



D

Introducción

E ACUERDO CON LA COMISIÓN LATINOAMERICANA sobre Drogas y Democracia (CLDD,2016) el régimen internacional de control de drogas (RICD) ha generado un mercado negro controlado por el crimen organizado, cuyo combate demanda una inversión de recursos crecientes en detrimento de la inversión destinada a salud. Además dado los precios de las sustancias prohibidas o controladas, la represión a la producción en ciertos lugares ha generado que ésta sea transferida a otras latitudes manteniendo la oferta global estable. Finalmente la política prohibicionista ha generado la estigmatización de los adictos y el encarcelamiento de grupos socialmente vulnerables.

Por ello no es de extrañar que la posibilidad de un cambio de paradigma en el RICD haya tomado fuerza en años recientes, gracias al cuestionamiento de los resultados que las políticas de drogas han tenido en el mundo, especialmente en América Latina. Académicos como Jorge Chabat reconocen la existencia de una fractura en el consenso internacional prohibicionista establecido en el siglo XX e impulsado por Estados Unidos. En México, los actores que proponen

Aumento del **encarcelamiento de mujeres** en América Latina: causas y recomendaciones

Dulce María Guevara López*
Magda Olalde Martínez**

un nuevo enfoque argumentan que las leyes vigentes criminalizan excesivamente a ciertos grupos ya que la visión actual utiliza como herramienta principal el encarcelamiento, lo cual resulta desproporcionadamente punitivo para estos grupos, tal es el caso del incremento en el número de mujeres que han sido privadas de su libertad por delitos relacionados con las drogas.

Si bien el debate sobre la necesidad de incorporar un enfoque de salud pública en el combate a las drogas ha sido impulsado tanto por organizaciones de la sociedad civil (nacionales e internacionales), como por los tres Poderes de la Unión¹ en México, las discusiones en torno a este fenómeno pocas veces han incorpo-

* Maestra en Derecho por la UNAM y licenciada en Relaciones Internacionales por el ITAM). Actualmente cursa el Diplomado Introducción a la Teoría e Investigación Feminista de la UNAM. Es investigadora "B" en el Instituto Belisario Domínguez.

** Licenciada en Psicología por la UNAM. Actualmente cursa la Maestría en Administración y Políticas Públicas. Investigadora "B" en el Instituto Belisario Domínguez.

1 Uno de los fenómenos de gran trascendencia en México y que reactivó los cuestionamientos al enfoque prohibicionista tuvo lugar en noviembre de 2015, cuando la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) otorgó un amparo a cuatro individuos que impugnaron cinco artículos de la Ley General de Salud permitiendo el uso lúdico de la marihuana. Aunado a la preponderancia que tomara el Poder Judicial en el tema, el Poder Legislativo a su vez, fomentó la discusión. Durante los primeros días del 2016 en la Cámara de Diputados se realizaron las audiencias públicas para las alternativas de regulación de la marihuana. El Senado, por su parte, convocó a las Audiencias Públicas sobre el posicionamiento que llevaría México a la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas (UNGASS 2016). El Poder Ejecutivo Federal también se sumó a la discusión y organizó, a través de la Secretaría de Gobernación, el "Debate Nacional sobre el Uso de la Marihuana". Desde el ámbito académico el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) ha tomado el liderazgo en la investigación del fenómeno por medio del Programa de Política de Drogas (PPD).

rado una dimensión de género. Es decir, los diagnósticos y recomendaciones de política pública pocas veces toman en cuenta la manera diferenciada en la cual los hombres y las mujeres se relacionan con el consumo, tráfico y comercialización de drogas (y cómo son castigados por el Estado).

En este sentido, este artículo pretende presentar una visión general sobre la situación de desigualdad en la que las mujeres son afectadas por las políticas prohibicionistas en materia de drogas. Para ello se presentan diversas estadísticas generadas por organizaciones internacionales sobre los niveles de la población carcelaria en América Latina, además se esbozan las razones que pueden explicar la participación de las mujeres en delitos relacionados con las drogas y las circunstancias que motivaron su incursión en dichas actividades. También se busca responder a la pregunta *¿por qué las mujeres enfrentan de manera distinta —a los hombres— el encarcelamiento por delitos relacionados con las drogas?* Finalmente se recopilan las propuestas de diversas organizaciones internacionales especializadas en el tema, así como las recomendaciones para asegurar la integridad de mujeres en prisión elaboradas a partir de la normatividad internacional aprobada por la Organización de las Naciones Unidas.²

Aumento del encarcelamiento de mujeres en América Latina

A pesar de que las mujeres siguen representando un porcentaje muy bajo de la población total carcelaria —en comparación con los hombres privados de su libertad por delitos relacionados con las drogas—, el ritmo al que ha ido creciendo la población femenina en esta situación es notable. Pese a la precariedad de los registros de información de los diferentes países, el *Institute for Criminal Policy Research* ha logrado establecer que la población carcelaria femenina en América Latina ha aumentado 51.6% entre 2000 y 2015, en comparación con un aumento de 20% de la población masculina. En países como Argentina, Brasil y Costa Rica, más del 60% de la población de mujeres en la cárcel se encuentra presa por delitos relacionados con las drogas (Youngers, 2016).

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDC, 2008) presentó el *Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment*

2 Los tres documentos de referencia para asegurar la integridad de las mujeres en prisión son:

- Las Reglas de Bangkok: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/65_229_Spanish.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>

donde llama la atención la siguiente información: “entre 1984 y 2003, en Australia se ha registrado un aumento en el encarcelamiento de hombres de 75%, mientras el encarcelamiento de mujeres se ha incrementado 209%. Tendencias similares se han registrado en México, Bolivia Colombia, Kenia, Kirguistán entre 1994 y 2004, y en un número de países europeos, como Chipre, Estonia, Finlandia, Grecia y los Países Bajos en el mismo periodo”.

A su vez, el reporte *Mujeres y prisión preventiva: presuntas inocentes sufriendo castigos anticipados y abusos* (Open Society Initiative, 2013) señala que entre 2006 y 2011, la población penitenciaria femenina de América Latina casi se duplicó, pasando de 40,000 a más de 74,000 internas”.

Criminalización y desproporcionalidad

Si bien, en un primer análisis estos datos nos pueden llevar a pensar que las mujeres se están involucrando más en el tráfico de drogas, también es cierto que la expedición de leyes con un enfoque cada vez más punitivo y la imposición de penas desproporcionadas son dos de los factores a los cuales se atribuye dicho incremento en la población femenina en cárceles latinoamericanas. La promulgación de leyes más estrictas, que privilegian la privación de la libertad como castigo, ha desembocado en que las actividades en las cuales las mujeres se involucran sean perseguidas ahora de manera más severa, lo cual ha producido el incremento de las poblaciones femeninas en la cárcel.

En la mayoría de los países de América Latina dichas actividades se sancionan con sentencias de prisión muy elevadas. En México, Ecuador, Brasil, Bolivia y Perú los delitos relativos a drogas ameritan la prisión preventiva obligatoria (u oficiosa). En otras palabras, la persona acusada es encarcelada de manera automática (basta con que sea acusada de la comisión de un delito en materia de drogas) y debe esperar su juicio estando en prisión. En consecuencia, este uso automático de la prisión preventiva ha contribuido al hacinamiento penitenciario puesto que los procesos judiciales no se caracterizan por ser expeditos (IDPC, 2013).

En un estudio coordinado por Catalina Pérez Correa (2012) sobre los resultados de la aplicación de las normas que penalizan los delitos contra la salud, según

los criterios de proporcionalidad relativa³ y absoluta⁴ en México, se concluye que las leyes que configuran la política prohibicionista en México establecen penas desproporcionadas. Por ejemplo, para el caso de la proporcionalidad relativa se comparan las sanciones que reciben los individuos que cometen delitos contra la salud *versus* otros delitos en el sistema legal mexicano:

El máximo de pena (en años de prisión) establecida en la ley para los delitos de comercio, producción, suministro, tráfico y transporte de estupefacientes, es mayor que para cualquier otro delito [...], incluido el homicidio simple intencional —un delito que protege la vida— y la violación de menores con violencia. La pena máxima establecida para violación entre adultos, un tipo penal que busca proteger la libertad e integridad sexual de las personas pero que además ha sido ligado con la violencia de género y la condición de marginación de muchas mujeres, es once años menor que la pena máxima establecida para los delitos de comercio, producción, suministro, tráfico y transporte de narcóticos. El robo con violencia, un delito que pone en riesgo la vida de las personas y que busca proteger la propiedad, es penado con un máximo de quince años, diez años menos que el comercio, producción y tráfico de narcóticos (Pérez Correa, 2012).

Al analizar la proporcionalidad absoluta en el caso de los delitos contra la salud, Pérez Correa resalta que este ejercicio conlleva una ponderación entre el daño que se busca evitar y los costos que resultan de imponer la sanción, ya sean directos e indirectos. En esta investigación se determina también que estos costos incluyen la pérdida de ingresos laborales de los procesados y sentenciados, así como la pérdida del prestigio social y la generación de un estigma que implica el haber estado en la cárcel, incluso se puede estimar un riesgo y potencial daño a la salud de quien es encarcelado. Otros costos relacionados con el uso de la prisión como principal herramienta de protección al derecho de la salud son los relacionados con procesar y mantener a una persona en prisión, lo cual muchas veces representa la omisión de otros objetivos penales y sociales. Pérez Correa es contundente al establecer que:

en las actuales condiciones carcelarias, las penas privativas de la libertad resultan lesivas para la salud de los consumidores, incluso más que el consumo de sustancias consideradas ilícitas. Si bien es cierto que estas condiciones aplican para cualquier delito sancionado, hay que tener en mente, que la mayoría de las detenciones

3 Catalina Pérez Correa se refiere a proporcionalidad relativa al principio que establece que las sanciones impuestas para un delito deben ser proporcionales a las sentencias impuestas para otros delitos de gravedad similar. Es decir, quienes comenten delitos igualmente graves deben ser castigados de igual manera.

4 Por otro lado, la autora se refiere a proporcionalidad absoluta al principio que establece que las sanciones impuestas deben ser proporcional es a la ofensa cometida. Es decir, especifica Pérez-Correa, deben contener alguna evaluación del bien que se busca proteger. Desde una perspectiva utilitarista, la sanción establecida para un delito no debe ser más costosa o dañina que el daño que busca prevenir.

y de sentencias en materia de delitos contra la salud, se resuelven por delitos simples de posesión o consumo, de marihuana y cocaína. Es decir son delitos menores en materia de drogas, delitos en el que el daño causado es, en el mejor de los casos, incierto (Pérez Correa, 2012).

Causas que explican la participación de las mujeres en delitos relacionados con las drogas

La feminización de la pobreza ayuda a entender porqué algunas mujeres encuentran en el tráfico y distribución de drogas una opción de sustento económico. De acuerdo con el documento *Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina* (IDPC, 2013) las mujeres se involucran en el negocio del narcotráfico por una multiplicidad de razones, donde la necesidad económica figura como causa principal. Esta investigación asegura que los delitos de drogas son de manera creciente “delitos de género”, toda vez que algunas de sus modalidades permiten a las mujeres tener acceso a ingresos superiores a los que obtendrían en la economía formal y en la informal legal,⁵ al mismo tiempo que cumplen con sus funciones de género tradicionales —es decir las tareas que por su sexo la sociedad ha determinado que son actividades que le ‘corresponden’ a las mujeres como el cuidado de sus dependientes y tareas relacionadas con el hogar—. Las mujeres que se involucran en el narcotráfico (ya sea en el consumo o en delitos relacionados con la producción, la distribución, el suministro y la venta de drogas) a menudo han vivido en un medio de exclusión social, en situaciones de pobreza y violencia de género. La mayoría tiene poca o nula educación, y, como ya se mencionó, por razones socioculturales son las únicas responsables del cuidado de sus dependientes, sean ellos niños y niñas, jóvenes, personas de mayor edad o personas con discapacidad (CIM-OEA, 2014).

Solo por poner un ejemplo, en Colombia 76% de las internas ni siquiera ha podido concluir su educación secundaria (INPEC, 2014). Aunado a lo anterior, la mayoría de las mujeres encarceladas por delitos de drogas en América Latina son madres solteras, como en el caso de Costa Rica donde por lo menos el 95% de las mujeres encarceladas en 2012 por introducir drogas en los centros penales no solo eran

5 Según el informe regional sobre “Trabajo Decente e igualdad de género” elaborado conjuntamente por CEPAL, FAO, PNUD, ONU Mujeres y OIT, en América Latina y el Caribe la tasa de desempleo de las mujeres (9,1%) es 1,4 veces la de los hombres y reciben ingresos menores “en todos los segmentos ocupacionales”. Por otra parte, la última edición del informe Panorama Laboral que publica la Oficina Regional de la OIT, destacó que es mayor la proporción de mujeres (53,7%), que la de hombres (47,8%), que están trabajando en condiciones de informalidad, lo cual habitualmente implica bajas remuneraciones y condiciones laborales precarias (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT, 2013).

madres solteras sino las únicas que respondían por sus hijos e hijas (DEFENSORÍA DE COSTA RICA, 2012).

Otra manera en la que las mujeres se involucran de manera diferente con el mundo de las drogas según un informe del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (2013) tiene que ver con que “las mujeres tienen más probabilidad de proporcionar sexo a cambio de alojamiento, protección, drogas y/o sustento. También tienden a experimentar más frecuentemente la violencia de sus parejas sexuales, y pueden hallar dificultades en conseguir que sus parejas sexuales masculinas utilicen preservativo, lo cual las hace más vulnerables al VIH y otras enfermedades de transmisión sexual”.

De acuerdo con estudios cualitativos del informe “Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina” las parejas (hombres) de las mujeres involucradas en delitos de drogas suelen aparecer como figuras clave para el reclutamiento. Existen casos en los que las mujeres se involucran como apoyo a sus parejas y posteriormente, continúan vendiendo la droga por *decisión propia*. Segura Escobar (1991), en un intento por explicar la compleja cuestión de la criminalidad de las mujeres, ha señalado la importancia que tiene, “el temor al abandono, el desafecto; en síntesis, la búsqueda de aprobación por parte del hombre”. Otro ejemplo de las relaciones de género que afectan más a mujeres que hombres, lo ofrece Isabel Torres (2007) en su tesis sobre mujeres utilizadas como correos humanos o *mulas* en Ecuador, donde explica cómo el amor romántico es una construcción social y una relación de poder que “permea inclusive las dinámicas del tráfico de drogas e influye en las decisiones y acciones que emprenden las mujeres que se insertan en el mismo”. Así, la relación romántica termina siendo una “relación de poder entre hombres y mujeres en la cual las mujeres suelen intervenir en situación de desventaja llevándolas a veces a cometer actos desesperados o ‘sacrificios’ en nombre del ser amado”.

Otro ejemplo de la condición de subordinación y desventaja que sufren las mujeres involucradas en el tráfico de drogas, se conforma por el grupo de mujeres que han introducido drogas a los centros de reclusión —el cual se considera en la literatura académica como el menos visible—. Generalmente, estas mujeres buscan sobrevivir llevando drogas a cambio de una ganancia mínima o intentan llevar las sustancias a un familiar interno. Aquellas que realizan esta actividad como *modus vivendi*, son el eslabón más débil en la cadena del narcotráfico y de hecho, son quienes menos ganancias reciben por su actividad.

Una vez en la cárcel, según estudios de la magistrada Bona i Puigvert (1992), las mujeres experimentan la privación de la libertad de manera diferente por dos razones:

a) La maternidad tiene una importancia trascendental en el medio cerrado. Las circunstancias del embarazo, la lactancia y los primeros años de vida de los hijos son vividos de forma muy negativa por la mujer reclusa, con graves efectos psicológicos. Igual ocurre cuando los hijos no están con ella, por las posibles repercusiones en la desestructuración y desmoronamiento del núcleo familiar, y b) la gran dependencia afectiva de sus compañeros, con consecuencias en un mayor sentimiento de soledad y una mayor incidencia en las depresiones ya que, a diferencia de la fidelidad y la solidaridad demostrada por las madres, esposas o compañeras cuando sus hombres están en prisión, no se da idéntica solidaridad cuando ellas se encuentran en la misma circunstancia.

En suma, el creciente encarcelamiento de mujeres por delitos relacionados con drogas responde al uso de la prisión como principal herramienta para atacar el narcotráfico resultado de leyes más estrictas. Además, los pocos datos oficiales existentes y los indicadores realizados mediante el esfuerzo de expertos interesados en el tema, nos revelan que el perfil socio-económico de las mujeres en prisión es el de un grupo vulnerable y desfavorecido. Específicamente, estamos hablando de mujeres sin educación, y consecuentemente con un acceso muy limitado a puestos de trabajo competitivos, lo cual ocasiona que estas mujeres vean en la venta y distribución de drogas una 'entrada' más para poder llevar el sustento a sus hogares, donde ellas son las jefas de familia. Aún más, al involucramiento de las mujeres en el negocio de las drogas se explica por las relaciones de su género a partir de sus relaciones sentimentales y familiares. Por lo tanto, en aras de cumplir con los roles de género asignados por la sociedad, las mujeres, así como ocurre en otros ámbitos, suelen realizar las tareas que conllevan más riesgo y representan la menor remuneración en la cadena productiva del tráfico de drogas.

Recomendaciones y propuestas

Ante los preocupantes indicadores que existen sobre el encarcelamiento de mujeres a causa de tráfico de drogas, diversas instituciones en el mundo han estado trabajando en propuestas que puedan ser incorporadas a las políticas públicas que implementan los Estados. Tal es el caso del Consorcio Internacional sobre Política de Drogas (2013), la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA por sus siglas en inglés), la Organización de Estados Americanos (OEA, 2014), a través de la Comisión interamericana de Mujeres, entre otras. A continuación se presentan un concentrado de las recomendaciones que estas organizaciones han elaborado.

Inclusión de mujeres en las políticas públicas

Bajo las condiciones adecuadas, escuchar a quienes han padecido el encarcelamiento puede influir positivamente en la reforma de la justicia penal. Con la finalidad de contar con una nueva política de drogas más incluyente, diversas organizaciones especializadas en el tema proponen lo siguiente:

- Incorporar las voces de las mujeres que están o han sido encarceladas, y las de sus familiares y parejas, así como de las expertas en dichos temas.
- También se propone que las dependencias de los Estados encargadas de la inclusión social, el desarrollo humano y los derechos humanos, así como organizaciones de la sociedad civil, participen en la reformulación, aplicación y monitoreo de políticas de drogas con enfoque de género.
- Además se propone la implementación de estrategias de sensibilización de la comunidad sobre la necesidad de impulsar reformas de políticas de drogas con perspectiva de género.
- Así como se está impulsando la paridad en diversos ámbitos políticos de la mujer, las recomendaciones analizadas sugieren promover también la paridad en los foros, debates y reuniones sobre políticas de drogas financiados por gobiernos locales y nacionales, e instancias internacionales.

Descriminalización del consumo

Como se ha citado, la criminalización hacia los consumidores persiste en América Latina. De acuerdo con el informe del Colectivo de Estudios de Drogas y Derecho (2015), aun en países donde la portación de sustancias no es un delito, quienes las consumen pueden ser objeto de despojos policiales desproporcionadas y privación de la libertad. Ello sin olvidar que la estigmatización del consumo de drogas resulta una violación constante de los derechos humanos. Dicha estigmatización se agrava en el caso de las mujeres pues su consumo de drogas representa una afrenta a los roles tradicionales de género, por supuestamente desatender las labores de cuidado y responsabilidades en el hogar. Si la intención de una política pública radicara en descriminalizar en el consumo, dicha política debería contemplar lo siguiente:

- Establecer en las legislaciones nacionales la posibilidad del uso, de la portación y del cultivo de drogas para uso personal, evitando la tipificación de estas actividades como delitos.

- Además es necesario destinar más recursos del Estado en servicios de salud, tales como programas de tratamiento de dependencia de drogas y servicios de reducción de daños basados en evidencia científica y con enfoque de género.
- Los expertos proponen la distinción (en las leyes) entre consumo recreativo u ocasional y consumo problemático, a fin de determinar cuándo se justifica (o no) la intervención del Estado, así como la obligación de éste último de proporcionar y garantizar acceso a los servicios de salud.

Proporcionalidad de las penas

Como se ha comentado, en América Latina quienes infringen las leyes en materia de drogas enfrentan sentencias excepcionalmente duras, incluyendo a las mujeres que cometen delitos no violentos y no graves. Para contar con leyes que cumplan con el principio de proporcionalidad se recomienda:

- Reformar las leyes para que la privación de la libertad sea efectivamente el último recurso y que las penas sean proporcionales tanto al tipo de delito, como al daño que el infractor comete, al papel que jugó en el cadena productiva de drogas y al grado de peligrosidad para la comunidad.
- Los estudios analizados proponen asegurar la proporcionalidad, distinguiendo en las leyes entre delitos de drogas de menor, media y alta escala; así como el nivel de liderazgo en el crimen organizado; y delitos violentos o no violentos.
- Se propone eliminar las penas mínimas obligatorias.
- Que se asegure que los y las operadores de justicia y sistema penitenciario de los respectivos países incorporen la perspectiva de género en la gestión de los casos en que las mujeres son investigadas, juzgadas y sujetas a la ejecución de penas. En este sentido, con el afán de reducir las penas privativas de la libertad, y promover alternativas al encarcelamiento, se han de tomar en cuenta 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.

- Además se propone fortalecer los sistemas de defensoría pública mediante la definición de unidades especializadas en la defensa de delitos de drogas, así como con estándares y estrategias especiales para las mujeres procesadas por estos delitos.

Conmutación de la pena o reducciones retroactivas

Diversos reportes coinciden en que la aplicación retroactiva de penas menos severas impulsa el respeto de los derechos humanos. Además, la armonización en la aplicación de la norma tiene impactos benéficos para el sistema penitenciario y para el sistema de justicia penal en general. No obstante, dado que los delitos relacionados con las drogas son catalogados en las legislaciones nacionales como “delitos graves”, los infractores no pueden beneficiarse de alternativas al encarcelamiento; por el contrario, se les detiene y se les lleva a prisión preventiva (a pesar de ser legalmente inocentes hasta que se les demuestre lo contrario en un juicio público). Por ello, de acuerdo con lo analizado, las distintas instancias que han elaborado recomendaciones al respecto sugieren:

- Aplicar indultos o amnistías a favor de mujeres embarazadas, lactantes o mujeres que se encargan del cuidado de otras personas, es decir aquellas que son responsables de niños y niñas y otros dependientes.
- Reforzar la aplicación del principio de ley más favorable, es decir, el juez debería decidirse por la aplicación de penas más benignas para quienes son detenidos por delitos de drogas no violentos.
- 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.

Mujeres utilizadas como correos humanos y mujeres extranjeras

De acuerdo con el estudio *Mujeres en prisión: los alcances del castigo* (CELS, 2011), en Argentina 9 de cada diez extranjeras encarceladas por delitos de drogas a nivel federal fueron detenidas por fungir como correos humanos, y 96% de ellas eran primo-delin-cuentes. Para detener el encarcelamiento de estas mujeres se ha propuesto:

- Para el caso de mujeres encarceladas fuera de su país, si ellas lo deciden, se les debe otorgar la posibilidad de cumplir su sentencia en su país (mediante transferencia internacional de personas detenidas por medio de cooperación bilateral).

- Garantizar el acceso a los beneficios en la ejecución de la sentencia y al derecho a la no discriminación por su nacionalidad, a fin de que puedan gozar de beneficios penitenciarios tales como progresión de 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 drogas, y activar mecanismos que garanticen la seguridad de la familia de las mujeres que han sido convertidas en correos humanos.

Prisión preventiva

Para evitar el uso de la prisión preventiva en América Latina y evitar el hacinamiento en las cárceles, se propone:

- Eliminar de las legislaciones nacionales la obligación de la prisión preventiva para delitos relacionados con drogas, dado que constituye una vulneración al principio de presunción de inocencia y es una medida desproporcionada. Además de que vulnera el principio de la privación de la libertad como medida de *ultima ratio*.
- No usar prisión preventiva para mujeres embarazadas o con personas dependientes (hijos, adultos mayores y personas con discapacidad). En tales casos, su aplicación ha de limitarse a la privación de libertad en su domicilio o libertad vigilada, de manera que no se vulneren los derechos fundamentales de la infractora y de su entorno familiar —y se garantice el interés superior de la niñez. Los análisis hacen especial énfasis en 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 deberán de incorporar un rango de alternativas diferentes al pago de una suma de dinero (como trabajo comunitario, por ejemplo). De esta forma se estarían garantizando los principios de igualdad y de no discriminación, así como evitar que haya individuos que van a la cárcel por vivir en situación de pobreza.

Generación y recopilación de datos⁶

Para la toma de decisiones racionales es necesario contar con la mayor información posible, motivo por el cual los Estados deben reconocer la importancia de generar los indicadores que faciliten la transparencia y rendición de cuentas. En este sentido, es imperativo contar con sistemas de información estadística que cumplan con los estándares internacionales de privacidad y que permitan monitorear y evaluar las decisiones gubernamentales. Para el caso que nos ocupa, dichos sistemas de información deberían contar con los siguientes elementos:

- Priorización de recopilación detallada sobre la situación de mujeres en reclusión en América Latina.
- Poner a disposición de la sociedad información actualizada sobre planes de intervención, capacitación, trabajo para reinserción a mujeres privadas de libertad, lo que permitirá una mejor adecuación de los programas.
- Desagregar información por conductas delictivas relativas a la producción, distribución, suministro, venta y consumo de drogas.
- Entre los indicadores que mínimamente deberían recopilarse (sin ser exhaustivos) se encuentran los siguientes
 - ◆ Número de personas en prisión
 - ◆ Población penitenciaria femenina
 - ◆ Población acusada por delitos de drogas desagregada por sexo
 - ◆ Condición jurídica
 - ◆ Tipo de delitos y sentencias correspondientes
 - ◆ 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

6 Cabe destacar que esta investigación intentó localizar los datos de mujeres privadas de la libertad por delitos relacionados con las drogas y lo único que pudimos encontrar fue el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional correspondiente al mes de julio de 2016, en el apartado de transparencia focalizada de la Comisión Nacional de Seguridad. Entre las carencias que contiene este documento están: la información se presenta con siete meses de retraso y solo se presenta el agregado de mujeres en prisión sin especificar por cuales delitos están encarceladas, mucho menos contiene características de la población carcelaria (tienen dependientes, grados de escolaridad, etcétera).

- ◆ Número de personas que reciben visita y frecuencia de las misma
- ◆ Medición de la distancia entre los centros de reclusión y el domicilio de las personas detenidas
- ◆ Indicadores de salud
- ◆ Datos sobre el uso problemático de sustancias psicotrópicas.

Mujeres embarazadas o con personas dependientes

Para las hijas o hijos menores de edad, la separación de la madre o padre por reclusión puede tener un impacto desolador puesto que, en muchos casos, la madre es la única persona de la que dependen. Según Martín Coria (2013) en un estudio realizado en 2010 por la psicóloga Claudia Stella quedó demostrado que cuando un padre está preso, la mayoría de los niños y las niñas continúan siendo cuidados por sus madres, pero cuando se encarcela a las madres apenas el 10% de los niños queda a cargo de sus padres.

Tal como lo establece el reporte *Mujeres, política de drogas y encarcelamiento*, esta diferencia nos hace cuestionar 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. En este mismo informe se resalta la necesidad de cuestionar la idea de que la cárcel no es la única vía para aplicar una sanción penal o incorporar mecanismos que permitan la custodia, el control y la localización permanente (YOUNGERS, 2016).

Para los temas asociados con mujeres-madres y mujeres-embarazadas privadas de la libertad —y para asegurar el interés superior del niño o niña— es importante referirse a las Reglas de Bangkok de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas, y medidas para mujeres delincuentes. Además de lo que se plantea en esta normativa internacional, la literatura académica sugiere:

- En ningún caso, las mujeres embarazadas y madres de niños y niñas menores de edad, detenidas o condenadas por delitos de drogas no violentos, deberían ir a la cárcel. Aún cuando esta recomendación pueda crear incentivos perversos, jamás será comparable el impacto negativo del encarcelamiento de este grupo de mujeres con el daño a la salud que pudieran causar a ellas mismas o a la sociedad.

- Las mujeres encarceladas deberán ubicarse en centros penitenciarios cercanos a sus hogares, de tal forma que se facilite a sus familiares visitarlas.
- Es necesario evitar cualquier discriminación y criminalización en contra de las mujeres madres o embarazadas que consumen drogas. En especial, lo que se refiere a la pérdida de la custodia de los hijos o las hijas, penalización de mujeres por interrupción del embarazo, presiones sobre su salud sexual o tratamiento forzado por consumo de drogas.
- En caso de encarcelamiento de estas mujeres se recomienda, “tiempo apropiado para organizar la tutela y el cuidado de sus hijos antes de su encarcelamiento”. Además se deberán 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.
- Nombrar a un ministro del gobierno con la responsabilidad de salvaguardar los intereses de los hijos e hijas de las personas encarceladas.

Conclusión

En este artículo se presentaron las causas que han generado el incremento en el encarcelamiento de mujeres en América Latina. Este texto también abordó, de manera condensada, las propuestas que tanto organismos internacionales como organizaciones de la sociedad civil han planteado como medidas alternativas para enfrentar el problema mundial de las drogas y la manera en la que se castiga a quienes cometen delitos relacionados con el narcotráfico.

En este contexto, valdría la pena que los Estados de nuestra América contemplaran dichas propuestas y así poder contar con políticas públicas con perspectiva de género.

Dicha perspectiva de género es fundamental dada la manera diferenciada que los géneros experimentan ciertos fenómenos. En el caso que nos ocupa, en el largo plazo el rápido crecimiento de la población carcelaria femenina puede traer más efectos negativos a la sociedad que los efectos positivos esperados.

Fuentes de consulta

Boiteux, Luciana. “Mujeres y encarcelamiento por delitos de drogas” Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD). 2015. Disponible en: http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/pub-priv/Luciana_v08.pdf

Bona, I; Puigvert, R. (1992) “Control Judicial sobre los penales”, Poder y Libertad, 19.

Centro de estudios legales y sociales (CELS) 2011. "Mujeres en prisión: los alcances del castigo". Ministerio Público de la Defensa de la Nación, Procuración Penitenciaria de la Nación. - 1ª ed. - Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores. Disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/MujeresEnPrision>

CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT. "Informe Regional. Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe". Santiago, CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT, 2013. Disponible: http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_233161.pdf

COMISIÓN INTERAMERICANA DE MUJERES-ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. (CIM-OEA). "Mujeres y drogas en las Américas: un diagnóstico de política en construcción", Comisión Interamericana de Mujeres/Organización de Estados Americanos, 2014, p. 2, Disponible: <http://www.oas.org/en/cim/docs/WomenDrugsAmericas-ES.pdf>

Comisión latinoamericana sobre drogas y democracia (CLDD). "Drogas y Democracia: Hacia un cambio de paradigma". 2016. Disponible en: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/06/drugs-and-democracy_book_ES.pdf

Comisión nacional de seguridad (CNS). Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional. Disponible: http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=810211&folderNode=810277&folderNode1=810281

Consortio internacional sobre políticas de drogas (IDPC). "Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina". 2013. Disponible: https://www.unodc.org/documents/congress/background-information/NGO/IDPC/IDPC-Briefing-Paper_Women-in-Latin-America_SPANISH.pdf

Coria, Martín y Gonzalo Salles (Coord). "Invisibles: ¿Hasta cuándo?. Una primera aproximación a la vida y derechos de niñas, niños y adolescentes con referentes adultos encarcelados en América Latina y el Caribe". Church Worlts Service. 2013. Disponible en: http://www.cwslac.org/es/docs/Invisibles_hasta_cuando.pdf

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,

DEL OLMO, R. (1998). "Reclusión de mujeres por delitos de drogas. Reflexiones iniciales". Revista Española de Drogodependencias 23. Disponible: http://www.aesed.com/descargas/revistas/v23n1_1.pdf

http://www.presunciondeinocencia.org.mx/images/stories/hoja_campania_global_mujer_prision_abril2012.pdf

Instituto nacional penitenciario y carcelario (INPEC), Estadísticas a diciembre de 2014.

Oficina de naciones unidas contra la droga y el delito (ONUDD). "Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment". Criminal Justice Handbook Series. United Nations Publications. 2008. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/women-and-imprisonment.pdf>

Open society iniciative. Campaña Global para la Justicia Previa al Juicio- Región América Latina, "Mujeres y prisión preventiva: presuntas inocentes sufriendo castigos anticipados y abusos", 2013, Disponible en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina33918.pdf>

Pérez Correa, Catalina, et. al. (Des) proporcionalidad y delitos contra la salud en México. Documentos de Trabajo Núm. 59. 2012. CIDE. Disponible: [https://www.wola.org/sites/default/files/\(Des\)%20proporcionalidad%20MEXICO.pdf](https://www.wola.org/sites/default/files/(Des)%20proporcionalidad%20MEXICO.pdf)

Torres Angarita, Isabel. (2007). "Drogas, cárcel y género en Ecuador: La experiencia de mujeres 'mulas'" Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador. Disponible: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/1281/4/TFLACSO-2008ATA.pdf>

Youngers, Coletta y Nischa Pieris. Mujeres, política de drogas y encarcelamiento. 2016. Disponible: <https://www.oas.org/es/cim/docs/WomenDrugsIncarceration-ES.pdf>