



Relatoría Seminario Internacional: Mujeres, Políticas de drogas y encarcelamiento en América Latina¹ Ciudad de México, 14 y 15 de junio, 2017

Resumen Ejecutivo de las Sesiones de Diálogo

En Junio de 2017 se llevó a cabo el *Seminario Internacional de Expertos sobre Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento* en la Ciudad de México, organizado por Equis: Justicia para las Mujeres A.C. (México), la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés, Estados Unidos), el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC, por sus siglas en inglés, Reino Unido) y la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de los Estados Americanos (CIM/OEA). El evento también contaba con el auspicio del Comisionado Nacional de Seguridad, el Instituto Nacional de Ciencias Penales, el Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y el Instituto Nacional de las Mujeres de México.

El seminario reunió alrededor de 50 personas, en su mayoría representantes de gobierno de 8 países de América Latina y México, representantes de la OEA y las Naciones Unidas, personas expertas de la sociedad civil, así como mujeres que fueron privadas de la libertad o son familiares de personas que vivieron o viven en prisión. Las sesiones de discusión se regían por las reglas de Chatham House con el fin de fomentar el intercambio libre de ideas y la confidencialidad entre las personas asistentes.

El seminario incluyó temas sobre la perspectiva de género en las reformas de las leyes de drogas que han tenido lugar o se están debatiendo actualmente en la región; la solicitud de antecedentes penales como uno de los principales obstáculos a la reinserción social; las iniciativas innovadoras en la región respecto a programas de reinserción social; y, por último, se discutieron las medidas alternativas al encarcelamiento para mujeres ya existentes a nivel regional e internacional.

En la introducción, antes de comenzar con las sesiones de trabajo, se presentó la Guía “Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento”, producto auspiciado por WOLA, la CIM/OEA, IDPC y DeJusticia; como resultado de un esfuerzo colectivo de un grupo de trabajo formado por oficiales de gobierno (participando a título personal), además de expertas y activistas en tres campos: derechos humanos, políticas de drogas y género. Los objetivos principales del grupo de trabajo son promover las políticas que protejan los derechos de las mujeres encarceladas

¹ Este informe fue escrito por Isabel Blas, Oficial de Proyecto en el Área de Políticas Públicas, Equis: Justicia para las Mujeres A.C.

por delitos relacionados con drogas y acabar con la criminalización injusta de personas que han cometido crímenes no violentos relacionados con drogas.

Las mujeres de las Américas están siendo encarceladas por delitos menores y no violentos relacionados con las drogas a un ritmo alarmante. En Argentina, Brasil, Perú y Costa Rica, más del 60 por ciento de la población carcelaria femenina de cada país está encarcelada por delitos relacionados con drogas. La población carcelaria total en América Latina también ha crecido. Un ejemplo de ello es el aumento de un 300 por ciento en Colombia en los últimos 25 años. Sin embargo, cabe resaltar que las mujeres están siendo encarceladas en mayor proporción que los hombres. Este aumento de la tasa de encarcelamiento en la región es resultado directo de políticas de drogas demasiado represivas y poco efectivas, con penas sumamente desproporcionales y que se aplican con gran rigidez a la hora de imponerlas en el caso individual. Asimismo, es un fenómeno que se relaciona con la feminización de la pobreza y la persistencia de la violencia contra las mujeres.

La guía muestra cómo los efectos de las políticas de drogas en la región han sido devastadores para las mujeres en situaciones de vulnerabilidad. La mayoría son madres pobres, con poca educación, con experiencias de violencia, responsables del cuidado de sus hijas e hijos, de personas adultas mayores y/o con discapacidades, y también son primo-delinquentes. Por lo general, las mujeres han sido detenidas por realizar tareas de bajo nivel pero de alto riesgo, sobre todo, para la distribución de las drogas a pequeña escala o para transportarla. Muchas mujeres lo ven como una manera de enfrentar la pobreza y alimentar a sus familias. Además, su encarcelamiento no tiene ningún impacto en el negocio de las drogas.

En este contexto, el objetivo de la guía es reducir la población femenina privada de la libertad por delitos relacionados con drogas no violentos. Las recomendaciones de reformas a las políticas públicas se basan en una serie de ejes transversales o principios rectores, entre ellos; se incluye que el encarcelamiento debe utilizarse como medida de última ratio y se debe procurar una perspectiva de género integral en el desarrollo, diseño, implementación y ejecución de las políticas de regulación de drogas.

La segunda parte de la introducción al seminario fue una presentación sobre la situación de las mujeres en México desde dos vertientes: como encarceladas por delitos relacionados con drogas y como familiares de hombres encarcelados. Cabe destacar los dos ámbitos respecto a este tema. Por un lado, analizar la privación de la libertad desde la proporcionalidad y, por otro, desde los costos que dicha privación implica. En el primero se observa, a través de la diferenciación entre delitos de narcomenudeo a nivel local y delitos de fuero federal, como la proporcionalidad penal es diferente en hombres y mujeres. A pesar de que hay más hombres sentenciados a nivel federal, a las mujeres las sentencian más por delitos que tienen penas más largas. En el segundo ámbito, las mujeres son las encargadas de sostener el costo de los hombres privados de la libertad. Según los datos oficiales de 2013, en la Ciudad de México, las mujeres representaron el 75% del total de visitas. Ellas también son madres que tienen entre 21 y 50 años de edad y visitan hijos, hermanos y parejas. Asumen el cuidado de parientes desde fuera (costos económicos) y los costos psicológicos desde el primer día.

La primera sesión del seminario se enfocó en las reformas a las leyes de drogas desde una perspectiva de género. Se abordó que, lamentablemente, América Latina se ha caracterizado por el impacto devastador de las políticas de drogas, las cuales se conciben casi exclusivamente desde un punto de vista penal. El encarcelamiento de mujeres por delitos relacionados con drogas se trata de un fenómeno compartido que ha venido incrementando en América Latina. Donde, además, la población femenina ha aumentado sustancialmente en comparación con el aumento del 20% en los hombres. Se discutió la necesidad de reformas fundamentales a las leyes de drogas en la región, para que el derecho penal sea utilizado solo como un recurso de última ratio; también que los delitos menores se penalicen con alternativas a la cárcel y se asegure la proporcionalidad en las penas.

En este contexto, se habló sobre: la reforma en Costa Rica que introdujo, en 2013, criterios de género, sociodemográficos y proporcionalidad en la Ley 9161 para ofrecer una mejor proporcionalidad penal, sobre procesos de reforma y contrarreformas en Ecuador y, por último, sobre una nueva iniciativa de reforma en México, la cual introduce la reducción de las penas siguiendo el modelo de Costa Rica. Se plantearon diversas situaciones con respecto a las políticas de drogas y el impacto diferenciado en el encarcelamiento de las mujeres en la región.

En Costa Rica, antes del 2013, existía un alto porcentaje de mujeres encarceladas por alguno de los catorce delitos que existen para penalizar las drogas. Antes de la reforma de la ley sobre drogas, en el caso de la modalidad de introducción de sustancias ilícitas a un centro penitenciario, se aplicaba la misma pena que para quien era líder de la organización, con una pena de 8 a 20 años de prisión. En este sentido, se señaló la importancia de analizar las circunstancias que vive cada persona de forma individual y, por ende, los motivos para cometer el delito. Hay que evaluar por qué se da este alto nivel de encarcelamiento por delitos de drogas, así como la ausencia de una visión más humana por parte del Estado.

Se expuso cómo la reforma de ley en Costa Rica, en su artículo 77 bis, pretende reconocer el papel de la persona dentro de la cadena del tráfico ilícito de drogas y, por lo tanto, la necesidad de imponer una pena diferenciada para los distintos niveles de participación. En particular, la reforma reconoce la situación de alta vulnerabilidad de mujeres encarceladas por introducir drogas en centros penitenciarios – quienes se caracterizan por ser jefas de hogar, responsables de varios hijos e hijas, sin oportunidades en el mercado lícito, y además son recluidas por primera vez. Su encarcelamiento no solo aumenta su situación de vulnerabilidad, sino que también pone en alto riesgo a sus dependientes, y en algunos casos, a las familias enteras. Además de esta reforma, se ha presentado otro proyecto de ley que introduciría mayor proporcionalidad en las penas para otros delitos relacionados con drogas. Finalmente, se mencionó que otra temática que aún no se ha posicionado es el derecho a la salud dentro de prisión. Las mujeres que están privadas de su libertad necesitan una mejora en las condiciones de salubridad, además de apoyo para superar sus condiciones de vulnerabilidad. La persona tiene que estar en el centro de la respuesta, con el objetivo de ver más allá de la relación delito-cárcel.

En el caso de Ecuador, la aprobación en 2008 de la nueva Constitución, marcó un importante acontecimiento respecto al enfoque humano de las políticas de drogas, puesto que enfoca el problema como un tema de salud pública. También en julio de 2008, hubo un indulto para las

personas sentenciadas por transporte de hasta dos kilos de droga, con el cual se beneficiaron más de 2,000 personas. Según datos oficiales, sólo el 1% reincidió en estos delitos. En este sentido, se señaló que es importante tener en cuenta en los eventos de reincidencia, los problemas de dependencia a las drogas, los cuales deben enfocarse desde el punto de vista de salud pública y no de criminalización. Además, los indultos y las amnistías son medidas que tienen un impacto inmediato, pero es necesario acompañar estas disposiciones con reformas de largo plazo para lograr una reducción sostenida en el número de personas privadas de libertad.

En 2014, Ecuador implementó el Código Orgánico Integral Penal que redujo notablemente las sentencias para las infracciones menores relacionadas con drogas. Dado que el nuevo código penal pudo ser aplicado retroactivamente, en el primer año de su implementación, más de 2,700 personas fueron liberadas de las cárceles ecuatorianas. En el caso de las mujeres, el porcentaje por delitos de drogas bajó del 80 al 43%. Sin embargo, por razones de índole política, se inició un proceso de contrarreformas en 2015, cuando el ex presidente Rafael Correa dispuso modificar las cantidades de droga consideradas para uso personal y para los delitos de tráfico menores, iniciando una “guerra” contra el microtráfico. Se aprobó una nueva ley de drogas que modificó estas cantidades y, donde se aumentaron las penas otra vez. Actualmente, el gran desafío es la sensibilización de la policía, el personal judicial, incluyendo a los jueces/as y a los ministerios públicos; y, por otro lado, a los medios de comunicación, para que reconozcan que llenar las cárceles de nuevo con microtraficantes no tiene ningún impacto en el negocio, dado que son las personas más fácilmente reemplazables en la cadena del narcotráfico.

Se señaló que en el caso de México, supone un 45% de mujeres encarceladas por estos delitos. Las mujeres aparecen como sector vulnerable puesto que el fenómeno tiene que ver con la exclusión social, la pobreza, la poca o nula educación, la falta de oportunidades de empleo legal y la violencia de género. Las mujeres están en los niveles más bajos de las células criminales. Según los datos del Censo Nacional, los “delitos contra la salud” (o delitos de drogas, nombrados así jurídicamente en México) son la primera causa de encarcelamiento a nivel federal.

Se expuso que actualmente, en México, se está proponiendo una iniciativa de ley en la Cámara de Diputados, con la que se pretende beneficiar a las mujeres encarceladas poniendo sobre la mesa la proporcionalidad penal y teniendo en cuenta las características de vulnerabilidad y grados de participación antes mencionados. Como ejemplo, se mencionó que en el estado de Oaxaca hay una alta proporción de población indígena, lo que supone un condicionante de vulnerabilidad, ya que son pobres, con poca o nula educación y sin conocimiento del sistema de justicia. En estos casos hay que materializar el principio de igualdad. Se hizo hincapié en la importancia de tomar medidas para la atención de sus dependientes y especial atención en el caso de mujeres embarazadas, así como de madres lactantes y/o madres solteras. Entre otros aspectos, respecto a las medidas cautelares previstas en la iniciativa de ley, se propone que el juez tenga la obligación de imponer la medida menos lesiva y contemplar las medidas alternativas previstas ya en el Código Penal Federal cuando se condene a mujeres en estas situaciones. También propone que en la individualización de la pena se considere el contexto de la conducta ilícita, el grado de autoría y de participación y que para estos casos se reduzca la pena para ciertos delitos relacionados con drogas.

Se señaló que México lideró los esfuerzos para la introducción, negociación y aprobación de la [Resolución 59/5 de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas en marzo de 2016, sobre la perspectiva de género en las políticas de drogas](#) a nivel internacional. Se enfatizó que en el Documento final de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) también se tienen en cuenta recomendaciones sobre mujeres y drogas. En la UNGASS, y durante el proceso de aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, México se comprometió a asegurar más proporcionalidad en las penas para delitos de drogas cometidos por mujeres y contemplar alternativas al encarcelamiento para mujeres madres, embarazadas y/o en situación de vulnerabilidad.

La discusión se centró en visibilizar datos y situaciones en los distintos países representados, señalando cómo el fenómeno es igual en toda la región, con mujeres que cumplen con las mismas características y con altos niveles de encarcelamiento de mujeres aun en países con leyes menos duras. Se expuso que existen retos comunes a las reformas de las leyes de drogas, como lo son el seguir en el camino de la sensibilización de la perspectiva de género y los obstáculos legales que se enfrentan en los sistemas de justicia penal, con respecto a los modelos inquisitorios o acusatorios, especialmente en la etapa de procuración de justicia. Se recalcó que es necesario cambiar el enfoque de criminalización y de persecución por parte de jueces y ministerios públicos y reforzar el papel de la defensa pública en estos casos, que actúe de forma libre de estereotipos de género y garantizando los derechos humanos. Se subrayó que respetar los derechos humanos de las mujeres y entender lo que significa sufrir formas múltiples de discriminación es esencial para cumplir con las obligaciones internacionales y solo así se avanza en el camino hacia las reformas y se generarán las herramientas para lograr los cambios en la ley y en las políticas. Esto significa que se tiene que cambiar el paradigma legal. También es urgente reformar las políticas de drogas adoptando un enfoque de salud pública en relación con el consumo, lo cual necesita descriminalizar a las personas consumidoras y facilitar su acceso a servicios de salud, alejados de cualquier proceso penal.

Se recalcó que la relevancia de las estadísticas debe servir para posicionar el tema y evitar que el debate caiga en la premisa "como son pocas, no cuentan", con la que se ha estado justificando el sistema penitenciario. Se trata de un sistema violento, no solo por las personas que están dentro de la prisión sino por todas las comunidades que lo rodean. Hay que evidenciar la parte del control social que va orientado a diferentes grupos. Los números deben ser utilizados de forma fundamental para que el estado tome las recomendaciones y rediseñe las políticas públicas con enfoque de género, para hacer frente a la raíz del problema de la violencia de género estructural que se ve reflejada actualmente en las instituciones.

La segunda sesión se centró en la existencia de los antecedentes penales como una de las principales barreras a la reinserción social de las personas que fueron privadas de la libertad, señalando que Costa Rica es un país que está impulsando cambios en el sistema penal. Se narró cómo este esfuerzo comenzó con una propuesta legislativa a los registros judiciales en relación con delitos sancionados con menos de 10 años de encarcelamiento, la cual se puso en práctica a inicios de 2017. En la ley se determinaron tiempos específicos para que la persona ex-encarcelada pueda solicitar que se eliminen sus antecedentes penales – para delitos de menos de 3 años de cárcel se borran de inmediato, para penas de 3-5 años se eliminan después de 3 años, y se eliminan

después de 5 años para penas de 5 a 10 años. Para las personas condenadas con más de 10 años de cárcel, los antecedentes penales prescriben a los 10 años. Se destacó que esta diferenciación introduce más proporcionalidad. En casos de delitos cometidos por personas en situación de vulnerabilidad, el juez de ejecución de la pena puede pedir que se elimine inmediatamente los antecedentes del archivo judicial. Se mencionó que actualmente, el impacto no es medible porque la reforma es muy reciente en su implementación; sin embargo, se piensa que va a tener un impacto muy positivo, especialmente para las mujeres que salen de la cárcel.

Posteriormente, se habló de que en México, no se puede hablar de reinserción sin hablar de dignidad humana. Se explicó que actualmente queda una constancia de antecedentes penales para los siguientes usos: cuando son requeridos por la autoridad para efectos procesales, cuando sea necesario para ejercitar un derecho previsto, cuando la norma lo exija para tomar protesta como servidor público o por solicitud de embajada o consulado. La persona que solicita la constancia, en la mayoría de ocasiones, la requiere para trabajar en empresas privadas, sabiendo que esta exigencia constituye una barrera y transgrede el derecho al trabajo. Actualmente, el gobierno mexicano está trabajando con ciertas empresas privadas para ayudar a la reinserción laboral de ex-encarcelados/as (Decreto sobre la ley de ejecución penal del 16 de junio de 2016).

Además, se discutió cómo los antecedentes penales siguen siendo una barrera importante en la práctica en Estados Unidos creando una “infraclass criminal”. Existen iniciativas locales y federales, una de ellas es conocida como *Ban the Box*, la cual elimina la casilla de antecedentes penales en las solicitudes de trabajo. Se expuso la importancia de tener información sobre el tema de la reinserción para poder cambiar estos espacios y dialogar también con el sector privado, para que entienda la necesidad de abrir las puertas a las personas con antecedentes penales. Sin embargo, para crear cambios reales y crear empleos dignos para las mujeres que salen de la cárcel, tenemos que cambiar la narrativa y mostrar por qué estas personas merecen empleo y pueden ser buenas trabajadoras. Necesitamos crear espacios para emplearlas. También necesitamos asegurar que los antecedentes penales no sean una barrera para estudiar en la universidad. Finalmente, se presentó el debate existente sobre la necesidad de capacitar a las mujeres que previamente fueron privadas de la libertad para el emprendimiento económico a través de los micronegocios para mujeres.

En la discusión se reflexionó sobre cuál es la fórmula adecuada y concreta para la eliminación de los antecedentes penales y cómo evitar que se incremine dos veces a la persona por el mismo hecho. Se concluyó que el objetivo es la cancelación de los antecedentes penales para dar otra oportunidad para continuar de nuevo con el proyecto de vida de cada persona. Existen excepciones a la cancelación de antecedentes para efectos laborales en el caso de delitos graves como crimen organizado, terrorismo, delitos sexuales, homicidio, feminicidio y delitos de la función pública.

Las personas presentes coincidieron en que, si bien las constituciones de países latinoamericanos hablan de la igualdad de trato y de oportunidades, existe una nula evidencia de la misma a efectos de la reinserción social. No se puede olvidar la violencia contra las mujeres ni los estigmas sociales que existen respecto a la reinserción social, atendiendo especialmente a los que recaen sobre las mujeres. Se abordó que un factor crucial a tener en cuenta en Latinoamérica es la cuestión de la

raza y los años de esclavitud en el continente que todavía se reflejan en las instituciones. No es casualidad que en Brasil, por ejemplo, más del 60% de las mujeres encarceladas sean negras.

Un participante preguntó: ¿por qué diferenciar entre delitos violentos y delitos no violentos? Si realmente las causas por las cuales entran a prisión estas personas responden a las mismas causas estructurales. Esta diferenciación debería ser importante porque se están repitiendo los estigmas de los que se han hablado a lo largo de las sesiones. La importancia recae en cómo acercarse a estas poblaciones vulnerables, las cuales necesitan tener un mayor apoyo del Estado – lo que debería ser el objetivo primordial de las políticas públicas.

Finalmente, se habló de que el momento más difícil para las mujeres privadas de la libertad es cuando se obtiene la libertad. Se señaló que es necesario pensar qué necesita una persona ex privada de la libertad y enfocar las políticas de reinserción social desde las lentes de género y otras discriminaciones latentes que sufren las personas que nacieron en condiciones de vulnerabilidad; recalcando la importancia de reorientar la reinserción hacia la prevención y el trabajo con estas comunidades afectadas. Aunque realmente, el enfoque debería ser para evitar que estas personas entren al sistema penitenciario. Según un participante: “Por qué no analizamos la situación y qué necesita esta mujer para seguir adelante, y se pone el procedimiento criminal en el estante.”

La discusión continuaba en **la tercera sesión** con la presentación de iniciativas innovadoras en algunos países de la región respecto a las buenas prácticas en materia de reinserción social, con mayor énfasis en las medidas de Costa Rica y Uruguay, pero también otras contempladas a nivel internacional. -

En Costa Rica, 450 niños estaban encarcelados con sus madres antes de la reforma de 2013. El primer desafío fue saber qué hacer con esas mujeres y niños cuando salieran de prisión y, por esa razón, se creó una red interinstitucional para la atención integral de mujeres vinculadas a un proceso penal, en el que se atiende caso por caso. Las instituciones proporcionan capacitación en diferentes aspectos a las mujeres y la secretaria técnica da continuidad a los procesos. La visión de trabajo consiste en que la parte post penitenciaria no solo se trabaja con las personas ex-privadas de la libertad sino también con sus familias en cada contexto.

En el caso de Uruguay, se expuso que no está prohibido el consumo de drogas, respetando los derechos de las personas usuarias de drogas. Se señaló que en 2006 se creó un fondo gracias a la incautación y el decomiso de bienes y valores derivados del narcotráfico. Este Fondo de Bienes Decomisados es utilizado para financiar proyectos de prevención, reducción de daños, atención, tratamiento y reinserción dirigidos a usuarios/as de drogas. El Fondo facilitó la creación de cooperativas de personas usuarias, fortaleciendo el enfoque del desarrollo de la autonomía personal, pero al ponerse en marcha estos programas se hizo latente la falta de acompañamiento, preparación o sostén de oportunidades de autonomía. Además, algunos de los programas dirigidos a mujeres se enfrentaron a problemas prácticos, con mujeres sin tiempo, dedicadas a atender el cuidado de sus hijos e hijas o con otro trabajo al mismo tiempo. Esta experiencia destacó que la reinserción de mujeres es compleja y no existen soluciones fáciles y universales. Aun así, Uruguay ha hecho avances importantes en utilizar este Fondo para superar estos obstáculos y apoyar a este grupo de mujeres.

Dado que la reinserción social no es una prioridad en la agenda oficial de México, el enfoque de género en estas políticas se hace más invisible por las condiciones estructurales de violencia de género, tanto dentro como fuera de las prisiones. Existen informes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que muestran cómo las mujeres son obligadas a prostituirse en los centros penitenciarios y carecen de servicios básicos como agua potable o acceso a servicios de salud. En cuanto a la educación y la capacitación para el trabajo dentro de las cárceles, se observan cursos y trabajos con un fuerte sesgo de género, lo que no sólo dificulta la reinserción social, sino que perpetúa la falta de oportunidades laborales para las mujeres que son ex-privadas de la libertad. Entre los más recurrentes son los servicios de limpieza de las estancias, lavar la ropa, cursos de costura, corte y confección o de manicura.

Así se va construyendo la “herencia de la criminalidad”, donde la marginalidad y el estigma social que sufren las mujeres ex-privadas de la libertad impacta en la vida de sus familias y extiende la desigualdad hacia sus hijos e hijas.

¿Qué tipo de empleos son los que se les ofrecen a las mujeres que tienen antecedentes penales? Si en la cárcel hay cursos para ampliar la educación y allá afuera existen plazas de doctoras, administrativas, abogadas, politólogas, etc., ¿por qué se sigue ofertando únicamente empleos como los servicios de limpieza a las mujeres?

La discusión se centró en debatir también sobre el término “reinserción”, pues se trata de reinsertar en un sistema que es desigual, discriminatorio, excluyente, etc. Se mencionó también la necesidad de considerar los problemas de seguridad a los que se enfrentan las mujeres al salir de prisión. Finalmente, se trata de un proceso en el cual el Estado mismo sacó a la persona de la sociedad, con lo que se necesita que el Estado mismo dé acompañamiento para la reinserción, en consulta activa con las mujeres mismas. De hecho, se señaló que en Costa Rica se utiliza el término de “reintegración” pero sería un gran avance hablar de “participación”, pues son las propias mujeres las que saben qué camino llevar y hacia dónde quieren ir. Partiendo de la realidad de esas personas, se propuso desarrollar servicios multisectoriales. Se mencionó la importancia de propiciar que el Estado apoye en la búsqueda de empleo, además de eliminar las solicitudes de antecedentes penales, instrumentando políticas públicas con este fin.

Se propuso que se debe situar como eje principal de estas políticas a las mujeres y a su propio empoderamiento y que sean ellas las que dirijan a la sociedad civil para saber cómo llevar este proceso. Desde el punto de vista de las mujeres ex-privadas de la libertad presentes en el seminario, se expuso que es importante seguir en contacto y tener acceso a las mujeres que siguen dentro de la cárcel, para darles seguimiento en sus historias y platicar de cómo pueden utilizar el tiempo mientras están adentro y que harán al salir. Finalmente, un participante subrayó los desafíos relacionados con reconstruir relaciones con la familia y la comunidad después de salir de prisión, lo cual forma una gran parte de la reintegración social de las mujeres.

Varios participantes estuvieron de acuerdo con el hecho de que la reinserción solo es posible si se inicia en la cárcel con cursos de capacitación, como es el caso de varios centros penitenciarios costarricenses y de la República Dominicana. En la República Dominicana, existe también un

sistema abierto y de libertad condicional para ayudar a las mujeres a obtener un trabajo digno y a seguir con los estudios universitarios – lo que facilita la reinserción. En Panamá, en 2013, la universidad empezó a dar cursos en la prisión de mujeres y el gobierno está considerando un modelo de contratación de ex-privadas de la libertad similar al que está en marcha en Uruguay. Finalmente, una reforma carcelaria en el país, permite que las mujeres puedan ser remuneradas cuando trabajan en prisión (antes de la reforma no recibían remuneración), lo cual les permite apoyar a su familia desde la cárcel. Además, se destacó la necesidad de atender los problemas de salud mental y de dependencia a las drogas dentro de las cárceles con programas de tratamiento y de atención apropiados.

Otras buenas prácticas –que son parte de la serie de “enfoques innovadores”, elaborados por WOLA, IDPC, Dejusticia y CIM/OEA– fueron presentadas en la sesión. Esta serie incluye: la experiencia del indulto en Ecuador; la creación de organizaciones para las personas privadas de la libertad y sus familiares, como el caso de ACIFAD en Argentina; JusticeHome, una alternativa al encarcelamiento en la ciudad de Nueva York, EE.UU, para que las mujeres ex privadas de la libertad puedan vivir con sus hijos e hijas y mientras, tener acceso a servicios tales como, educación y salud; el programa LEAD, también en Estados Unidos, que canaliza a quienes han cometido delitos menores de drogas antes de que entren en el sistema judicial; el proyecto SAFE en Filadelfia, EE.UU., para mujeres trabajadoras del sexo e involucradas en el uso de drogas; el modelo portugués de descriminalización del uso de drogas; y por último, los lineamientos judiciales para asegurar una mayor proporcionalidad en las sentencias para los correos humanos en Inglaterra y Gales.

La cuarta y última sesión del seminario exploró las posibilidades entorno a las alternativas al encarcelamiento para mujeres; además, se mostraron una serie de lineamientos y directrices de políticas públicas teniendo en cuenta las realidades de cada país. La sesión se enfocó en cómo incorporar la perspectiva de género en el diseño legal y en la aplicación de medidas alternativas al encarcelamiento en la fase previa al juicio, en la sentencia y en la ejecución penal.

Se mencionó que existe un consenso internacional sobre el tema de medidas alternativas que hay que aprovechar, como lo es la situación de las mujeres embarazadas y también alternativas para mujeres madres y únicas cuidadoras, reflejadas en las [Reglas de Bangkok](#). Se planteó como reto romper con la creencia de que las medidas alternativas son sinónimo de impunidad, la idea es fomentar la “desprisonalización” a la par de fomentar medidas alternativas. Se recalcó la importancia de apoyar el debate en otras herramientas que no sean el derecho penal, como las [Reglas de Tokio](#), señalando que las medidas alternativas no son solución a una mala política de drogas, sino que se tiene que rediseñar el conjunto total de las políticas de drogas.

En 2015 se hizo una revisión de diversos países en el tema de medidas alternativas, resoluciones judiciales y políticas públicas, dirigido desde la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA. El [informe](#) presenta programas de derivación, que inician en el momento de la detención; medidas que aparecen en la fase procesal, como el arresto domiciliario; y otras medidas que se dan en la fase de ejecución de la sentencia como alternativas a la prisión. Sin embargo, el informe no se movió en términos de incidencia, por lo que hay que volverlo a posicionar.

En la sesión, cifras de Uruguay fueron presentados sobre encarcelamiento sin condena, el importante y creciente porcentaje que representan en ese universo las mujeres, y la incidencia que en este fenómeno adquieren las causas relativas a drogas, más específicamente el narcomenudeo. Hay una paradoja presente en el país: se descriminalizó el consumo de drogas en tempranas épocas (Ley 14.294 de 1974), mientras también había una instauración de una feroz política de criminalización del microtráfico de algunas sustancias como la pasta base de cocaína (PBC). En efecto, tanto la legislación uruguayo (a través de la Ley 19.007) como la jurisprudencia nacional, han sido especialmente represivos de los delitos relacionados con algunas sustancias, a la misma vez que el País optaba por soluciones bien distintas para el combate al narcotráfico, como la ley que regula la producción y el acceso al cannabis (Ley 19.172).

Uruguay ha empezado destacar la importancia de la reforma procesal penal en vías de implementación, lo que determina un nuevo estándar para la aplicación de la prisión preventiva, quitándole al instituto su carácter de pena anticipada inquisitorial, acotando ahora sí, su aplicación a circunstancias de índole estrictamente procesal. A esto se suma la batería de salidas alternativas al juicio como la suspensión condicional de la pena y los acuerdos preparatorios, institutos inexistentes en el sistema actual, y que permiten la sustitución de la prisión preventiva por medidas que evitan los daños asociados al encierro de las mujeres.

En este sentido y desde una perspectiva de género se señaló que es necesario que los operadores uruguayos reparen en los perjuicios ocasionados por el encarcelamiento de las mujeres jefas de hogar, no solo las familias a su cargo, sino a la sociedad en su conjunto, al imponerles el inevitable abandono de niños, niñas o adolescentes como de personas de la tercera edad y de las que padecen discapacidades.

También se abordó el tema de los tribunales de drogas, que se ha implementado o están explorando en varios países de la región, como una alternativa para reducir la incidencia delictiva, reducir el hacinamiento en las cárceles y como un modelo más económico que el encarcelamiento. Según la revisión de la literatura, uno de los objetivos de los tribunales es asegurar el tratamiento para la dependencia a las drogas, pero muchas personas involucradas en estos programas no lo necesitan, o bien, el tratamiento no está disponible o al alcance de éstos.

Se señaló que los países que están considerando implantar estos modelos de tribunales de drogas deben pensar si el objetivo recae sobre la atención de las personas que usan drogas. Es decir, es necesario revisar si existen otras alternativas y, en los países que ya lo implementaron, observar su eficacia y funcionamiento. Para ello, se tienen que tomar en cuenta los patrones de consumo del territorio y los patrones de delincuencia relacionados directamente con el consumo. Dichos datos, a día de hoy, no existen desde esta relación causa-efecto, por lo que no se debe considerar a las personas usuarias de drogas como delincuentes.

Se indicó que es necesario mejorar las normas en el tratamiento y ampliarlos en su calidad. Es necesario también entender que el juez no es especialista en salud, que su actuar es clave, pero no como persona experta para determinar si el tratamiento es la mejor opción. Desde el enfoque de género, las mujeres que consumen drogas no tienen buenos tratamientos de salud y, precisamente

por su condición, son estigmatizadas. Esto es aún más problemático para mujeres embarazadas, quienes son especialmente estigmatizadas y usualmente solo tienen acceso a programas alejados de sus necesidades. Es común escuchar que la participación en el programa es voluntaria pero no se escucha decir que, para la absolución de los antecedentes penales y del proceso judicial, es obligatorio el tratamiento y la finalización del programa completo. El acceso a un tratamiento voluntario, eficaz y basado en la evidencia debe ser un objetivo indispensable para este modelo.

Al final, la pregunta no se enfoca en si las cortes de drogas son una alternativa mejor que el encarcelamiento, sino en si representan una buena política pública y cuáles otras opciones hay para personas con uso problemático de drogas, sin entrar en el sistema judicial y carcelario.

El debate se centró especialmente en la preocupación de la expansión de los tribunales de drogas en los países de la región. Por ejemplo, si bien en Ecuador ya hay un convenio con Chile para su implementación, está siendo muy conflictivo porque se trata de una visión de salud pública en la que no debe entrar el sistema de justicia.

Se señaló la urgencia de cambiar la visión de hacia dónde vamos con el uso y demanda de sustancias. Cuando decimos personas usuarias de drogas tenemos que enfocarnos bien en saber de quién hablamos. Se trata de ser radicales con las alternativas, pensar que fuera del sistema hay alternativas. En el estado de Massachussets, en EE.UU, el programa *On the Rise* ofrece un albergue pequeño para mujeres alcohólicas con servicios en los que la abstinencia no es requisito indispensable para acceder a estos recursos. Es un buen ejemplo de un enfoque horizontal que puede ser efectivo mientras promueven reformas legales más profundas.

Algunas participantes criticaron el uso de las medidas de arresto domiciliario y el uso de pulseras electrónicas. Si es cierto que representan una alternativa al encarcelamiento, son una forma de seguir aplicando penas punitivas sobre las mujeres, simplemente expandiendo el modelo carcelario. Por ejemplo, en el caso del arresto domiciliario, las condiciones estrictas que se aplican para esta medida, no permiten que las mujeres puedan cuidar adecuadamente a sus hijos y/o hijas, o trabajar para poder ganar los recursos necesarios para sus necesidades básicas. Hasta hay mujeres que dicen preferir estar en la cárcel porque al menos hay comida.

Una participante de Colombia mencionó el acuerdo de paz entre el gobierno y las FARC y la propuesta del tratado penal diferenciado para pequeños productores de sustancias destinadas al mercado ilícito y para mujeres vulnerables involucradas en el microtráfico.

Otra participante habló de los retrocesos políticos en Brasil. En 2013, el municipio de São Paulo puso en marcha el programa de reducción de daños *Braços Abertos*, en una zona de la ciudad conocida por el alto uso de crack en poblaciones sumamente vulnerables. El objetivo era ofrecer vivienda a usuarios sin hogar para sacarles de su situación de calle y ofrecerles servicios de salud, sociales y oportunidades de trabajo. El programa tuvo buenos resultados en términos de salud, de integración social y como alternativa a sanciones penales para usuarios vulnerables de crack. Sin embargo, a pesar de la evidencia acumulada sobre el impacto positivo del programa, después de las elecciones de 2016, el nuevo alcalde de Sao Paulo decidió cerrar el programa de *Braços Abertos*.

y reemplazarlo con un programa de abstinencia dirigido por comunidades terapéuticas religiosas llamado *Redensão*.

Se concluyó que las alternativas al encarcelamiento, sin duda, plantean retos complejos en los países de la región, intentando responder a problemas de salud, de exclusión social, de desigualdad estructural de género y de vulnerabilidad social y económica. En este contexto, los participantes comprobaron que es importante evaluar prácticas actuales y estudiar la variedad de experiencias innovadoras de la región más allá, para considerar su adaptación en América Latina.

Palabras de cierre y conclusiones:

Se concluyó que, si bien la imagen no es completa todavía, con los lentes de género se puede decir con cierta confianza que el encarcelamiento tiene un impacto desproporcionado sobre las mujeres. Los datos expuestos durante las sesiones se han compartido en otras ocasiones con operadores de justicia y agentes de seguridad. En estos casos, a veces la reacción fue la de criticar el “alarmismo” debido a que las mujeres solo representan un 6-10% de la población carcelaria. Pero hay que evitar que el debate caiga en la premisa "como son pocas, no cuentan" con la que se ha estado justificando el sistema penitenciario. Con los lentes de género y con una evaluación de las especificidades cualitativas de la situación, se puede decir con certeza que las mujeres pagan un precio más alto. Las encarceladas lo sufren directamente, con la separación de sus hijos, el abandono de sus parejas y familiares y la violencia y estigmatización que enfrentan en la cárcel.

Las mujeres también encaran impactos desproporcionales cuando sus parejas hombres son encarcelados. En general, los hombres privados de la libertad reciben visitas, comida, atención y apoyo con el cuidado de sus hijos e hijas por parte de las mujeres que hay en sus vidas. Estas mujeres experimentan una disminución de la calidad de vida cuando tienen que dejar de trabajar para dedicarse por completo a los cuidados de su familiar en prisión.

Se señaló la importancia de que las mujeres afectadas hablen por sí mismas, que ellas sean las personas que promueven las innovaciones en el área de las alternativas y que sean ellas las que decidan sobre los programas y las propuestas que funcionan bien con sus realidades. De otra forma, solo se perpetúan las desigualdades de género presentes en nuestros sistemas públicos y en la sociedad.

Se indicó que no todas las medidas alternativas son iguales. Y es por esta razón que hay que deconstruir el concepto de las alternativas con una verdadera perspectiva de género, centrado en la persona, en la mujer, y no solo en el sistema. Aprendamos que el arresto domiciliario, que en su diseño ha tratado de ofrecer alternativas viables, ha resultado ser una réplica de las medidas privativas de la libertad extramuros, con todas las intrusiones a la vida privada de la cultura del control policial, que provoca resultados contraproducentes a una verdadera visión de derechos humanos. Las cortes de drogas se presentan como alternativas, pero ¿lo son si castigan o sancionan al individuo por una ‘recaída’, por fumar marihuana? ¿O si se tiene que dejar de trabajar para asistir a un programa rígido de tratamiento que no necesitaba?

Se acordó que hay que seguir en la línea de:

- Aplicar el enfoque de género porque los números solo nos revelan la imagen parcial, mientras que lo importante es visibilizar el rostro humano de estas políticas de drogas.
- Investigar las alternativas al encarcelamiento y las innovaciones para descubrir si realmente representan un cambio y si funcionan en otros contextos.
- Centrar estas alternativas en la persona, sus realidades, sus especificidades y condiciones. Acercarse a otras identidades que pueden ser objeto de discriminación, a partir de un análisis interseccional.
- Reflexionar: ¿Por qué no cambiar el criterio para entrar en legislaturas nacionales y abrir los espacios de toma de decisiones? De esta manera, las mujeres afectadas tendrán un rol protagónico en las políticas que afectan a sus vidas. Teniendo oportunidad para ganar un salario digno trabajando en un proyecto sostenible. Si no abrimos estos espacios públicos legislativos a las personas ex privadas de la libertad, estas discusiones y herramientas que se han aprendido durante el seminario internacional, se quedan en el cajón, seguirán siendo sólo conceptos.

Las opiniones expuestas en este informe no reflejan necesariamente la posición oficial de la CIM/OEA.