

La generación y colección de datos relacionados a mujeres encarceladas por delitos de drogas

por Luciana Pol¹

A. 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.

Las debilidades en la producción, confiabilidad y acceso a datos públicos no son excepcionales en América Latina, pero en el caso de mujeres presas por delitos de drogas enfrentamos una serie de restricciones adicionales.

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, a pesar de que una serie de factores específicos, como la presencia de embarazadas y de niños y niñas en las cárceles de mujeres, los servicios de salud asociados, solo por citar algunos. En los años recientes, ha habido desarrollos como las Reglas de Bangkok², aprobadas en 2010 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que provén una mirada integral para abordar la situación de mujeres en prisión. La definición de situaciones específicas de mujeres que deben ser tenidas en cuenta en un sistema penitenciario provee una muy buena base para pensar y estructurar el sistema de información que sería necesario para monitorear esta situación con sus aspectos específicos.
3. En tercer lugar, en varios países 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 micro-tráfico queda registrado bajo la misma categoría –tráfico de estupefacientes- que el transporte de drogas en 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 los análisis del funcionamiento

del sistema penal. Datos fragmentarios de algunos países de la región muestran una fuerte focalización del sistema penal en la persecución de casos muy pequeños de consumo, venta domiciliaria o microtráficoⁱ. Los casos de mujeres se concentran en su mayoría en este grupo. Pero en la actualidad el registro de estadísticas criminales sigue el criterio establecido por las leyes de estupefacientes, agrupando ciegamente delitos muy distintos entre sí.

La producción de datos es importante en sí misma por alimentar el conocimiento y suplir información valiosa que da cuenta desde 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 hubiere³. 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.

Ante el desafío de generar políticas con enfoques alternativos, se considera prioritario crear indicadores que permitan dimensionar los distintos aspectos de la problemática y el impacto de las respuestas estatales, para dar lugar a nuevas estrategias de intervención.

B. Generación de nuevos indicadores

Los organismos gubernamentales deben recopilar información suficiente y necesaria sobre las características de las detenciones y sentencias por delitos de drogas. La creación de una base de datos confiable, que unifique la información de América Latina en relación a este tema es una necesidad impostergable. Corina Giacomello, investigadora especializada en estos temas identifica en su trabajo una lista de indicadores que deberían compilarse⁴:

- Número de personas en prisión,
- Población penitenciaria femenina,
- Población acusada por delitos de drogas disgregada 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 y hombres encarcelados que viven fuera de la cárcel e información sobre su paradero y régimen de tutela y custodia,
- 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,

ⁱ En el caso de Colombia, aproximadamente el 2% del total de los presos por delitos de drogas son mandos medios y altos. Es decir que el 98% restante se compone de personas que no habrían tenido – o no se les habría podido probar – una participación importante en las redes del narcotráfico. En México, un estudio llevado a cabo por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) muestra que el 75% de los detenidos por delitos de drogas había sido detenido con una cantidad mínima de mercancía.

- Indicadores de salud,
- Datos sobre uso problemático de sustancias psicoactivas y acceso a tratamiento y a servicios de reducción de daños en prisión, y
- Indicadores sobre condiciones de pobreza o experiencia de violencia doméstica antes de ingresar a la cárcel.

Parte de estos datos son producidos en algunos países, pero otros no forman parte del corpus habitual de estadísticas penitenciarias. Pero conjuntamente con la información que se necesita comenzar a producir, también es necesario usar los datos disponibles para desarrollar *nuevos indicadores* que iluminen el problema del encarcelamiento de mujeres por delitos de drogas.

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. Algunos ejemplos de esto serían la combinación de los datos de detenciones con los datos de cantidad de sustancias decomisadas, y/o la forma de transporte. Los estudios cualitativos nos muestran la prevalencia que el delito de microtráfico —en particular mediante la ingesta de cápsulas de cocaína— tiene dentro de la población penitenciaria femenina de la región. También nos 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, la dramática realidad de microtráfico 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 iluminen este problema específico y permitan diseñar e implementar respuestas adecuadas.

C. Investigaciones de políticas de drogas y sobre la implementación de alternativas

La implementación de las políticas de drogas debería estar sustentada en la evidencia empírica disponible sobre su eficacia e impactos y en el propósito de poner en marcha mecanismos de monitoreo y seguimiento que permitan evaluar periódicamente sus resultados y establecer los correctivos pertinentes con base en estas evaluaciones. La creación de Observatorios de Drogas en muchos países de la región es un primer paso para comenzar a refinar la producción de información en este terreno. Pero estos observatorios deben extenderse en su cobertura, desarrollar sus sistemas de producción y análisis de datos y mejorar las condiciones de acceso a la información. También se debe mejorar su interrelación y cruce con datos de otras áreas como salud, datos socio-económicos y de política criminal.

Pero la ausencia de una mirada de género y la multiplicidad de situaciones específicas que afectan a mujeres plantea también la creación de bancos de datos con recorte de género para desarrollar investigaciones y para la elaboración de las políticas más adecuadasⁱⁱ. Dentro de este marco específico se facilita el desarrollo de proyectos de colaboración con investigadores académicos en el área de género, justicia criminal, salud, etc.

ⁱⁱ En Brasil se había pensado en la creación de "Infopen Mujer", que sería el mismo sistema de datos penitenciarios general, pero con todas las informaciones separadas por género. Pero este sistema diferenciado jamás fue creado.

Existe un vacío en la investigación que es necesario corregir para impulsar y mejorar la implementación de alternativas al encarcelamiento. Entre los temas prioritarios se encuentran: impactos específicos, tanto con información cuantitativa como cualitativa, del encarcelamiento sobre mujeres recluidas por delitos de drogas; imposición de penas discriminatorias y condiciones de reclusión diferenciales entre sexos y entre grupos poblacionales dentro de los sexos; obstáculos normativos y prácticos que enfrentan las mujeres para beneficiarse de subrogados penales o alternativas al encarcelamiento; deficiencias de los sistemas de defensoría pública que pueden agravar el monto y la ejecución de la pena en contra de las mujeres; y evaluaciones, específicas o en perspectiva comparada, sobre la implementación de las alternativas al encarcelamiento existentes.

Se recomienda, entonces:

- Los gobiernos o las entidades competentes en los sistemas judiciales de cada país deberían producir 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. También deberían producirse estadísticas de consulta pública, desagregadas por sexo, sobre el número de personas que anualmente solicitan la aplicación de las alternativas al encarcelamiento existentes, sus características, el número de personas beneficiadas y de solicitudes negadas, especificando las razones para la negación.
- Las alternativas implementadas deberían ser evaluadas periódicamente con metodologías que incorporen el enfoque de género y criterios costo-beneficio que midan el impacto sobre el bienestar de las mujeres y sus familias. Los cambios en la implementación de las alternativas deberían basarse en la evidencia disponible.
- Para cerrar la brecha de conocimiento acerca la temática de mujeres y política de drogas, se necesita 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.
- Se debería 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 sus familias. 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.

- Sería de valor categorizar las 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. La dimensión de estas actividades requieren estudios antropológicos que estudien las dinámicas de género y provean conocimiento y bases empíricas para el diseño de políticas de prevención. Sobre todo teniendo en cuenta el fracaso de gran parte de las iniciativas del llamado *desarrollo alternativo*.
- También debe desarrollarse información objetiva, fiable y comparable sobre la prevalencia del consumo de sustancias psicoactivas y los riesgos asociados en 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.
- Se deben realizar investigaciones cualitativas, que puedan acercar las y los profesionales a las mujeres privadas de libertad, priorizando la escucha y promoviendo la actuación en conjunto entre los profesionales en ciencias sociales en las cárceles y las mujeres con consumo problemático. Los enfoques de reducción de daños probados como efectivos en hombres, deben reproducirse para las mujeres tomando en consideración el enfoque de género.

Si eventualmente se logra una adecuada recopilación de la información indicada arriba, es necesario que la investigación derive en acción en el sentido de que pueda impactar eficazmente la vida de las mujeres presas por delitos de drogas y no solamente quedarse en un plano académico o de anuarios judiciales. Es imperante comprender cómo dar uso efectivo a la información en la toma de decisiones, comprensión de las realidades y cambio en el quehacer institucional.

¹ Luciana Pol es experta en Métodos estadísticos y trabaja para el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en Argentina. Agradecemos el apoyo de Demalú Amighetti, Corina Giacomello, Marie Nougier y Nischa Pieris.

² Naciones Unidas, “Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas privativas de la libertad para mujeres delincuentes”, 2010, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/65_229_Spanish.pdf

³ Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC), “Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina”, 2013. Disponible en: https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/library/IDPC-Briefing-Paper_Women-in-Latin-America_SPANISH.pdf

⁴ Idem