Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento

Una guía para la reforma de políticas en América Latina y el Caribe

WOLA Advocacy for Human Rights in the Americas

idpc International Drug Policy Consortium

10 años Dejusticia derecho · justicia · sociedad

cim

Organización de los Estados Americanos
Más derechos para más gente

Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento

Una guía para la reforma de políticas en América Latina

Contenido

Resumen ejecutivo 3

PARTE I

Diálogo sobre la situación entre actores sociales interesados 5

- Objetivo y cobertura 5
- Actores sociales destinatarios de la guía 6
- Actores sociales generadores de la guía 6
- Tres documentos de referencia 7
- Una situación grave, que empeora 8

PARTE II

Recomendaciones propuestas por temas 13

I. Políticas de drogas más incluyentes 15

II. Reformas a las políticas de drogas 17

1. Descriminalización del consumo 17
2. Proporcionalidad en las penas 18
3. Indultos, amnistías, conmutación de la pena o reducciones retroactivas de la misma 20
4. Correos humanos y mujeres extranjeras 21
5. Prisión preventiva 22

III. Alternativas al encarcelamiento 24

1. Recomendaciones generales 25
2. Consumo problemático de drogas y comisión de delitos relacionados con el uso 26
3. Microtráfico de drogas o correos humanos 27

IV. Cultivo o procesamiento de drogas 29

V. Programas de inclusión social 31

1. Abordaje holístico 31
2. Enfoque de integración social para mujeres encarceladas por delitos de droga 32

VI. Mujeres embarazadas o con personas dependientes 35

VII. Generación y recopilación de datos 38

1. Transparencia, recopilación y disponibilidad de datos 38
2. Generación de nuevos enfoques para medir el éxito 41

A modo de cierre 42

El Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento 43

Notas 45

Sobre las organizaciones coordinadoras 47

Agradecimientos 48

Resumen ejecutivo

El uso de la cárcel como respuesta frente a las drogas ha afectado desproporcionadamente a las mujeres. En Argentina, Brasil y Costa Rica, más del 60 % de la población carcelaria femenina está privada de libertad por delitos relacionados con drogas. Muchas de ellas tienen poca educación, viven en condiciones de pobreza y son responsables del cuidado de personas dependientes –niños/as, jóvenes, personas de mayor edad o con discapacidad–.

A pesar de que llevan la peor parte de las políticas punitivas, estas mujeres rara vez son una verdadera amenaza para la sociedad; la mayoría son detenidas por realizar tareas de bajo nivel pero de alto riesgo (distribución de drogas a pequeña escala o por transportar drogas), como una manera de enfrentar la pobreza o, a veces, por la coacción de una pareja o familiar. Su encarcelamiento poco o nada contribuye a desmantelar los mercados ilegales de drogas y a mejorar la seguridad pública. Por el contrario, la prisión suele empeorar la situación, dado que reduce la posibilidad de que encuentren un empleo decente y legal cuando recuperan la libertad, lo que perpetúa un círculo vicioso de pobreza, vinculación a mercados de drogas y encarcelamiento.

El encarcelamiento de mujeres madres y cuidadoras en particular, puede tener consecuencias devastadoras para sus familias y comunidades. En ausencia de redes de protección social fuertes, las personas dependientes quedan expuestas a situaciones de abandono y marginalidad. Incluso, el encarcelamiento de las mujeres puede, paradójicamente, aumentar la probabilidad de que las personas a su cargo consuman drogas o se vinculen a las redes ilegales de tráfico. Todo esto incrementa la demanda de protección social por parte de los Estados que, en general, suele ser desatendida.

Es hora de reconocer que las actuales políticas de drogas han dado lugar a una excesiva criminalización y encarcelamiento de mujeres. Por ende, es necesario revisar estas políticas y reducir la población femenina privada de libertad. Las políticas de drogas deben desarrollarse de acuerdo con el principio jurídico fundamental de que la herramienta penal debe ser utilizada solo como recurso de *ultima ratio*. Se necesitan reformas

fundamentales a las leyes de drogas en toda la región para que los delitos de bajo nivel, cometidos por mujeres u hombres, se penalicen con alternativas a la cárcel y para asegurar la proporcionalidad de las penas.

Adicionalmente, se debe dar especial atención al enfoque de género en el desarrollo, la implementación y la evaluación en las reformas de la legislación y las políticas de drogas. Los sistemas de justicia penal deben ser capaces de tomar en consideración circunstancias atenuantes como, por ejemplo, las de aquellas mujeres que tienen personas dependientes a su cargo o la situación de aquellas que están embarazadas. En ningún caso, mujeres acusadas o condenadas por delitos de drogas no violentos deberían ir a la cárcel; para ellas, en cambio, se deben implementar medidas alternativas a la prisión. De hecho, las medidas alternativas al encarcelamiento son respuestas menos costosas y dañinas, y más efectivas para enfrentar los delitos de drogas.

Esta guía es una herramienta para quienes quieren desarrollar e implementar políticas de drogas más humanas y más eficaces.

Esta *Guía para gestoras y gestores de políticas* ofrece una hoja de ruta de reformas en políticas basadas en salud pública, respetuosas de los derechos humanos y con perspectiva de género. Incluye una síntesis de orientaciones generales básicas que son fundamentales para toda la región, y ofrece una gama de recomendaciones categorizadas en siete temas específicos: políticas de drogas más incluyentes, reformas a las políticas de drogas, alternativas al encarcelamiento, cultivo o procesamiento de drogas, programas de inclusión social, mujeres embarazadas o con personas dependientes, y generación y recopilación de datos. Esta guía es una herramienta para quienes quieren desarrollar e implementar políticas de drogas más humanas y más eficaces.

PARTE I
Diálogo sobre la situación entre actores sociales interesados

Objetivo y cobertura

El objetivo principal de esta guía para gestoras y gestores de políticas es reducir la población femenina privada de libertad en la región. Se basa en la premisa de que las actuales políticas de control de drogas han dado lugar a una excesiva criminalización y encarcelamiento de mujeres, y en la necesidad de que las políticas sean reconsideradas desde sus fundamentos.

La guía presenta recomendaciones relativas a las mujeres encarceladas por drogas en América Latina y el Caribe. No abarca la población general de reclusas aunque sí hace referencia a mujeres embarazadas y madres, debido a que la gran mayoría de las detenidas por delitos de drogas son madres solteras; sus recomendaciones no se refieren a mujeres menores de edad, sino a mujeres adultas; no se ocupa de cuestiones relacionadas con las condiciones carcelarias, que son exacerbadas por el hacinamiento y la sobrepoblación carcelaria.[i]

Esta guía parte de reconocer que:

- La mayoría de las mujeres que se encuentran privadas de su libertad han vivido experiencias de discriminación o violencia antes de su encarcelamiento.
- Para entender y encarar la condición de mujer, en cualquiera de los planos de las dinámicas sociales, es necesario considerar a las "personas dependientes", que no son solo sus hijas e hijos, sino también otras personas menores y mayores de la familia y de la comunidad, a las que las mujeres cuidan.

i La situación se agudiza cada vez más por el encarcelamiento de mujeres por delitos de drogas. Extensas recomendaciones sobre este tema se pueden encontrar en las Reglas de Bangkok de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres.

- La cárcel tiene consecuencias devastadoras para las mujeres, sus familias y comunidades, en particular cuando son madres o tienen personas dependientes bajo su cuidado. Estas consecuencias las afectan más allá del periodo de reclusión.
- 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.

Actores sociales destinatarios de la guía

Esta guía busca proporcionar una hoja de ruta para los y las tomadoras de decisión y responsables políticos preocupados por el impacto desproporcionado de las leyes y las políticas de drogas en las mujeres y, por tanto, interesados en la formulación e implementación de políticas que tengan en cuenta las dimensiones de género. Estas recomendaciones no constituyen, sin embargo, un acercamiento de "talla única para todos"; más bien, sirven como un menú de opciones entre las cuales elegir, que deben adaptarse a las realidades particulares de cada país, con el fin de promover políticas de drogas más eficaces y humanas.

Vale la pena destacar que aunque esta guía ha sido escrita desde un enfoque de género, se espera que sea útil en el desarrollo y la implementación de políticas que tengan un impacto positivo en las vidas de todas las personas privadas de libertad por delitos de drogas, sean mujeres u hombres.

Actores sociales generadores de la guía

La guía fue preparada por un grupo de trabajo compuesto por expertas y expertos en las áreas de género, derechos humanos y políticas de drogas, que trabajan en los gobiernos, la academia, o son representantes de la sociedad civil, en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Puerto Rico, México, el Reino Unido y Uruguay. El grupo de trabajo se reunió en dos ocasiones: la primera vez en San José (Costa Rica), en febrero de 2015, al inicio del proceso de formulación de lineamientos de políticas y, por segunda vez, en Bogotá (Colombia), en septiembre del mismo año. En los dos países, representantes del grupo de trabajo visitaron a una cárcel de mujeres y entrevistaron a mujeres recluidas.

Tres documentos de referencia

Las Reglas de Bangkok enfatizan la necesidad de asegurar el respeto a la dignidad de las mujeres privadas de libertad y de evitar cualquier fuente de violencia física y sexual. La cuestión de la discriminación contra la mujer es tratada en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida como la Convención de Belém do Pará) es un instrumento regional que define la violencia contra las mujeres, establece que estas tienen el derecho a vivir una vida libre de violencia y que la violencia contra las mujeres constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La guía considera estos tres documentos oficiales, reconocidos internacionalmente, como un punto de referencia, dado que son herramientas clave que ofrecen directrices sobre cómo poner fin a la violencia y la discriminación contra las mujeres.

Dónde consultar

Las Reglas de Bangkok:
http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer:
http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm

Convención de Belém do Pará:
http://oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html

Una situación grave, que empeora

Las mujeres de las Américas están siendo encarceladas por delitos relacionados con drogas a un ritmo alarmante y el crecimiento del encarcelamiento supera, junto a Asia, al de cualquier otra región del mundo.[1] Si bien es cierto que el número de hombres privados de la libertad es mayor, los niveles de encarcelamiento de mujeres están creciendo a una tasa más rápida. Según el Institute for Criminal Policy Research, la población carcelaria femenina total en América Latina ha aumentado en 51,6 % entre el 2000 y el 2015, en comparación con un 20 % para el caso de los hombres. En Argentina, Brasil, Costa Rica y Perú, más del 60 % de la población carcelaria femenina está privada de libertad por delitos relacionados con drogas.[2] Como muestra el siguiente cuadro, la población de mujeres encarceladas por delitos de drogas aumentó 271 % en Argentina entre 1989 y 2008, y 290 % en Brasil entre 2005 y 2013. Las fuerzas impulsoras que están detrás de las tasas exorbitantes de encarcelamiento son la expedición de leyes de drogas extremadamente punitivas y la imposición de penas desproporcionadas.

Tanto los delitos que cometen las mujeres para obtener drogas para el consumo, como su involucramiento en delitos relacionados con la producción, la distribución, el suministro y la venta de drogas, tienen que ver, a menudo, con la exclusión social, la pobreza y la violencia de género. La mayoría tiene poca o nula educación, vive en condiciones de pobreza y es responsable del cuidado de dependientes, sean ellos niños/as, jóvenes, personas de mayor edad o personas con discapacidad.[3] Por ejemplo, en el caso de Colombia, el 76 % de las internas ni siquiera ha podido concluir su educación secundaria.[4]

Además, las mujeres encarceladas por delitos de drogas en América Latina son, en su gran mayoría, madres solteras. En Costa Rica, por ejemplo, en 2012, más del 95 % de las mujeres en prisión por introducir drogas en centros penales, no solamente eran madres solteras, sino también las únicas que respondían por sus hijas e hijos.[5] No sorprende, entonces, que muchas se involucren en el negocio de las drogas como una manera de mantener a sus hijos, y que mientras estén encarceladas sufran por no estar respondiendo al lado de sus hijos e hijas, y estos últimos por estar separados de sus madres.[6]

Las explicaciones de las mujeres que ingresan a la cárcel por delitos de drogas son muy diversas, y es recomendable tomar en serio y explorar más lo que ellas dicen. Aunque hay mujeres que reportan haberse involucrado por su propia voluntad y eran conscientes de los riesgos asociados con el negocio, aparece con frecuencia la coacción de la pareja o de un familiar, lo que se facilita por la construcción de vínculos sentimentales bajo estereotipos de género y de relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres. Hay mujeres encarceladas que manifiestan haber sido engañadas y no tener conocimiento de lo que estaban haciendo, en tanto que otras señalan no haber sido conscientes de todos los riesgos que estaban tomando, y hay las que simplemente afirman haberle creído a su pareja cuando les decía: "todo va a estar bien".[7]

País	Número de mujeres encarceladas por delitos de drogas	Porcentaje de mujeres encarceladas por delitos de drogas
Argentina	**790**	**65 %**
	Datos de las cárceles federales, 2013	Diciembre de 2012
Brasil	**16.489**	**60,63 %**
	Junio de 2013	Junio de 2013
Colombia	**3.830**	**45 %**
	2014	2014
Costa Rica	**944**	**75,46 %**
	Diciembre de 2011	Diciembre de 2011
Chile	**1.889**	**57,2 %**
	Con base en la población atendida en abril de 2015	Con base en la población atendida en abril de 2015
Ecuador	**709**	**43 %**
	2015	2015
México	**Federales 528** **Locales 1.547**	**44,8 %** **14,2 %**
	2014/2013	agosto 2014/mayo 2013
Perú	**2.679**	**60,6 %**
	2014	2014
Uruguay	**126**	**29,5 %**
	2014	2014

Fuentes:

Argentina: Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP).

Brasil: Departamento Penitenciario Nacional (DEPEN).

Colombia: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

Costa Rica: Observatorio de la Violencia de Justicia y Paz.

Chile: Informe de Corporación Humanas Chile.

Ecuador: Ministerio de Justicia del Ecuador.

México: Secretaría de Gobernación y Consejo Nacional de Población, Proyecciones de la población.

Perú: Instituto Nacional Penitenciario.

Uruguay: Observatorio Uruguayo de Drogas.

Datos compilados por el Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD).

> La mayoría de las mujeres involucradas en el negocio de las drogas en la región lo están en el más bajo nivel de la cadena del crimen organizado.

Las mujeres encarceladas por delitos de drogas rara vez son una verdadera amenaza para la sociedad; la mayoría son detenidas por realizar tareas de bajo nivel pero de alto riesgo. Y sin embargo, están recluidas con sentencias excesivamente largas, cuando no en prisión preventiva.[8] Una vez terminan su condena y son puestas en libertad, sus antecedentes penales perjudican la posibilidad de encontrar un empleo decente y legal, lo cual perpetúa el círculo vicioso de exclusión social y encarcelamiento.

Las mujeres acusadas de delitos de drogas a menudo crecen en entornos propicios para el involucramiento en actividades ilícitas, y no cuentan con los medios o el capital social para generar alternativas. En numerosos casos han sido, en algún momento de su vida y de manera reiterada, víctimas de violencia, abuso sexual, explotación sexual comercial, etc., sin que hayan recibido una atención oportuna por parte del Estado. Una vez encarceladas, los patrones de violencia se extienden también a la prisión.

Entre las mujeres, algunos grupos son aún más propensos a ser objeto de discriminación en la aplicación de las leyes de drogas: indígenas, afrodescendientes y personas de orientación sexual, identidad o expresión de género diversas, entre otros. Estudios demuestran que en algunos países, como Canadá y Estados Unidos, las mujeres pertenecientes a pueblos indígenas y minorías étnicas tienen más probabilidades de ser detenidas, procesadas y condenadas. Por ejemplo, en Estados Unidos, las mujeres afroamericanas tienen siete veces más probabilidades de ser encarceladas que las mujeres blancas.[9] En Brasil, cerca de 55 % de las mujeres encarceladas son afrodescendientes.[10] El impacto negativo de las leyes de drogas en las mujeres indígenas y campesinas –que dependen económicamente de la producción de cultivos de marihuana, coca y amapola– también debe tenerse en cuenta. La eliminación de su principal fuente de ingresos en efectivo, a través de campañas de erradicación forzada, o su encarcelamiento, las empuja más hacia la pobreza, conduce al desplazamiento interno y desencadena una serie de violaciones de los derechos humanos en contra de ellas, reforzando su situación previa de vulnerabilidad y discriminación.[11]

Según los estudios disponibles, la mayoría de las mujeres involucradas en el negocio de las drogas en la región lo están en el más bajo nivel de la cadena del crimen organizado, sea como pequeñas vendedoras, "correos humanos" de drogas o transportadoras de drogas.[12] Ellas son fácilmente reemplazadas, es decir, su detención no tiene ningún impacto en la disminución del tráfico de drogas, o en la inseguridad ciudadana, la violencia o la corrupción que el negocio ilegal genera; son actores menores del tráfico.

América Latina ha sido particularmente afectada por las consecuencias de un enfoque punitivo y represivo. Los datos disponibles muestran el fracaso de tal política. Las políticas actuales no han logrado reducir el tamaño del mercado de drogas, pero las violaciones de los derechos humanos se han multiplicado.[13] Se han exacerbado la violencia, y los problemas de salud y de exclusión social, ha aumentado el uso problemático de drogas, se ha ido expandiendo el alcance y el poder de organizaciones del crimen organizado, y las instituciones estatales enfrentan una grave crisis, en particular los sistemas de justicia penal.[14]

PARTE II
Recomendaciones propuestas por temas

Es urgente revisar las políticas punitivas de manera que los delitos de bajo nivel o no violentos, cometidos por mujeres u hombres, no se penalicen con cárcel. Es necesaria la proporcionalidad de la pena. Los sistemas de justicia penal deben tener en cuenta atenuantes como, por ejemplo, mujeres que cuidan hijas e hijos menores de edad, personas mayores de la familia o la comunidad y mujeres embarazadas. A la par, es necesario implementar medidas alternativas a la prisión, que ya sabemos que son respuestas menos costosas y dañinas, y más efectivas para enfrentar los delitos de drogas.[15]

El objetivo principal de esta guía –reducir la población femenina privada de libertad en la región–, se basa en que las actuales políticas de control de drogas han dado lugar a una excesiva criminalización y encarcelamiento de mujeres; en los enormes costos humanos de distinta índole causados por las políticas punitivas y su impacto desproporcionado en las mujeres y sus familias; y en la necesidad de que las políticas sean reconsideradas desde sus fundamentos. Ante esta situación, es impostergable la tarea de desarrollar nuevas políticas, intervenciones y programas.

Esta parte de la guía pone a disposición de las gestoras y los gestores de políticas sobre la adopción, revisión y aplicación de reformas relacionadas con el encarcelamiento de mujeres por delitos de drogas, dos tipos de recursos.

Primero, una síntesis de orientaciones generales básicas sobre el espíritu de estas reformas, que son fundamentales para toda la región y se constituyen en "Ejes transversales para las políticas y la acción" (ver recuadro); y segundo, una gama de recomendaciones categorizadas en siete temas específicos:

- Políticas de drogas más incluyentes.
- Reformas a las políticas de drogas.
- Alternativas al encarcelamiento.
- Cultivo o procesamiento de drogas.
- Programas de inclusión social.
- Mujeres embarazadas o con personas dependientes.
- Generación y recopilación de datos.

Ejes transversales para las políticas y la acción

Hay condiciones que no pueden dejar de considerarse en ninguna de las decisiones o acciones que se refieren a los delitos relacionados con drogas, y su aplicación en el caso de las mujeres. Por eso se dice que son "transversales". Y son "ejes" porque en torno a ellas se desarrollan todas las políticas. Para las gestoras y los gestores son referencias de cabecera.

Sabemos que las políticas de drogas deben ser integrales, tener perspectiva de género y basarse en un enfoque de salud pública, reducción de daños, con estricto apego a las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos e inclusión social. Asimismo, han de fundamentarse en la evidencia científica. De lo anterior derivamos las implicaciones siguientes:

- Para las políticas de drogas es fundamental el principio jurídico de que *la herramienta penal debe ser utilizada solo como un recurso de* ultima ratio.
- Es imperativo atender *el enfoque de transversalización de género* en el desarrollo, la implementación y la evaluación en las reformas de la legislación y las políticas de drogas. El derecho penal se construye desde una mirada androcéntrica y el sistema penitenciario ha sido pensado por y para hombres, por lo que se hace necesaria una revisión con perspectiva de género de los delitos, las penas y las formas como las personas que transgreden las normas pueden retribuir a la sociedad.
- En aras de minimizar sus efectos colaterales, *las políticas de drogas deben reconocer el impacto diferencial e incremental de su aplicación sobre las mujeres y sus familias.*
- Las leyes y las políticas de drogas han de *tomar en cuenta las condiciones de mayor vulnerabilidad* de las mujeres indígenas, afrodescendientes, de la diversidad sexual,* y embarazadas y madres con hijos/as lactantes, así como en situación de pobreza, desprotección y exclusión social.
- Las mujeres –especialmente aquellas encarceladas y exencarceladas– deberían tener *un papel fundamental en la formulación, implementación y evaluación de las políticas de drogas.*
- *El enfoque de salud pública* que debe guiar las políticas de drogas garantiza que prevalezcan las respuestas de inclusión social y de protección de la salud sobre las de carácter punitivo.
- Las políticas de drogas deben tener un *enfoque en el desarrollo humano.* Han de implementarse programas de desarrollo económico en áreas rurales donde prevalecen los cultivos dirigidos a mercados ilegales y en áreas urbanas marginadas donde existen mercados de drogas. Estos programas deben planearse y llevarse a cabo en colaboración con las comunidades más afectadas y siempre con un enfoque de género, derechos humanos e inclusión social.

* La diversidad sexual se refiere a personas de orientación sexual, identidad o expresión de género diversas.

I. Políticas de drogas más incluyentes

Por todas las consecuencias que afectan especialmente a las mujeres, es importante incentivar y garantizar la participación de ellas en el debate sobre la elaboración y la reforma de las políticas de drogas actuales. Las mujeres enfrentan vulneraciones a sus derechos en sociedades patriarcales, sin igualdad efectiva de género, en las cuales sus derechos no son garantizados ampliamente. La construcción de una política de drogas más humana, incluyente, sensible y garante de derechos humanos necesita de mayor participación de las mujeres como actoras claves, y no solo como víctimas de la política.

Las voces directas de las mujeres que están o han sido encarceladas, y las de sus familiares y parejas, deben ser escuchadas. Si se dan las condiciones apropiadas, ellas pueden influir muy positivamente en la reforma de la justicia penal. En esa dirección, no podemos dejar de hacer hincapié en la importancia de la inclusión específica de grupos que también han sido excluidos del debate, pero que a menudo llevan la peor parte de las injustas políticas de drogas: personas afrodescendientes, poblaciones indígenas, personas de la diversidad sexual, mujeres extranjeras encarceladas por delitos de drogas, y otros grupos afectados, marginados y subrepresentados en este debate.

Los programas de control de drogas, en general, presentan entre sus características falta de transparencia y de supervisión efectiva, con poca o nula evaluación o debate desde la opinión pública e incluso al interior de los parlamentos. Por otra parte, la policía y las fuerzas militares juegan un papel preponderante en ellos, asegurando que la perspectiva de la seguridad nacional prevalezca por encima de otras, como las de salud pública y de derechos humanos. Sin embargo, dado que la gran mayoría de las personas encarceladas por delitos de drogas viene de los sectores más pobres de la sociedad, donde precisamente la inseguridad generada por la violencia asociada al tráfico de drogas se concentra, entonces, en últimas, tratar el tema de las drogas de una manera comprensiva y eficaz es –o debe ser– tratar el tema de la pobreza y la desigualdad en nuestras sociedades. Desde ahí, las recomendaciones apuntan a:

- Incentivar y garantizar la participación de las mujeres en los debates y en la formulación de políticas de drogas, especialmente aquellas que han sido afectadas por las actuales políticas. Entre ellas mujeres usuarias de drogas, mujeres encarceladas o exencarceladas, madres, esposas o compañeras de los encarcelados y miembros de comunidades afectadas.
- Solicitar a las entidades del Estado responsables de la inclusión social, el desarrollo humano y los derechos humanos, y a las organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional y regional, que participen en la reformulación, implementación y monitoreo de políticas de drogas con enfoque de género.
- Pedir a organismos como la Defensoría del Pueblo e instituciones nacionales de derechos humanos, otros mecanismos para promover la protección de los derechos humanos, y a comisiones de mujeres, que revisen y hagan recomendaciones sobre las leyes de drogas y su aplicación en el caso de las mujeres.
- Implementar estrategias de sensibilización de la comunidad sobre la necesidad de impulsar reformas de políticas de drogas con perspectiva de género.
- Reconocer que las personas de ciertos sectores de la población –afrodescendientes, pueblos indígenas, grupos étnicos y personas de la diversidad sexual– se ven desproporcionadamente afectadas por las actuales políticas de drogas, y asegurar que representantes de estos grupos participen en el debate y el desarrollo de estas políticas.
- Promover paridad de género en los foros u otros debates y reuniones sobre políticas de drogas financiados por gobiernos locales o nacionales e instancias internacionales.

II. Reformas a las políticas de drogas

Nos enfocamos en cinco aspectos, bajo este tema: descriminalización del consumo; proporcionalidad en las penas; indultos, amnistías, conmutación de la pena o reducciones retroactivas de la misma; correos humanos y mujeres extranjeras; y prisión preventiva.

1. Descriminalización del consumo

A pesar del debate regional sobre la necesidad de tratar el tema del consumo de drogas como un asunto de salud pública –y no criminal– persiste la criminalización hacia las y los consumidores de drogas. Un estudio del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD) muestra que aun en países donde el porte para el consumo no es delito, quienes consumen pueden ser objeto de requisas policiales "desmedidas" y privados de libertad. Además, la estigmatización de las personas que consumen drogas resulta en una violación constante de sus derechos fundamentales.[16] Las mujeres sufren aún más estigmatización por usar drogas, dado que la sociedad las condena por subvertir los roles tradicionales de género y desatender sus labores de cuidado y responsabilidades domésticas. Por estas razones se recomienda:

- Descriminalizar el uso, el porte y el cultivo de drogas para consumo personal; el derecho penal no debería ser usado en estos casos.
- Poner más recursos del Estado en servicios de salud, incluyendo programas de tratamiento a la dependencia de drogas y servicios de reducción de daños, basados

en evidencia científica y con enfoque de género. A la vez, es importante distinguir entre consumo recreativo u ocasional, y consumo problemático; el primero –que corresponde a la gran mayoría de los y las usuarias de drogas– no justifica ninguna intervención del Estado. Sin embargo, en todos los casos, existe una responsabilidad estatal de brindar y garantizar acceso a los servicios de salud, aun cuando el uso de drogas sea ocasional, si la persona lo requiere y lo solicita de manera voluntaria.

- Con respecto a cuándo considerar a alguien como infractor/a, el CEDD recomienda el uso de umbrales que fijan cantidades mínimas por debajo de las cuales nunca se puede asumir a una persona como comerciante, y sobre las cuales tampoco ha de concluirse que las personas pueden ser sancionadas por distribución y tráfico, puesto que es al Estado al que corresponde probar si tenían la intención de vender o distribuir. Y aclara que: "Los umbrales, además, deben estar fijados en atención a prácticas de los consumidores y no arbitrariamente, asegurando siempre la protección de los consumidores".[17] Además, estos umbrales tienen que ser usados dentro de un sistema de interpretación judicial que tome en cuenta todas las circunstancias del delito (en caso de serlo) y de su autor/a.[18]

Experiencia de referencia. Un ejemplo exitoso de tratar el consumo de drogas como un tema de salud pública es Portugal, que en el año 2000 descriminalizó el consumo de todas las drogas y desarrolló un sólido abanico de servicios de salud, de reducción de daños y de servicios sociales, con muy buenos resultados. El consumo de drogas no ha aumentado como algunos temían, y se han documentado mejoras sustantivas en la salud de las y los usuarios de drogas, mayor acceso a programas de tratamiento basados en evidencia y una disminución significativa de muertes por sobredosis.

2. Proporcionalidad en las penas

En toda la región, quienes cometen delitos de drogas enfrentan sentencias excepcionalmente duras, incluyendo aquellas mujeres que cometen delitos no violentos y de bajo nivel. Esto se facilita porque las leyes de algunos países no distinguen entre los diversos niveles de participación en el tráfico de drogas, sino que todas las conductas están sujetas a las mismas penas altas. En muchos países, las penas de delitos de drogas son desproporcionadas con respecto a otros delitos, y llegan a ser incluso más altas que las penas para los delitos de violación y homicidio/femicidio. En el caso del juzgamiento de delitos de drogas –en comparación con otros delitos–, el castigo tiende a ser rápido con aún menos posibilidades de una defensa adecuada.[19]

Por esas circunstancias, es necesario actuar con el propósito de garantizar que la privación de libertad sea efectivamente un recurso de *ultima ratio* y que las penas sean

proporcionales al tipo de delitos, al daño que efectivamente cometió la infractora, al rol que ocupó en la cadena ilegal y a su verdadero grado de peligrosidad para la comunidad, tomando en cuenta una serie de factores atenuantes. Las recomendaciones que siguen van en esa dirección:

- Asegurar la proporcionalidad de las penas, distinguiendo en las leyes entre: i) delitos de drogas de menor, media y alta escala; ii) el nivel de liderazgo en las redes criminales; y iii) delitos violentos y no violentos.
- Eliminar las penas mínimas obligatorias.
- Asegurar que las y los operadores de justicia y sistema penitenciario de los respectivos países incorporen la perspectiva de género en la gestión de casos en que las mujeres sean investigadas, juzgadas y sujetas a ejecución de penas y, a la vez, asegurar que cuenten con marcos legales que permitan reducir las penas y promover alternativas al encarcelamiento. Para ello han de considerar factores tales como: las condiciones de pobreza y exclusión social, la maternidad y el rol de cuidado de otras personas dependientes, la jefatura de hogar, el analfabetismo, el nivel de educación, la escasa formación laboral, la inmigración, la violencia de género o las enfermedades físicas o mentales que han incidido en la comisión de los hechos delictivos.
- Contemplar en la adopción de nuevas leyes de drogas consideraciones sobre el impacto racial,[ii] como ocurre actualmente en varios estados de Estados Unidos. Tales consideraciones son una herramienta importante para tener en cuenta por las y los legisladores, en el momento de evaluar el posible impacto desproporcionado de la legislación propuesta sobre grupos étnicos. Las y los tomadores de decisión deben modificar las propuestas de legislación que puedan exacerbar las desigualdades raciales existentes.
- Fortalecer sistemas de defensoría pública mediante la definición de unidades especializadas en la defensa de delitos de drogas, y de estándares y estrategias especiales para las mujeres procesadas por estos delitos. Asegurar que esos sistemas sean eficientes, empoderen la defensa material de la mujer usuaria e incorporen –en la gestión de casos de mujeres en conflicto con la ley penal– la visibilización de los factores señalados anteriormente, a fin de que puedan ser utilizados para reducir las penas y promover medidas alternativas a la prisión, y durante la ejecución de las sentencias privativas de libertad.

ii Conocidas como "Racial impact statements" en inglés.

Experiencia de referencia. En agosto de 2014, Ecuador implementó un Código Orgánico Integral Penal que redujo notablemente las sentencias para infracciones de poca monta relacionadas con drogas. Dado que el nuevo código pudo ser aplicado retroactivamente, en el primer año de su implementación más de 2.700 personas fueron liberadas de las cárceles ecuatorianas. Además, muchas otras personas recibieron sentencias menos severas. En el caso de las mujeres, el porcentaje de ellas en prisión por delitos de drogas bajó de 80 a 43 %. Eso fue un claro ejemplo de cómo una reforma legislativa podría tener un impacto positivo. Sin embargo, ocurrió que en octubre de 2015, la Asamblea Nacional, sin una justificación sólida de política criminal, incrementó las penas otra vez, por lo que es probable que la tasa de mujeres encarceladas por delitos de drogas aumente nuevamente.[20]

Experiencia de referencia. Un buen ejemplo de legislación que incorpora una perspectiva de género y medidas proporcionales en la persecución penal de delitos relacionados con drogas es el caso de Costa Rica, que en julio de 2013 promulgó la Ley 9161 que incorporó la perspectiva de género en la modificación del artículo 77 de la Ley 8204, para reducir las penas por introducir drogas en centros penitenciarios. Gracias a la reforma, más de 150 mujeres que habían sido sentenciadas con la ley anterior salieron de prisión. Asimismo, en la actualidad, las mujeres que por primera vez cometen el delito de internación de drogas en recintos penales, y tienen alguna de las condiciones de vulnerabilidad que la ley señala, pueden acogerse a soluciones alternativas al proceso penal, posibilitando así la implementación de planes reparadores orientados a su inserción social y a prevenir la reincidencia.

3. Indultos, amnistías, conmutación de la pena o reducciones retroactivas de la misma

Los indultos y las amnistías son medidas que pueden abarcar diversos grupos de la población penitenciaria. Pero estas medidas coyunturales, si no están acompañadas o seguidas por reformas de amplio aliento y largo alcance en las leyes de drogas, no lograrán la reducción sostenida del número de personas privadas de la libertad. La aplicación retroactiva de penas menos severas impulsa el respeto de los derechos humanos y la armonización en la aplicación de la norma y, a la vez, tiene impactos benéficos para el sistema penitenciario y penal. Sin embargo, ocurre que los delitos de drogas a menudo son caracterizados como "delitos graves" en varios países de la región, lo que lleva a la prisión preventiva oficiosa sin que los infractores de la ley puedan beneficiarse de alternativas al encarcelamiento. Se recomienda, entonces:

- Aplicar indultos o amnistías –o el equivalente de acuerdo con el sistema penal correspondiente– a favor de mujeres embarazadas, lactantes o responsables de niños y niñas y otros dependientes.

- Reforzar la aplicación del principio de la ley más favorable. En otras palabras, cuando sea posible aplicar leyes menos o más restrictivas, el juez debería decidirse por la más benigna.
- No tomar en cuenta los antecedentes penales como excluyentes para designar a las y los beneficiarios de estas medidas.
- No excluir a las personas condenadas por delitos de drogas de la posibilidad de beneficiarse de indultos, amnistías, conmutación de la pena o reducciones retroactivas de la misma.

Experiencia de referencia. En 2008, Ecuador otorgó el indulto a personas acusadas de delitos de drogas. Estas representaban un 40 % de la población carcelaria general, y un 75 % en el caso de mujeres. Los requisitos para recibir el perdón fueron: no tener antecedentes penales, haber sido acusado de un delito que involucrara menos de dos kilos de droga y haber completado un año o el 10 % de la sentencia. El indulto benefició a más de 2.000 personas. Sin embargo, el hacinamiento carcelario continuó incrementándose hasta la implementación del nuevo Código Orgánico Integral Penal en 2014.[iii]

4. Correos humanos y mujeres extranjeras

El común denominador en las mujeres vinculadas a infracciones relacionadas con droga que realizan tareas de "correos humanos" o "mulas",[iv] especialmente de cocaína, es que no han estado antes en prisión y muchas son extranjeras. La mayor parte de las "mulas" son detenidas con cantidades de 1 a 2 kilos, ocultados en su equipaje o con frecuencia en sus propios cuerpos, por la ingesta de cápsulas llenas de droga o la introducción de "huevos" rellenos de droga en la vagina. Si las cápsulas se rompen, la persona puede morir de una sobredosis. Estas mujeres son utilizadas por el crimen organizado que es el que verdaderamente se lucra de las actividades ilícitas. Algunas de estas mujeres son mantenidas dentro de la red del tráfico porque sus familias quedan bajo la vigilancia de la organización y ellas mismas son amenazadas de muerte si llegan a hablar en caso de detención, intentan retractarse o no entregan la mercancía en el destino indicado.[21]

Según un estudio de 2011, en Argentina nueve de cada diez extranjeras encarceladas por delitos de drogas a nivel federal lo fueron por ser correos humanos, y 96 %

iii Como se ha anotado, dados los recientes cambios en la Asamblea Nacional Ecuatoriana en la que de nuevo se subieron las sentencias, es probable que el problema de hacinamiento se repita.

iv El término "mula" puede tener connotaciones peyorativas. Como es el caso con la referencia a "mulas", el término "correos humanos" implica que las personas llevan drogas para otra persona o para una red criminal.

fueron primo-delincuentes.[22] Además de las características comunes a todas las mujeres en situación de prisión, en el caso de las extranjeras, por no residir en el país donde son detenidas, resaltan las situaciones de interrupción de los vínculos familiares, sociales e institucionales, y también las dificultades para afrontar los procesos ante el sistema de justicia criminal. Estas situaciones llevan, en los casos de correos humanos, a hacer las siguientes recomendaciones:

- Para el caso de internas extranjeras, si ellas dan su consentimiento, facilitar que cumplan la sentencia en su país (mediante la transferencia internacional de personas detenidas por medio de cooperación bilateral). Incluso, se podrían adoptar políticas que sustituyan el procedimiento penal, como el decomiso de la droga y la repatriación al momento del arresto.
- Garantizar el acceso a los beneficios en la ejecución de la sentencia, y al derecho a la no discriminación por su nacionalidad, para obtener los beneficios penitenciarios como progresión de la sentencia, salidas temporales y libertad condicional.
- Desarrollar redes de apoyo social y económico para correos humanos de mujeres extranjeras, y asegurar que tengan acceso a traductores en el proceso legal.
- Activar indagaciones tendientes a establecer los casos en que las mujeres han sido forzadas a portar la droga, y activar mecanismos que garanticen la seguridad de la familia de las mujeres que han sido convertidas en correos humanos.

Experiencias de referencia. Hay varios ejemplos de políticas alternativas frente a las mujeres extranjeras que terminan cumpliendo el rol de correos humanos. En España, para penas de menos de seis años, la sentencia puede ser sustituida por su expulsión del territorio español. En Argentina, la ley permite la expulsión de las extranjeras no residentes al cumplir la mitad de la condena.

5. Prisión preventiva

El uso excesivo de la prisión preventiva es uno de los factores principales del hacinamiento en las cárceles de la región. En muchos países de América Latina, la prisión preventiva es obligatoria para cualquier delito de drogas, no importa si es de alta o baja escala, ni si el delito fue violento o no. Por tanto, muchas personas pasan un tiempo desproporcionado en prisión antes de tener un juicio y recibir sentencia. Para resolver las situaciones causadas por la prisión preventiva, se recomienda entonces:

- Eliminar en las legislaciones nacionales la obligación de la prisión preventiva para delitos relacionados con drogas, por cuanto su establecimiento vulnera los principios de la privación de libertad como medida de *ultima ratio*, constituye una vulneración al principio de presunción de inocencia y es una medida desproporcionada.
- Exigir a fiscales y al Ministerio Público que para solicitar la prisión preventiva se deba acreditar ante el tribunal competente que la prisión es una medida de *ultima ratio*.
- No usar la prisión preventiva para mujeres embarazadas o con personas dependientes (hijos, adultos mayores y personas con discapacidad). En estos casos, su aplicación ha de circunscribirse a la privación de libertad en su domicilio o a libertad vigilada, de manera que no se vulneren los derechos fundamentales de la infractora y de su entorno familiar. Se debe atender especialmente a la situación de mujeres jefas de hogar que son el único sustento económico de sus familiares, de manera que la sanción sea compatible con la realización de un trabajo remunerado.
- En relación con la aplicación de fianzas y cualquier otro tipo de sanción pecuniaria que represente una alternativa a la prisión preventiva, los Estados han de incorporar un rango de alternativas diferentes al pago de una suma de dinero. De esta forma, garantizan los principios de igualdad y de no discriminación, y así evitan que la cárcel sea una sanción a la situación de pobreza.

Experiencias de referencia. Países como Brasil, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela, establecen dentro de sus legislaciones nacionales restricciones para la aplicación de prisión preventiva en los casos de mujeres embarazadas (con distinta reglamentación respecto a los meses de embarazo) y de mujeres con hijos/as lactantes, las cuales deberán cumplir las medidas preventivas en sus domicilios.

Experiencia de referencia. En julio de 2015, oficiales de la ciudad de Nueva York anunciaron un plan que entrará en vigor en 2016, que autorizará que los jueces sustituyan la fianza en efectivo para delitos de bajo nivel, con opciones tales como firmas diarias, tratamiento farmacológico e incluso envío de mensajes de texto. El plan tiene por objeto eliminar la prisión preventiva, permitir a las personas que no pueden pagar la fianza seguir trabajando y viviendo con sus familias, y reducir el número de presos en el complejo carcelario de Rikers Island, conocido por su situación de sobrecargo y hacinamiento.

III. Alternativas al encarcelamiento

Existe una variedad de alternativas al encarcelamiento, ya implementadas dentro y fuera de la región, que incluyen:

- La descriminalización o eliminación de una conducta o actividad de la esfera del derecho penal, pese a que puede continuar –o no– siendo prohibida y sancionada por otros medios; y la despenalización, eliminación o modificación de la pena privativa de la libertad, pese a que la conducta siga siendo un delito.
- La desjudicialización, que consiste en la salida del caso del sistema penal antes de la imposición de la pena, o en los programas de desvío a otra clase de instancias antes de que el caso entre al sistema judicial.
- El desencarcelamiento, que opera cuando ya ha sido impuesta la condena y se orienta a la eliminación, la reducción o la sustitución de la pena en prisión y puede tomar la forma de perdones específicos, indultos, derivación a tratamiento o reducción de penas.

La selección, entre estas posibilidades, debería guiarse por criterios de proporcionalidad acordes al caso; de economía en el uso de los recursos, lo cual puede implicar una preferencia por medidas preprocesales antes que por las que se aplican durante el proceso penal o con posterioridad a la condena; y de coherencia con la política criminal de cada país, bajo el principio de racionalización en el uso del derecho penal y la pena privativa de libertad –teniendo en cuenta el principio clave según el cual el encarcelamiento debería ser utilizado únicamente como *ultima ratio*–.

Adicionalmente, en el caso de las mujeres y a partir de argumentos que aparecen en diferentes partes de esta guía, los siguientes criterios han de tenerse en cuenta: vulnerabilidad socioeconómica, responsabilidad en el cuidado de dependientes, participación en los eslabones más débiles de las organizaciones de tráfico, ausencia de circunstancias agravantes como la violencia en la comisión del delito, situación de dependencia frente a sustancias, afectación a derechos de terceros a cargo, cantidades de droga involucradas, vulnerabilidades adicionales por razones etarias, étnicas o de procedencia, entre otras.

1. Recomendaciones generales

- Las alternativas al encarcelamiento deben tener como objetivo lograr respuestas más humanas y efectivas a los delitos de drogas, que reduzcan los impactos y las consecuencias negativas de la privación de la libertad, así como racionalizar el uso del derecho penal, haciéndolo más garantista y compatible con la idea del castigo penal como *ultima ratio*. Es necesario minimizar el uso de la herramienta penal y de la cárcel, centrándose en reforzar la elegibilidad de las mujeres para penas alternativas que eviten los impactos que genera el encarcelamiento femenino. Además, la finalidad de las penas debería ser la promoción de la resocialización y la construcción de proyectos de vida acordes con las aspiraciones de las mujeres.
- Remover todos los obstáculos legislativos y prácticos que impiden a las personas que cometen delitos de drogas beneficiarse de las alternativas al encarcelamiento o los subrogados penales existentes. Como se ha señalado, la caracterización de los delitos de drogas como "delitos graves", en muchos contextos significa que a todos y todas las infractoras de ley sobre drogas se les impone prisión preventiva oficiosa o no pueden beneficiarse de alternativas al encarcelamiento. También deberían eliminarse todas las disposiciones o los obstáculos prácticos que impiden que las mujeres privadas de libertad por delitos de drogas puedan recibir esta clase de beneficios.
- Garantizar para toda primera ofensora de delitos menores relacionados con drogas el ingreso a programas por fuera del sistema penal que permitan prevenir, a través del abordaje integral y el apoyo de una red multisectorial, la comisión de nuevos delitos. En cualquier caso, la reincidencia no debería actuar en contra de la persona si el sistema no cumple las funciones de rehabilitación e inserción social. En consecuencia, la reincidencia no debería ser utilizada en leyes penales sobre drogas como argumento para excluir a una persona de programas de desvío u otra clase de alternativas al encarcelamiento, ni para agravar su pena.

Acerca de la reincidencia

El concepto de reincidencia es concebido como "el acto material de la recaída del culpable en la comisión del delito",[23] que puede ser genérica (el nuevo delito es de naturaleza diferente a aquel por el cual fue sentenciado) y específica (reiteración en delitos de la misma especie). Algunos países latinoamericanos, lamentablemente han acogido en sus legislaciones la reincidencia específica para agravar la pena al momento de su individualización; y, también, hay los que lo han hecho para impedir la obtención de libertad condicional o excluir a una persona de programas de desvío.

Es el caso, por ejemplo, de Ecuador, Costa Rica y Uruguay. Esta práctica constituye una vulneración a principios básicos del derecho incorporados en tratados internacionales y constituciones, además de ser un criterio arraigado del derecho penal de autor que debería ser suprimido de ordenamientos penales, para ser compatibles con el respeto a la dignidad humana y la mínima intervención penal.

2. Consumo problemático de drogas y comisión de delitos relacionados con el uso

Se trata de personas que pueden estar enfrentando cargos por delitos vinculados con uso problemático de drogas o microtráfico asociado a dependencia de sustancias controladas. Cabe reiterar que el simple consumo de drogas (o posesión de drogas para uso personal) en ningún caso debería criminalizarse. Para este perfil de infractores se recomienda:

- Considerar la suspensión del proceso penal para los delitos vinculados al uso problemático de drogas, entretanto se brinda oportunidad para el tratamiento mediante un desvío como alternativa antes o durante el proceso penal.
- Adoptar modelos de justicia restaurativa, promoviendo un esquema de gestión caso por caso, explorando con la usuaria cuáles fueron los factores que llevaron a la comisión de delitos asociados al uso problemático. Esto ha de hacerse mediante una cooperación interinstitucional y el apoyo de un equipo multidisciplinario con una visión integral de salud psicosocial.
- Asegurar que estos programas se implementen con un enfoque de colaboración no punitivo, dirigido a la rehabilitación de la persona, mediante medidas innovadoras adaptadas de procesos como los de conciliación o de mediación penal voluntaria. En ningún caso debería ser obligatorio integrar el programa de tratamiento, pues la evidencia disponible demuestra que programas de tratamiento

forzosos son ineficaces y contraproducentes, y las Naciones Unidas han condenado los procesos de rehabilitación obligatoria de usuarios de drogas como alternativa al encarcelamiento.[24]

Experiencias de referencia. El modelo estadounidense de tribunales de drogas ha sido adoptado, o está siendo considerado, por varios países latinoamericanos y del Caribe. El objetivo es enviar la persona a un programa de tratamiento y, asimismo, reducir la tasa de encarcelamiento de personas que han cometido delitos menores asociados al uso de drogas. Este mecanismo depende mucho del contexto en el que es implementado y ha sido objeto de muchas críticas.[25] Como alternativas, existen programas de desvío de usuarios dependientes a servicios de salud o de tratamiento que responden a varias de las preocupaciones existentes acerca de los tribunales de drogas, por ejemplo: las Comisiones de Disuasión en Portugal, que son comisiones administrativas que revisan, caso por caso, las personas detenidas por uso de drogas; el programa Law Enforcement Assisted Diversion (LEAD), asistido por los oficiales encargados de aplicar la ley, en Seattle, Estados Unidos; o el Programa de Tratamiento de Drogas Bajo Supervisión Judicial (PTDJ), en Costa Rica.

3. Microtráfico de drogas o correos humanos

La mayoría de las mujeres privadas de libertad en América Latina son encarceladas por servir de correos humanos para el transporte de drogas o microtráfico. Se trata de mujeres en los eslabones más bajos del mercado ilícito y su encarcelamiento no tiene un impacto significativo sobre la reducción de este (pues son fácilmente reemplazadas por otras personas en las mismas condiciones sociales), pero sí tiene consecuencias devastadoras sobre sus vidas y las de sus dependientes, perpetuando un círculo vicioso de pobreza, marginalidad, desesperación y reincidencia. Por esta razón, es fundamental promover alternativas a los procesos penales y al encarcelamiento para este grupo en particular. En tal sentido se recomienda:

- Reformar los procesos penales para poder aplicar el principio de oportunidad –que se refiere a la abstención de empezar un proceso penal, o terminarlo si ya empezó– a mujeres microtraficantes que viven en condiciones de vulnerabilidad. Es necesario establecer criterios claros y estructurados para llevar a cabo esta medida a fin de evitar su uso arbitrario y el abuso del principio de discreción.
- Explorar modelos que contemplen un organismo administrativo multidisciplinario que evalúe a las mujeres arrestadas por delitos de drogas y pueda discernir

e identificar quiénes deben ser procesadas por el sistema penal y quiénes podrían ser derivadas a servicios comunitarios y sociales. Acciones orientadas siempre a que la persona no reincida en el comportamiento delictivo.

- Explorar la implementación de procesos de conciliación o de mediación penal para delitos de microtráfico. Estos mecanismos son procedimientos que se ejecutan cuando existe voluntad de ambas partes de terminar un conflicto. Para delitos de microtráfico, una de las partes involucradas es el Estado, desde su responsabilidad de desarrollar e implementar políticas sobre drogas. En esa circunstancia, el Estado podría evaluar caso por caso las situaciones de las mujeres microtraficantes, a fin de otorgar medidas alternativas al proceso penal o al encarcelamiento.
- Esas medidas deberían ir acompañadas del desarrollo de una red de apoyo social y comunitario, que incluya programas de educación, de trabajo, vivienda, servicios de salud, etc., a fin de intervenir en los factores socioeconómicos que llevaron a las mujeres a involucrarse en los mercados de drogas.
- En casos en los que las mujeres sean enviadas al proceso penal, debería considerarse una suspensión condicional de la pena a mujeres primo-delincuentes, para identificar sus necesidades, condiciones de vulnerabilidad y los obstáculos que enfrentan y que no se han atendido por parte del Estado. Cuando se establezca que deben ser encarceladas, pueden considerarse como opción sistemas progresivos teniendo siempre en cuenta el principio de proporcionalidad de las penas. Ellos pueden incluir regímenes de rehabilitación social; programas cerrados y semiinstitucionales; libertad condicional, en particular para madres y mujeres embarazadas; y procesos de libertad anticipada.

Experiencia de referencia. En Puerto Rico, las Reglas de Procedimiento Criminal reconocen discreción al Ministerio Público en varias etapas, entre ellas para determinar si un incidente debe activar el sistema de justicia criminal mediante la presentación de una denuncia. También está facultado para archivar el expediente por causa justificada, aunque ya haya una determinación judicial de causa probable para acusar. Incluso, el Ministerio Público puede solicitar el sobreseimiento luego de presentar la acusación, lo que podría concederse con o sin perjuicio de que se reinicie un nuevo procedimiento, a discreción del foro judicial.

Godofredo Reinicke

IV. Cultivo o procesamiento de drogas

El cultivo o la producción de materias primas para el procesamiento de sustancias controladas suelen formar parte de las estrategias de supervivencia de familias enteras, o incluso de la economía propia o de subsistencia de la comunidad, sobre todo en las zonas rurales de países productores. En el núcleo familiar, dichas actividades se distribuyen de acuerdo con atributos de edad, capacidades y género. El involucramiento de las mujeres se sitúa en los niveles más bajos de la cadena: cultivo de las plantas, cosecha, trasiego de semillas e insumos para la producción, prestación de servicios domésticos y de manipulación de alimentos, y transporte de pequeñas cantidades del producto, entre otros.

Dada su vulnerabilidad económica, la mayoría de las veces estas labores las llevan a cabo con la finalidad de solventar sus necesidades socioeconómicas y las de sus familias. Se trata a menudo de jefas de hogar que pertenecen a comunidades étnicas-campesinas y son víctimas de la pobreza rural, de la violencia o la coerción. Estas mujeres campesinas e indígenas son las que sufren las peores consecuencias de la falta de acceso a la propiedad de la tierra, los bajos ingresos generados en las actividades rurales o del trabajo no remunerado. Viven en contextos de escasas oportunidades de educación, falta de acceso

a salud y a otros servicios básicos de calidad, y tienen menores condiciones de competitividad económica.

Por tanto, es necesario tomar en cuenta las condiciones de vulnerabilidad económica específica de las mujeres en los procesos de cultivo, producción y procesamiento de materias primas, como la pasta base, en particular dentro de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas. Además de ser una medida poco inteligente, la persecución penal y el encarcelamiento de personas con esta clase de perfiles representa un desgaste para los organismos de seguridad, para los aparatos judiciales y el sistema penitenciario. Invertir energías en buscar el castigo de mujeres que participan en el ámbito de producción en contextos de economías propias o de subsistencia campesina, exacerba su condición de vulnerabilidad y genera desconfianza entre las comunidades. Por tal razón se recomienda:

> **Las mujeres campesinas e indígenas son las que sufren las peores consecuencias de la falta de acceso a la propiedad de la tierra, los bajos ingresos generados en las actividades rurales o del trabajo no remunerado.**

- Descriminalizar el cultivo de plantaciones que puedan ser desviadas hacia mercados ilícitos. En reemplazo de la sanción penal, las instituciones del Estado deben proporcionar asistencia para generar opciones de mejoría sustancial en su situación y trabajar con las comunidades locales para reducir gradualmente su dependencia económica frente a los ingresos generados por este tipo de cultivos.
- Visibilizar las causas y motivaciones, así como las vulnerabilidades que enfrentan estas mujeres, a fin de justificar la necesidad de implementar alternativas al encarcelamiento.
- Emprender las reformas necesarias para diseñar e implementar alternativas a la reclusión, o para suspender cualquier proceso penal en su contra, a fin de evitar un incremento de la vulnerabilidad socioeconómica de estas mujeres y la de sus familias.
- Dada la situación de mujeres campesinas e indígenas en las zonas de cultivo o procesamiento, se debe poner en marcha una nueva visión del desarrollo rural integral con enfoque de género.[26] Esta visión podría incluir la promoción del cultivo de hoja de coca para usos lícitos, ancestrales, medicinales o industriales por colectivos de mujeres agricultoras.

V. Programas de inclusión social

1. Abordaje holístico

La asimetría y la desigualdad de poder entre hombres y mujeres, la violencia de género y la pobreza que afectan a las mujeres que terminan encarceladas por delitos de drogas, son temas que requieren una respuesta holística. En vez de solo advertir a las mujeres a través de campañas sobre las consecuencias penales de traficar drogas, es importante desarrollar iniciativas que enfrenten los aspectos vinculados con la construcción de los roles de género, estereotipos de feminidad y masculinidad, y la violencia contra las mujeres, que desembocan en su involucramiento en delitos relacionados con drogas.

Un enfoque holístico para las mujeres debe otorgarles independencia económica, contribuyendo a su empoderamiento y autonomía en la toma de decisiones que afectan sus vidas. También, debe garantizar que las mujeres no vean en el comercio de drogas la única opción de sobrevivencia económica. En tal sentido, se recomienda:

- Implementar programas específicos para brindar alternativas a mujeres que por sus condiciones de vulnerabilidad y el contexto en el que viven puedan ser fácilmente enganchadas por el crimen organizado o terminen trabajando en pequeños negocios ilícitos manejados por sus familias. Estos programas deben incluir contenidos informativos –sobre los modos de reclutamiento y las consecuencias penales– y ofrecer opciones de vida viables para que las mujeres no queden atrapadas en el círculo de exclusión y marginalidad social en zonas con presencia de crimen organizado.

- Garantizar que las instancias estatales –secretarías, ministerios, institutos, etc.– responsables de diseñar e implementar programas con y para mujeres en situación de exclusión social, cuenten con los conocimientos sobre políticas de drogas y reconozcan su vinculación con las relaciones de género. Asimismo, las instancias responsables de diseñar e implementar programas de prevención del uso de drogas –o prevención del delito–, deben tener conocimiento sobre el vínculo entre violencia de género, tráfico de drogas y uso de sustancias psicoactivas.
- Destinar los fondos de bienes que sean decomisados a integrantes del crimen organizado ligados a drogas, para financiar programas orientados a prevenir el involucramiento de personas a las redes de tráfico, en particular en contextos en los que el riesgo de involucrarse a estas actividades es alto. Se recomienda que parte de los fondos y de los bienes sean canalizados a organizaciones de la sociedad civil, para que estas los destinen a fines sociales, por ejemplo, centros educativos, pequeñas y medianas empresas, actividades comunitarias, etc.

Experiencia de referencia. En Uruguay, los bienes decomisados se dirigen a la financiación e implementación de políticas de prevención, tratamiento e inserción social. Los ejes del programa de inserción social incluyen, entre otros, la reinserción educativa, la inclusión laboral en coordinación con empresas privadas, agencias del Estado y la sociedad civil, y un abanico variado de propuestas con diferentes niveles de exigencia (deportivas, artísticas, culturales, capacitación laboral, etc.).

2. Enfoque de integración social para mujeres encarceladas por delitos de droga

El sistema carcelario produce pérdidas y rupturas en todos los ámbitos de la vida de las personas recluidas, reduce la posibilidad de que las mujeres privadas de libertad tomen sus propias decisiones y no brinda la preparación ni el apoyo para que regresen a sus familias y sus comunidades, ni para que logren una reinserción laboral en condiciones dignas para poder cumplir con sus roles de proveedoras. Los actuales programas de capacitación que ofrecen las cárceles en general refuerzan los roles tradicionales de género, con lo que la integración laboral, si es que se logra, se realiza en labores de bajo reconocimiento social y deficiente remuneración económica. Adicionalmente, el estigma en contra de las mujeres involucradas en delitos de drogas hace más difícil para ellas conseguir un empleo decente y evitar la reincidencia. Esta discriminación, y los antecedentes penales, se convierten en el obstáculo principal para obtener trabajo, con lo cual las condiciones de riesgo y vulnerabilidad empeoran.

Bajo estas premisas, el concepto de integración social hace referencia a tres condiciones específicas: programas de educación y entrenamiento para mujeres encarceladas; transición entre la vida en la cárcel y la vida en el exterior; reinserción laboral y antecedentes penales. Las siguientes recomendaciones abordan los tres componentes.

i) Programas de educación y entrenamiento para mujeres encarceladas:

- Diseñar políticas públicas integrales e interinstitucionales que tengan en cuenta los factores que llevaron a las mujeres a involucrarse en delitos de drogas, que se ajusten a sus destrezas y habilidades, al tiempo de reclusión y a los requerimientos del mercado laboral y que no respondan a estereotipos de género.
- Ofrecer programas que incorporen incentivos para el estudio, la capacitación técnica o el trabajo dentro del centro penitenciario. Que estas actividades posibiliten la reducción de los tiempos de encarcelamiento y que apunten a una reinserción laboral efectiva que no refuerce los estereotipos tradicionales de género.
- Para asegurar que las instituciones del Estado brinden atención adecuada a las personas que lo necesitan, es importante promover redes de derivación interinstitucionales, con protocolos claros y con seguimiento incluido para atender los casos; en otras palabras, una ruta "especializada" para que las personas que necesitan asistencia puedan tener una atención expedita.

ii) Transición entre la vida en la cárcel y la vida en el exterior:

- Establecer progresivamente la desinstitucionalización de las mujeres con salidas restringidas o permisos para facilitar el egreso. En los casos en que la ley exija el requisito de tener un trabajo para acceder a permisos de salida al medio libre, se debe considerar el trabajo no remunerado como válido para esos efectos.
- Posibilitar que las mujeres puedan hablar regularmente con sus familiares, tengan atención médica, educación, atención terapéutica, socioeducativa, empleo o trabajo remunerado o voluntario fuera de la prisión, a fin de que puedan construir rutinas con miras a facilitar su proyecto de vida una vez que obtengan la libertad.
- Promover hogares, centros temporales o casas de medio camino para ellas y sus hijos e hijas, una vez que salen de prisión.

iii) Reinserción laboral y antecedentes penales:

- Promover redes de derivación interinstitucionales con la colaboración del sector productivo, empresarial y privado, que faciliten la restitución de derechos y la inserción social de las mujeres privadas de libertad.

- Reducir las barreras a la reintegración social, erradicando restricciones a la contratación laboral de personas con antecedentes penales por parte de empleadores privados y del Estado:
  - Durante el proceso de entrevistar a postulantes, se debe preguntar sobre antecedentes penales solo si una condena anterior pudiese tener un efecto directo en la habilidad para cumplir los requisitos del trabajo. Estas preguntas solo se podrán hacer en la parte final del proceso de selección.
  - Si una persona es rechazada por tener un antecedente penal, se debe dar una explicación clara sobre por qué el pasado judicial resta competencias para asumir el cargo al que se postula. Quien se postuló debe tener la oportunidad de un recurso de una parte independiente, como la Defensoría del Pueblo o una agencia gubernamental de fiscalizacion.
  - Una entidad competente debería evaluar las políticas actuales y prácticas comunes para determinar si las reglas acerca de antecedentes penales han tenido un efecto diferencial entre distintos grupos étnicos o de género.

Las recomendaciones relacionadas con los antecedentes penales pueden ser difíciles de implementar. Por lo menos una agencia gubernamental debería tener la responsabilidad e infraestructura para procesar denuncias y auditar el cumplimiento. La posibilidad de presentar una demanda legal basada en una violación de la ordenanza también puede ser un medio eficaz de cumplimiento.

Experiencia de referencia. En Costa Rica, con el liderazgo de la Defensa Pública y el Instituto Nacional de las Mujeres, se articuló una red de derivación interinstitucional con participación de instituciones públicas para mujeres en conflicto con la ley penal (tanto mujeres con soluciones alternas como privadas de libertad), a fin de atender en forma prioritaria las necesidades de ellas y de sus familiares o dependientes, tanto durante el encarcelamiento como al momento de egresar de la prisión.

Experiencia de referencia. Otro ejemplo es la estrategia "Ban the Box" (prohibir la pregunta), en Estados Unidos, donde activistas han logrado avances en facilitar la transición de la cárcel a la libertad. En los últimos 15 años, más de 100 jurisdicciones –ciudades, condados y estados– en este país han cambiado sus leyes para limitar preguntas acerca de los antecedentes penales durante parte del proceso de entrevistar a candidatos para empleo. Las iniciativas han utilizado los eslóganes "Ban the Box" que refiere a la casilla en formatos requeridos para empleo, y "Fair Chance" (oportunidad equitativa).

VI. Mujeres embarazadas o con personas dependientes

Como ya ha sido señalado, muchas de las mujeres privadas de libertad por delitos de drogas se han involucrado en el microtráfico y otros negocios de baja escala de drogas por razones de subsistencia económica, es decir, para facilitar el cuidado de sus dependientes. Las políticas y leyes de drogas actuales las criminalizan y empeoran su situación familiar, dejando a las personas dependientes de la mujer en condiciones de mayor vulnerabilidad. El impacto puede ser demoledor y generar consecuencias de largo plazo.

> "Cuando una mujer es encarcelada los vínculos familiares resultan fragilizados e incluso pueden ser definitivamente rotos. Distinta situación presentan los hombres, quienes a pesar de todas las dificultades poseen una mayor facilidad para su propia manutención y cuentan con el apoyo de figuras femeninas (madres y compañeras) que aseguran el contacto con las y los hijos".
>
> Raquel Souza, *Invisibles ¿hasta cuándo?*[27]

Para una niña o un niño, la separación de su madre o padre por la reclusión de estos en la cárcel, puede tener un impacto desolador. En muchos casos, la madre es la única persona adulta de la que dependen y la separación de ella puede resultar en situaciones de pobreza extrema, institucionalización o vida en la calle. En 2010, la psicóloga brasileña

Claudia Stella realizó un análisis de censos penitenciarios internacionales en el que demuestra que cuando el padre está preso, la mayoría de los niños y las niñas continúan siendo cuidados por sus madres; sin embargo, cuando se trata de un encarcelamiento materno, apenas el 10 % queda a cargo de sus padres. Una realidad similar fue observada en el censo penitenciario de São Paulo, que constató que la guarda de la mayoría de los hijos de hombres es asumida por sus compañeras (86,9 %), en tanto apenas el 19,5 % de hijas/os de mujeres presas quedan a cargo de sus compañeros.[28] Esta diferencia hace pensar en cómo penas igualmente estrictas para mujeres y hombres, van a castigar de diferente manera a hijos e hijas. De tal manera se toma en consideración especial la situación de las mujeres privadas de libertad, mientras también se reconoce el impacto negativo del encarcelamiento de los padres.

Es necesario comprender que los centros penitenciarios no son la única vía para aplicar una sanción penal e incorporar mecanismos que permitan la custodia, el control y la localización permanente. En particular, en los casos de mujeres embarazadas y mujeres con personas dependientes a cargo, el encarcelamiento debería ser el último recurso o incluso debería evitarse por completo (ver sección sobre alternativas al encarcelamiento).

Para todos los temas asociados con mujeres-madres y mujeres-embarazadas detenidas o sentenciadas con sanción penal –y para asegurar el interés superior del niño/niña– es importante referirse a las Reglas de Bangkok de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas, y medidas alternativas para mujeres delincuentes. Además de lo planteado allí, se recomienda lo siguiente:

- Implementar alternativas al encarcelamiento en concordancia con lo planteado en la sección en la que se abordó este tema. En ningún caso, las mujeres embarazadas y madres de niños/as menores de edad, detenidas o condenadas por delitos de drogas no violentos, deberían ir a la cárcel. Reconocemos que esta recomendación podría crear incentivos perversos para tener hijos/as; sin embargo, aun teniendo en cuenta este factor, el impacto del encarcelamiento de este grupo de mujeres es tan contraproducente para la sociedad, que se justifica.
- Asegurar que las mujeres sean recluidas en centros que estén cerca de sus hogares de tal forma que se permita que sus familiares las visiten.
- Financiar fondos de apoyo para familiares de las mujeres privadas de libertad para cubrir gastos de transporte que permitan irlas a visitar a la cárcel y asegurar que no pierdan el vínculo y contacto con sus familiares.
- Evitar cualquier discriminación y criminalización en contra de las mujeres madres o embarazadas que consumen drogas. En particular, en lo que se refiere a: términos de internación compulsiva, pérdida de la custodia de los hijos o las

hijas, penalización de mujeres por interrupción del embarazo, presiones sobre su salud sexual y reproductiva, o el tratamiento forzado por consumo de drogas.

En el caso de que estas mujeres sean encarceladas, recomendamos en relación con sus niños/as:[29]

- Dar a madres detenidas y condenadas un tiempo apropiado para organizar la tutela y el cuidado de sus hijos antes de su encarcelamiento.
- Asegurar que los niños, las niñas y los adolescentes tengan un medio regular de contacto con su madre encarcelada, por ejemplo, a través de llamadas telefónicas.
- Establecer políticas de visitas carcelarias adecuadas para familias, asegurando que los niños y las niñas no tengan que pasar por largas filas de espera en los puntos de entrada; que los controles de seguridad sean apropiados; que cuenten con espacios idóneos para que realicen visitas; y que puedan tener, por un tiempo suficiente, contacto físico y la privacidad necesaria al visitar a sus madres encarceladas.
- Nombrar a un/a ministro/a del Gobierno con la responsabilidad de salvaguardar los intereses de los hijos e hijas de personas encarceladas.[30]

Experiencia de referencia. JusticeHome es un programa propiciado por la Asociación de Prisiones de Mujeres (*Women's Prison Association*, WPA) en Estados Unidos, como una alternativa específica de género al encarcelamiento, para mujeres comprometidas con hacer cambios en su vida. A través del programa, las mujeres son seleccionadas para vivir en sus casas, con sus hijos, y participar en diferentes programas de tratamiento, educación y empleo, en lugar de ser encarceladas en la forma tradicional. Las mujeres son elegibles si tienen una pena mínima de seis meses en el sistema penal de Nueva York, y están acusadas de un delito grave (*felony*).

Experiencia de referencia. La Asociación de Familiares de Detenidos en Cárceles Federales (Acifad), es una nueva organización de la sociedad civil en Argentina que está haciendo avances para proteger los derechos sociales de los hijos/as de personas encarceladas. Defendieron con éxito la necesidad de realizar el pago, por parte del Estado, de la "Asignación universal por hijo" a las familias cuyo principal proveedor económico es la persona encarcelada. Esta asignación es un estipendio mensual otorgado a los niños y las niñas que son ciudadanos de Argentina, y cuyos madres y padres no trabajan en la economía formal. Acifad unió a diversas organizaciones y abogó con los organismos públicos encargados del programa para asegurar su mantenimiento durante y posterior al encarcelamiento.

VII. Generación y recopilación de datos

1. Transparencia, recopilación y disponibilidad de datos

Uno de los obstáculos más significativos para formular una política efectiva, que sea coherente con la perspectiva de género y derechos humanos, es la falta de información y conocimiento de la participación que tienen las mujeres en las actividades relacionadas con las drogas de uso ilícito y su situación, una vez están recluidas.

Destacamos a continuación tres restricciones adicionales, en la producción, confiabilidad y acceso a datos públicos, en el caso de mujeres presas por delitos de drogas en América Latina:

1. La primera es la opacidad que caracteriza a los espacios penitenciarios y las dinámicas de vida intramuros. Los sistemas de información sobre la situación carcelaria suelen ser incompletos, poco confiables, fragmentarios y, en muchos países, no se encuentran unificadas todas las jurisdicciones, lo que impide realizar análisis a nivel nacional. La dificultad aumenta cuando se intentan compilar los datos de toda la región.

2. La segunda restricción es la falta de perspectiva de género en los datos penitenciarios, que es una constante a lo largo del continente. No existen sistemas de información con un enfoque de género. Es necesario contar con información, por ejemplo, sobre la presencia de mujeres embarazadas y de niños en las cárceles de mujeres, y los servicios de salud asociados con los que cuentan las mujeres, por solo por citar algunos.

3. En tercer lugar, encontramos la dificultad de la unicidad de las leyes de drogas, que en los registros no suelen diferenciar los tipos de delitos, sino que simplemente quedan registrados como *infracción a la ley de drogas*. Tampoco se diferencia la escala del delito cometido: el microtráfico queda registrado bajo la misma categoría –tráfico de estupefacientes– que el transporte de drogas a gran escala. El hecho de que estas situaciones tan diferentes queden registradas en las estadísticas criminales y penitenciarias bajo una única categoría, impide la descripción cabal de la población privada de su libertad por delitos de drogas, y dificulta el análisis del funcionamiento del sistema penal.

La producción de datos es importante en sí misma por alimentar el conocimiento y suplir información valiosa sobre las acciones del Estado, y, además, la producción de datos estadísticos y estudios cualitativos debe ser la base para el diseño y la elaboración de políticas públicas, a partir de la identificación de problemas estructurales del sistema y también de la identificación de oportunidades, si las hubiere. Por ese motivo, cuando se identifica un problema social, como el creciente encarcelamiento de mujeres por delitos de drogas y sus fuertes impactos sociales, la generación de información para describir y analizar la problemática es parte fundamental del proceso de búsqueda de soluciones oportunas y adecuadas. A partir de allí, para reducir de manera sustancial la brecha de conocimiento acerca de la temática de mujeres y política de drogas, recomendamos:

- Contar con una priorización de la recopilación de información detallada sobre la situación de mujeres en reclusión en América Latina. Esta información debería ser generada por cada Estado nacional y ser accesible a todo tipo de usuario, tanto a profesionales que trabajan el tema como a la población general, para promover la transparencia.
- Recopilar información suficiente y necesaria sobre las características de las detenciones y sentencias por delitos de drogas. Eso debería incluir información estadística con corte anual, desagregada por sexo, sobre la situación de la población carcelaria, especificando características como su nivel educativo, su edad, su estado de salud, sus condiciones de reclusión, su pertenencia étnica o racial, su orientación sexual e identidad de género, los delitos específicos por los que están recluidos/as, las personas a cargo, su situación dentro de la cárcel, las tasas de hacinamiento en centros de reclusión femenina, de tal forma que sea posible para la sociedad en general hacer seguimiento a la realidad de las mujeres en el sistema penitenciario.
- Recopilar y poner a disposición del público en general información actualizada a nivel nacional sobre los planes de intervención, capacitación, trabajo y

reinserción para mujeres privadas de libertad, con un adecuado seguimiento de resultados, lo que permitirá una mejor adecuación de los mismos, y de los recursos presupuestarios necesarios para implementarlos.

- Desagregar la información por conductas relacionadas con la producción, distribución, suministro, venta y consumo, y el lugar que ocupan las mujeres en cada una de ellas, con el fin de que se puedan realizar análisis diferenciados.
- Desarrollar información objetiva, fiable y comparable sobre la prevalencia del consumo de sustancias psicoactivas y los riesgos asociados de las mujeres en prisión. Esta información es indispensable para la planificación de los servicios de salud y su mejoramiento continuo, trabajando con un enfoque de género y de derechos humanos.
- Producir estadísticas de consulta pública, desagregadas por sexo, sobre el número de personas que anualmente solicitan la aplicación de las alternativas existentes al encarcelamiento, sus características, el número de personas beneficiadas (desagregadas por sexo) y de solicitudes negadas, especificando las razones para la negación.
- Entre los indicadores que mínimamente deberían compilarse (sin ser exhaustivos) están:[31]
  - Número de personas en prisión.
  - Población penitenciaria femenina.
  - Población acusada por delitos de drogas, desagregada por sexo.
  - Condición jurídica.
  - Tipo de delitos y sentencias.
  - Número de centros penitenciarios.
  - Número de niños y niñas que viven con sus madres (o padres) en prisión.
  - Número de niños y niñas de mujeres encarceladas que viven fuera de la cárcel.
  - Número de personas que reciben visita y frecuencia de las mismas.
  - Medición de la distancia entre los centros de reclusión y el domicilio de las personas detenidas.
  - Indicadores de salud.
  - Datos sobre uso problemático de sustancias psicoactivas y acceso a tratamiento y a servicios de reducción de daños en prisión.

2. Generación de nuevos enfoques para medir el éxito

Conjuntamente con la información que es necesario comenzar a producir, también es fundamental usar los datos disponibles para desarrollar *nuevos indicadores*, que iluminen el problema y permitan dimensionar tanto los distintos aspectos de la problemática del encarcelamiento de mujeres por delitos de drogas, como el impacto de las respuestas estatales, para dar lugar a nuevas estrategias de intervención. La mayor parte de los indicadores usados actualmente en este campo son indicadores de proceso y no de resultados. Se suele medir la cantidad de detenciones policiales, la droga decomisada y las personas presas. Pero esto nada dice sobre el tamaño de los mercados de producción, venta y consumo de drogas. Tampoco de la situación de salud y bienestar de las poblaciones afectadas, incluyendo las mujeres habitantes de las zonas de cultivo o de tráfico de sustancias prohibidas.

En algunos casos, esto se puede lograr demandando a las autoridades públicas el cruce de información ya existente, que las rutinas burocráticas de producción de información mantienen en compartimentos estancos. Un ejemplo de ello es la combinación de los datos de detenciones con los datos de cantidad de sustancias decomisadas o la forma de transporte. Los estudios cualitativos muestran la prevalencia que el delito de transporte –en particular mediante la ingesta de cápsulas de cocaína– tiene dentro de la población penitenciaria femenina de la región. También muestran la frecuente asociación de la cooptación de mujeres para el tráfico con situaciones de trata de personas y la yuxtaposición de redes criminales. Y sin embargo, esta dramática realidad es un fenómeno que hoy está oculto en la producción de información oficial.

Es decir que, además de producir nueva información, es necesario introducir *una nueva mirada* para el análisis de los datos ya existentes, que ilumine este problema específico y permita diseñar e implementar respuestas adecuadas. Por ende, se recomienda desarrollar criterios adecuados para medir el éxito de las políticas de drogas, teniendo en cuenta que el objetivo de estas debe ser el bienestar del individuo, de las mujeres y de sus familias. Estos podrían incluir acceso a una vivienda adecuada, un empleo digno, servicios de salud, etc.

A modo de cierre

El reconocimiento de los enormes costos humanos de distinta índole, causados por las políticas punitivas, y su impacto desproporcionado sobre las mujeres y sus familias, hacen impostergable la tarea de desarrollar nuevas políticas, intervenciones y programas con el objetivo de eliminar y, cuando menos, mitigar, estas consecuencias negativas. Esta guía ofrece un mapa vial de reformas en políticas públicas con enfoque de derechos humanos y de género, para lograr este objetivo. Además, para acompañar esta guía, se ha desarrollado una lista de recursos que incluye:

- Un informe sobre alternativas al encarcelamiento con perspectiva de género.
- Una recopilación de algunas de las experiencias de referencia existentes que identificamos en materia de los temas tratados en la guía.
- Una propuesta sobre la generación y recopilación de datos.
- Una serie de ensayos fotográficos de mujeres privadas de libertad por delitos de drogas.
- Un listado de referencias bibliográficas útiles.

Para acceder a estos recursos adicionales conéctese a: bit.ly/MujeresEncarcelamiento

El Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento

Esta guía es un trabajo colectivo realizado por el Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento, cuyos miembros son:

Giselle Amador (Asociación Costarricense para el Estudio e Intervención en Drogas-ACEID, Costa Rica)
Demaluí Amighetti (ACEID, Costa Rica)
Jessamine Bartley-Matthews (Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos-WOLA, EE.UU.)
Isabel Blas (Equis: Justicia para las Mujeres, México)
Luciana Boiteux (Universidad Federal de Rio de Janeiro, Brasil)
Luz Piedad Caicedo (Corporación Humanas, Colombia)

Ernesto Cortés (ACEID, Costa Rica)
Nina Chaparro (Dejusticia, Colombia)
Sergio Chaparro (Dejusticia, Colombia)
Luis Felipe Cruz (Dejusticia, Colombia)
Valdirene Daufemback (Departamento Penitenciario Nacional del Ministerio de Justicia, Brasil)*
Corina Giacomello (Instituto Nacional de Ciencias Penales-INACIPE; Equis: Justicia para las Mujeres, México)
Zhuyem Molina (Defensa Pública, Costa Rica)*
Marie Nougier (Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas- IDPC, Reino Unido)
Gabriela Olivera (Junta Nacional de Drogas, Uruguay)*
Ana Pecova (Equis: Justicia para las Mujeres, México)
Nischa Pieris (Comisión Interamericana de Mujeres/Organización de Estados Americanos)
Luciana Pol (Centro de Estudios Legales y Sociales- CELS, Argentina)
Daniela Quintanilla (Corporación Humanas, Chile)
Ana María Rueda (Ministerio de Justicia y del Derecho, Colombia)*
Adam Schaffer (WOLA, EE.UU.)
María Cristina Meneses Sotomayor (Defensa Pública de Loja, Ecuador)*
Rodrigo Uprimny (Dejusticia, Colombia)
Verónica Vélez Acevedo (Sociedad para Asistencia Legal, Puerto Rico)
Coletta Youngers (WOLA e IDPC, EE.UU.)

*A título personal.

Notas

1 Walmsley, Roy, *World Female Imprisonment List,* Institute for Criminal Policy Research at Birbeck, University of London, octubre 2015, pp. 2, 13.

2 Para más información, véase Boiteux, Luciana, *Mujeres y encarcelamiento por delitos de drogas*, Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD), noviembre de 2015, en http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/pub-priv/Luciana_v08.pdf

3 Pieris, Nischa, *Mujeres y drogas en las Américas: un diagnóstico de política en construcción,* Comisión Interamericana de Mujeres/Organización de Estados Americanos, 2014, p. 2, en http://www.oas.org/en/cim/docs/WomenDrugsAmericas-ES.pdf

4 Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), *Estadísticas a diciembre de 2014,* en http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/INPEC_CONTENIDO/NOTICIAS%20Y%20NORMATIVIDAD/ESTADISTICAS/12.%20ESTADISTICO%20DICIEMBRE%202014.xls

5 Defensoría Pública de Costa Rica, *Estudio de la Defensa Pública de Costa Rica sobre el perfil de la población femenina privada de libertad por introducir drogas a los centros penales,* abril de 2012, p. 4.

6 Saavedra, Enrique, Paula Lappado, Matilde Bango y Federico Melo, *Invisibles: ¿hasta cuándo?,* Consejo Mundial de Iglesias y Gurisos Unidos, 2014, en http://www.cwslac.org/es/docs/Invisibles_hasta_cuando.pdf

7 Giacomello, Corina, *Género, drogas y prisión*, México, Tirant lo Blanch, 2013.

8 Para más información, véase Metaal, Pien y Coletta Youngers, *Sistemas sobrecargados: leyes de drogas y cárceles en América Latina*, WOLA y TNI, 2010, en http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/2011/Spanish/sistemas_sobrecargados_web2.pdf.

9 Kensy, Julia, Camile Stengel, Marie Nougier y Ruth Birgin, *Drug policy and women: Addressing the negative consequences of harmful drug control,* International Drug Policy Consortium, sin fecha, p. 11.

10 Boiteux, *Mujeres y encarcelamiento por delitos de drogas, op. cit.*, p. 2.

11 Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), *Vicios penales: cultivadores de coca, amapola y marihuana, en la hora de su despenalización,* Observatorio colombiano de cultivadores y cultivos declarados ilícitos, julio de 2015, en http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2015/08/Vicios-Penales-ANEXOS-ultima-version-30-julio.pdf

12 Ver ejemplos en Giacomello, Corina, *Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina,* Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC), 2013, en https://www.unodc.org/documents/congress//background-information/NGO/IDPC/IDPC-Briefing-Paper_Women-in-Latin-America_SPANISH.pdf. Véase también Giacomello, Corina, *Género, drogas y prisión, op. cit.*

13 Para más información, véase *El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos: la experiencia del continente americano,* Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 2015, en http://www.cels.org.ar/common/Drogas_web_hojas.simples.pdf

14 Para más información, véase *El problema de las drogas en las Américas,* Organización de Estados Americanos, 2013, en http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf; Youngers, Coletta, *La agenda de la reforma de la política de drogas en las Américas (Versión 2), Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC),* agosto de 2013, pp. 2-3, en https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/library/IDPC-briefing-paper_Drug-policy-agenda-in-Americas_V2_SPANISH.pdf

15 Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo sobre Alternativas al Encarcelamiento, *Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas,* Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de Estados Americanos, 2015, en http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/dtca/publications/InformeSobreAlternativasEncarcelamiento_SPA.pdf

16 *En busca de los derechos: usuarios de drogas y las repuestas estatales en América Latina,* Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD), julio de 2014, pp. 161 y 169.

17 *Ibid.*, p. 176.

18 Harris, Genevieve, *Condenados por los números – cantidades umbral en políticas de drogas,* Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) y TNI, 2012, en http://idpc.net/es/publications/2012/03/condenados-por-los-numeros-cantidades-umbral

19 Para más información, véase *La adicción punitiva: la desproporción de leyes de drogas en América Latina,* Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD), 2013, en http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/prop_del/la_adiccion_punitiva.pdf

20 Paladines, Jorge, *Nuevas penas para delitos de drogas en Ecuador,* Oficina en Washington sobre Asuntos Latinoamericanos (WOLA), 14 de octubre de 2015, en http://www.wola.org/es/comentario/nuevas_penas_para_delitos_de_drogas_en_ecuador

21 Fleetwood, Jennifer, *Drug Mules: Women in the International Cocaine Trade*, London, Palgrave Macmillan, junio de 2014.

22 *Mujeres en prisión: los alcances del castigo,* 2011, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Ministerio Público de la Defensa, Procuración Penitenciaria Nacional en http://www.cels.org.ar/common/documentos/MujeresEnPrision.pdf

23 Donna, Edgardo A. y María José Iuvaro, *Reincidencia y culpabilidad,* Buenos Aires, Astrea, 1984.

24 *Declaración conjunta de la ONU por el cierre de los centros de detención y rehabilitación obligatorias para las personas que consumen drogas*, en http://idpc.net/es/alerts/2012/03/joint-un-statement-closure-of-compulsory-drug-detention-and-rehabilitation-centers

25 Para más información, véase Guzmán, Diana Esther, *Las Cortes de Drogas. Los alcances y retos de una alternativa a la prisión,* mayo de 2012, en http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/pub-col/las-cortes-de-drogas.pdf.

26 Para más información, véase *El enfoque de género,* Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en http://www.fao.org/docrep/004/X2919S/x2919s04.htm; *Gender and Rural Development*, GIZ, en https://www.giz.de/expertise/downloads/1._Gender_and_Rural_Development.pdf.

27 Citado en *Invisibles, ¿hasta cuándo?: una primera aproximación a la vida y derechos de niños, niñas y adolescentes con referentes adultos encarcelados en América Latina y el Caribe,* Church World Service y Gurises Unidos, julio de 2014, p. 34, en http://www.cwslac.org/es/docs/Invisibles_hasta_cuando.pdf

28 *Ibid.,* p. 34.

29 Estas recomendaciones son incluidas en *idem*.

30 Gunes, Kalkan, y Nicola Smith, *Just Visiting: Experiences of children visiting prisons,* Barnardo's, septiembre de 2014, en http://www.barnardos.org.uk/just-visiting.pdf

31 Giacomello, Corina, *Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina, op. cit.*

Sobre las organizaciones coordinadoras

WOLA es una destacada organización de investigación e incidencia que promueve los derechos humanos en el continente americano. Queremos un futuro en el cual las políticas públicas en el continente protejan los derechos humanos, reconozcan la dignidad de las personas, y en donde la justicia triunfe sobre la violencia. WOLA aborda problemas que transcienden fronteras y que requieren de soluciones tanto locales como internacionales. Mediante colaboraciones estratégicas, nos aliamos con personas valientes que trabajan a favor de un cambio social –organizaciones de incidencia, académicos, líderes religiosos, artistas, empresarios y funcionarios de gobierno– y juntos promovemos sociedades más justas en el hemisferio.

El Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) es una red mundial de ONG que trabaja para fomentar un debate objetivo y abierto sobre la eficacia, la dirección y el contenido de las políticas de drogas a nivel nacional e internacional, y apoya políticas basadas en la evidencia de que son eficaces para reducir los daños relacionados con las drogas. Los miembros del IDPC tienen amplia experiencia y experticia en el análisis de políticas y problemas relacionados con drogas y contribuyen a los debates políticos a nivel nacional e internacional. El IDPC ofrece consejos especialistas a través de la difusión de informes, ponencias durante conferencias, reuniones con responsables políticos y viajes de estudio. El IDPC promueve también la capacitación y la formación de organizaciones de la sociedad civil para fortalecer sus trabajos de incidencia política.

Dejusticia es una organización colombiana de derechos humanos, con más de 10 años de experiencia, que produce conocimiento experto alrededor de temas como la justicia ambiental, los derechos étnicos, las políticas de drogas, los sistemas judiciales de América Latina y la igualdad de género, entre otros, para la incidencia en la opinión pública y en el diseño de políticas. Su objetivo es fortalecer los puentes entre la academia y las organizaciones sociales en defensa del Estado social y democrático de derecho. Para Dejusticia el derecho es una poderosa herramienta de transformación social; por ello uno de los pilares fundamentales de su acción es la investigación de las diversas formas como los ciudadanos se relacionan con el derecho para generar una cultura democrática, favorable a las instituciones y respetuosa de los derechos humanos.

La Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) es el principal foro generador de políticas hemisféricas para la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Creada en 1928 –en reconocimiento de la importancia de la inclusión de las mujeres para el fortalecimiento de la democracia y del desarrollo humano en las Américas– la CIM fue el primer órgano intergubernamental establecido para promover los derechos humanos de las mujeres.

Agradecimientos

El proyecto fue apoyado por becas de la Open Society Foundations
y la Fundación Libra.

La preparación de esta guía fue coordinada por Coletta A. Youngers y Nischa Pieris, con el apoyo de Marie Nougier y Sergio Chaparro.

Adam Schaffer (WOLA) proporcionó apoyo editorial al desarrollo de la guía, y las contribuciones y los comentarios del Grupo de Trabajo fueron esenciales.

Las fotos fueron tomadas por Jessamine Bartley-Matthews en la cárcel Buen Pastor en San José, Costa Rica, y por Adam Schaffer en la cárcel Buen Pastor en Bogotá, Colombia.

En la preparación editorial trabajaron Marta Rojas, Luis Felipe Ulloa, María José Díaz Granados, y Gloria Díaz Granados en el diseño.

ISBN: 978-958-59192-5-9 Versión digital
978-958-59192-6-6 Versión impresa

El uso de la cárcel como respuesta frente a las drogas ha afectado desproporcionadamente a las mujeres. En Argentina, Brasil y Costa Rica, más del 60 % de la población carcelaria femenina está privada de libertad por delitos relacionados con drogas. Muchas de ellas tienen poca educación, viven en condiciones de pobreza y son responsables del cuidado de personas dependientes –niños/as, jóvenes, personas de mayor edad o con discapacidad–. Esta guía propone reformas de políticas públicas orientadas a reducir la población femenina privada de libertad en la región.