo. En este sentido, los testimonios de los NNA presentados en el tercer capítulo muestran claramente cómo la privación de la libertad por delitos menores de drogas de sus familiares pone en riesgo el ejercicio de sus derechos y los ubica en una situación de estigmatización y vulnerabilidad.

---

<sup>39</sup> Traducción a cargo de la autora.

# Drogas, niñez y encarcelamiento: una perspectiva comparada

Este capítulo presenta los hallazgos que surgen del análisis de los ocho estudios nacionales con relación a los marcos normativos en materia de drogas, niñez y sistema penitenciario, procurando resaltar las experiencias más significativas que pueden dar el pulso, por un lado, sobre dónde se coloca la región en la materia y, por el otro, de cuáles son los horizontes, los ejemplos y las narrativas que apuntan a un cambio.

## 2.1 Leyes de drogas y su aplicación

En términos generales, las leyes de drogas de los países estudiados comparten ciertas características, particularmente, la aplicación de penas mínimas, el uso desproporcional del derecho penal y la preferencia por el uso de la privación de la libertad por encima de las alternativas al encarcelamiento. Asimismo, se registra una tendencia al alza en las penas y, en consecuencia, en los niveles de encarcelamiento. En **Brasil**, por ejemplo, la pena mínima por el delito de tráfico (que incluye importar, exportar, vender, portar, etc., es decir, básicamente todas las conductas no relacionadas con el consumo personal e inmediato) pasó de 3 años bajo la ley de 1976, a 5 años, con una reforma de 2006. En **México**, los delitos de drogas son denominados “delitos contra la salud” y son delitos federales, aunque, bajo ciertos supuestos de tipo de sustancia, modalidad y cantidad, pueden ser procesados por autoridades locales. A nivel constitucional y también en la ley procesal (Código Nacional de Procedimientos Penales) se prevé la prisión preventiva oficiosa (es decir, obligatoria) por delitos de drogas. Un avance positivo es que la ley que regula el sistema penitenciario, la Ley Nacional de Ejecución Penal, aprobada en 2016, permite la aplicación de sustitutos de la pena para personas acusadas de delitos de drogas, eliminando así un impedimento que había regido por años. En **Colombia**, en cambio, por ley no se aplica la pena sustitutiva de prisión domiciliaria para los “delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y otras infracciones”.<sup>40</sup> También **Panamá** y **República Dominicana** presentan un marco estricto en materia de drogas. En el primer caso, se ha atestiguado un aumento progresivo de las penas; aunado a ello no se admite la aplicación de medidas alternativas. En **República Dominicana** el estudio nacional afirma que si bien la ley diferencia entre consumidor, micro traficante y traficantes, en la práctica esto no acontece. **Chile** contempla la aplicación de medidas alternativas para delitos de drogas en fase procesal y de sentencia. En la legislación chilena sobre drogas se ha incorporado el delito de microtráfico, una categoría ambigua que amerita cierta problematización: pese a que este delito puede conllevar la reducción de penas para ciertos sujetos dedicados al comercio de drogas, también puede conducir al proceso de “net widening”, es decir, a la captura de más personas por parte del sistema penal, generalmente, usuarios acusados de ser vendedores. En **México** el tráfico al pormenor se conoce como “narcomenudeo” y su definición depende, básicamente, de la cantidad y del tipo de sustancia, así como de la conducta -posesión, transporte, venta, etc.-. La ley prevé, asimismo, agravantes, mas no atenuantes; además, las cantidades permitidas para posesión para consumo personal son tan bajas que las personas usuarias terminan siendo acusadas de narcomenudeo. **Uruguay** y **Costa Rica** representan los casos más interesantes en el ámbito legislativo. El primero por el proceso de regulación del cannabis, junto con el

<sup>40</sup> Artículo 32 que modifica el artículo 38A de la Ley No. 599 del 2000.

endurecimiento de penas por el microtráfico de pasta base. Este doble camino de regulación legal vs prohibicionismo estricto ha conllevado, por un lado, la comercialización legal de la marihuana y el acceso a un mercado legal para los usuarios mayores de edad y, por el otro, un aumento en la cantidad de personas encarceladas cuando se trata de pasta base, ya que a partir de una reforma legal de 2012, los delitos relacionados con esta droga se han vuelto no excarcelables. En consonancia con los ejes del prohibicionismo, la fiscalización de una sustancia trae aparejada la criminalización de sectores poblacionales específicos, particularmente, los más pobres y marginados.

En todos los informes se señala un fenómeno mundial al que se apunta en la introducción de este estudio: la creciente criminalización de las mujeres por delitos de drogas. No obstante, sólo en **Costa Rica** se abordó esta problemática en la ley de drogas, adoptando una reducción de penas en medio de unas tendencias regionales de aumento punitivo. Se trata de la inclusión del artículo 77 Bis a la Ley de Psicotrópicos, el cual prevé una reducción de sentencias de ocho a veinte años (rango general para todos los delitos de drogas, excepto el consumo que no está penalizado) a penas que van de los tres a los ocho años en el caso de mujeres que cumplan con uno o más de los siguientes requisitos:

- 1) se encuentren en condición de pobreza;
- 2) sean jefas de hogar en condición de vulnerabilidad;
- 3) tengan bajo su cargo personas menores de edad, adultas mayores o con cualquier tipo de discapacidad que amerite la dependencia de la persona que la tiene a su cargo;
- 4) sean personas adultas mayores en condiciones de vulnerabilidad.



Foto: Marisa Montes

Como se señala en la introducción, la aplicación de las leyes de drogas es la principal causa del aumento de los niveles de encarcelamiento, especialmente, en el caso de las mujeres. Como se muestra en la siguiente tabla - construida con datos de los diecisiete países estudiados para el componente cuantitativo de este proyecto- salvo contadas excepciones, en todos los países el porcentaje de mujeres encarceladas por delitos de drogas es más alto que el de los hombres. Lo anterior refuerza los riesgos para las niñas y los niños con madres y padres encarcelados, puesto que las mujeres suelen ser las principales cuidadoras de sus hijas e hijos.

Tabla 5. Personas privadas de la libertad divididas por sexo, situación jurídica y delitos de drogas<sup>41</sup>

País	Hombres privados de la libertad			Hombres privados de la libertad por delitos de drogas			Mujeres privadas de la libertad			Mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas		
	Población total	Sentenciados	Procesados	Población total	Sentenciados	Procesados	Población total	Sentenciadas	Procesadas	Población total	Sentenciadas	Procesadas
Argentina (2016)	100% 72.915	52,2% 38.036	47,2% 34.410	<b>11,8%</b> 8.620	4,5% 3.253	7,3% 5.347	100% 3.181	39,7% 1.264	59,4% 1.890	<b>40%</b> 1.272	12,8% 407	27,1% 863
Brasil (2014)	100% 542.401	59% 320.017	41% 222.384	<b>25%</b> 135.600	14,8% 80.004	10,2% 55.596	100% 37.380	69,9% 26.111	30,1% 11.269	<b>63%</b> 23.549	44% 16.461	19% 7.088
Bolivia (2016)	100% 13.441	31% 4.167	69% 9.274	<b>18,1%</b> 2.432	5,6% 754	12,5% 1.678	100% 1.157	31% 359	69% 798	<b>38,2%</b> 443	11,8% 137	26,4% 306
Chile (2018)	100% 37.387	67% 25.031	33% 12.356	<b>22,7%</b> 8.487	15,2% 5.686	7,5% 2.801	100% 3.506	54,6% 1.914	45,4% 1.592	<b>45%</b> 1.578	24,6% 862	20,4% 716
Colombia (2018)	100% 108.202	69,2% 74.850	30,3% 32.765	<b>12,4%</b> 13.440	8,6% 9.269	3,8% 4.171	100% 7.659	66,7% 5.110	32,9% 2.516	<b>28,7%</b> 2.201	19,7% 1.506	9 % 695
Costa Rica (2017)	100% 13.139	78,9% 10.368	21,1% 2.771	<b>22,2%</b> 2.917	17,5% 2.302	4,7% 615	100% 541	48,6% 263	51,4% 278	<b>68,6%</b> 371	33,3% 180	35,3% 191
Ecuador (2017)	100% 33.027	64% 21.137	36% 11.890	<b>26,2%</b> 8.665	16,8% 5.546	9,4% 3.119	100% 2.782	64% 1.780	36% 1.002	<b>51,7%</b> 1.438	33,1% 920	18,6% 518
El Salvador (2016)	100% 38.248	70,6% 26.995	29,4% 11.253	<b>17%</b> 6.511	10,7% 4.102	6,3% 2.409	100% 3.557	70,6% 2.511	29,4% 1.046	<b>28,9%</b> 1.029	18,2% 648	10,7% 381
Guatemala (2018)	100% 21.559	48,9% 10.538	51,1% 11.021	<b>5%</b> 1.078	2,4% 527	2,6% 551	100% 2.632	44,3% 1.165	55,7% 1.467	<b>5%</b> 132	2,2% 58	2,8% 74
Honduras (2016)	100% 16.805	48,2% 8.099	51,8% 8.706	<b>10,4%</b> 1.748	5% 843	5,4% 905	100% 907	31,1% 282	68,9% 625	<b>10,4%</b> 94	3,2% 29	7,2% 65
México (2016)	100% 200.273	70,7% 141.635	29% 58.016	<b>11,8%</b> 23.671	6,8% 13.537	5% 10.134	100% 10.718	57,7% 6.179	41,9% 4.495	<b>14,1%</b> 1.513	7,7% 828	6,4% 685
Panamá (2018)	100% 15.313	47,1% 7.212	52,9% 8.101	<b>31%</b> 4.747	14,6% 2.236	16,4% 2.511	100% 870	44,5% 387	55,5% 483	<b>70%</b> 609	31,1% 271	38,9% 338
Paraguay (2016)	100% 12.022	23,2% 2.794	76,8% 9.228	<b>18,6%</b> 2.236	0,8% 96	17,8% 2.140	100% 834	44,4% 370	55,6% 464	<b>58,5%</b> 488	26% 217	32,5% 271
Perú (2018)	100% 80.841	60% 48.522	40% 32.319	<b>21%</b> 16.985	12,3% 9.963	8,7% 7.022	100% 4.886	60% 2.914	40% 1.972	<b>56%</b> 2.738	33,6% 1.643	22,4% 1.095
Rep. Dominicana (2017)	100% 26.065	36,3% 9.462	63,7% 16.603	<b>21,1%</b> 5.500	7,7% 1.996	13,4% 3.504	100% 717	36,3% 260	63,7% 457	<b>18,9%</b> 136	6,8% 49	12,1% 87
Uruguay (2017)	100% 10.555	30,7% 3.240	69,3% 7.315	<b>8,8%</b> 925	2,7% 284	6,1% 641	100% 594	30,6% 182	69,4% 412	<b>37,3%</b> 222	11,4% 68	25,9% 154
Venezuela (2017)	100% 53.670	31,4% 16.852	68,6% 36.818	<b>23,4%</b> 12.559	7,3% 3.944	16,1% 8.615	100% 3.044	31,4% 956	68,6% 2.088	<b>23,4%</b> 712	7,3% 224	16,1% 488

Fuente: Elaboración propia.

<sup>41</sup> Las fuentes de información para la elaboración de la tabla pueden ser consultadas en el anexo estadístico, disponible en: [www.cwslac.org/nnapes-pdd](http://www.cwslac.org/nnapes-pdd)

## 2.2 Políticas públicas dirigidas a niños, niñas y adolescentes con madres y padres encarcelados

En todos los informes se elucidan las principales políticas en materia de niñez y cómo éstas se han desarrollado, en términos generales, bajo el marco de la CDN. En este apartado se rescatan las experiencias relacionadas con el sujeto de estudio. En ese sentido, cabe destacar el caso de **Chile**; desde 2017, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos cuenta con una Política de Inserción, en la cual se resalta un enfoque de derechos y de género. Se reconoce el rol de las mujeres como principales proveedoras económicas y de cuidado de sus hogares, particularmente, de sus hijas e hijos, por ende, se destacan las consecuencias negativas de su encarcelamiento para todo el núcleo familiar. También se reafirma el derecho de NNA a mantener el vínculo con su referente adulto privado de la libertad –hombre o mujer–, siempre y cuando éste no atente contra su interés superior. Chile cuenta con dos programas con financiamiento público, dirigidos a NNAPES, “Creciendo Juntos” y “Abriendo Caminos”. Como se explica en el informe nacional elaborado para este estudio, el primero:

[...] se implementa en 15 de las 16 regiones del país, abarca 35 centros penitenciarios, tiene un presupuesto anual para el 2018 de alrededor de \$1,173,000,000.00 pesos<sup>42</sup> y cuenta con dos componentes: el primero, consiste en la entrega de prestaciones de atención e intervención para las mujeres embarazadas o con hijos lactantes de hasta 2 años que permanecen con sus madres en reclusión, independientemente de su calidad procesal (imputada o condenada); el segundo componente son talleres de padres, destinados para mujeres y hombres condenados que tienen hijos de hasta 12 años que los visitan, en este caso se aplica un instrumento de evaluación denominado “Escala de Parentalidad Positiva (E2P)”<sup>43</sup> (Margota, Rivera y Roa, 2019: pág 7).

El segundo programa se lleva a cabo desde 2008, citando el informe nacional:

Cada familia es acompañada por un equipo profesional compuesto por trabajadores sociales, psicólogos y profesores, quienes realizan un diagnóstico integral e implementan un proceso de acompañamiento en las áreas psicosocial y sociolaboral. Este acompañamiento se extiende por 24 meses y el apoyo específico es para que el proceso de privación de libertad del adulto significativo no afecte el adecuado desarrollo y bienestar de los NNAPES y sus cuidadores en áreas como salud, educación, protección de derechos, relación familiar, trabajo y acceso a redes.

Entre los beneficios que tienen los NNAPES que participan se encuentran tutorías según sus necesidades (atención psicológica, apoyo escolar, desarrollo personal, afectividad, etc.); talleres, visitas a museos, bibliotecas, actividades artísticas, deportivas, culturales y comunitarias; acompañamiento profesional personalizado de un tutor en su lugar de residencia; y apoyo que considere sus derechos, opiniones, intereses y potencialidades (Margota, Rivera y Roa, 2019: pág 7).

<sup>42</sup> Aproximadamente \$1,709,640.00 USD al día de cambio del 26 de agosto de 2018.

<sup>43</sup> Su objetivo es identificar las competencias parentales que utilizan los adultos al relacionarse con los NNA a su cargo; cuenta con tres áreas o dimensiones de evaluación: formación, protección y reflexión.

En **Uruguay**, la Convención de los Derechos del Niño se encuentra incorporada a la legislación nacional; cabe destacar el Código de la Niñez que, entre sus disposiciones, reconoce en el artículo 12 el derecho de niñas y niños a no ser separados de sus padres, siempre y cuando el mantenimiento del vínculo coincida con su interés superior. También la legislación de **República Dominicana** reconoce la primacía de los derechos del niño y las obligaciones de provisión, participación y protección del Estado frente a la niñez. Más allá de que no se destacan acciones orientadas a los NNAPES, cabe mencionar que en 2018 se estableció la Mesa Técnica para NNAPES (Resolución 6/2018) en el marco de la Hoja de Ruta Nacional 2015-2018 para la Prevención y Eliminación de la Violencia contra los Niños, Niñas y Adolescentes en República Dominicana. Esta propuesta fue impulsada por Caminante Proyecto Educativo que, al formar parte del Directorio Nacional del Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI), promovió su inclusión en los grupos objetivo del Sistema de Protección.

En el caso de **Panamá**, el informe nacional señala que este país, junto con **Chile**, son los únicos países de América Latina que no cuentan con una ley integral de protección a la niñez, lo que posiciona a NNA en una situación de desventaja si se trata de encontrar respuestas oportunas, articuladas y eficaces a las vulneraciones de derechos que enfrentan. El Código de la Familia establece una serie de principios rectores de los derechos de NNA. Resulta relevante señalar que en el “Título I: De los menores en circunstancias especialmente difíciles” no se mencionan a los NNAPES.

El informe nacional de **Colombia** refiere que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) expidió en 2016 el documento *Ruta de actuaciones para el restablecimiento de derechos*, el cual contiene un anexo para la atención de los hijos e hijas de la población interna en establecimientos de reclusión. Este incluye criterios para la iniciación de procesos de restablecimiento de derechos para los NNA, así como algunas recomendaciones para las autoridades administrativas, en dos situaciones concretas de amenaza, inobservancia o vulneración de derechos: i) la de los niños y niñas menores de tres años que están con sus madres en prisión y ii) la de los NNA que estando fuera de la cárcel enfrentan “cualquier tipo de afectación”. El lineamiento impone la obligación a la autoridad administrativa de tener en cuenta, al momento de determinar las medidas de restablecimiento, el contexto carcelario y el delito por el cual la persona está condenada, así como permitir la participación de la persona privada de la libertad en el desarrollo del proceso. También señala que cuando se inicien estas acciones debe establecerse como motivo de ingreso que se trata de “hijos de padres privados de la libertad por orden judicial”, con el fin de identificar cuántas personas están en esa situación y las medidas que se toman en los procesos. Sin embargo, a pesar de que el ICBF establece en su ruta de atención que en el marco del proceso de protección se debe registrar este motivo de ingreso, no brinda información en este sentido, por lo cual no se ha podido conocer si esto forma parte de las historias de atención de los NNA. Como puede verse, más allá de los avances normativos, los problemas identificados en los países son principalmente de implementación y articulación de las disposiciones vigentes sobre infancia, así como entre los organismos responsables.

### 2.3 Legislación y regulaciones en materia penitenciaria y de ejecución de la pena y su implementación con referencia a los niños, niñas y adolescentes con madres y padres encarcelados

En este apartado se rescatan las experiencias nacionales sobre la legislación penitenciaria y la incorporación, o no, de los derechos de las hijas y los hijos de las personas encarceladas en la misma.

En términos generales, los derechos reconocidos en las leyes penitenciarias pertinentes a NNAPES, se ubican en cuatro rubros: a) derecho de la persona privada de la libertad a la cercanía al domicilio y a la visita; b) derecho de las madres y padres (prevalentemente las primeras) a vivir en prisión con sus hijos e hijas hasta cierta edad máxima legal (el plazo puede ser ampliado en casos específicos, por ejemplo, si la hija o el hijo tiene discapacidad), este derecho se encuentra estrechamente vinculado con el de la niña o niño a mantener el lazo con la cuidadora o el cuidador y el interés superior del niño debe prevalecer en el proceso de toma de decisión sobre la pertinencia de la convivencia en el entorno penitenciario; c) los derechos de las niñas y los niños que viven con sus madres (o padres) en prisión a la salud, la atención médica-pediátrica, la educación, el esparcimiento, etc.; y d) derechos de NNA que acuden de visita.

Con la excepción del caso de **Chile**, ya mencionado en el apartado sobre políticas dirigidas a la niñez, en el resto de los países no parecen existir programas dirigidos a NNAPES en el ámbito penitenciario, mientras que, a nivel legislativo, prevalece una mirada enfocada en las personas privadas de la libertad o sólo en las niñas y los niños que viven en el centro penitenciario con su madre. Con respecto a **México**, en el informe nacional se señala que la Ley Nacional de Ejecución Penal establece diversas prerrogativas respecto a los NNAPES, las cuales pueden dividirse en dos grandes rubros: niñas y niños que viven con su madre en prisión y NNA que viven fuera del centro de reclusión.

Respecto de las niñas y niños que viven con su referente adulto en prisión se puede mencionar:

- 1) es una prerrogativa exclusiva de las madres;
- 2) niñas y niños sólo pueden vivir dentro del centro de reclusión hasta los tres años de edad (con excepción de que tengan una discapacidad, en cuyo caso se puede prorrogar su estancia de conformidad con su interés superior);
- 3) los centros de reclusión tienen la obligación de proporcionar salud, educación, alimentos, vestido y, en general, condiciones adecuadas para el desarrollo de los hijos e hijas de las mujeres privadas de la libertad (incluyendo espacios adecuados para la realización de actividades lúdicas y recreativas);
- 4) los centros de reclusión deben llevar un registro de las niñas y los niños que viven con sus madres;
- 5) las niñas y los niños tienen derecho a salir del centro de reclusión para visitar a sus familiares y a que toda decisión se tome considerando su interés superior.

Con relación a las NNA que viven afuera de las prisiones, la Ley señala:

- 1) la madre privada de la libertad debe tener las facilidades para adoptar disposiciones sobre el cuidado de sus hijas e hijos;
- 2) los NNA tienen derecho a visitar a su madre en reclusión y, si su edad es menor a 10 años, las visitas no tendrán restricciones de frecuencia e intimidad (es importante mencionar que el artículo 23 de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (México, 2014) establece la prerrogativa de visita de NNA a familiares en reclusión y no sólo a su madre);
- 3) en los centros de reclusión, la visita de NNA debe realizarse en entornos adecuados, incluso en lo que atañe al comportamiento del personal;
- 4) los centros de reclusión deben ser proactivos en la realización de visitas de los NNAPES.

Cabe mencionar que la Ley Nacional de Ejecución Penal establece la posibilidad de que cuando una persona privada de la libertad sea la principal o única cuidadora de una niña o niño menor de 12 años (o mayor si presenta alguna condición de discapacidad) puede acceder a un sustitutivo de la pena de prisión por una medida no privativa de la libertad (artículo 144). La legislación, por un lado, refuerza el estereotipo de las mujeres privadas de la libertad como madres cuidadoras y, por el otro, invisibiliza a los NNA que no viven en los centros de reclusión. Cabe señalar que, además, en la práctica, los centros no cuentan con las instalaciones requeridas por ley y que las niñas y los niños que viven en prisión están sometidos a carencias y situaciones violatorias de derechos humanos. Asimismo, en el caso de los delitos de drogas, la reclusión de mujeres en la única cárcel federal femenil del país conlleva, por una parte, el alejamiento de la madre de sus hijas e hijos y, por otra, la aplicación de un régimen de máxima seguridad que se revierte también sobre las niñas y los niños que viven con sus madres y aquéllos que, con grandes sacrificios de sus familias, logran ir de visita.

En **Panamá**, pese a que no existe una normativa legal que reconozca la existencia de niños y niñas con familiares privados de la libertad, se han dado pasos importantes a raíz del *Diagnóstico de la situación de las mujeres privadas de libertad en Panamá desde un enfoque de género y derechos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2015)*. En el informe nacional se indica que:

[...] la Red Nacional de Apoyo a la Niñez y Adolescencia en Panamá (REDNANIAP) y la organización ENMARCHA de Chile<sup>44</sup> han desarrollado, desde agosto de 2017, una iniciativa de cooperación internacional que consta de tres períodos y tiene por objetivo aportar técnicamente a la definición, diseño, ajuste y validación de un componente sociocomunitario para que el “Modelo de atención para la convivencia familiar de hijos e hijas de mujeres privadas de libertad” incorpore la visión de la sociedad civil en el abordaje de esta problemática (Hidalgo y Rodríguez, 2019: pág 16).

Con respecto a las niñas y los niños con madres privadas de la libertad, convenios internacionales firmados por Panamá, así como la legislación penitenciaria nacional reconocen los derechos de las madres privadas de la libertad y la necesidad de mantener el vínculo materno filial de las mujeres en esta condición; al respecto, la normativa establece que:

5. Los centros penitenciarios femeninos dispondrán de un local adaptado como **hogar maternal**, que contará con guardería infantil, dependiente de la clínica penitenciaria, estará arquitectónicamente separado del resto de los módulos del centro [...].

6. Si el niño ingresa en un centro penitenciario en el que no exista hogar maternal será trasladado junto a las madres, de forma inmediata, a un centro penitenciario que disponga de hogar maternal (Panamá, 2005: art. 26, no. 5 y 6).

<sup>44</sup> Este acuerdo de colaboración fue posible gracias al apoyo financiero del Fondo Chile, una iniciativa conjunta del Gobierno de Chile –a través de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID)– y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD Chile).

Sin embargo, “los centros penitenciarios femeninos del país no cuentan con instalaciones adecuadas o suficientes para: la atención integral a la salud de las mujeres embarazadas, hogares maternos, programas de atención a hijos e hijas de las reclusas que viven con sus madres u otros” (UNODC, 2015: 12). Dado que no hay hogares maternos en los centros penitenciarios femeninos, las niñas y niños menores de tres años no viven con sus madres encarceladas.

**República Dominicana** representa un caso interesante, por la puesta en marcha del que se conoce como “el nuevo modelo de gestión penitenciaria”. El informe nacional refiere que este modelo se aplica en veintidós de los cuarenta y un centros penitenciarios del país y tiene como enfoque los derechos, la salud, la educación, el trabajo, la eliminación del hacinamiento y unas mejores condiciones de convivencia, incluyendo al personal penitenciario. En el informe se destaca que, pese a que este modelo, igual que el tradicional, carece de protocolos de visita de NNA a sus referentes, las visitas se realizan en un entorno más adecuado debido a la falta de hacinamiento y mejores condiciones de infraestructura. Con respecto al modelo tradicional, la investigadora de República Dominicana indica:

En el caso del modelo penitenciario tradicional, la visita se realiza únicamente dos días específicos al mes. En los centros no existen áreas especiales para recibir a los NNA por lo que interactúan con sus referentes en las áreas asignadas para cada persona privada de la libertad, esto conlleva riesgos de insalubridad e inseguridad por los niveles de hacinamiento ya mencionados. Además, para el ingreso al recinto de los NNA existe un mecanismo de verificación mínimo: el único requerimiento para que cada uno de ellos tenga acceso a la visita es ir acompañado de una persona adulta y estar provisto de un acta de nacimiento, sin que este mecanismo salvaguarde o satisfaga un registro y depuración adecuada al no presentar una identificación que permita confirmar que el NNA es hija o hijo de la persona visitada. Esta falta de controles claramente puede crear situaciones de riesgo para los NNAPES.

Entre varios riesgos latentes está la exposición de NNA a escenas de tipo sexual entre personas privadas de la libertad y en las visitas de pareja que se desarrollan en el espacio hacinado antes referido, pero, sobre todo, el riesgo de ser víctimas de abuso o, como aconteció en el caso de una adolescente, víctimas de feminicidio (Romero, 2019: pág. 24).

Por último, cabe mencionar una experiencia de **Brasil**. En 2017, en este país se aprobó un *Habeas Corpus* a favor de las mujeres privadas de la libertad, estableciendo que las mujeres en prisión preventiva embarazadas o con hijas e hijos menores de doce años deben ser puestas en detención domiciliaria. Bajo el Código Penal vigente, se establece que los jueces pueden otorgar el arresto domiciliar en dichos supuestos; sin embargo, con esta decisión del Supremo Tribunal Federal (*Superior Tribunal Federal*) la normativa se vuelve obligatoria. El *Habeas Corpus* fue interpuesto por diversas organizaciones –CADHu (*Coletivo de Advogados em Direitos Humanos*), Instituto Alana, IBCCRIM (*Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*), Pastoral Carcerária, ITTC (*Instituto Terra Trabalho e Cidadania*)–, junto con las defensorías públicas de diversas entidades federativas. En el informe nacional, se resalta que el *Habeas Corpus* es fruto de acciones previas, entre las cuales se encuentra la investigación *Dar à luz na sombra: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício da maternidade por mulheres em situação de prisão* (2015), elaborada por Ana Gabriela Mendes Braga y Bruna Angotti. En ésta se hace mención específica a los NNAPES.

## 2.4 Reflexiones

Este breve panorama de las situaciones de los países estudiados respecto de la visibilización de NNAPES y su vinculación con las leyes de drogas refuerza lo que se ha afirmado en el primer capítulo: las políticas de drogas se caracterizan por un corte punitivo que se refleja en el sistema penitenciario y que, por ende, impacta en las hijas, los hijos y otras personas dependientes de las mujeres y los hombres encarcelados. Las niñas y los niños que viven en prisión gozan de mayor visibilidad, por lo menos en términos legislativos, aunque eso no se cumple necesariamente en las condiciones penitenciarias.



Foto: Marisa Montes

Queda a la vista que, en la mayoría de los países, con la excepción de Chile, no existen políticas públicas dirigidas a los NNAPES tanto durante como posteriores al encarcelamiento del referente adulto. Al contrario, como se muestra también en *Invisibles*, la privación de la libertad de un referente adulto puede conllevar la pérdida de derechos para los NNAPES, en lugar de una protección reforzada. Para el caso de **México**, quien escribe conoció el caso de una mujer peruana detenida por delincuencia organizada, cuyos hijos perdieron automáticamente sus derechos migratorios.

En los informes nacionales se resalta la falta de articulación entre las instancias responsables de la niñez y el sistema penitenciario. Esto tiene repercusiones particularmente graves para el caso de niñas y niños institucionalizados, ya que, entre otras cosas, se reduce o se interrumpe el contacto con el referente. En relación con esto, cabe resaltar el papel que cumplen las organizaciones religiosas y de la sociedad civil al fungir como enlace entre las familias y las personas en prisión y, a menudo, como fuente de apoyo para las primeras. Por ejemplo, en el caso de **Colombia**, donde no existen programas de acompañamiento para las familias y los NNAPES, la sociedad civil y, en particular, la Pastoral Penitenciaria desempeñan esa función de soporte.

Otro aspecto a resaltar es el ya mencionado encarcelamiento creciente de mujeres por delitos de drogas y cómo éste ha contribuido a poner bajo el foco internacional los impactos de la privación de la libertad de las madres sobre las hijas y los hijos, sobre todo cuando son las únicas cuidadoras y proveedoras.

Dicha visibilización ha conllevado reformas importantes, como los ejemplos que se proporcionan aquí sobre Costa Rica y Brasil. No obstante, es importante no cristalizar la triada drogas-mujeres-hijos como “la” dimensión única o principal del problema políticas de drogas-encarcelamiento-NNAPES, pues de lo contrario se pueden obtener efectos adversos: a) el primero es la esencialización de las mujeres como madres y cuidadoras, lo cual no solamente reproduce estereotipos –a menudo fundamentados en la realidad empírica de las mujeres en prisión–, sino que excluye a todas las demás mujeres en prisión; b) en segundo lugar, se invisibilizan a los padres privados de la libertad, reproduciendo así un estereotipo de masculinidad ausente que, en cambio, se ve contrastado por las experiencias de muchos hombres privados de la libertad que aman a sus hijos y cuyos hijos los extrañan. La suma de los dos aspectos previos conlleva inevitablemente a c) la invisibilización de la mayoría de los NNAPES que son, como lo muestran las cifras, hijas e hijos de padres privados de la libertad y que no viven en la cárcel, sino en los barrios y las comunidades.

Por último, debe referirse la problemática del acceso a información cuantitativa. En todos los países se resalta la falta de información pública sobre el número de niñas y niños con padres encarcelados. Las estimaciones que se encuentran en cada informe han sido posibles únicamente gracias al trabajo de los investigadores nacionales. La compilación de las tablas presentadas en el primer capítulo de este estudio son el fruto de la incansable búsqueda y actualización de datos por parte de los integrantes del equipo responsables de este componente.<sup>45</sup> La falta de datos fue señalada por el Comité de los Derechos del Niño en 2011 y fue retomada en *Invisibles* pero, como pudimos comprobar con este estudio, es una recomendación que todavía falta atender.

---

<sup>45</sup> Briseida Echaury y Juan Martín Rival. La información estadística completa puede ser consultada en: [www.cwslac.org/nnapes-pdd](http://www.cwslac.org/nnapes-pdd)

*“Que no se sientan tristes, que no estén apenados”<sup>46</sup>*

En las siguientes páginas se comparten las voces de los NNA, con el objetivo de escuchar sus percepciones y vivencias en torno a los procesos de criminalización que atraviesan sus vidas y cómo éstos impactan en sus relatos, en su cotidianidad, en los horizontes que les abren y en lo que opinan de su presente. Este estudio no es representativo desde un punto de vista cuantitativo y tampoco pretende comparar los ocho países; más bien, a partir de los aportes de cada informe nacional, busca construir una narrativa vivencial que ayude a visibilizar lo que dicen, sienten y piensan los NNA: ¿qué les pasa en los allanamientos?, ¿qué sentimientos les provoca la pérdida del referente?, ¿cómo se viven en los barrios “los delitos de drogas”?, ¿qué opinan de las autoridades?, ¿qué les suscita ir de visita a la cárcel o no ir?, ¿cómo se ven frente al barrio y cómo se sienten vistos por su entorno?, ¿cuáles son los espacios de estigma o contención?, ¿qué mensajes tienen para sus referentes y para sus pares? Con este ejercicio se busca que las políticas de drogas y las políticas en materia de niñez asuman que hay sujetos de derecho que son invisibilizados pero que son impactados por este tema.

El capítulo está dividido a partir de los siguientes temas: a) violencias; b) cambios de roles en la familia y el hogar, arreglos de cuidado y afectaciones económicas; c) impactos emocionales; d) relación con el referente privado de libertad, sentimientos y conductas asociadas a la pérdida; e) estigma o apoyo en la escuela y en la comunidad; f) visitas al penal y requisa; g) percepción sobre los delitos de drogas; y h) percepción sobre las autoridades estatales.

### 3.1 Violencias

*“Entró la policía y me apuntaron con una pistola”*

—Mario, 11 años, Panamá.

Los NNAPES viven inmersos en múltiples tipos de violencia: a) la violencia intrafamiliar, que puede estar relacionada con el uso de sustancias o no; b) la violencia del Estado, expresada particularmente en las detenciones y allanamientos y, algunas veces, durante las visitas a los penales; c) la violencia barrial, vinculada a los enfrentamientos entre grupos criminales rivales que compiten por el control de los mercados de drogas ilícitas; d) la violencia del Estado ejercida en contra de las personas acusadas de violar las leyes de drogas.

*“Cuando llegaron nosotros estábamos arreglándonos para el colegio y después empezaron a revisar la casa, y después trajeron perros, y a nosotros no nos dejaban vestir para ir al colegio porque empezaban a registrar todas las cosas que teníamos en las piezas”*

Entrevista grupal, sin edad especificada, Chile.

<sup>46</sup> Alejandro, 8 años, Costa Rica.

“Tenía trece o catorce [años...], yo me estaba alistando para ir al cole cuando escuché un operativo o algo así y salí y habían unos muchachos apuntándome a la cabeza y a mi mamá y a todos, entonces el muchacho me dijo que me sentara y le dije que no, que me quería quedar de pie, y me quedé tranquilo, y uno –me acuerdo del arma aquí en la frente– me dijo que me sentara y me sentó, y en eso me paré y, no sé, como que soltó una ira y entonces él me agarró y empezamos así: él me tiró contra el sillón, entonces yo le dije que me estaba ahogando y me estaba ahogando y no me quiso soltar hasta que ya me vio como [hace sonidos de ahogo] y me soltó”

—Felipe, 16 años, Costa Rica.

“- **¿Te apuntaron con un arma?**

- Sí, varias veces.

- **¿Y te acordás cuántos años tenías las primeras veces?**

- La primera vez que pasó un allanamiento en mi casa tenía diez años y de ahí ya fueron pasando todos en adelante, [...] veía cómo golpeaban a mis hermanos porque les preguntaban cosas y mis hermanos no les decían y veía cómo a mi madre la encerraban en el baño y la tocaban las mujeres para ver si tenía droga adentro, y todas esas cosas, y no me gustaba”

—Sofía, 16 años, Uruguay.

“Ya habían entrado otras veces, pero en la segunda yo me puse a llorar porque a mi hermanito lo tiraron en el piso y se reventó la boca y de ahí yo iba a tomar agua, porque estaba llorando, y un policía me pegó [...]. La tercera vez sí se lo llevaron”

—María, 9 años, Panamá.

“Estaba en el cuarto cuando entró la policía y me apuntaron con una pistola cuando estaba en la cama”

—Mario, 11 años, Panamá.

“Yo miraba de la ventana cuando se llevaron a mi papá y me tiré al suelo a llorar”

—Miriam, 9 años, Panamá.

“- **¿Estaba con ella [con su hija Marcela] cuando la policía la arrestó por primera vez?**

- Ella estaba adentro de la casa. Estaba en frente, en su casa [una habitación en el mismo terreno de la casa de la abuela]. Ellos entraron, comenzaron a intimidarla, la golpearon, le decían que ella era traficante. “¿Dónde están las drogas?”. Un policía muy caballo, yo digo caballo, le aventó las drogas encima [las falsificó]. Un montón de drogas. Lo que ella tenía con los traficantes era cosa de marihuana, no eran otras cosas. Pero dijeron que eran un montón de drogas. Y le quitaron del pecho al bebé que tenía once días de nacido. Se la llevaron a golpes, jalándole el cabello.

- **¿Y los niños no estaban presentes?**

- Ella [mi nieta Mónica de 14 años, hija de Marcela] estaba. Yo había ido a cerrar la puerta porque llevaba once días de dieta [postparto]. En eso vi cuatro vehículos cerrando [la casa]. Yo les dije: “ella está de resguardo, tiene once días”. [Doña Clara comienza a llorar]. Ella no merece lo que hoy está viviendo, ni sus hijos. Pero así es.

Es difícil. Lo que hago es cuidar a los niños”

—Doña Clara, 72 años, cuidadora, Brasil.

*“Fue fuerte porque cierran todo el lugar, toda la manzana o el pasaje, y anda gente de la PDI [Policía de Investigación] y esas cosas. Una vez vimos una persona con una bazuca, con una bazuca [...] de la PDI, y yo quedé en shock, dije nunca había visto eso, con metralletas, y aparte con las pistolas, bien armados. Me han contado personas que es fuerte porque, una, no respetan a los niños presentes, llegan y se tiran, los tiran al piso, y los niños lo único que hacen es llorar y llorar, una, porque no saben lo que está pasando, segundo, le están pegando u obligando a sus papás (o a la persona que esté con él) a mirar cómo lo maltratan y que ellos lo vean, es como un acto clásico, en shock, entonces es como, es como fuerte y ahí a veces los niños quedan traumatados, es como un trauma eso, y ahí los niños necesitan apoyo y ayuda psicológica para poder superar eso, entonces es fuerte. Y los balazos a veces corren por ahí y nadie está salvado de que no le llegue uno. Es peligroso vivir en estas poblaciones”*

—Antonia, 17 años, cuidadora y NNAPÉ, Chile.

En términos generales, las detenciones y los allanamientos son relatados como experiencias de profunda violencia presenciadas por las niñas y los niños, quienes pueden ver sus cosas destrozadas, sus madres y padres maltratados e incluso ser, ellos mismos, víctimas de golpes y amenazas. Cabe resaltar que se trata, además, de violencia armada, la cual es particularmente traumática por los riesgos que implica para la vida de los NNAPES y de sus seres cercanos. La violencia de los allanamientos no es exclusiva de los casos de drogas, sin embargo, se cruza con las dinámicas específicas de los mercados locales y los procesos de criminalización: las drogas pueden ser guardadas en el domicilio o incluso vendidas en el mismo; por lo tanto, los operativos llegan a las casas de los NNAPES. Asimismo, la criminalización de usuarios y su conversión en vendedores, a menudo a través de la siembra de drogas por parte de la policía, también es reforzada por la autorización judicial de la intervención violenta y desmedida de la policía en los domicilios particulares. Los NNAPES pueden experimentar allanamientos en más de una ocasión, en su casa o en los alrededores, y vivir constantemente en alerta. La violencia en los barrios se encuentra relacionada con las guerras entre grupos criminales rivales que compiten por el mercado de las drogas.

**“- ¿Hay mucha violencia?**

- Entre bocas [puntos de venta de droga], más que nada.

**- ¿Los gurises [niños] están presentes en esos conflictos?**

- Sí, aparte si se desvía una bala o algo.

**- ¿Y te ha tocado estar en situaciones así?**

- Me ha tocado, pero no las balas, me han pasado cerca”

—Agustín, 16 años, Uruguay.

**“- ¿Cómo es el tema de la presencia de armas en el barrio?**

- Es muy común, sí, es recontra común. [...] Yo paso por todos lados y les digo “en qué andas” y veo que tienen el arma, están todo el tiempo con arma en el barrio porque, o sea, muchos tiroteos hay con otros barrios, entonces, siempre tienen que estar con armas”

—Sofía, 16 años, Uruguay.

**“- Está rejodido, no afanan [hurtan], pero se pasan cagando a balazos todos los días y es un peligro por los gurises [niños] chicos. Una bala perdida y estás loco.**

**- Pero ¿por qué andan a balazos?, ¿son bandas?**

- Son corte, están en guerra y ta, porque mataron a un pibe y lo mataron mal y quedó en guerra. Los compañeros del pibe van a buscar venganza y todos los días se agarran a tiros ahí”

—Diego, adolescente, Uruguay.

La violencia entre grupos criminales conlleva un riesgo para la vida y la seguridad física y emocional de NNA. Se traduce, también, en una experiencia repetida de la cual es difícil salir, puesto que los NNAPES, como se subraya también en *Invisibles*, están inmersos en realidades barriales donde los patrones de exclusión se repiten generación tras generación ante la falta de oportunidades de inclusión.

## 3.2 Impactos del encarcelamiento en la vida cotidiana de niños, niñas y adolescentes

### 3.2.1 Cambios de roles en la familia y en el hogar y de arreglos de cuidado

*“Yo era una niña, una adolescente, y me hice una mujer temprano”*

—Gabriela, 19 años, cuidadora y NNAPÉ, Panamá.

La detención de un referente implica cambios en los roles para tres sujetos: las personas privadas de la libertad, las que quedan a cargo de los NNAPES (principalmente mujeres) y, desde luego, para los NNA. Los hermanos y las hermanas mayores se enfrentan a la responsabilidad de tener que asumir roles de adultos, mientras que los más pequeños atraviesan la pérdida del referente; a esto se suman, a menudo, restricciones económicas, mudanzas, travesías que los llevan de una casa a otra o incluso a instituciones públicas o privadas y la pérdida de otras relaciones significativas, particularmente, con sus demás hermanas y hermanos. Es así que la pena de prisión es, finalmente, una pena que trasciende a las familias.

Como se señala en la introducción, mientras que hay un sesgo de género en la población penitenciaria, pues prevalecen los presos hombres, la otra cara de la moneda es la presencia mayoritaria de mujeres en el ámbito del cuidado y acompañamiento de los presos y sus familias. Las madres, las tías, las hermanas y las abuelas deben reconfigurar sus funciones, asumiendo la carga económica a la par que mantienen o refuerzan su rol de cuidadoras en el ámbito doméstico y emocional.

Las familias tienen que adoptar estrategias de adaptación, lo que se puede definir como “externalización de la prisionalización” (Giacomello, 2007), pues el encarcelamiento de una persona no es una experiencia que se queda contenida dentro de los muros de la prisión, sino trasciende a las familias y permea sus vidas. A partir de los testimonios pudimos constatar cómo niñas y niños deben dejar las actividades que, de acuerdo con su desarrollo etario, deberían desempeñar y disfrutar –el juego, la escuela, el “ser cuidado” por otros– para insertarse en el mundo de “los adultos” a través del trabajo infantil, las funciones de cuidado o, incluso, optando por casarse para no ser un peso para la familia.

*“Él era el que se encargaba de todo, mi madre era ama de casa, nosotros estudiábamos y vivíamos de la recolección y él era el que salía de mañana en el carro y venía de tarde. Y él era el que se encargaba de tarde de apartar, vender, traer la comida”*

—Mariana, 21 años, cuidadora y NNAPÉ, Uruguay.

*“Que mi papá esté preso ha destruido mi familia. Mi mamá y nosotros hemos pasado muchísimo trabajo, tanto que tuvimos que trasladarnos del pueblo donde vivíamos —porque mi mamá no nos podía mantener— a esta población de Boca Chica, porque aquí hay familiares de mi mamá y nos podían ayudar en lo que podían. Yo no me habría casado siendo adolescente, si no fuera para quitarle a mi mamá la carga de mantenerme a mí y a mis hermanos. Aunque mi pareja me trata bien, sé que eso fue lo que determinó que me fuera. No resistía ver a mi mamá con tanta carga y sin dinero”*

—Chanel, 17 años, República Dominicana.

*“- Tuve que dejar todo lo que tenía planeado para enfocarme en cuidar a mis hermanas, francamente dejé mi escuela, dejé a mis amigos, o sea dejé la vida de una adolescente para enfocarme en la vida de una mamá.*

*- ¿Qué edad tenías cuando pasó?*

*- Acababa de cumplir catorce [años].*

*- ¿Y abandonaste luego la escuela?*

*- Al principio no porque a mí no me contaron la situación de mi mamá [...] y cuando me enteré pues ya era muy difícil cubrir con los gastos de la escuela y con los de la casa, porque mi abuelita y mi hermano se empezaron a hacer responsables de todos los gastos, pues ahí ya fue más difícil porque no podíamos con todo. Mis tías se llevaron a mis hermanas y mi hermano y yo nos quedamos con mi abuelita, y pues también eso hizo que yo entrara en depresión, el hecho de no poder yo ayudar en nada porque a mi edad no me contrataban en ningún lado, entonces ver cómo mi hermano y mi abuelita eran los únicos que estaban haciendo todo me afectaba más.*

*- ¿A qué edad dejaste la escuela y empezaste a trabajar?*

*- Dejé la escuela como a los quince [años], faltaba poquito para que cumpliera quince y empecé a trabajar a los quince en trabajos, así como de limpiando casas, cuidando niños, en lo que pudiera para poder ayudar”*

—Ana, 20 años, cuidadora y NNAPE, México.

*“- Bastante, tuve que truncar todo, lo estudios tuve que dejarlos para empezar a trabajar, en lo personal dejé por ahí a la novia que tenía en ese entonces, tuve que hacer varios cambios en mi vida.*

*- ¿Cuántos años tenías cuando esto pasó?*

*- Quince o dieciséis [años] creo”*

—Pedro, 22 años, cuidador y NNAPE, México.

Pedro y Ana, de México, eran menores de edad cuando detuvieron a su mamá. Además de enfrentar los impactos emocionales y de cambio de vida que implicó la reclusión, tuvieron que reconfigurar sus vidas alrededor de los cuidados de sus hermanas menores.

*“Pues sí ha habido muchos cambios, al principio cuando mi mamá se fue nos separaron a los cuatro, era como que nosotros, dos grandes, con mi abuelita y las dos más chicas con mis tías. Pero después de un tiempo a mis tías se les hizo pesado cuidar de ellas y las empezaron a tratar mal y pues mi abuelita ya era grande y también cumplir con los gastos se le empezó a complicar, entonces nos mudamos con mi abuelito. Vendieron la casa para poder ayudar a mi mamá, mi abuelita se fue a vivir a otro lado, mi hermano y yo a otro, tratamos de estar cerca de las niñas, pero igual era como que ellas en una casa y yo en otra. Las casas de*

*INFONAVIT<sup>47</sup> son chiquitas y mi abuelito tiene tres niños con su pareja y nosotros éramos cuatro en una sola casa, pues no cabíamos. Entonces las niñas, una seguía con mi tía y después una se fue con mi abuelito, mi hermano y yo, hasta que mi abuelita dijo que no le gustaba la situación, más que nada por el trato que les daban a las niñas, entonces decidió que de una manera u otra nos fuéramos los cuatro juntos y veíamos de qué forma solventábamos los gastos. Ahí fue cuando ya estábamos más o menos bien porque estábamos los cuatro juntos, la situación económica empezaba a mejorar. Estábamos bien, dentro de lo que cabe, [... pero] fue el accidente de mi abuelita y [...] nos venimos para abajo porque mi abuelita nos ayudaba en todo lo que se podía junto con mi hermano, y cuando ella falleció mis tías nos sacaron de la casa en donde estábamos, nos tuvimos que mudar y ahora mi hermano y yo somos quienes solventamos todo”*

—Ana, 20 años, cuidadora y NNAPE, México.

“- Todas, ayudarles con la tarea, que ocupen algo: comprarles zapatos, ropa, cosas de la escuela, lo que puedan ocupar.

- **¿Podemos decir que la responsabilidad es la manutención de tus hermanas?**

- Sí”

—Pedro, 22 años, cuidador y NNAPE, México.

Esta situación también se repite en los siguientes testimonios.

*“Yo era una niña, una adolescente, y me hice una mujer temprano. Mi hermana mayor trabajaba y yo tenía tiempo de cuidar a la bebé, entonces, ella tenía que dormir conmigo; yo me paraba en la madrugada a cambiarle pampers [pañales], a darle leche, a la cita, y a mis hermanos a bañarlos, a llevarlos a la escuela, [...]. Yo tenía que hacerme cargo de mis hermanos y ponerlos a estudiar y eso fue bien fuerte, hasta el día de hoy lo hago”*

—Gabriela, 19 años, cuidadora y NNAPE, Panamá.

*“Pasé de estudiar a tener que trabajar por mis hermanas, porque si yo no lo hacía yo decía ¿qué van a comer?, porque a veces tenía que andarme consiguiendo plata con mi madrina y con mi otra abuela, con alguna antes de comprarles mercadería para que pudieran comer porque si no, no podían hacer nada, porque mi mamá era el sustento de la casa y se vio mucho la falta de ella, y después no sé, [...] así se basó mi vida en ese tiempo, que era estudiar trabajar, estudiar trabajar y estudiar trabajar”*

—Antonia, 17 años, cuidadora y NNAPE, Chile.

*“Me levanto yo sola y después levanto a mi hermano chico, tomamos desayuno juntos y después nos vamos al colegio los tres, con mi hermana”*

—Jenny, 13 años, Chile.

---

<sup>47</sup> Obtener una casa mediante un crédito del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) es una prestación de carácter laboral para quienes reciben un salario de empresas privadas.

*“[Responsabilidades] de una mamá [risas]: tengo que cuidarlas, darles de comer, hacer las labores de la casa, cuidarlas cuando se enferman, llevarlas al doctor, estar al pendiente de ellas, ayudarlas con la tarea, lavar trastes, las labores de una ama de casa y aparte tengo que trabajar”*  
—Ana, 20 años, cuidadora y NNAPE, México.

*“Cuando mi padre cayó preso mi madre estaba enferma de cáncer de mama y se tenía que limitar muchas cosas porque el brazo casi que no lo movía del dolor, entonces, ta yo me puse la mochila al hombro ese año, en el 2013, yo no pude hacer liceo porque tenía una materia pendiente, entonces, yo salía a la calle con un vecino, mi madre se quedaba en la casa y Bruno siguió el estudio”*  
—Mariana, 21 años, cuidadora y NNAPE, Uruguay.

Los siguientes testimonios son de NNAPES institucionalizados.

*“Mi hermana y yo vivimos aquí desde que éramos chiquitas. Nos tratan bien, pero nos pelean cuando nos portamos mal y no hacemos la tarea, pero no nos dan, sólo nos dicen que nos portamos mal. [...] No sé dónde está mi mamá, ni mi papá, dice la psicóloga que vinieron de Haití y vivían aquí, pero tuvieron problemas y no volvieron”*  
—Jenny, 9 años, República Dominicana.

*“Con mi tía viví un año. A los trece me fui para el hogar, después mi tía me sacó, después me fui con mi padre, después me sacó otra vez mi tía y después volví al hogar y no me han sacado”*  
—Agustín, 16 años, Uruguay.

### 3.2.2 Situación económica y tráfico de drogas

*“Cuando mi papá no estuvo me puse pobre”*  
—Miriam, 10 años, Panamá.

Los siguientes testimonios dan cuenta de cómo NNA perciben los delitos de drogas menores no violentos con respecto a la necesidad económica que llevó a que se cometieran y también a los cambios económicos que implica la pérdida de las ganancias del tráfico de drogas a partir de la detención.

En los informes aparecen tres escenarios principales: a) la venta de drogas al detalle (microtráfico/narcomenudeo) como actividad que se trata de esconder de las niñas y los niños -aunque ellos parecen percatarse de la actividad ilícita-; b) el microtráfico como actividad normalizada en el seno de la familia y de la comunidad que, incluso, conlleva el involucramiento activo de los NNAPES; c) la criminalización por participar en los circuitos internacionales del tráfico de drogas, lo que se conoce como “las mulas del narcotráfico”. En los primeros supuestos la narrativa de NNA gira alrededor de dos ejes: a) la necesidad económica en medio de un contexto de exclusión social y, por lo tanto, la venta de drogas como único recurso accesible para la generación de ingresos; y b) la venta de drogas como actividad fácil que no implica esfuerzo y se realiza desde la casa. En el supuesto de las mulas, los casos referidos en los informes son de niñas y niños institucionalizados, no hay un relato de las madres privadas de la libertad. Sin

embargo, pese a que en el universo de las mulas se encuentra un mosaico de situaciones distintas en términos de nacionalidad, clase y motivación (Fleetwood, 2014), cuando miramos a las mujeres centro y suramericanas y a las que proceden del Caribe, es plausible afirmar que la pobreza es la razón principal por la que se involucran en este negocio (Giacomello, 2017).

De acuerdo con los relatos presentados a continuación, los delitos de drogas permiten vivir por encima de la línea de sobrevivencia o, incluso, tener acceso a bienes de consumo simbólicos o materiales de corte consumista-capitalista.

*“Es la manera de hacer plata fácil, estás en tu casa, tenés plata, no trabajas, no haces nada. Estás en tu casa y lo único que tenés que hacer es vender y ya está: tenés la plata. Es una plata fácil”*

—Sofía, 16 años, Uruguay.

*“Es complicado porque hay gente que lo hace por descaro y otras por necesidad. [...] No hay manera de buscar trabajo, es difícil. [...] Una madre no va a dejar que se mueran sus hijos de hambre. [...] Al principio estaba enojada con mami, pero estaba molesta porque me había dejado, yo decía que era ella, ya después uno va viendo que no, que eran situaciones del destino. Yo decía “¿por qué me dejó?, ¿por qué ahora cuando más la ocupo?, ¿por qué me la tuvieron que quitar?”. Me enojaba mucho: llegar donde mi abuela, [...] saber que ella cayó ahí, pero ya después uno se da cuenta que no fue culpa de ella, que fueron cosas que tienen que pasar”*

—Karla, 17 años, Costa Rica.

*“Mi mamá hacía eso porque mi papá se murió y a mi padrastro no le gustaba trabajar y mi mamá tuvo que hacer eso para nosotros sobrevivir y tener para comer”*

—María, 9 años, Panamá.

*“Nosotros vivíamos bien antes, con mi papá, mi mamá y mis hermanos. Todo iba bien hasta que llegó la policía y se lo llevó preso y después de ahí nos quitaron todo, el carro, y como todo el mundo lo supo ya no queríamos ir a la escuela porque todo el mundo decía que mi papá vendía drogas y nos relajaban los muchachos de la escuela, además mi mamá no trabajaba y tuvimos que mudarnos y dejar todo, los amigos, la casa, todo”*

—Marjorie, 13 años, República Dominicana.

*“Antes yo era feliz, era contenta, le regalaba comida a los niños que no llevaban y desde que se fue mi papá cambié. Ya no le doy comida a los niños porque mi papá antes me daba plata si yo le decía que les daba mi almuerzo a los niños, ahora ya no”*

—Elenis, 9 años, Panamá.

Por pobreza o por practicidad (plata fácil), o bien por una combinación de las dos, los NNAPES ubican la funcionalidad de estos delitos en la economía familiar y barrial. Asimismo, resienten el encarecimiento económico a partir del encarcelamiento, el cual es fruto de la pérdida de un ingreso (sobre todo en contextos donde prevalece la figura de un solo proveedor económico principal o si cae preso más de un referente a la vez), pero también de los numerosos gastos que implica tener a una persona privada de la libertad: gastos en abogados, en llevarle insumos a la cárcel, en ir de visita.

### 3.2.3 Impacto emocional

*“Lo que más me afecta de no tenerla aquí conmigo es no tener su afecto de mamá”*

—Luis, 15 años, Colombia.

Como se explicita en la introducción, el impacto emocional en los NNA de la privación de la libertad de un referente adulto depende, entre otros factores, de la relación previa al encarcelamiento, de la naturalización de los delitos y de la privación de la libertad de uno o más referentes, así como de los recursos personales, familiares y comunitarios con los cuales pueden contar los NNAPES luego de ocurrido el hecho. Todo eso forma parte de los factores endógenos que moldean los impactos negativos y, al mismo tiempo, los factores de resiliencia. Cabe señalar que los impactos y los ajustes son dinámicos y varían con el tiempo y son influenciados por factores como la edad, el desarrollo madurativo, los arreglos familiares, las etapas del proceso penal y de la ejecución de la pena, entre otros. En este apartado se comparten testimonios que relatan a) el grado de conocimiento de lo sucedido; b) la relación con el o los referentes; c) los sentimientos asociados al encarcelamiento; d) las conductas derivadas de la pérdida temporal del referente; y e) los mensajes que NNA tienen para sus pares y para los referentes, pues todo ese conjunto de voces refleja cómo se sienten ante su vivencia.

#### 3.2.3.1 Causas de detención y naturalización de las vivencias

*“Mi tata ya no dio más y me llevó a la casa de un amigo de él para que me mostraran en un computador una noticia y, yo no pensé nunca, me dijo que se trataba de mi mamá. Entonces, llegué a esa casa y me mostró la noticia y, de repente, veo que hay una figura de una mujer con un polerón tapándose y las zapatillas, yo reconocí las zapatillas porque es fanática de las zapatillas con aire, reconocí las zapatillas y el polerón, aparte mi mamá donde tiene un físico, es alta y es un poco maceteada [robusta], y la reconocí, ahí dije es mi mamá, y decía, “incautan dos kilos de cocaína –si no me equivoco–, marihuana y –no sé qué más–” y ahí dije ;mi mamá!, dije yo ¿por qué hace eso mi mamá?, ¿por qué nunca me dijo a mí que yo era su hija mayor?, ¿por qué no me dijeron antes?”*

—Antonia, 17 años, cuidadora y NNAPPE, Chile.

*“Sé qué es porque se fue con un muchacho y empezó a vender drogas a menores en la casa. Mi papá nos contó”*

—Felipe, 16 años, Costa Rica.

El conocimiento de la causa de la detención puede surgir de una comunicación por parte de la familia o porque antes del suceso estaban al tanto de las actividades delictivas de sus referentes.

*“[Mi mamá] nos explicaba que si venía la policía teníamos que salir de la casa, sentarnos en el patio y no decirles nada [...], nosotros no debíamos decir nada, que no sabíamos nada”*

—Gabriela, 19 años, cuidadora y NNAPPE, Panamá.

*“Mi vida sigue igual. Obvio, es visto que van a caer, si venden todos. [...] Lo tomé común, si iba a caer, cae, caen casi todo el tiempo mis tíos, siempre”*

—Agustín, 16 años, Uruguay.

*“Ellos salían y me dejaban todo a mí, todo, así como el negocio, me dejaban a mí, me decían “si viene alguien véndele” y cosas así, y venían y yo no los pescaba [no les ponía atención], porque yo no quería vender de eso, porque podían pasar los carabineros y pillarme a mí, y a mí me iban a llevar porque no iba a estar nadie en la casa”*

—Luz, 14 años, Chile.

El conocimiento y la participación de los NNAPES en el tráfico de drogas varía de acuerdo con las dinámicas familiares y su edad; sin embargo, un aspecto que emerge en todos los países es que, incluso cuando las familias creen que los NNA no se dan cuenta de que su familia se dedica a delitos relacionados con drogas, en realidad ellos sí lo perciben o lo saben claramente. Tanto en los casos donde la detención llega como una sorpresa como en aquéllos donde el delito y el encarcelamiento son vividos como experiencias rutinarias, se advierte cierta desesperanza y resignación entre los NNAPES ante algo que ellos no pueden controlar y del cual sólo les toca sufrir el impacto.

### 3.2.3.2 Relación con el referente privado de la libertad y sentimientos y conductas asociadas a la pérdida

*“Lo que menos me gusta es que mi mamá está en la cárcel”*

—Gabriela, 9 años, Costa Rica.

La relación con el referente va a marcar la pauta de cómo se vive la pérdida. En los siguientes testimonios la privación de la libertad se percibe como un aspecto “positivo”. La violencia en el hogar y la normalización de las detenciones, derivadas a menudo de una naturalización de los delitos en el seno familiar y percibidas por los NNA como un descuido rutinario de sus referentes, fomentan cierto desapego ante la pérdida, pues la relación no existe desde antes del encarcelamiento o está afectada por el maltrato. La violencia también está asociada al uso de drogas.

*“Era una paz, era una felicidad. Nadie lo quiere en mi casa por lo violento que es y cuando vive en el fondo también le pega al papá, cuando se enloquece le pega al padre, todo”*

—Sofía, 16 años, Uruguay.

*“Claro y después, cuando cae preso, te llama, que te extraña, dale sí.  
Yo ya soy grande, ya agarré antena hace rato”*

—Diego, adolescente, Uruguay.

*“Ahí yo ya no vivía con ella, porque yo a mi mamá le hice una demanda porque ella me maltrataba, así que le hice una demanda y me tuve que ir con mi hermana y después me fui con mi madrina, pero primero me fui con mi hermana y ahí cuando le fueron a contar a mi hermana de que le estaban reventando a mi mamá, nos vinimos para acá corriendo, o sea yo me vine corriendo, ellos vinieron en auto”*

—Luz, 14 años, Chile.

*“Me fue a buscar a la casa, fue con dos hombres que yo no conocía, me empezó a tratar mal, un hombre me pegó y llegando a la casa de ella me pegó ella y mi papá —después llamé a mi hermana—, llegando a la casa quedé inconsciente (como por cuatro horas quedé inconsciente) y de ahí me fui”*

*—Luz, 14 años, Chile.*

*“Mi mamá se puso con las drogas mucho antes. Yo ya no quería vivir más ahí, ya estaba cansada de todo, a parte mi mamá me golpeaba mucho cuando no tenía droga, entonces yo me iba”*

*—Sofía, 16 años, Uruguay.*

*“La buena conducta siempre la tuvo, el tema era la noche, cuando llegaba la hora de ir a drogarse”*

*—Silvia, 36 años, cuidadora, Uruguay.*

*“- No recuerdo cuántas veces estuvo en la cárcel, pero creo que fueron tres.*

*- **¿Y cuáles fueron los motivos que lo llevaron a la cárcel?***

*- Dos fueron porque él estaba robando y una creo que fue por tráfico. La primera fue pequeña. No recuerdo su primera prisión. Él era usuario y traficaba también.*

*- **¿Recuerdas problemas por el uso?, ¿cómo eran?***

*- Me acuerdo del día que llegó a la casa de madrugada haciendo mucho escándalo. Llegó diciéndole un montón de cosas a mi mamá. Ella habló mucho con él. Yo también hablé demasiado. Entonces, cuando se despertó, él pidió disculpas y habló de unos negocios conmigo. Yo le decía “papá, quédese quieto”, él no decía nada. Cuando podía, me salía, me iba a casa de mi abuela, iba a volar mi cometa. Me salía, no me quedaba en casa, me salía para volar mi cometa.*

*- **¿Y tu padre era violento cuando usaba?***

*- No, mi papá sólo me golpeó un día, cuando me salté la clase”*

*—Rian, 16 años, Brasil.*



Foto: Marisa Montes

En los casos donde existía apego y cuidado, la pérdida conlleva tristeza, depresión y conductas de “rebeldía”. La edad y el género influyen en el tipo de externalización que viven los NNAPES.

*“Lo único que hacía era dormir, si no estaba durmiendo estaba llorando,  
dormir, llorar, en eso se basaba mi día”*

—Antonia, 17 años, cuidadora y NNAPÉ, Chile.

*“Yo me sentía muy mal, yo escuchaba hablar de mi mamá y me ponía a llorar, pero ahora me  
siento menos triste porque ya me acostumbré a vivir con mi abuelita y acá estoy bien”*

—Aura, 12 años, Colombia.

**“- ¿Y cómo te sentiste cuando fue arrestado?”**

- Triste.

- **¿Lloraste?**

- Hum hum.

- **¿Y quién te contó que estaba preso?**

- Nadie, yo sabía.

- **¿Y cómo sabías?**

- Yo lo sabía.

- **¿Y cómo te enteraste de que fue arrestado?**

- Yo sabía porque despertaron a mi madre y dijeron que el Bernardo estaba preso.

- **¿Y ya fuiste a la cárcel a visitar a tu papá, al Bernardo?**

- No.

- **¿Y te gustaría verlo?**

- Hum hum.

- **¿Y cómo te imaginas que es el lugar dónde está?**

- Es muy aburrido.

- **¿Por qué crees que allí es aburrido?**

- Porque les dan comida estropeada, comida fría”

—Horacio, 8 años, Brasil.

*“Como mi madre no estaba aquí, yo podía hacer lo que quisiera, ¿no?”*

—Marcos, 14 años, Brasil.

*“Me decían “vos tenés que estudiar” y yo no quería saber nada con el estudio, no quería saber  
nada con nada, a mí déjame en mi vida: la calle y ya está, porque era así yo, yo antes pasaba  
todo el día en la calle, toda la noche en la calle, fumando porro, tomando alcohol, me iba a la  
rambla, me iba pa’ todos lados, con vínculo con la droga,  
marihuana, pero siempre con vínculo”*

—Sofía, 16 años, Uruguay.

*“Cayó mi hermano cuando yo era chico, pa’ mí se había terminado el mundo porque pensé que  
iba a estar de por vida, pero después que fui creciendo fui entendiendo,  
era chiquito, iba a la escuela, tendría ocho años”*

—Daniel, 17 años, Uruguay.

“Cuando no estuvo mi mamá al que le pegó más duro fue a mi hermano, era bien apegado, se puso rebelde, no quiso ir al colegio, no estudiaba, peleaba, se ponía gruñón y lloraba”

—Gabriela, 19 años, cuidadora y NNAPE, Panamá.

“- **¿Me puedes decir ¿qué es lo que no te gusta que tu mamá no esté contigo?**

- No me puede cuidar en las mañanas, ella no me lleva a la escuela, ella no va a mis juntas, no habla con mi maestro, casi todo, ella no me peina, ella no me cuida, ella no me abraza, me da cariño.

- **¿Te gustaría decirle algo al jefe de tu mamá, al que le da trabajo?** <sup>48</sup>

- Sí, ¿por qué no la deja salir si ya lleva muchísimo tiempo ahí?, ya lleva más de cinco años ahí.

- **¿Hay algo más que le quieras decir?, lo que tú quieras.**

- ¿Si ya la pueden dejar libre?, que ya pasaron más de tres cumpleaños que ya no está conmigo.

- **¿Tú tienes alguna pregunta para mí?**

- ¿Es posible que dejen a mi mamá libre para este mes?

- **¿Quieres que le diga algo a tu mamá?**

- Que la quiero mucho y que la extraño porque ya lleva muchísimo tiempo ahí [llora].

- **¿Algo más que pueda hacer?**

- ¿Por qué no la dejan salir desde hace tiempo?, ¿por qué lleva mucho tiempo ahí?, ¿por qué no la dejan salir antes?”

—Les, 9 años, México.

“Es muy feo ir a verla allí y le hace falta a uno. El amor de una tía o abuela no es igual al de una mamá”

—Nelson, 14 años, Costa Rica.

“Lloro por las noches porque la extraño. [...] Me siento mal y triste porque mi mamá no está”

—Alejandro, 8 años, Costa Rica.

### 3.2.3.3 Mensajes para los referentes y otros niños, niñas y adolescentes con madres y padres encarcelados

“Que no vendan drogas”

—Alejandro, 8 años, Costa Rica.

En sus reflexiones y en los mensajes para sus pares, los NNAPES comparten su tristeza, pero también una mirada positiva con relación al futuro. Sus pensamientos, que denotan una increíble madurez y resiliencia en muchos casos, se focalizan particularmente en el no volver a vivir y en el no repetir ellos mismos lo que han hecho sus padres y/o referentes.

“- **Si supieras que hay otros niños como tú que no tienen a su mamá, ¿qué te gustaría decirles?**

- Que no es bonito estar así, sin tu mamá”

—Jes, 10 años, México.

<sup>48</sup> Les desconoce los motivos reales por los que su madre no está con ella (piensa que está trabajando).

*“Que no se sientan tristes, que no estén apenados”*

—Alejandro, 8 años, Costa Rica.

*“Que sigan adelante porque la vida no se acaba, que en algún momento va a salir la mamá de uno”*

—Lucía, 13 años, Costa Rica.

*“No tienen que seguir el ejemplo de ellos. Aprendan a valorar a papá o mamá”*

—Nelson, 14 años, Costa Rica.

*“Que busquen otra forma de mantenerse, que eso no les deja nada bueno”*

—Felipe, 16 años, Costa Rica.

*“Muchas veces es mejor meterse en un trabajo humilde que meterse a hacer eso, siempre van a terminar en la cárcel”*

—Nelson, 14 años, Costa Rica.

Por su parte, los mensajes para los referentes contienen cariño, enojo y miedo a volver a pasar por lo mismo.

*“Mi mamá me dice que yo no caiga en sus malos pasos y yo le digo que ella no caiga en lo mismo”*

—Luis, 11 años, Panamá.

*“Me preocupa que mi mamá caiga de nuevo en eso porque no quiero volver a lo mismo”*

—Luis, 11 años, Panamá.

***“- ¿Y qué piensas de que papá ha trabajado vendiendo drogas?”***

*- No me parece bien. Lo llamé y le pregunté si él va a continuar en esa vida. Él dijo que no, que cuando salga, él va a hablar conmigo y con mi mamá”*

—Janaina, 9 años, Brasil.

### 3.3 Estigma o apoyo

*“A mi papá se lo habían llevado preso y todos mis compañeros se burlaban”*

—Elenis, 9 años, Panamá.

Los factores que pueden amplificar o bien mitigar los sentimientos de pérdida, abandono, tristeza y rebeldía son el estigma o, en cambio, la contención y el apoyo en el seno de la familia, la comunidad y la escuela. La secrecía sobre la detención es una herramienta para reducir la exposición a ataques de otras personas y porque el encarcelamiento de un referente provoca

vergüenza. Por otro lado, en algunas comunidades la venta de drogas es tan común que todo mundo sabe quién vende; el parentesco con una persona privada de la libertad incluso puede conllevar estatus o ser percibido como totalmente normal. El estigma, el apoyo, la normalización, la vergüenza, el estatus no son situaciones o sentimientos que se den de manera unívoca, sino que pueden convivir en la experiencia de una persona, a la par que, con relación al apartado previo, el enojo, la tristeza y la rebeldía. Los testimonios siguientes dan cuenta de estas distintas experiencias en las vidas de los NNAPES en el ámbito familiar, comunitario y escolar.

*“No lo hablaba con nadie. En su momento no, sólo cuando iba al psicólogo, porque ta, él ya lo sabía, pero después más nada. Era la casa y el psicólogo, no se lo comentaba a nadie, ni nada”*

—Bruno, 18 años, Uruguay.

*“Se trata de una cosa muy personal de la que sólo me gusta hablar cuando hay más confianza”*

—Diana, 9 años, Colombia.

*“Cada vez que hablaban de los papás y esa cosa yo me ponía a llorar y nadie sabía por qué lloraba, y a veces igual era fome que todos decían “mi mamá hace esto, mi mamá trabaja, mi mamá me compra todo” y yo no podía decir eso de mi mamá, ¿qué podía decir yo? “mi mamá está detenida” y ¿por qué está detenida? “por drogas””*

—Antonia, 17 años, cuidadora y NNAPPE, Chile.

*“- Dicen que es un delincuente, que estaba haciendo algo malo. Al personal de [la institución] donde yo vivo, mi tía que es creyente les dijo “fue arrestado porque andaba haciendo cosas malas”. Sólo me quedé mirando y no dije nada.*

*- ¿Conoces a otros adolescentes con madres o padres presos por drogas?*

*- Conozco.*

*- ¿Cuántos? Intenta contarlos con una mano.*

*- ¿Con una sola mano? ¡Cielos! No se pueden contar con una mano nada más. Conozco un montón.*

*- Y si usas también la otra mano ¿te alcanza para contar?*

*- Déjame ver, sí, son nueve”*

—Rian, 16 años, Brasil.

*“- Pues algunos [compañeros de escuela] ya saben lo de mi mamá y todavía me lo siguen mencionando para que me sienta mal [...]. Me mencionan mis compañeros que ellos saben que mi mamá no está aquí y [me preguntan] que en dónde está mi mamá, siempre para todo mencionan a mi mamá [... y yo les digo] que ella está conmigo, que una cosa es que no la vean y otra que sí está conmigo.*

*- ¿Cómo sientes que han sido estos años sin tu mamá?*

*- Es que ha sido feo porque también hay niños que me molestan de que mi mamá no está, que está muerta, que mi mamá no existe.*

*- ¿Niños de la escuela o alguna otra persona?*

*- También mis primas y mis primos”*

—Les, 9 años, México.

*“Algunas veces me lo gritan a mí —pero desde lejos— que soy hija de traficante, porque igual no sólo mi mamá ha sido traficante, toda mi familia, me siento como con rabia porque nada que ver que me digan así si yo no soy la que trafica”*

—Luz, 14 años, Chile.

*“Antes uno podía ir con suéter con diseño, después cambió a que tenían que ser todos lisos y ahí ya estábamos todos iguales. Al lado hay una calle y pasan los carros y se te quedan mirando como diciendo “ahí van pa’ visita””*

—Gabriela, 19 años, cuidadora y NNAPE, Panamá.

*“Los vecinos igual nos ayudaban, cuando no teníamos plata pedíamos pan fiado y ellos nos fiaban y al otro día nosotros les pagábamos, nos conocimos harto aquí con los vecinos”*

—Gary, 18 años, Chile.

*“Yo bajé toooodas las notas y no quería ir a la escuela porque un niño bien bochinchoso decía cosas más en la escuela”*

—Antonia, 9 años, Panamá.

*“Eso me pasó bastante en la escuela. Yo me ponía así como que [...] “no hablan conmigo por eso, si yo no tengo la culpa de lo que hace mi mamá” y una vez me iba a pelear con una niña en la escuela por eso, decía que mi mamá vendía droga y yo le decía que no tenía la culpa de lo que hacía mi mamá, yo no la he mandado a que venda droga, y me puse bien brava y quería pegarle y nos llevaron a la dirección y nos regañaron [...], pero sí, me pasó bastante que no tenía amigos por eso”*

—Gabriela, 19 años, cuidadora y NNAPE, Panamá.

*“- ¿Cómo ven la cuestión de las drogas las personas de su vecindario?  
- Ellos nos miran de manera extraña, nos ven hacia abajo, tienen prejuicios”*

—Marcos, 14 años, Brasil.

*“A mí no me importa, si yo ni los nombro a mis tíos. A veces los milicos, cuando andamos caminando por el centro, nos paran y nos dicen “¿apellido?” y dicen “¡mira un Pérez chico acá! ojalá no seas como tus tíos y tus padres”, “no, no, yo para eso entreno y juego al futbol –les digo– para tener un futuro””*

—Agustín, 16 años, Uruguay.

La familia, la escuela y la comunidad son los espacios donde se plasman las posibilidades de desarrollo, reconocimiento y ejercicio de derechos de NNA; es allí donde se concreta el impacto social del encarcelamiento de un referente y se generan posibilidades de superación y resiliencia o bien de exclusión y discriminación acumulada. La aceptación del NNAPE puede pasar por la solidaridad y el apoyo o bien como asimilación a la retórica criminal por la cual tener parentesco con una persona presa acarrea estatus. La discriminación es reforzada cuando se trata de delitos relacionados con drogas, pues a la conducta criminal se suma el imaginario de las drogas como algo dañino y de las personas que las consumen o que las venden como personas que hacen daño a la sociedad. Los NNA sufren, claramente, el destino de sus padres como una etiqueta que los define y los acompaña.

### 3.4 Visitas al penal y requisa

*“Tenía que desnudarme y ponerme en cuclillas tres veces”*

—Rian, 16 años, Brasil.

La relación con la cárcel también es ambivalente. Por un lado, si la relación con el referente es buena, existen las ganas de ir a verlo y pasar tiempo con él o ella. Por el otro, los costos que implica la visita, así como el trato otorgado a los visitantes, sobre todo en las revisiones, desincentiva las visitas. Esta ambivalencia se percibe también en los testimonios de las personas cuidadoras y de las personas privadas de la libertad, quienes manifiestan preocupaciones con relación a la vida de sus hijos y quieren verlos, pero no quieren que pasen por las revisiones o que se tengan que trasladar a centros cuyas condiciones son humillantes.

*“- Era malo. Cuando iba con mi mamá o mi abuela, esperábamos una eternidad. A veces íbamos bien de mañana, a las 4:00 de la mañana. Tenía que quedarme en la puerta. Era muy malo. Me quedaba en la fila, luego me sellaban y pasaba a revisión, veían la comida que llevaba mi mamá. Tenía que desnudarme y ponerme en cuclillas tres veces.*

*[...]*

*- Adentro es muy feo. Un montón de rejas y celdas separadas. Una cancha con un montón de celdas alrededor. La primera vez lloré, después me acostumbré porque iba directo con mi mamá. A veces lloraba cuando me iba, tocaban la señal y todo el mundo tenía que marcharse. A veces volteaba hacia atrás y miraba a la gente cuando cerraban la puerta. Era muy malo. Y mi padre era en ese tiempo [muy genial]. ¡En la cancha estaba una hora conmigo!*

*- **Cuéntame de tu papá.***

*- Él caminaba conmigo, era una hora sólo conmigo. Fue él quien me enseñó a volar la cometa. Yo era pequeñito. Él me llevaba a la cancha. Después de que pasaron la lista [entendí] que estaba preso”*

—Rian, 16 años, Brasil.

*“Para mí ir a ver a mi papá era un sacrificio, sólo iba porque era verlo a él y tenía muchas ganas de ir, pero era lejos, cinco horas para llegar allá, al pueblo donde está preso, y luego esa revisión es asquerosa, quieren que nos bajemos los pantalones o nos levantemos la falda. A mis hermanitos chiquitos no los revisan así, los tratan mejor, pero a las que somos adolescentes ya quieren tocar, aunque la agente es una mujer, pero es vergonzoso y asqueroso, me siento sucia y vista, para mí eso era lo peor, además que en la cárcel hay muchos hombres perversos que, mientras uno va caminando hacia el área de habitación del papá, van diciéndole cosas como piropos sucios, aunque las muchachas sean muy jovencitas”*

—Chanel, 17 años, República Dominicana.

*“Algunas veces me hicieron mostrar mis partes íntimas, siendo que yo era menor de edad, y a mí no me gustaba para nada eso. Eso igual lo dije anteriormente en una entrevista: que no me gustaba que hicieran eso porque no era una persona que tenía dieciocho años o más edad como para andar mostrando mi cuerpo, y por eso no me gustó, pero ahora que se hizo como un cambio y después nunca más me lo volvieron hacer y hasta el día de hoy todavía no me lo hacen. Entonces, siento que a lo mejor fueron por otras personas o cosas, pero se está haciendo un cambio en el tema de las visitas y está siendo favorable a veces para los niños, yo creo”*

—Antonia, 17 años, cuidadora y NNAPE, Chile.

*“A mí no me gusta la manera cómo me revisan porque me pueden tocar partes que a mí no me gustan”*

—María, 9 años, Panamá.

*“Pasamos a una sala con muchas personas, había mucho ruido, hablaban todos al mismo tiempo, la gente que peleaba. Una vez peleaban porque les robaban los huevos”*

—Silvia, 10 años, Panamá.

*“Cuando recién la habían agarrado y la tenían en la Chorrera íbamos todos los días porque la bebé estaba recién nacida [tenía 20 días] y mi mamá le daba pecho. Como yo era menor de edad, tenía que ir con mi hermana mayor a llevar a mi hermana. Teníamos que estar a las 4:00 de la tarde, después del colegio iba. Llegábamos y tenían a mi mamá esposada y ella le daba tetita y ya, nos teníamos que venir, eso nada más.*

*Pero cuando la trasladaron al femenino ya no pudimos ir tanto”*

—Gabriela, 19 años, cuidadora y NNAPE, Panamá.

*“Desearía verla porque la extraño, pero mejor no porque no voy a querer venirme y voy a sentir un vacío”*

—Felipe, 16 años, Costa Rica.

*“Me gusta ir a verla, pero me gustaría verla más, sólo nos llevan muy poquito, como cada mes”*

—Edith, 8 años, México.

*“Es divertido porque ella me cuenta lo que hace, algunas veces me da cosas, me enseña a hacer lo que ella hace, me lleva a lugares ahí en su trabajo, me compra cosas [...], pero también] es cansado porque tienes que esperarte, subir las maletas, tienes que esperar, se tarda un montón el camión y algunas veces mi hermana vomita”*

—Les, 9 años, México.

*“- No voy a la cárcel, no me gusta. Fui, pero me revisan todo y no me gusta, fui cuando era más chico. Él está hace cinco meses, pero [antes] estaban todos presos, somos siete hermanos y cuatro estaban presos. Ahora no, pero las anteriores entradas fui.*

*- ¿No te gustó la revisoría?*

*- No, no me gusta, no había escáner, aparte hay que esperar cantidad”*

—Rafael, 17 años, Uruguay.

*“Eso de visitar es bien difícil. Te bajan los pantalones, te ponen cámaras y los policías las ven. A mí una vez, en la primera visita familiar a la que fui, me quitaron el suéter, el pantalón, las zapatillas y me dijeron que me agachara”*

—Elenis, 9 años, Panamá.

*“En la visita me siento feliz de poder verlos, pero a la vez me da pesar de verlos allá metidos, [...] yo los veo bien, pero me imagino que ellos deben estar tristes porque no están acá con nosotros”*

—Sergio, 14 años, Colombia.

*“El primer día que fui a visitar a mi madre me sentía bien mal y cuando vi que los policías le estaban diciendo cosas a mi mamá [se refiere a su abuela] me puse bravo, pues no me gustaba lo que decían, después me revisaban, me quitaban las zapatillas y me revisaban, a mi mamá le bajaban los pantalones, la revisaban y tampoco me gustaba y me daba braveza, a mi hermana también, a la más chiquita”*

—Luis, 11 años, Panamá.

Ante esta situación, la comunicación por otros medios es una herramienta fundamental para la manutención del vínculo entre padres e hijos.

**“- ¿Y tienes comunicación con él?**

- Tengo WhatsApp de él

- **¿Se hablan seguido?**

- Todos los días de mañana”

—Agustín, 16 años, Uruguay.

*“Hablamos y chateamos [por WhatsApp] todos los días.*

*Desde el celular o el computador hablo con él”*

—José, 17 años, Panamá.

*“Yo hablo con mi papá todas las mañanas antes de irme al colegio y en las noches [... En la mañana] me dice que me vaya bien en la escuela, que estudie y que no me vaya mal y en las noches me dice “¿cómo llegaste del colegio?”, “¿cómo te fue?”, “te quiero mucho” y “cuídate”.*

*Habla con todos [se refiere a sus hermanos],*

*todos los días, hay días que no hay señal y no llama”*

—Elenis, 9 años, Panamá.

En estos testimonios, el Estado emerge nuevamente como un sujeto que viola derechos de la niñez, obstaculizando, por medio de las condiciones penitenciarias y las actuaciones de algunos de sus agentes, el contacto entre los NNAPES y sus referentes. La dignidad de NNA se ve amenazada en términos físicos, emocionales y psicológicos, incluyendo actos de violencia sexual que afectan principalmente a las adolescentes mujeres.

Si bien en algunos casos, como ya se mencionó, la relación previa a la detención no es buena y, por tanto, los NNAPES no tienen interés en ir de visita, en otros casos para -NNA el contacto con el referente -y viceversa- es positivo y deseado. Lo que se interpone entre los padres y los hijos son, entre otros factores, a) los costos económicos que implica ir de visita y mantener a una persona en prisión, ya que la mayoría de las veces el Estado no cumple con su obligación de proveer los insumos básicos en condiciones dignas y de calidad; b) el hecho de que los NNAPES necesitan ir con un acompañante y eso implica una red familiar y afectiva con la cual no siempre cuentan, además de la posibilidad, para las personas cuidadoras, de interrumpir sus actividades laborales para ir a la visita; c) las pésimas condiciones en las que se realizan las visitas; y d) la exposición a distintos tipos de violencia, entre ellas la sexual, en el proceso de requisa.

### 3.5 Percepción de los delitos asociados con drogas

*“Se cagan la vida ellos y a sus hijos también”*

—Luz, 14 años, Chile.



Foto: Marisa Montes

En las páginas anteriores ya emergen algunas perspectivas de NNA sobre los delitos de drogas. Se refieren a éstos como una manera de hacer frente a la pobreza en un contexto de exclusión social; también hay críticas, pues la venta de droga es vista como algo que daña a los demás y daña a los hijos y a las hijas de quiénes la venden. Se refieren también a la normalización de esta actividad en ciertas zonas y a cómo puede conllevar estatus en el barrio. Los NNAPES expresan, al igual que en los demás rubros de análisis, sentimientos ambivalentes en la mayoría de los casos, mezclando el afecto con el enojo por lo que hicieron sus padres. Prevalece un ánimo de tomar otros pasos, de alejarse de la venta de drogas y de lo que esto conlleva, principalmente, violencia, cárcel y daños para uno mismo y para los demás. En los siguientes párrafos se reproducen testimonios que dan cuenta de este mosaico de posturas y sentimientos.

*“Mi mamá lo hacía porque ella no sabía leer y no tenía trabajo, ¿quién la iba a contratar así?”*

*Yo le prometía que le iba a enseñar a leer para que ella saliera de eso”*

*Gabriela, 19 años, cuidadora y NNAPÉ, Panamá.*

*“Alguna gente lo hace por necesidad, pero otra gente sí lo hace para tener más plata”*

*Nelson, 14 años, Costa Rica.*

*“Para tener plata, necesitan la plata para los niños, sus hijos”*

*Alejandro, 8 años, Costa Rica.*

*“Solamente mi mamá habló con nosotros, que ocupaba ayudarnos a comprar las cosas”*

*Fiorella, 13 años, Costa Rica.*

*“Es que casi todos los amigos de mi hermana son de por aquí, de la San Luis 4, de la San Luis 5, entonces es más que obvio que esos papás hacen esas cosas: andan con droga o andan robando”*

—Antonia, 17 años, cuidadora y NNAPÉ, Chile.

*“Yo qué sé, tendrían que sacarla porque trae muchos problemas, porque hace que se peleen las personas, todo por la droga”*

—Diego, adolescente, Uruguay.

*“Yo de la droga pienso que te arruina, que es una mugre”*

—Rafael, 17 años, Uruguay.

*“Hay personas que le arruinan la vida a otra familia con eso, porque tampoco yo le digo a mi mamá por llegar con dinero fácil a la casa, no, porque le está arruinando la vida a otras personas, porque todo eso se vende y se vende a costa de unas personas que pueden ser también el tema de sustento de la familia y que caigan en ese vicio va a provocar que puedan seguir el mismo tema, o no porque lo hacen los papás lo van a hacer ellos, pero no van a encontrar una salida a los problemas [y puede] que se vayan por el camino de las drogas”*

—Antonia, 17 años, cuidadora y NNAPÉ, Chile.

*“Se cagan la vida ellos y a sus hijos también si es que tienen, porque después ellos tienen que pasar por ir a verlos solos, buscarse a una persona con confianza para que los acompañe a verlos, todo eso”*

—Luz, 14 años, Chile.

*“Nada bueno con las drogas, les lleva a mal, a enfermedades y al cementerio. Algunos la venden por necesidad, por falta de trabajo, y otros porque se creen la gran cosa”*

—Felipe, 16 años, Costa Rica.

### 3.6 Percepción sobre las autoridades estatales

*“Hay policías que no trabajan bien, falsifican y golpean”*

—Rian, 16 años, Brasil.

Con respecto a las autoridades, los NNAPES se refieren principalmente a los policías y a los allanamientos. Emergen consideraciones sobre la policía como instancia violenta y corrupta que “planta” drogas o detiene únicamente a las piezas menores del tráfico, incluso fabricando delitos, mientras que las personas con nivel de liderazgo pueden actuar con impunidad a través de la corrupción. Sin embargo, se reconoce que las personas que venden drogas deben pagar una pena, aunque, en algunos casos, se cuestiona la proporcionalidad de las mismas.

“Hay policías que no trabajan bien, falsifican y golpean. A mí me detuvo un policía, me agarró del cuello y me dio una picuda [patada] en la pierna. Vino porque junto a mí había un muchacho fumando [marihuana]. Pero yo no estaba fumando. Yo estaba pasando por la calle, cuando me detuvieron y me preguntaron “¿por qué estás con él?” [...]. Yo conocía a ese muchacho, por eso le di la mano [para saludarlo] y él se marchó [...]. Ahí, [el policía] dijo que yo fumaba, le contesté que no fumaba. Me dijo “ya verás, si te atrapo fumando te mato, ¿ves esta arma justo aquí?, la voy a poner en tu boca”. Me dijo “¿estás viendo aquí?, ¿crees que hay dos policías tontos dentro de la patrulla?, ¿quieres que me detenga?, te voy a detener”. [Yo le contesté] “no necesitas hacer eso, ¿por qué me vas a detener?”. Un montón de veces he visto a la policía golpeando muchachos. Yo vi a mi amigo comiendo marihuana mientras un policía le decía “¡come!”, él se la comió por miedo a que lo arrestaran. Esto pasa muchas veces. Un día estábamos con el libro del CEDECA, era un libro sobre derecho, sobre abordaje policial. Él [el policía] tomó dos libros, los rasgó, los aventó a los arbustos [y nos dijo] “están aprendiendo a luchar contra los policías, ¿verdad?””

—Rian, 16 años, Brasil.

“Eso ya era constante, ya venían y ya estaba ese miedo y temor de que viene la policía. Estuvieron casi tres o cuatro meses sin venir y luego cayeron en manada, eso fue en grande, ¡qué pocotón de carros y guardias!, no dejaban entrar a nadie. Ese día fue en grande y ellos ya sabían a lo que venían [...]. Venían una vez cada tres meses”

—Gabriela, 19 años, cuidadora y NNAPE, Panamá.

“No es fácil, ellos van, caen en allanamiento, como yo he visto en la casa de unos compañeros, cae un allanamiento, encuentran la droga y le dan plata y dejan la droga y ya está: se van y no encuentran nada. Mismo cuando los paran, vos con \$4,000.00 pesos<sup>49</sup> ya arreglas todo: ya no te llevan, ellos siguen, ni te toman los datos, se van [...].

Esos son los curros de ellos de agarrar plata fácil”

—Sofía, 16 años, Uruguay.

“- A esos ni los tocan. ¿Porque qué pasa? Por lo menos en su momento, cuando yo vivía en el asentamiento, pasaba la patrulla de mañana, que era la que pasaba en todo el día, se llevaba sus pesos y no vieron a nadie. Y eso era de todos los días. Y dos días antes de que hagan operativo o que hagan allanamiento, la persona esa que vendía se iba. Entonces nunca la iban a encontrar.

- **¿Y a los que agarran?**

- Son a los que vendían para esa persona.

- **Y vos decís también que agarran a los usuarios, ¿y para que lo hacen?**

- Para que no quede mal el operativo”

—Bruno, 18 años, Uruguay.

“Está [en la cárcel] por algo que no hizo, no hay pruebas y la tienen ahí”

—Felipe, 16 años, Costa Rica.

---

<sup>49</sup> Aproximadamente \$120.00 dólares americanos (con fecha de cambio a octubre de 2018).

“- **¿Y qué piensas de cómo se castiga a los delitos de drogas por el Estado?**

- *Cinco años de cárcel.*

- **¿Y piensas que está bien?**

- *No, pero si a ellos les gusta vender tienen que pagar la condena”*

—Agustín, 16 años, Uruguay.

Marcos, de Brasil, afirma que, si tuviera a las autoridades policiales y judiciales enfrente, “les pediría una ley más justa, no todo lo que dicen es cierto”.

“*No los lastimen tanto, a los privados de libertad los regañan o les pegan.  
Que mejoren actitudes porque generan agresión”*

—Lucía, 13 años, Costa Rica.

“*Que no se aprovechen del poder que tienen, que respeten. Debe haber mutuo respeto”*

—Karla, 17 años, Costa Rica.

### 3.7 Reflexiones

Los temas planteados en este capítulo presentan un panorama de lo que piensan, sienten y viven los NNA de distintas edades ante el encarcelamiento de uno o más referentes. Las vivencias se articulan alrededor de unos marcos dominantes: la relación previa con el referente, la presencia o ausencia de otros afectos como los hermanos y la familia extensa, los cambios económicos y en los arreglos de cuidado y el contacto con la cárcel. En todos estos ámbitos existen posiciones ambivalentes, donde se alternan o se combinan el dolor, la rabia, el alivio, el apoyo, el estigma, la contención o bien el desapego.

Los NNA no sólo se refieren a sus experiencias y vivencias con respecto al encarcelamiento, de manera muy semejante a lo que se plantea en *Invisibles*, sino que comparten sus posturas frente a los delitos de drogas y las políticas implementadas para su combate. Los delitos de drogas son retratados como la respuesta a un mosaico de situaciones: precariedad económica, consecuencia del consumo, irresponsabilidad y descuido de parte de los padres, fuente de violencia doméstica, barrial y estatal, causa de daños a la familia, las personas y las hijas e hijos de personas usuarias y vendedoras y “plata fácil”.

En el siguiente capítulo se plantean los principales hallazgos de este estudio y algunas recomendaciones. Pero lo que se puede adelantar, y que es fruto de este capítulo, es que no se pueden seguir planteando respuestas de talla única en ninguno de los ámbitos que este estudio abarca.

La adopción de una metodología de caso por caso y de una aproximación que escuche y tome en consideración el interés superior de NNA es realmente el único camino para no generar discriminaciones acumuladas y sumar a las carencias en las que ya viven la mayoría de estas familias. Como lo afirma el juez Sachs en la sentencia de Sudáfrica mencionada en el segundo capítulo:

Cada niño tiene su dignidad. Si un niño es imaginado constitucionalmente como un individuo con una personalidad propia y no como un mero adulto en miniatura que está esperando para alcanzar su tamaño completo, ella o él no puede ser tratado como una mera extensión de sus padres, atado a ellos por el cordón umbilical y destinado a nadar o a ahogarse con ellos (Constitutional Court of South Africa, 2007: 11).<sup>50</sup>

En los testimonios la ambivalencia se disuelve únicamente ante un tema: la respuesta estatal en materia de persecución de los delitos, incluso cuando se concibe como correcta en su naturaleza, es decir, como una respuesta a una conducta delictiva, es retratada siempre como innecesariamente violenta y desproporcional.

El juez Sachs utiliza el verbo “ahogar”, el mismo al que recurre Felipe, adolescente costarricense, para describir el efecto de la violencia de un policía al momento de un allanamiento.

La CDN se ve quebrantada una y otra vez en estos testimonios. Los NNA se mueven en un contexto de desprotección y vulneración integral. La retórica de derechos humanos que asume al interés superior del niño como un derecho, un principio y una norma de procedimiento no se condice con la sistemática invisibilización de los NNAPES y mucho menos con la violación constante de sus derechos. Las palabras que nos comparten todos los NNA que participaron en este estudio, de manera generosa y valiente, deberían llegar a los tomadores de decisiones y a la sociedad en general; ningún oído que las escuche de verdad podría quedarse inmóvil ante el cambio de paradigma al que nos conducen o deberían conducir.

---

<sup>50</sup> Traducción a cargo de la autora.

# Principales hallazgos y recomendaciones

*“Yo tenía sus dos años, o más, y le reventaron a mi mamá, y ahí vi cómo le pegaban, eso **no me lo voy a sacar nunca de la cabeza**”*

—Luz, 14 años, Chile.

El testimonio de Luz relata el allanamiento que vivió en su casa. El momento de la detención es a menudo violento, caótico, y con el uso de armas de fuego; como el paso de un huracán, deja destrozos, confusión y pérdidas: en este caso, la pérdida de uno o más referentes adultos encarcelados. Son numerosos los testimonios de este estudio que muestran lo impactante que pueden ser los operativos policiales, y más en el contexto de la “guerra contra las drogas”, ya que, en la supuesta persecución de sustancias, se aprehenden personas en sus casas, en los barrios y en las vecindades.

Los impactos del encarcelamiento en NNA descritos en este estudio hacen eco de las discusiones sostenidas en el Día de Debate General del Comité de los Derechos del Niño de 2011 y de los hallazgos de *Invisibles*, así como en otros estudios sobre este tema. Los NNA comparten los impactos de la privación de la libertad en su vida cotidiana, en los arreglos de cuidado y las responsabilidades que deben asumir. Sus reacciones emocionales combinan la tristeza, la añoranza, la rebeldía y un conjunto de reacciones más en las que confluyen elementos personales y familiares, la relación previa con el referente, la respuesta del entorno, la normalización de los delitos y del encarcelamiento, el acceso a la visita, la separación de otros referentes afectivos, como los hermanos, y los factores de estigmatización o resiliencia.

Estos y otros elementos, todos vividos de manera única por cada NNA, se cruzan con las formas de criminalización específicas de las políticas de drogas. En este apartado se presentan los principales hallazgos de la investigación, con la intención de retomar y sumar a los planteamientos de *Invisibles* desde el ángulo de las políticas de drogas. Los hallazgos se basan en la evidencia arrojada por los informes nacionales y las voces de los NNAPES; aunque, como se muestra en las recomendaciones, hay otros ámbitos de investigación que deben explorarse para ampliar el conocimiento sobre el impacto de las políticas de drogas en la niñez.

## 1. Hallazgos

### 1.1 Muchos NNAPES están expuestos a múltiples formas de violencias y a situaciones de exclusión social que se refuerzan con el encarcelamiento de un referente adulto

Los NNA con referentes encarcelados pertenecen, en términos generales, a grupos social y económicamente excluidos, lo cual reduce sus horizontes de desarrollo y ejercicio de derechos. A este contexto de vulnerabilidad, se suman riesgos derivados del contexto de múltiples formas y fuentes de violencia:

- 1) la violencia en distintos espacios físicos derivada de la implementación de las políticas de drogas y de seguridad represivas, específicamente, en el barrio, los domicilios particulares y las cárceles. Las actuaciones policiales en las detenciones y allanamientos son retratadas en los testimonios como sumamente violentas e invasivas. Como se señala en el tercer capítulo, esto no es exclusivo de los delitos de drogas, no obstante, el impacto sobre NNA se refuerza en este caso por a) las dinámicas de la venta y el resguardo, que a menudo ocurre en el domicilio; b) la fabricación de delitos y c) la ya mencionada repetición de la intervención policial en barrios y comunidades preseleccionadas;
- 2) la violencia simbólica de los imaginarios: la niñez protegida por “la guerra contra las drogas” vs la niñez invisibilizada, discriminada y marginada a la cual pertenecen los NNAPES;
- 3) la violencia de los grupos criminales, favorecida por la corrupción y/o la participación activa de algunos agentes estatales a través de ejecuciones extrajudiciales;
- 4) la violencia del Estado ejercida en contra de las personas acusadas de violar las leyes de drogas.

En muchos casos, los NNAPES identifican la violencia estatal, a la par que la criminal, como experiencias que vivencian de manera repetida.

### 1.2 Los NNAPES son sujetos invisibilizados por las políticas de drogas y sus derechos no son tomados en cuenta por el sistema de justicia y las políticas públicas

Como se aprecia en los capítulos primero y segundo de este estudio, los NNAPES no aparecen como sujetos de derecho ni con necesidades específicas en lo que respecta a registros cuantitativos o en los marcos normativos de los países estudiados. Dicha invisibilización responde a tres cuestiones. Por un lado, el impacto de las políticas de drogas, al cual se alude también en el apartado anterior: el discurso protector de la niñez que subyace en la retórica de los tratados internacionales en materia de drogas se ha alimentado, en la práctica, de la discriminación y la diferenciación entre “infancias que cuentan” –los hijos a los que hay que proteger del “mal de las drogas” y de la “maldad de los traficantes”– e “infancias desechables”. A este segundo grupo pertenecen NNA criminalizados y encarcelados por delitos menores de drogas, los que son cooptados por el crimen organizado, los que usan drogas o tienen padres usuarios, los que viven en la calle o en instituciones públicas o privadas, así como los que están sometidos a tratamiento forzoso. Y, desde luego, los NNAPES. Aun así, las instancias internacionales de control de droga no han puesto el foco sobre las hijas y los hijos de personas encarceladas; en el mejor de los casos se habla de las hijas y los hijos de las mujeres privadas de la libertad. No obstante, la retórica no les otorga un espacio propio, sino que los incluye como una extensión de sus madres al hablar del tema de medidas alternativas. Asimismo, pese a que el Comité de los Derechos del Niño se ha pronunciado de manera importante y enfática en torno

a los NNAPES y las políticas de drogas, parece que falta reforzar el cruce también en esta instancia internacional.

En segundo lugar, aunque en las legislaciones nacionales de América Latina y el Caribe se consagre el interés superior del niño y se incorpore la CDN, existe una profunda brecha entre los derechos establecidos y la realidad en la que viven millones de NNA en la región (CIDH, 2017 a: 12).

Por último, un problema recurrente –ya destacado en el Día de Debate General del Comité de los Derechos del Niño y en *Invisibles* y que encontramos también en este estudio– es la falta de información pública confiable y actualizada que permita dar cuenta de cuántos son los NNAPES, cuáles son sus condiciones de vida, los arreglos de cuidado, etc.

### **1.3 La implementación de políticas de drogas punitivas impacta directamente en el aumento del número de NNAPES**

Como se demuestra ampliamente en éste y otros estudios, la implementación de políticas de drogas enfocadas en el control de la oferta y de corte represivo representa la primera causa de aumento de la población penitenciaria y, por ende, de NNAPES.

En este estudio se muestra que del total de NNAPES estimados en veinticinco países de la región –entre **1,710,980** y **2,307,048**– más de una cuarta parte –entre **359,305** y **484,480**– forma parte de esta población como consecuencia de la aplicación de políticas de drogas que conllevan a) procesos de criminalización selectiva; b) el uso de la prisión preventiva; c) penas desproporcionales; y d) la falta de acceso a medidas alternativas en el caso de delitos de drogas menores no violentos.

#### **1.3.1 Una especial preocupación: los NNAPES transnacionales**

Un efecto de los circuitos del tráfico mundial de drogas ilegalizadas es la generación de los que en este estudio denominamos NNAPES transnacionales, es decir, aquéllos que residen en un país distinto al país de detención del referente adulto, o bien los que nacen y/o crecen en el país de detención de la madre o padre (generalmente la madre) y lejos del país y de la familia de origen. Estos NNA pueden crecer en un entorno institucionalizado, lingüística y culturalmente diferente al de pertenencia por nacionalidad, o bien en el país de origen, a cargo de familiares, con escaso o nulo contacto con el progenitor preso. La condición de NNAPES y, además, extranjero, puede conllevar aún más violaciones a los derechos, particularmente, en el ámbito migratorio, educativo, de salud, malos tratos, trabajo infantil y de no separación de los padres. En este estudio se muestran únicamente algunos casos y no cabe duda que el tema de NNAPES transnacionales amerita un estudio *per se*, ya que, pese a que numéricamente no son muchos, están expuestos a riesgos específicos y una mayor invisibilización.

### **1.4 La comunidad y la escuela deben ser lugares de apoyo y de posibilidad de desarrollo para los NNAPES y no convertirse en agentes reproductores de estigma y discriminación asociados a casos de drogas**

El estigma como resultado del encarcelamiento de un referente es un tema abundantemente comprobado en *Invisibles* y en otros estudios sobre hijas e hijos de personas encarceladas. Lo que surge en este estudio es el estigma acumulado por el delito de drogas, puesto que, entre los NNAPES, sus familias y comunidades se reproduce la idea de que las drogas ilegalizadas son *drogas nocivas* y las personas que las trafican o las usan son estigmatizadas. Los NNA se convierten en receptores del estigma en el barrio y en la escuela. Ambos espacios aparecen como escenarios de dinámicas ambivalentes: de discriminación o de acogida y apoyo.

### **1.5 Los NNAPES expresan deseos de cambio; sin embargo, sin políticas públicas integrales centradas en la niñez, pueden verse orillados a repetir las historias y las circunstancias de sus referentes**

En los testimonios de los NNAPES confluyen tristeza, desesperanza, resignación y ganas de superar su condición y de no repetir los pasos de sus padres. Esperan que sus padres y madres dejen de dedicarse a la venta de drogas, incluso cuando entienden que ésta es por pobreza, manifiestan el deseo de ayudarles y acompañarles en ese proceso, a cambio de no volver a vivir lo mismo: las detenciones abruptas, el alejamiento, el pasar de una casa a otra, la separación de los hermanos, los cuidados a medias o incluso los malos tratos por la familia extensa o las instituciones públicas, etc.

Los deseos de superación de sus circunstancias de parte de los NNAPES son inspiradores, sin embargo, poco realizables, pues, de no contar con mecanismos e instituciones de apoyo y cambios estructurales, sus horizontes de desarrollo están limitados a las circunstancias en las que se hallan inmersos desde la niñez.

### **1.6 Es urgente incorporar la perspectiva de género en el análisis del encarcelamiento y sus impactos**

El cruce entre políticas de drogas, género y encarcelamiento ha ganado la atención a nivel internacional, influyendo en reformas legislativas y de políticas públicas nacionales, como el caso de Costa Rica. No obstante, los debates en torno a esta triada están, actualmente, limitados. Surgen de un fenómeno concreto, reafirmado también en este estudio: el aumento del encarcelamiento de mujeres por delitos de drogas menores no violentos, vinculado a la reproducción de roles y patrones de género tradicionales, particularmente, historias de vida marcadas por la violencia, la dependencia sentimental de una pareja, el involucramiento por amor, por pobreza o para cumplir con el rol de madre o esposa cuidadora. La interpretación de este fenómeno y su uso para impulsar reformas en las políticas de drogas, sin embargo, muchas veces termina reproduciendo a las mujeres como cuidadoras y víctimas, excluyendo su capacidad de agencia (Giacomello, 2017); además, el enfoque está principalmente en las mujeres madres. Por ende, termina siendo una lectura de género reduccionista.

La dimensión de género de las políticas de drogas es más compleja y falta explorarla a fondo. En primer lugar, también el involucramiento de los hombres en delitos de drogas está atravesado por relaciones y construcciones de género, puesto que éstas operan como estructuras identitarias y de relaciones de poder para todas las personas, no sólo para las mujeres. En segundo lugar, el encarcelamiento también impacta en los hombres presos quienes –si bien no todos de la misma manera– aman a sus hijos, los extrañan y son extrañados por ellos y quieren ejercer su paternidad de manera cercana física y emocionalmente. En tercer lugar, existe una dimensión de género entre los propios NNAPES que debe ser estudiada, pues influye en su manera de vivir y externar la pérdida y en los roles que deben asumir como parte de los ajustes al encarcelamiento. Finalmente, la dinámica de género cuantitativa y cualitativamente más grande es, probablemente, la que atañe a las mujeres cuidadoras de los NNAPES, familiares o parejas sentimentales de las personas privadas de la libertad. Como se afirma en este estudio, la población penitenciaria externa está conformada por un ejército de mujeres invisibles que el Estado, a través de sus políticas de drogas, orilla a convertirse en el soporte de la población en prisión, sus hijas e hijos.

Estos son sólo algunos de los hallazgos relevantes de este estudio; cabe explorar otros numerosos campos relacionados con este tema y desarrollar proyectos y propuestas que abarquen los distintos grupos de NNAPES señalados en la introducción: a) NNA que viven afuera de las cárceles y acuden de visita; b) NNA que viven afuera y no asisten a la visita; c) niñas y

niños que viven en prisión (generalmente con sus madres); d) niñas y niños que pasan de vivir en prisión a vivir en el exterior; e) NNAPES institucionalizados; f) NNAPES transnacionales; g) NNA con referentes que gozan de una medida alternativa al encarcelamiento; y h) NNA con referentes adolescentes en el sistema penal.

## 2. Recomendaciones

Las recomendaciones que se presentan a continuación están dirigidas a las instancias nacionales de los países de la región y, cuando así se especifica, a organismos internacionales y sociedad civil –nacional, regional e internacional-. Algunas recomendaciones retoman puntos ya señalados por el Comité de los Derechos del Niño en 2011 o en *Invisibles* en 2013, pero se retoman debido a que no se han cumplido, o bien sirven de piso para otras recomendaciones.

Todas las recomendaciones procuran tener un enfoque niño-céntrico y responsable. Quienes han participado en este estudio se han aproximado desde la escucha y poniendo a NNA en el centro, como sujetos de derechos y de experiencias que deben servir de guía para el desarrollo de políticas públicas integrales que beneficien, ante todo, a la niñez en su sentido amplio, con sus matices y diversidades. Con este mismo espíritu se desarrollan las siguientes propuestas, al igual que los hallazgos, se encuentran divididas por temas).

### 2.1 Políticas integrales dirigidas a la niñez

- 1) involucrar a NNA, incluidos los NNAPES, en todas las instancias de discusión en torno a las políticas públicas, leyes y decisiones que los atañen directa o indirectamente; asimismo, asegurar la participación de NNA en el diseño, implementación y evaluación de las mismas. Esto debe realizarse a través de procesos de escucha genuinos que tomen en cuenta las diferencias de género, edad, madurez y desarrollo entre los NNA y que no se presten a la manipulación ni al uso retórico o denigrante de sus voces;
- 2) trabajar con los tres poderes y con los medios de comunicación para sensibilizar en torno a los impactos de las políticas de drogas y del encarcelamiento en NNA;
- 3) incluir en todos los sistemas de protección la variable “encarcelamiento en el hogar” en sus registros y como una causa de intervención y asegurar que capaciten a su personal sobre las especificidades de la temática;
- 4) asegurar que todo acto y proceso legal, administrativo, judicial y de política pública incorporen en todo momento el Interés Superior del Niño como a) derecho, b) norma de procedimiento y c) principio;
- 5) garantizar que los NNA y sus familias no pierdan el acceso a programas sociales por la condición de reclusión de sus referentes; más bien, en cuanto grupo protegido, garantizar para ellos y sus cuidadoras el acceso a programas de apoyo económico, laboral, educativo y psicológico;
- 6) replantear los marcos en materia de drogas buscando a) la proporcionalidad de las penas; b) la eliminación de penas mínimas; c) las alternativas al encarcelamiento acompañadas de programas de acompañamiento psicosocial, educación, capacitación laboral, empleabilidad y, para quien lo desee, habilidades parentales; y d) la inclusión de factores atenuantes, no solamente agravantes, en la aplicación de las penas, por ejemplo, tomar en cuenta el nivel de liderazgo de la persona inculpada, situaciones de vulnerabilidad económica y si tiene a su cargo personas dependientes;
- 7) garantizar que las hijas e hijos de personas extranjeras que viven en el país de aprehensión de su referente no pierdan o agraven su condición migratoria legal y no sean discriminados por la situación de su referente.

En el ámbito escolar:

- 8) fomentar, en la formación del personal de educación, conocimientos y sensibilización en torno al fenómeno de las drogas y el impacto del encarcelamiento de un familiar en la vida de los NNA;
- 9) contar en los planteles educativos con equipos integrados por psicólogos, trabajadores sociales y enlaces con otras instituciones estatales –formados sobre el tema– que puedan brindar atención a NNA, así como a sus familias;
- 10) generar talleres de sensibilización con padres y miembros de la comunidad, en consonancia con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la comunidad, para reducir el estigma hacia NNA con madres y padres encarcelados por delitos de drogas y sus familias;
- 11) generar espacios de escucha para NNAPES basados en la confianza y el trabajo entre pares.

En la comunidad:

- 12) implementar programas de desarrollo social participativos que incluyan a los NNAPES, con un enfoque de niñez y de género;
- 13) favorecer programas de prevención y reducción de la violencia;
- 14) fortalecer servicios locales de atención a la salud mental a los cuales puedan acceder NNAPES y sus familiares, así como las personas ex privadas de la libertad.

En la sociedad civil:

- 15) en planificación de acciones y programas, como en la implementación de las acciones de incidencia, asegurar la participación activa de representantes de las comunidades afectadas –en este caso, NNAPES y sus familiares–, no como mero testimonio o caso, sino como sujetos activos de conocimiento y elaboración de propuestas;
- 16) difundir el conocimiento sobre NNAPES afectados por las políticas de drogas sin manipulación;
- 17) tejer y fortalecer puentes con otros movimientos cercanos –grupos feministas, de derechos humanos, de defensa de personas privadas de la libertad, entre otros–.

A las organizaciones y organismos que trabajan a nivel internacional e interamericano:

- 18) pese a que las Reglas Nelson Mandela y las Reglas de Bangkok recogen disposiciones relativas a las hijas y los hijos de las personas privadas de la libertad, éstas parten de la perspectiva de la reclusión y de las personas en prisión (si bien se contempla el interés superior del niño). Con base en esto es que se sugiere la elaboración de directrices específicas para el trato de NNA frente al sistema penitenciario, que atienda cuestiones inherentes a niñas y niños que viven en prisión con sus madres o padres y NNA que viven en el exterior (esta recomendación va de la mano con la siguiente);
- 19) revisar los indicadores de éxito en materia de política de drogas y desarrollar nuevas metas e indicadores alienados con los objetivos de la Agenda de Desarrollo Sostenible y las recomendaciones del documento final de UNGASS. Medir, en lugar del número de detenciones, las toneladas de drogas incautadas, etc., los efectos de las políticas de drogas sobre el bienestar de las personas y las comunidades, así como los derechos humanos;
- 20) incorporar en las discusiones y reuniones de los órganos internacionales y regionales de control de drogas los impactos de las políticas de drogas sobre NNAPES, asegurando la visibilización de las hijas y los hijos de mujeres y hombres privados de la libertad.

## 2.2 Generación de información

- 21) generar y difundir información cuantitativa sobre NNA con referentes encarcelados, desagregada por sexo y edad en lo posible, y hacer pública y accesible esta información con los recaudos del caso;
- 22) generar estudios cualitativos que profundicen y ayuden a comprender mejor temas o cuestiones que se desprenden de la temática general, como son: a) NNAPES transnacionales, es decir, NNA cuyos padres o referentes están privados de la libertad en un país distinto al de origen o residencia; b) NNAS con padres, madres u otros referentes adolescentes en conflicto con la ley (privados de la libertad o con medida alternativa); c) NNA con referentes adultos que gozan de una medida alternativa; y d) NNAPES y el proceso de reingreso de los referentes después del encarcelamiento.

## 3. Los NNAPES frente al sistema de justicia

Dados los malos tratos a los cuales están expuestos los NNAPES en todas las fases de contacto con el sistema de justicia, se recomienda:

A los encargados de la política criminal:

- 23) realizar las detenciones en el hogar sólo después de un trabajo de investigación que contemple y tome los recaudos necesarios ante la posible presencia de NNA al momento de la intervención;
- 24) Producir protocolos para los cuerpos encargados de la detención y los allanamientos sobre cómo actuar frente a los NNA de manera de mitigar o no causar traumas;
- 25) en el caso de que se detecte la presencia de NNA, los cuerpos de seguridad deben contar con el apoyo de personal capacitado para ofrecer contención y acompañamiento, por ejemplo, de instituciones de protección de la niñez, derechos humanos, etc.;
- 26) proveer a las personas detenidas el tiempo y los medios para tomar disposiciones acerca de las personas que dependen de ellas, particularmente, NNA; estas disposiciones podrán reevaluarse posteriormente y ser sustituidas por otras; asimismo, tendrán que ser comunicadas a los órganos de protección de la niñez o los que cumplen con esta función;
- 27) informar a los NNA que no están presentes al momento de la detención de manera certera y tempestiva sobre la situación de sus padres, si así lo establece la persona o las personas designadas como sus cuidadoras;
- 28) denunciar, investigar, sancionar y retribuir toda pérdida de rastro, acto de violencia o todo daño sufrido por NNA a causa de la indolencia, las omisiones o las violaciones de agentes estatales.

A nivel judicial:

- 29) en los procesos penales que involucran a sus referentes, asegurar que se recaben elementos para corroborar el impacto de la medida cautelar o de la pena impuesta sobre los NNA afectados y que estos elementos sean tomados en cuenta por los órganos judiciales y formen parte de la argumentación jurídica;
- 30) asegurar que se aplique la sanción o la medida cautelar menos lesiva para las hijas e hijos menores de edad de la persona inculpada, adoptando una metodología de caso por caso y favoreciendo la aplicación de medidas alternativas al encarcelamiento;
- 31) fomentar la repatriación en lugar de la penalización de las llamadas “mulas” del narcotráfico, sobre todo cuando se trata de mujeres embarazadas que viajan con sus

hijas e hijos menores de edad o que son las principales o únicas cuidadoras –económicas, emocionales y afectivas– de NNA en sus países de origen.

A nivel penitenciario:

- 32) en la medida de lo posible, recabar información sobre el número, edad y género de los hijos e hijas de las personas privadas de la libertad;
- 33) además de la mejora de los procesos y lugares de visita, favorecer la comunicación de NNA con sus referentes por distintos medios, incluyendo internet/teleconferencias;
- 34) garantizar que la persona esté recluida en el centro más cercano al domicilio donde residen sus hijas e hijos, de conformidad con los artículos 9 y 3 de la CDN;
- 35) contar con horarios y días de visita flexibles, para reducir los obstáculos que enfrentan los NNA, así como sus personas cuidadoras, para ir de visita;
- 36) contar con espacios de visita adecuados y acondicionados para que NNA puedan realizar actividades lúdicas y educativas, incluso al aire libre, con sus padres y madres y otros pares, en un entorno limpio y seguro;
- 37) asegurar que el personal de seguridad penitenciaria no utilice uniformes ni porte armas de manera visible cuando atiende los espacios de visita en presencia de NNA;
- 38) ofrecer opciones de transporte gratuito y subsidios para sustentar los gastos que implica ir a la visita.

## Bibliografía

- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. (2016). Resolución “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas”. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603304-S.pdf>
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. (2010). Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños. Disponible en: <https://www.unicef.org/spanish/videoaudio/PDFs/100407-UNGA-Res-64-142.es.pdf>
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. (1989). Convención sobre los Derechos del Niño. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/crc\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/crc_SP.pdf)
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. (1988). Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Disponible en: [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf)
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. (1971). Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas. Disponible en: [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1971\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1971_es.pdf)
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. (1966 a). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. (1961). Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. Enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. Disponible en: [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1961\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf)
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible en: [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)
- BARRETT, R. (2017). International Child Rights Mechanisms and the Death Penalty for Drug Offences. *Human Rights Law Review*, no. 17, 205-229
- BARRETT, R. (ed.). (2011). Children of the Drug War. Perspectives of the Impact of Drug Policies on Young People. Disponible en: [https://www.hri.global/files/2011/08/08/Children\\_of\\_the\\_Drug\\_War%5B1%5D.pdf](https://www.hri.global/files/2011/08/08/Children_of_the_Drug_War%5B1%5D.pdf)
- BRAGA, A., y ANGOTTI, B. (2015). Dar à luz na sombra: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício da maternidade por mulheres em situação de prisão. Brasília: Ministerio de Justicia, IPEA
- CASAS, L., OLEA, H., SILVA, F., SOTO, N., y VALENZUELA, R. (2013). Ley 20.000. Tráfico, microtráfico y consumo de drogas: elementos jurídicos y sociológicos para su distinción y defensa. Santiago de Chile: Centro de Documentación Defensoría Penal Pública
- CHAPARRO, S., PÉREZ CORREA, C., y YOUNGERS, C. (2017). Castigos irracionales: leyes de drogas y encarcelamiento en América Latina. Ciudad de México: CEDD.
- COLECTIVO ARTESANA. (2013). Informe de monitoreo de las problemáticas que enfrentan las mujeres privadas de libertad y sus hijas e hijos en Guatemala según las Reglas de Bangkok. Disponible en: <http://relapt.usta.edu.co/images/Colectivo-Artesana-Informe-Monitoreo-segun-Reglas-de-Bangkok.pdf>
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (2017). Medidas para reducir la prisión preventiva. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PrisionPreventiva.pdf>

- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (2017 a). Garantía de derechos. Niñas, niños y adolescentes. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/NNA-GarantiaDerechos.pdf>
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (2015). Informe sobre el 156 Período de Sesiones de la CIDH. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/docs/informe-156.pdf>
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (2015 a). Violencia, niñez y crimen organizado. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violencianinez2016.pdf>
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (2013). Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppi/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE MUJERES. (2014). Mujeres y drogas en las Américas. Un diagnóstico de política en construcción. Disponible en: <http://www.oas.org/en/cim/docs/womendrugamericas-es.pdf>
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO. (2011). Report and Recommendations of the Day of General Discussion “Children of Incarcerated Parents”. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2011/DGD2011ReportAndRecommendations.pdf>
- CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA. (2007). “Case CCT 53/06 [2007] ZACC 18”. Disponible en: <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2007/18.pdf>
- FLEETWOOD, J. (2014). Drug Mules. Women in the International Cocaine Trade. Londres: Palgrave Macmillan UK.
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, y SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (comps.). (2014). Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño. Ciudad de México: UNICEF, DIF Nacional.
- GIACOMELLO, C. (2017). Women and Drug Policies in Latin America: A Critical Review of the United Nations Resolution “Mainstreaming a Gender Perspective in Drug-Related Policies and Programmes”. *The Howard Journal*, vol. 56, no. 3, 288-308.
- GIACOMELLO, C. (2013). Género, drogas y prisión. Experiencias de mujeres privadas de su libertad en México. Ciudad de México: Tirant Lo Blanch.
- GIACOMELLO, C. (2013 a). Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/congress/background-information/NGO/IDPC/IDPC-Briefing-Paper\\_Women-in-Latin-America\\_SPANISH.pdf](https://www.unodc.org/documents/congress/background-information/NGO/IDPC/IDPC-Briefing-Paper_Women-in-Latin-America_SPANISH.pdf)
- GIACOMELLO, C. (2007). Rompiendo la zona del silencio. Testimonios sobre el penal de máxima seguridad del Altiplano, antes La Palma. Bogotá: Ediciones Dipon, Ediciones Gato Azul.
- GURISES UNIDOS, y CHURCH WORLD SERVICE. (2013). Invisibles: ¿hasta cuándo? Una primera aproximación a la vida y derechos de niñas, niños y adolescentes con referentes adultos encarcelados en América Latina y el Caribe. Estudio de caso: Brasil, República Dominicana, Nicaragua y Uruguay. Disponible en: [http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/12/Invisibles\\_hasta\\_cuando.pdf](http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/12/Invisibles_hasta_cuando.pdf)
- HALL, W. (2017). The Future of the International Drug Control System and National Drug Prohibitions. Addiction. Northampton: Society for the Study of Addiction.
- HEYNS, C., MÉNDEZ, J. E., PURAS, D., MEZMUR, B. D. (2016). Joint Open Letter by the UN Working Group on Arbitrary Detention; the Special Rapporteurs on extrajudicial, summary or arbitrary executions; torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; the right of everyone to the highest attainable standard of mental and physical health; and the Committee on the Rights of the Child, on the occasion of the United Nation General Assembly Special Session on Drugs New York, 19-21 April 2016. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19828&LangID=E>

INTERNATIONAL DRUG POLICY CONSORTIUM. (2018). Taking Stock: A Decade of Drug Policy – A Civil Society Shadow Report. Disponible en:  
[http://fileserv.idpc.net/library/Shadow\\_Report\\_FINAL\\_ENGLISH.pdf](http://fileserv.idpc.net/library/Shadow_Report_FINAL_ENGLISH.pdf)

INTERNATIONAL DRUG POLICY CONSORTIUM. (2018 a). Balance de una década de políticas de drogas. Informe sombra de la sociedad civil – Resumen ejecutivo. Disponible en:  
[http://fileserv.idpc.net/library/Executive\\_Summary\\_ES.pdf](http://fileserv.idpc.net/library/Executive_Summary_ES.pdf)

JONES, A. D., y WAINANIA WOŻNA, A. (eds.). (2012). Children of Prisoners. Interventions and Mitigations to Strengthen Mental Health. Disponible en: <http://childrenofprisoners.eu/wp-content/uploads/2013/12/COPINGFinal.pdf>

LAPIDUS, L., NAMITA, L., VERMA, A., SMALL, D., ALLARD, P., y LEVINGSTON, K. (2005). Caught in the Net: The Impact of Drug Policies on Women and Families. Disponible en:  
<https://www.aclu.org/caught-net-impact-drug-policies-women-and-families>

MÉXICO. (2014). Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Disponible en:  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5374143&fecha=04/12/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374143&fecha=04/12/2014)

MINISTERIO PÚBLICO FISCAL. (2017). “Pronunciamiento del fiscal general de Neuquén, Miguel Palazzani”. Disponible en: <https://www.fiscales.gob.ar/fiscalias/dictaminaron-que-prevalece-el-interes-superior-de-una-nina-en-estado-de-vulnerabilidad-frente-a-la-detencion-de-su-mama/>

MURRAY, J., BIJLEVELD, C. C. J. H., FARRINGTON, D. P., y LOEBER, R. (2014). Effect of Parental Incarceration on Children. Cross-National Comparative Studies. Washington: American Psychological Association.

MURRAY, J., FARRINGTON, D. P., y SEKOL, I. (2012). Children’s Antisocial Behavior, Mental Health, Drug Use, and Educational Performance After Parental Incarceration: A Systematic Review and Meta-Analysis. *Psychological Bulletin*, vol. 138, no. 2, 175-210.

MURRAY, J., y FARRINGTON, D. P. (2008). The Effects of Parental Imprisonment on Children. En TONRY, M. (ed.). (2008). *Crime and Justice. A review of research*, vol. 37, 133-206.

NUTT, D., KING, L. A., y PHILLIPS, L. D. (2010). Drug Harms in the UK: A Multicriteria Decision Analysis. *The Lancet*, vol. 376, no. 9752 (noviembre), 1558-1565.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. (2017). Informe mundial sobre las drogas 2017. Disponible en:  
[https://www.unodc.org/wdr2017/field/WDR\\_Booklet1\\_Exsum\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/wdr2017/field/WDR_Booklet1_Exsum_Spanish.pdf)

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. (2015). Diagnóstico de la situación de las mujeres privadas de libertad en Panamá desde un enfoque de género y derechos. Disponible en [https://www.unodc.org/documents/ropan/Diagnostico\\_MPL\\_final.pdf](https://www.unodc.org/documents/ropan/Diagnostico_MPL_final.pdf)

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. (2008). Informe mundial sobre las drogas 2008. Disponible en:  
[https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2008/WDR\\_2008\\_Spanish\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_Spanish_web.pdf)

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos. Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. (2018). “Alcohol”. Disponible en:  
<https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/alcohol>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. (2018 a). “Tabaco”. Disponible en:  
<https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. (2016). La dimensión de salud pública del problema mundial de las drogas. Informe de la Secretaría. Disponible en:

[http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/273325/B140\\_29-sp.pdf?sequence=1&isAllowed=y&ua=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/273325/B140_29-sp.pdf?sequence=1&isAllowed=y&ua=1)

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. (1994). Glosario de términos de alcohol y drogas.

Disponible en:

[http://www.who.int/substance\\_abuse/terminology/lexicon\\_alcohol\\_drugs\\_spanish.pdf](http://www.who.int/substance_abuse/terminology/lexicon_alcohol_drugs_spanish.pdf)

PANAMÁ. (2005). Decreto Ejecutivo No. 393 que Reglamenta el Sistema Penitenciario Panameño.

Disponible en: <https://panama.justia.com/federales/decretos-ejecutivos/393-de-2005-aug-22-2005/gdoc/>

PLATAFORMA NNAPES. (s. f.). “Quiénes somos”. Disponible en: <http://nnapes.org/quienes-somos-plataforma-organizaciones>

REDACCIÓN ARISTEGUI NOTICIAS. (2012). “De la guerra al análisis: el discurso FCH y la legalización de las drogas”. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/2611/mexico/de-la-guerra-al-analisis-el-discurso-fch-y-la-legalizacion-de-las-drogas/>

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA URUGUAY (2010). Derechos humanos en el Uruguay: informe 2010.

Disponible en: <http://relapt.usta.edu.co/images/Derechos-Humanos-en-Uruguay-Informe-2010-SERPAJ.pdf>

SKELTON, A. (2011). “Introductory Statement - Legal Expert”. Disponible en: <http://www.ohchr.org>

TOMKIN, J. (2009). Orphans of Justice. In Search of the Best Interests of the Child When a Parent is Imprisoned: A Legal Analysis. Disponible en:

[http://www.quno.org/sites/default/files/resources/ENGLISH\\_Orphans%20of%20Justice.pdf](http://www.quno.org/sites/default/files/resources/ENGLISH_Orphans%20of%20Justice.pdf)

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. (2017). Primer informe sobre la problemática del consumo de drogas en los países de UNASUR. Disponible en:

[http://www.mora.edu.mx/DPDCIDH/Recursos/La\\_problematika\\_del\\_consumo\\_de\\_drogas\\_en\\_los\\_paises\\_de\\_UNASUR.pdf](http://www.mora.edu.mx/DPDCIDH/Recursos/La_problematika_del_consumo_de_drogas_en_los_paises_de_UNASUR.pdf)

VANDENHOLE, W., DESMET, E., REYNAERT, D., y LEMBRECHTS, S. (eds.). (2015). Routledge International Handbook of Children’s Rights Studies. Londres: Routledge.

VILALTA, C., y FONDEVILA, G. (2012). Perfiles de la población penitenciaria I: frecuencias y descriptivos. Ciudad de México: CIDE.

WALMSLEY, R. (2017). World Female Imprisonment List (fourth edition). Disponible en:

[http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world\\_female\\_prison\\_4th\\_edn\\_v4\\_web.pdf](http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_female_prison_4th_edn_v4_web.pdf)

WALMSLEY, R. (2017 a). World Pre-Trial/Remand Imprisonment List (third edition). Disponible en:

[http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/wp tril\\_3rd\\_edition.pdf](http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/wp tril_3rd_edition.pdf)

WALMSLEY, R. (2016). World Prison Population List (eleventh edition). Disponible en:

[http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world\\_prison\\_population\\_list\\_11th\\_edition\\_0.pdf](http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_prison_population_list_11th_edition_0.pdf)

WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA, INTERNATIONAL DRUG POLICY CONSORTIUM, DEJUSTICIA, y COMISIÓN INTERAMERICANA DE MUJERES. (2016). Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma de políticas en América Latina y el Caribe. Disponible en: [https://www.wola.org/sites/default/files/Guia.FINAL\\_.pdf](https://www.wola.org/sites/default/files/Guia.FINAL_.pdf)

Producido por  
Church World Service



[cwsglobal.org](http://cwsglobal.org)

Con la colaboración de



Church World Service, Gurises Unidos y otras organizaciones involucradas en este proyecto son miembros de



PLATAFORMA REGIONAL POR LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES CON REFERENTES ADULTOS PRIVADOS DE LIBERTAD

[nnapes.org](http://nnapes.org)  
pnnapes  
nnapes

Financiado por  
Open Society Foundations

**Contacto**  
Church World Service · Oficina Regional para América Latina y el Caribe

[cwsilac.org](http://cwsilac.org)  
cwsilac  
cwsilac  
+54 11 2109 5277  
[info@cwsglobal.org](mailto:info@cwsglobal.org)

Todos los informes, videos y documentos relacionados al proyecto se encuentran en

[www.cwsilac.org/nnapes-pdd](http://www.cwsilac.org/nnapes-pdd)

