

# LIBERARLAS ES JUSTICIA

## MUJERES, POLÍTICAS DE DROGAS Y ENCARCELAMIENTO EN AMÉRICA LATINA

Por Coletta A. Youngers

INFORME DE  
INVESTIGACIÓN

Noviembre 2023



Ilustración: Sergio Ortiz Borbolla

**WOLA**

Incidencia a favor de los derechos humanos en las Américas

**idpc**  
International Drug  
Policy Consortium

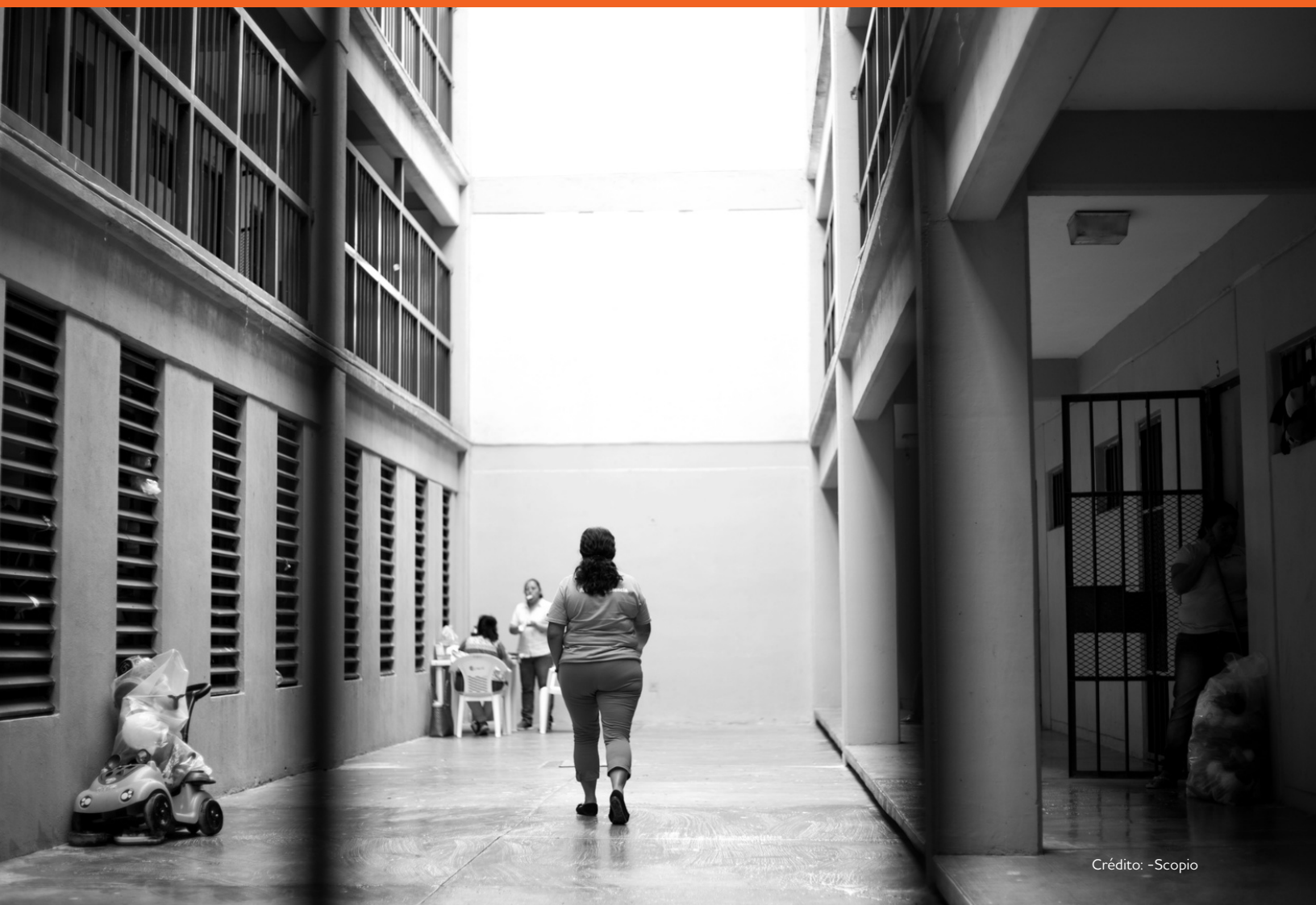
**Dejusticia**

# Índice

Resumen ejecutivo	03
Introducción	06
Un momento propicio para el inicio del grupo de trabajo	10
Recuadro: Falta de implementación de las Reglas de Bangkok en América Latina	10
Una guía para la reforma de políticas en América Latina y el Caribe	18
Recuadro: América Latina: Un modelo para reducir el encarcelamiento de mujeres en el Sudeste Asiático	23
Transformar la narrativa de las mujeres encarceladas	24
Recuadro: Evaluando el impacto en medios de comunicación	30
Mujeres anteriormente encarceladas: Ahora protagonistas	32
Impulsar el debate y las reformas a escala regional	36
De lo regional a lo mundial: Incluir el tema en la agenda política de la ONU	41
Impulsar el debate y las reformas a escala nacional	47
<i>Costa Rica y Uruguay a la cabeza</i>	48
<i>Reducir la población reclusa mediante amnistías e indultos</i>	51
<i>Ley de amnistía federal en México</i>	53
<i>Enfoque en mujeres encarceladas en Colombia</i>	56
Resultados decepcionantes: Alternativas al encarcelamiento y reinserción social	60
De cara al futuro: Desafíos principales y nuevas oportunidades	65
Conclusión	72
Agradecimientos	73
Glosario	75

**“La justicia condena a las mujeres con una doble pena por ser mujer... Especialmente como mujer pobre, eres invisible en el sistema hasta que cometes un delito. Ahí sí te ven”.**

Nora Laura Calandra, Co-fundadora de La Rama de Libertadxs y Familiares.



Crédito: -Scopio

---

## Resumen ejecutivo

El encarcelamiento de mujeres está creciendo a tasas alarmantes en el mundo entero y en América Latina lo impulsan las leyes estrictas en materia de drogas, con consecuencias devastadoras para las mujeres afectadas y sus familias. Sus historias muestran contextos de pobreza, falta de oportunidades, violencia física y sexual, incluso historias que retratan la discriminación de sistemas jurídicos injustos y sociedades plagadas de estigmatización y prejuicios patriarcales. Pero también son historias de resiliencia, ya que las mujeres que salen de la cárcel en América Latina hoy en día están organizándose y luchando por sus derechos, por el derecho a vivir con dignidad.

En respuesta a la creciente crisis del encarcelamiento de mujeres en América Latina, en 2015 organizaciones, expertas y activistas crearon un Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento, liderado por WOLA, el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC, por sus siglas en inglés) y la ONG colombiana, Centro de estudios de derecho, justicia y sociedad – Dejusticia. Nuestro objetivo es reducir de manera significativa el número de mujeres privadas de libertad en América Latina, desde un enfoque interseccional, aportando análisis y recomendaciones de política pública, y participando en actividades de incidencia a nivel internacional, regional y nacional. El propósito de este informe es reflexionar sobre los casi diez años de investigación colectiva e incidencia conjunta por parte del grupo de trabajo, sus logros y decepciones, así como los desafíos y oportunidades para el futuro.

---

El primer esfuerzo fue la publicación y difusión de [Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: Una guía para la reforma de políticas en América Latina y el Caribe](#), que ofrece una hoja de ruta para reducir el encarcelamiento de mujeres. Más adelante el grupo de trabajo publicó investigaciones e informes adicionales, proponiendo recomendaciones de política pública sólidas y claras que fueron insumos valiosos para la incidencia política. En casi diez años de acción colectiva, el grupo de trabajo ha logrado incluir este tema en la agenda de los organismos pertinentes de la ONU y la OEA, y en países de toda la región, creando un entorno propicio para llevar a cabo reformas. Algunos países han implementado reformas prometedoras, como la ley de amnistía federal en México y una nueva ley en Colombia que ofrece alternativas al encarcelamiento para mujeres cabezas de familia. Sin embargo, este éxito se ve atenuado por el fracaso de los gobiernos de toda la región a la hora de hacer más para reducir significativamente el número de mujeres tras las rejas. El uso de alternativas al encarcelamiento sigue siendo lamentablemente inadecuado en toda la región, y los gobiernos no han logrado poner en marcha programas eficaces de apoyo a las mujeres que salen de la cárcel.

Junto con esfuerzos de incidencia política, el grupo de trabajo ha buscado implementar estrategias de comunicación innovadoras para transformar la narrativa de las mujeres que se encuentran tras las rejas y enfrentar el estigma y la discriminación, mostrando el “rostro humano” de las mujeres que acaban en la cárcel y los factores que contribuyeron a su encarcelamiento y buscando crear espacios donde las mujeres contaran sus historias en sus propias palabras. Sin embargo, eso provocó un debate en el grupo de trabajo en torno a si estos esfuerzos estaban reforzando estereotipos de género, como el de las mujeres madres en situación de pobreza, y el de las mujeres víctimas de la criminalización.

---

Mientras siguen estas discusiones, el surgimiento de organizaciones dirigidas por mujeres anteriormente encarceladas—que eventualmente formaron su propia red regional—resultó en una transformación fundamental en el grupo de trabajo. Las integrantes reconocieron que eran las mujeres directamente afectadas—incluidas las mujeres negras, trans e indígenas—las que debían diseñar enfoques alternativos y relacionarse directamente con las tomadoras de decisión. El grupo de trabajo terminó jugando un papel importante en abrirles puertas y en ayudarlas a que tuvieran un lugar en la mesa.

Mirando hacia el futuro, el Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento enfrenta una serie de desafíos, que incluye: la continuación de la estigmatización y discriminación en contra de las mujeres en contacto con la ley; dinámicas regionales en donde las políticas relacionadas con drogas y con cárceles han perdido relevancia; y el discurso orientado a la seguridad de muchos gobiernos y la forma en que se ha arraigado la cultura punitivista. Afortunadamente, estos desafíos van de la mano de nuevas oportunidades, incluyendo en diferentes esferas de la ONU y de la OEA. Algunas otras líneas directrices para seguir trabajando en este tema de cara al futuro incluyen:

- Apoyar y empoderar a personas y comunidades directamente afectadas.
- Cambiar la narrativa sobre las mujeres encarceladas.
- Continuar la investigación para nutrir la elaboración de políticas públicas.
- Llevar a cabo sesiones de capacitación con perspectiva de género para personas defensoras públicas, jueces y juezas y profesionales del sistema jurídico penal.
- Construir alianzas Sur-Sur, en América Latina y más allá.

El Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento en América Latina está profundamente comprometido en trabajar para evitar, desde un inicio, que las mujeres ingresen a prisión y en promover la transformación de las sociedades para que las mujeres tengan la oportunidad de acceder a las habilidades y recursos necesarios para vivir con dignidad.



Crédito: -Scopio

## Introducción

Dado que hay muchos más hombres que mujeres en prisión en todo el mundo, las discusiones sobre cuestiones relacionadas con el encarcelamiento tienden a centrarse en la población masculina. Sin embargo, el encarcelamiento de mujeres está creciendo a tasas alarmantes, en gran parte debido a la “guerra contra las drogas”. [La Lista mundial de mujeres encarceladas](#) publicada en 2022 muestra que el número de mujeres y niñas detenidas en todo el mundo aumentó en un 60 por ciento desde el año 2000, mientras que el de hombres aumentó en un 22 por ciento. América Latina se encuentra especialmente mal parada en este aspecto, con estadísticas preocupantes en algunos países, como El Salvador, Guatemala y Brasil. Excluyendo a Estados Unidos, se calcula que 95.000 mujeres están tras las rejas en el continente americano, en comparación a las 37.671 que lo estaban en el año 2000, lo que supone un aumento de más del 150 por ciento.

---

Además, el porcentaje de mujeres encarceladas por motivos relacionados con las drogas en América Latina es mucho mayor que el de los hombres. Si bien las tasas varían según el país, el porcentaje de mujeres encarceladas por drogas puede oscilar entre el 40 y el 80 por ciento de la población carcelaria femenina, mientras que el de los hombres tiende a ser significativamente menor. Los datos recopilados para un [informe](#) de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) publicado en 2020 muestran que en Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Perú, la proporción de mujeres encarceladas por razones relacionadas con drogas es al menos un 30 por ciento mayor que en el caso de los hombres que están tras las rejas en esos países. La investigación de WOLA también muestra que un mayor porcentaje de mujeres que de hombres se encuentra en detención preventiva por casos de drogas. En resumen, las leyes de drogas, caracterizadas por sentencias excesivamente largas y restricciones a la aplicación de alternativas al encarcelamiento y a ciertos beneficios como es la libertad anticipada, afectan a las mujeres de manera desproporcionada.

Aunque algunas mujeres logran ocupar posiciones de liderazgo en las redes delictivas,<sup>1</sup> estas historias son la excepción y la mayoría de las que están en prisión por drogas no se encuentran allí por tráfico a gran escala, ni son líderes o protagonistas de organizaciones o redes delictivas. En el mercado de las drogas, ellas se involucran en tareas mal remuneradas y enfrentan un alto riesgo de captura. Algunas mujeres pueden verse obligadas a dedicarse al tráfico y venta de drogas al ser coercionadas por sus parejas sentimentales o familiares, otras pueden ser personas que usan drogas, o que en repetidas ocasiones, se hayan visto obligadas a distribuir drogas a pequeña escala o transportarlas como forma de sobrevivir en situaciones de pobreza y exclusión social.<sup>2</sup> Su detención no hace mella en el tráfico de drogas, ya que son fácilmente reemplazadas. Sin embargo, las consecuencias de ser encarceladas son devastadoras para estas mujeres, además de sus familias y comunidades.



Detrás de las estadísticas citadas están las historias humanas. Son historias que muestran contextos de pobreza, falta de oportunidades, violencia física y sexual, incluso historias que retratan la discriminación de sistemas jurídicos injustos y sociedades plagadas de estigmatización y prejuicios patriarcales. Son historias de niñas, niños y niñas que fueron arrancados a sus madres, que perdieron sus hogares e incluso sus familias. Pero también son historias de resiliencia, ya que las mujeres que salen de la cárcel en América Latina hoy en día están organizándose y luchando por sus derechos, por el derecho a vivir con dignidad.

En respuesta al aumento alarmante en el encarcelamiento de mujeres en América Latina, organizaciones, expertas y activistas se juntaron en diciembre de 2014 para formar un Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento, que se puso en marcha a principios de 2015. Liderado por WOLA, el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC, por sus siglas en inglés) y la ONG colombiana, Centro de estudios de derecho, justicia y sociedad - Dejusticia, el objetivo del grupo de trabajo es reducir de manera significativa el número de mujeres privadas de libertad en América Latina, aportando análisis y recomendaciones de política pública, y participando en actividades de incidencia en foros a nivel internacional, regional y nacional. Aunque falta mucho por hacer para alcanzar ese objetivo, el grupo de trabajo ha desempeñado un papel importante a la hora de incluir esta cuestión en las agendas de la Organización de Estados Americanos (OEA), las Naciones Unidas (ONU) y a nivel nacional.



Crédito: -Scopio

El propósito de este informe es reflexionar sobre los casi diez años de investigación colectiva e incidencia conjunta del grupo de trabajo, sus logros y decepciones, así como los desafíos y oportunidades para el futuro. El título, Liberarlas Es Justicia, es el nombre de una [campaña](#) lanzada en México en 2019 por EQUIS Justicia para las Mujeres y WOLA para establecer un mecanismo legal para la liberación de mujeres víctimas de políticas de drogas e implementar estrategias de reinserción social para que las mujeres tengan más opciones de vida. Esta frase capta bien el espíritu de nuestro trabajo colectivo y esperamos que esta memoria sirva para mantener vivo este espíritu y animar el trabajo colectivo en los próximos años.

Este informe no busca ser un resumen de todos los foros públicos y eventos patrocinados por las integrantes del grupo de trabajo, ni de la amplia investigación y análisis producidos ya que gran parte de este material se encuentra disponible en el [micrositio](#) alojado por WOLA. Dado que el grupo de trabajo es un esfuerzo colectivo, la elaboración de este informe también fue participativo, con debates en grupo y contribuciones escritas por parte de las integrantes del grupo de trabajo. Esperamos que este documento contribuya a nuestros esfuerzos conjuntos para arrojar luz sobre el impacto desproporcionado de las actuales políticas de drogas en las mujeres de América Latina, promover políticas de drogas sensibles al género basadas en la salud pública y los derechos humanos y, en última instancia, reducir dramáticamente el número de mujeres encarceladas.



Crédito: William Wroblewski

## Un momento propicio para el inicio del grupo de trabajo

Mientras que los debates sobre la reforma de la justicia penal se han centrado durante mucho tiempo en los hombres encarcelados, en los años previos a la formación del grupo de trabajo, comenzó a llamar la atención la situación de las mujeres. En diciembre de 2010, la Asamblea General de la ONU adoptó las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes, comúnmente conocidas como [Reglas de Bangkok](#). Tres años después, en 2013, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer de la ONU presentó el informe, [Causas, condiciones y consecuencias del encarcelamiento para las mujeres](#).

### Falta de implementación de las Reglas de Bangkok en América Latina

Las [Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes](#), conocidas como las Reglas de Bangkok, se han traducido en políticas públicas, con el apoyo de la cooperación internacional, para la elaboración de una serie de protocolos enfocados en la defensa pública relativa al acceso a la justicia de jóvenes y mujeres extranjeras privadas de libertad en [Perú](#), la defensa penitenciaria de mujeres condenadas privadas de libertad en [Chile](#), y la atención a mujeres imputadas en contextos de violencia o vulnerabilidad en [Argentina](#), [entre otros](#). Las Reglas también han sido incorporadas a las legislaciones nacionales de algunos países de la región como es el caso de la [Ley Nacional de Ejecución Penal](#) en México. La Defensoría del Pueblo del Perú publicó [Lineamientos para la implementación de las Reglas de Bangkok en el sistema penitenciario peruano](#). Y en Colombia, la [Ley 2292](#) de 2023 ofrece a mujeres cabeza de familia en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica la opción de cumplir su pena fuera de la cárcel realizando un servicio comunitario no remunerado.

Sin embargo, a pocos años del décimo aniversario de las Reglas, los Estados han sido en gran medida incapaces de implementarlas, en parte por las leyes de drogas draconianas que [obstaculizan](#) su [implementación efectiva](#). Esto se traduce en una sobrecriminalización de las mujeres procesadas o sentenciadas por asuntos relacionados con las drogas. Los estándares internacionales no son suficientes para garantizar los derechos humanos de las mujeres privadas de libertad, sobre todo en casos de drogas, dado que el sistema internacional de control de drogas se enfoca en el castigo y encarcelamiento como forma principal de tratar “el problema mundial de las drogas”. La falta de implementación de las Reglas de Bangkok en América Latina y el Caribe ha puesto en evidencia la necesidad de introducir cambios en las normas y prácticas nacionales.

En América Latina, es difícil ignorar la relación entre el encarcelamiento desproporcionado de las mujeres y las políticas punitivas de drogas. En diciembre de 2010, un equipo de investigación dirigido por WOLA y el Transnational Institute (TNI) publicó el estudio [Sistemas sobrecargados: Leyes de drogas y cárceles en América Latina](#), que documentó el vínculo entre la crisis de hacinamiento en las cárceles de la región y las leyes de drogas, además de llamar la atención sobre la creciente tasa de encarcelamiento de mujeres por actividades relacionados con las drogas.<sup>3</sup> En 2012, la Defensa Pública del Poder Judicial de Costa Rica publicó un estudio histórico sobre las mujeres en prisión (ver más abajo), el cual suscitó un debate en ese país. En ese momento, Costa Rica presidía la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la OEA. En la reunión bianual de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA, celebrada en noviembre de 2012, la Presidenta de la CIM y Ministra de la Condición de la Mujer de Costa Rica, Maureen Clarke Clarke, a invitación de la CICAD, hizo una impactante exposición sobre la importancia de incorporar una perspectiva de género en las políticas de drogas. Ella instó a la CICAD y a los Estados miembros a que reconocieran la “feminización del tráfico de drogas a pequeña escala” y fomentaran un mayor énfasis en las condiciones de vulnerabilidad, violencia y exclusión social que suelen caracterizar la participación de las mujeres en el comercio de drogas.<sup>4</sup>



Crédito: Jessamine Bartley-Matthews

---

En su intervención, la Presidenta de la CIM recomendó la elaboración de un informe hemisférico sobre las dimensiones de género del negocio de las drogas y de las políticas de drogas, mandato que encomendó a la Secretaría de la CIM, quien publicó el informe, [Mujeres y drogas en las Américas: Un diagnóstico de política en construcción](#), en enero de 2014. Por las mismas fechas, el IDPC publicó el primer informe de una ONG sobre el tema, [Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina](#), publicado en noviembre de 2013. Estos informes se presentaron conjuntamente en la OEA en abril de 2014, así como en otros foros regionales e internacionales, y recibieron una respuesta sumamente positiva por parte de los Estados miembros y otros actores interesados. El informe de la CIM se convirtió en la publicación más descargada de la CIM en ese momento. Esto condujo a una colaboración formal entre la CIM, el IDPC y WOLA, y esta colaboración acabó allanando el camino para la formación del Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento en 2015.

El momento para la creación del grupo de trabajo no podría haber sido más propicio. En América Latina aumentaba la frustración por el fracaso de las políticas prohibicionistas de drogas que predominaban y por los altísimos costos de su aplicación en términos de violencia y corrupción, entre otras consecuencias perjudiciales. En la cumbre de presidentes de la región en Cartagena en abril de 2012, el debate se centró en la política de drogas y se encomendó a la OEA analizar las políticas actuales y a explorar enfoques alternativos. Ese mismo año, en la Asamblea General de la ONU en 2012, los presidentes de Colombia, Guatemala y México emitieron una declaración pidiendo a la ONU que organice una conferencia internacional sobre drogas. Antes del fin del año, se anunció que se llevaría a cabo una sesión especial de la Asamblea General de la ONU sobre el “problema mundial de las drogas”, que tuvo lugar en abril de 2016 (UNGASS 2016, por sus siglas en inglés).<sup>5</sup>

---

El tabú impuesto durante mucho tiempo por Estados Unidos en la región en torno a cualquier discusión sobre política de drogas se había roto por completo. El camino hacia la sesión especial de la ONU de 2016 fue un periodo de debate sin precedentes sobre todos los aspectos de las políticas de drogas y a todos los niveles, internacional, regional y nacional. El grupo de trabajo consiguió que las consideraciones de género se convirtieran en un elemento central de ese debate.

La financiación proporcionada por la Iniciativa de Derechos Humanos de Open Society Foundations (OSF) a partir de enero de 2015 permitió que el grupo de trabajo se pusiera en marcha. Se prestó mucha atención a la composición del grupo que era único en el sentido de que reunía tanto a activistas e investigadores de organizaciones de políticas de drogas, organizaciones feministas y grupos de derechos humanos más tradicionales, como a funcionarios gubernamentales afines, que participaban a título personal. Inicialmente, estuvieron representados ocho países latinoamericanos y Puerto Rico.<sup>6</sup> Se buscó invitar a aquellas personas con quienes se había colaborado de manera exitosa en el pasado o aquellas que eran recomendadas por aliadas y que estaban claramente comprometidas a trabajar en el tema. En resumen, la composición y calidad de las integrantes del grupo de trabajo y las estrechas relaciones que se desarrollaron fueron claves para su primer esfuerzo, [Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: Una guía para la reforma de políticas en América Latina y el Caribe](#), y para investigaciones colaborativas e incidencias posteriores.

---

Las integrantes del grupo de trabajo aprendieron de las áreas de especialización de las demás y el trabajo se fortaleció al contar con diferentes áreas de experiencia y puntos de vista, que no sólo permitió el desarrollo de una visión regional, sino que también expuso a sus integrantes a diferentes perspectivas y formas de operar, así como a relacionarse con interlocutores fuera de sus esferas habituales. Además, la diversidad llevó a un pensamiento crítico y a discusiones continuas dentro del grupo, reforzando las posturas adoptadas y contribuyendo a la evaluación y evolución constantes de las metodologías y las posiciones sobre recomendaciones de políticas.

Luz Piedad Caicedo reflexiona que “para Corporación Humanas (Colombia) fue una coincidencia muy afortunada, porque nuestro trabajo en este tema apenas comenzaba. No habíamos tenido ni un mes de trabajo, cuando Dejusticia y WOLA nos invitaron a formar parte de este grupo. Eso nos permitió familiarizarnos con la discusión no sólo de mujeres encarceladas, sino en torno a los debates de la política de drogas”<sup>7</sup>. Del mismo modo, otras aprendieron sobre la incorporación de una perspectiva de género de las tres principales organizaciones feministas involucradas desde el principio: Corporación Humanas de Colombia, Corporación Humanas de Chile y EQUIS Justicia para las Mujeres en México. La participación de dos de los grupos de derechos humanos más importantes de la región, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y Dejusticia, también aportó una gran riqueza de conocimientos al grupo y fue especialmente importante para el trabajo realizado en los organismos internacionales y regionales de derechos humanos, y ambas organizaciones han incorporado completamente este trabajo en sus agendas institucionales. WOLA y el IDPC aportaron sus conocimientos en políticas de drogas e incidencia internacional, así como las conexiones oficiales necesarias para participar en la incidencia sobre el tema.

Por último, la participación de funcionarios públicos de numerosos países fue crucial, no solo debido a su experiencia en los temas, sino también a su capacidad para involucrar a un conjunto más amplio de actores políticos en sus propios países y aplicar las recomendaciones de política elaboradas por el grupo de trabajo. En el caso de Argentina, la participación de la directora de la unidad de género de la Procuración Penitenciaria Nacional (PPN), que funciona como un Defensor del Pueblo para las cárceles del país, llevó a la creación de un programa específico sobre política de drogas y género al interior de su institución. De manera similar, en Colombia se inició una nueva área de trabajo sobre mujeres y encarcelamiento dentro de la oficina de políticas de drogas del Ministerio de Justicia y del Derecho.



Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento en 2015



Reunir a este variado conjunto de actores también tuvo un valioso impacto en el movimiento de reforma de las políticas de drogas en general. En primer lugar, incorporó a nuevos actores: organizaciones de derechos humanos y grupos feministas. (Sobre este último sector, debe señalarse que las organizaciones que se aliaron militaban desde una posición afín al antipunitivismo y a la lucha anticolonialista, por lo que no se recibió apoyo de colectivos feministas más tradicionales que son exceptivas de la alianza con el movimiento de política de drogas o avalan, en cierta medida, un paradigma carcelario.) Incorporó a más mujeres a un movimiento de reforma en políticas de drogas que, en esta época, no era inclusivo ni equitativo. Como reflexiona una colega, “para mí, fue un movimiento muy machista, con una agenda dominada por hombres que invisibilizaron a las mujeres”.<sup>8</sup> En segundo lugar, amplió la agenda del movimiento de reforma de la política de drogas. Corina Giacomello, una experta en el grupo de trabajo, señaló que combinar las cuestiones de género, encarcelamiento y política de drogas aportó un “enfoque novedoso”.<sup>9</sup> Con el tiempo, la promoción de políticas de drogas sensibles al género se afianzó en el movimiento de reforma de políticas de drogas, con un importante liderazgo proporcionado por el IDPC en su papel de coordinador de dicho movimiento. En marcado contraste con lo que ocurría una década atrás, hoy en día ninguna organización que abogue por una reforma transformadora de las políticas de drogas presentaría una plataforma que no incluya un componente de género.



Fotograma del video “La historia de Orfa: Mujeres encarceladas por delitos de drogas - Oaxaca México”.  
Crédito: Scopio

---

Las integrantes coinciden en que una de las mayores fortalezas del grupo de trabajo fue su perspectiva regional. En primer lugar, este enfoque permitió realizar comparaciones entre países e identificar retos y oportunidades comunes, proporcionando una visión más global del trabajo. Facilitó el intercambio de mejores prácticas, o lo que se llamaron **enfoques innovadores**, y otras experiencias de aprendizaje. En segundo lugar, participar en una plataforma regional ayudó a validar el trabajo a nivel nacional, dándole una mayor credibilidad y legitimidad. También permitió incorporar experiencias de otros países a los debates nacionales, así como la participación de expertos de otros países en foros locales.

En casi diez años de acción colectiva, el Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento ha logrado incluir este tema en la agenda de los organismos pertinentes de la ONU y la OEA, y en países de toda la región. Un grupo particular de mujeres que durante tanto tiempo fueron invisibles por fin obtuvo la visibilidad que merecían. Desde una perspectiva interseccional, el trabajo evolucionó para incluir un enfoque sobre las mujeres trans en prisión. El grupo de trabajo arrojó luz sobre el impacto desproporcionado del encarcelamiento en todas las mujeres que se identifican como tales y en la población LGBTI+ en general. Sin embargo, este éxito se ve atenuado por el fracaso de los gobiernos de toda la región a la hora de hacer más para reducir de manera considerable el número de mujeres tras las rejas. Lamentablemente, la crisis humanitaria que genera el encarcelamiento de mujeres en países de toda América Latina continúa sin cesar.

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

El primer esfuerzo colectivo del grupo de trabajo fue la preparación, publicación y difusión de *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: Una guía para la reforma de políticas en América Latina y el Caribe*. Cada integrante del grupo de trabajo en este entonces participó en la redacción de la Guía regional y en la elaboración de las recomendaciones de política, que fueron adoptadas por consenso. Se celebraron dos talleres presenciales, el primero en San José, Costa Rica, en febrero de 2015, y el segundo en Bogotá, Colombia, en septiembre de ese mismo año. En el intervalo, OSF y WOLA organizaron un taller en Washington, D.C. para discutir el borrador de las recomendaciones de políticas con un grupo de influyentes mujeres activistas de Estados Unidos, muchas de las cuales habían estado encarceladas, incluida Andrea James, actual directora del Consejo Nacional para Mujeres y Niñas Encarceladas y Anteriormente Encarceladas, que tendría un profundo impacto en la dirección del grupo de trabajo, como se describe a continuación.

Siendo la primera de su tipo, la Guía regional proporcionó a los gobiernos una hoja de ruta para las reformas de políticas con enfoque de género, principalmente para reducir el encarcelamiento de mujeres, pero también en lo que respecta a los programas de inclusión social para las mujeres que salen de prisión y aquellas mujeres embarazadas o con familiares a cargo.<sup>10</sup> Se convirtió en la principal herramienta de incidencia para las integrantes del grupo de trabajo en foros internacionales y regionales, así como en países de toda la región.



Retrato de Lidieth  
Centro de Atención Institucional "Buen Pastor"  
Cárcel de mujeres. (San José, Costa Rica)  
Crédito: Adam Schaffer

---

La Guía regional se presentó en la OEA en febrero de 2016 en un evento al que asistieron más de 100 personas, incluidos embajadores de países de la región. El lanzamiento en la OEA fue posible gracias al papel que jugó la CIM en el grupo de trabajo. Contar con el logo de la CIM en la primera edición de la Guía regional le dio peso y credibilidad regional. El recién elegido Secretario General de la OEA, Luis Almagro, asistió al lanzamiento y pidió que el logotipo de la OEA se incluyera también en la portada. Contar con el “sello de aprobación” de la OEA fue tremendamente útil para lo que siguió, que fueron decenas de actos de presentación en la sede de la ONU en Nueva York, en otras plataformas de la ONU y en eventos en toda América Latina, a menudo patrocinados por organismos gubernamentales.

Por ejemplo, en Ecuador, la Guía se lanzó en un [foro internacional](#) organizado por la Defensoría Pública, la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) y WOLA, al que asistieron más de 500 personas. En Argentina, se realizó un evento auspiciado por el Ministerio Público de la Defensa y la PPN, y la Cancillería de Argentina emitió una declaración reconociendo la importancia de la Guía regional en el Día Internacional de la Mujer. En Uruguay, se presentó en una conferencia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con el apoyo de la principal agencia de drogas del país, la Junta Nacional de Drogas (JND). La JND, quizás más que cualquier otra agencia gubernamental, se esforzó por implementar la Guía regional, reduciendo el número de mujeres encarceladas. Los eventos de lanzamiento solían ir acompañados de talleres privados o reuniones con oficiales gubernamentales relevantes y los principales medios de comunicación. Una de las integrantes del grupo de trabajo, funcionaria del gobierno colombiano en aquel momento, compartió que estos eventos eran incluso más importantes que la propia Guía para sensibilizar a oficiales del gobierno sobre el tema y exponerles alternativas políticas, que los motivasen a comprender mejor el tema y eventualmente a promover acciones.<sup>11</sup> El grupo de trabajo logró su objetivo de utilizar la Guía regional como un punto de partida para iniciar discusiones sobre el tema y políticas alternativas con gobiernos nacionales.

---

La Guía regional también se publicó en portugués y se difundió ampliamente en Brasil, y se elaboraron guías a nivel nacional en [Colombia](#), [México](#) y [Uruguay](#). En el caso de Argentina, diversas instancias gubernamentales (tanto a nivel federal como provincial) elaboraron guías con lineamientos generales. Por ejemplo, el Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires creó una Guía para la investigación y el juzgamiento con perspectiva de género en materia de drogas.

El país que más eventos coorganizó fue Costa Rica, y no fue casualidad que la primera reunión del grupo de trabajo se celebrara allí. En ese momento, el gobierno costarricense, en gran parte gracias a la Defensa Pública del Poder Judicial, estaba a la vanguardia en la promoción de políticas de drogas sensibles al género, como se describe con mayor detalle a continuación. WOLA, el IDPC y otras integrantes del grupo de trabajo organizaron eventos con el gobierno costarricense, en Costa Rica y en la Comisión de Estupefacientes (CND, por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas. El lanzamiento de la Guía en 2016 en ese país fue patrocinado por la Oficina de la Presidencia, que la declaró de “interés institucional” para las oficinas gubernamentales que buscan desarrollar e implementar alternativas al encarcelamiento para las mujeres encarceladas por casos de drogas. La entonces vicepresidenta, Ana Helena Chacón, presentó parte de la Guía en la UNGASS 2016. También cabe destacar que, en junio de 2017, el MERCOSUR, liderado por funcionarios de Brasil y Argentina, firmó una declaración sobre Mujeres Privadas de Libertad por Delitos Relacionados con Drogas, basada en la Guía regional.

La CIM también fue crucial en la difusión de la Guía regional en la región y, en particular, en la interacción con los ministerios de la mujer. La CIM había desempeñado un papel fundamental en la puesta en marcha del grupo de trabajo y en la redacción y distribución de la Guía y las publicaciones relacionadas. Lamentablemente, su financiación para esta área de trabajo estaba llegando a su fin y, luego, los drásticos recortes presupuestarios en la OEA en 2017 obligaron a la CIM a reducir considerablemente su trabajo en este tema. Esto causó perjuicio al trabajo del grupo, ya que la CIM tenía previsto impulsar la discusión en los países del Caribe.

---

A la Guía regional le siguió un impresionante cuerpo de investigaciones realizadas por el grupo de trabajo a lo largo de los siguientes seis años aproximadamente. Una de las primeras iniciativas fue una serie, [Género y políticas de drogas: Enfoques innovadores frente a las leyes de drogas y el encarcelamiento](#), que documentaba ejemplos de reformas prometedoras con un enfoque de género de toda la región y de otras partes del mundo. Además, se crearon grupos más pequeños para elaborar una serie de informes colaborativos sobre temas como [el arresto domiciliario](#), [las mujeres trans privadas de libertad](#), [las mujeres cultivadoras de coca y amapola](#), y [la prisión preventiva](#). Las organizaciones integrantes del grupo de trabajo también elaboraron sus propios informes, o colaboraron directamente, como un informe conjunto de WOLA y la Red Andina de Información (AIN, por sus siglas en inglés), [Promoviendo políticas de drogas con enfoque de género en Bolivia](#). A pesar de las dificultades para llevar a cabo investigaciones durante la pandemia de COVID-19, las restricciones de movilidad y los consecuentes cambios de prioridades en las organizaciones ayudó a centrarnos en finalizar y publicar varios informes que ya habían iniciado.

La metodología para estas investigaciones se basó en un uso colaborativo de las fortalezas de las integrantes del grupo de trabajo, algo que garantizó el examen profundo de las recomendaciones de política pública. A veces, la propia investigación dio lugar a un resultado distinto del concebido inicialmente. Por ejemplo, en los primeros años del grupo de trabajo se propuso el arresto domiciliario como alternativa al encarcelamiento. Sin embargo, las investigaciones—en particular las realizadas por [el CELS y el colectivo YoNoFui](#) en Argentina—demostraron que, para las mujeres en situaciones de vulnerabilidad, el arresto domiciliario sin garantías que las mujeres puedan trabajar y llevar a cabo sus tareas cotidianas, incluyendo las responsabilidades de cuidado, podía ser tan dañino como la misma cárcel.

---

Todos estos informes proporcionaron la información empírica necesaria para diseñar políticas públicas sólidas y recomendaciones claras. Como destaca Teresa García Castro, que participó en la elaboración de muchos de estos informes, “Una de las fortalezas del grupo de trabajo fue la recogida de datos primarios y el desarrollo de comparaciones regionales. Sin datos es difícil hacer políticas públicas, y eso fue un gran aporte del grupo, sumado a las recomendaciones específicas. Combinar investigación, incidencia y comunicaciones aumentó el impacto de nuestro trabajo. El grupo logró una articulación única del trabajo a nivel regional, nacional y local”.<sup>12</sup>

Por último, al reflexionar sobre la evolución de este trabajo, es probable que las recomendaciones políticas formuladas en la Guía regional fueran más ambiciosas si se redactaran hoy. Esto se debe tanto a la evolución del debate sobre la política de drogas como a la creciente influencia del movimiento por la abolición de las prisiones. Las recomendaciones de la Guía regional también reflejan un enfoque más limitado sobre las mujeres encarceladas por asuntos relacionados con drogas. Muchas organizaciones que participaron en el grupo de trabajo, en particular WOLA y el IDPC, abogaban por poner fin al paradigma punitivo prevaleciente en materia de políticas de drogas. Sin embargo, como señala una integrante del grupo de trabajo, nos centramos en “los eslabones débiles de la cadena y en mostrar el impacto del encarcelamiento en una población particular. Y eso lo podemos poner como una debilidad, cuestionar la política de drogas sin cuestionar la política punitiva general”.<sup>13</sup> Otra dice: “Lo que pedíamos no era tan radical; no pedíamos regulación”.<sup>14</sup> Al centrarse en las mujeres encarceladas, las recomendaciones de políticas de la Guía regional se orientaban hacia reformas factibles que redujeran el encarcelamiento de mujeres. Al final, esto fue un punto débil pero también una fortaleza, ya que facilitó la interacción sostenida con funcionarios clave.

## América Latina: Un modelo para reducir el encarcelamiento de mujeres en el Sudeste Asiático

El trabajo realizado en América Latina para hacer frente a las crecientes tasas de encarcelamiento de mujeres por drogas, con una labor de incidencia política basada en datos y análisis, sirvió de modelo para los esfuerzos paralelos del IDPC en el Sudeste Asiático. Las políticas de drogas en el Sudeste Asiático son aún más punitivas, dada la frecuente aplicación de la pena de muerte por delitos de drogas en varios países, como Singapur y Vietnam. En un contexto en el que la sociedad civil dispone de un espacio limitado para abogar por el cambio en cuestiones muy politizadas, el IDPC y sus socios consideraron estratégico abordar la posibilidad de reformar la política de drogas—en particular, la despenalización y la abolición de la pena de muerte—centrándose en los impactos extremadamente perjudiciales para las mujeres.

Desde que el IDPC comenzó a abogar por este tema en el Sudeste Asiático, las recomendaciones planteadas a las oficiales se inspiraron en las que se formularon para América Latina. Éstas incluían garantizar sentencias proporcionadas y tener en cuenta factores atenuantes al aplicar alternativas al encarcelamiento. De hecho, las recomendaciones formuladas por el IDPC en el **seminario celebrado en Tailandia en 2014** contribuyeron a la posterior aprobación de una nueva **ley de drogas** en 2021 que incorporó mejoras para garantizar la proporcionalidad de las sentencias impuestas por cargos relacionados con las drogas en Tailandia.

Inspirado por la naturaleza multinacional y regional del trabajo en América Latina, el IDPC trabajó con organizaciones aliadas para desarrollar guías sobre la reforma de la política de drogas en **Tailandia, Camboya, Filipinas e Indonesia**. Al igual que en América Latina, esto implicó investigar sobre las mujeres en prisión, crear conciencia sobre el incremento de las tasas de encarcelamiento de mujeres debido a cuestiones relacionadas con las drogas, y sus impactos tanto a nivel individual como en un sentido más amplio,<sup>15</sup> y llevar las recomendaciones a la atención de las responsables políticas en un **diálogo regional en Tailandia en 2019**. El trabajo de las aliadas en estos países ha seguido evolucionando y ha dado lugar a una práctica de **asistencia jurídica para mujeres que usan drogas** por parte de pares comunitarias en Indonesia y Filipinas, y al establecimiento de las primeras redes de mujeres que consumen drogas, incluidas mujeres transgénero y mujeres anteriormente encarceladas, en Indonesia (Womxn's Voice) en 2020<sup>16</sup> y en Tailandia en 2023.



## Transformar la narrativa de las mujeres encarceladas

Una estrategia de comunicación innovadora formó parte integral de este trabajo, ya que estaba claro que la narrativa predominante sobre las mujeres encarceladas como “criminales” que “merecían estar allí” necesitaba ser transformada para ganar un mayor apoyo público y oficial para dar lugar a enfoques alternativos. Como es evidente hoy en día, las políticas de “mano dura” tienden a ser respaldadas por quienes viven en comunidades con altos niveles de inseguridad ciudadana, y sus temores son avivados por los medios de comunicación y ciertos grupos políticos. Además, las mujeres en contacto con la ley sufren aún más discriminación y estigmatización que los hombres, ya que se considera que desafían los roles de género tradicionales, como el de ser cuidadoras; a pesar de que en la realidad muchas mujeres se dedican al negocio de drogas u otros delitos de bajo nivel como forma de llevar el sustento a sus familias. El grupo de trabajo buscó hacerle frente a este estigma y a la discriminación con contundencia, y mostrar las realidades, el “rostro humano”, de las vidas de las mujeres que terminan en prisión y los factores que las llevaron allí desde un inicio. Tal vez lo más importante es que el grupo de trabajo buscó crear espacios donde las mujeres contaran sus historias con sus propias palabras.



Crédito: -Scopio

Según Kristel Muciño, en ese momento directora de comunicaciones de WOLA y líder de este esfuerzo, la estrategia de comunicación implementada se basó en una estrategia de WOLA de dar espacios a las voces de aquellas directamente afectadas por las políticas de Estados Unidos para que fueran escuchadas en los pasillos del poder.<sup>17</sup> WOLA y el TNI habían producido una serie de videos con testimonios personales de personas encarceladas por drogas en diferentes países latinoamericanos, [El coste humano de la guerra contra las drogas](#), que se publicó al mismo tiempo que el informe de 2010 al que se hizo referencia previamente. Sobre la base de esa experiencia, la primera actividad de comunicación importante fue la creación de una serie de [ensayos fotográficos](#) con mujeres encarceladas en Costa Rica, Colombia, Bolivia y Argentina, cada una ofreciendo una perspectiva única sobre el preocupante ciclo de pobreza, participación de bajo nivel, encarcelamiento y reincidencia en el que, con demasiada frecuencia, se ven atrapadas las mujeres.

Recorriendo algunos de los reportajes fotográficos, uno de ellos relata la historia de Sara, quien comenzó a consumir drogas tras sufrir abusos sexuales y, como consecuencia, estuvo entrando y saliendo de prisión durante años. Otro se centra en Liliana, quien se convirtió en víctima de la trata de personas y fue obligada a transportar drogas de un país a otro hasta que finalmente fue capturada. Y otro relata la historia de Johana, quien se vio metida en el negocio familiar de la droga por necesidad económica.



Retrato de Liliana  
Crédito: Nicolás Rapetti

Sorprendentemente, Johana recibió un permiso para salir de la cárcel y asistir a la presentación de la versión colombiana de la Guía regional, compartiendo su poderoso testimonio con una sala de oficiales gubernamentales, la mayoría de los cuales acabaron llorando. La primera presentación en persona de los ensayos fotográficos tuvo lugar en Costa Rica durante un foro organizado por la Asociación Costarricense para el Estudio e Intervención en Drogas (ACEID) y el Instituto Costarricense sobre Drogas, al que asistieron más de 100 oficiales de todo el país. Los asistentes se mostraron visiblemente conmovidos y los ensayos fotográficos se convirtieron en uno de los principales temas de conversación en los pasillos. También fueron ampliamente difundidos en medios de comunicación. Muciño recuerda que con la publicación y reproducción de los reportajes fotográficos y los videos, los comentarios casi siempre mostraban empatía hacia las mujeres, a diferencia de los artículos o columnas de opinión que también generaban muchos comentarios negativos, en línea con el estigma y la discriminación descritos anteriormente.<sup>18</sup>



Retrato de Johana  
Crédito: Adam Schaffer

El segundo gran proyecto fue una [serie de tres videos](#) producidos por WOLA, EQUIS Justicia para las Mujeres y la compañía de producción -Scopio. Obtener permiso para filmar en una de las prisiones de México no fue tarea sencilla y la idea original de ir a la prisión federal de máxima seguridad para mujeres en Morelos finalmente fue abandonada a favor de la prisión de mujeres de Tanivet en Oaxaca. Estos videos visibilizaron el impacto desproporcionado del encarcelamiento en las mujeres. Dos se centraron en historias individuales, una de una mujer indígena con un hijo con discapacidad y otra de una mujer guatemalteca que asumió la culpa por su esposo en el transporte de drogas entre su país y México, mientras que el tercero proporcionó una visión más general del costo humano del encarcelamiento en las mujeres.

Los videos se lanzaron en noviembre de 2017 en un evento a rebosar en el Cine Tonalá de Ciudad de México, generando una amplia cobertura de prensa en el transcurso de la semana siguiente. El medio de comunicación Animal Político publicó un enlace al video en su sitio web y obtuvo más de 20.000 visitas en cuestión de horas. El impacto de iniciativas como los ensayos fotográficos y los videos varió según el país, pero en el caso de México, los videos parecen haber desempeñado un papel importante en la sensibilización de la opinión pública y los funcionarios públicos sobre el impacto del encarcelamiento en las mujeres y sus familias. Como señala la entonces directora de EQUIS Justicia para las Mujeres, Ana Pecova, “En México hoy, no hay una persona en la vida pública que no entienda que el tema de mujeres encarceladas es un tema con matices”.<sup>19</sup>

Fotograma del video “La historia de mujeres en prisión por delitos de drogas - Oaxaca México”.  
Crédito: -Scopio



La producción de los ensayos fotográficos y los videos generó un debate significativo en el seno del grupo de trabajo en torno a tres temas. En primer lugar, ¿exponer los rostros de las mujeres las ponía en riesgo? Las participantes en los ensayos fotográficos o videos tuvieron que firmar formularios de consentimiento para que se utilizaran sus imágenes; pero una cosa es firmar un formulario y otra es pensar a profundidad sobre las consecuencias. En el caso de los videos, los productos finales se mostraron a los participantes en la prisión de Oaxaca y, si bien la respuesta fue positiva sobre el contenido, algunas de las mujeres que salieron en los videos empezaron a tener dudas sobre aparecer públicamente y pidieron que se retiraran sus imágenes. A pesar del costo y la demora que esto implicaba, por supuesto se respetaron sus deseos. En por lo menos un caso, Gaby, que ya ha salido de prisión, afirmó que salir en el video “le abrió la mente” para comprender su situación, y “abrió la puerta... ahora quiero seguir en la lucha por las mujeres encarceladas”.<sup>20</sup>



Fotograma del video “La historia de Orfa: Mujeres encarceladas por delitos de drogas - Oaxaca México”.  
Crédito: -Scopio

El segundo tema de debate generó una discusión más profunda y continua: si estos esfuerzos están reforzando o no los estereotipos de género sobre las mujeres, por el hecho de enfocarnos en aquellas que son madres en situación de pobreza y víctimas de violencia antes y durante de su detención, que deja afuera aquellas experiencias que no encajan con la descripción, como aquellas que no son madres, o son personas que usan drogas o trabajadoras sexuales. ¿Se les está dejando de lado? Aun reconociendo este dilema, la realidad es que la investigación llevada a cabo por el grupo de trabajo muestra que la mayoría de las mujeres encarceladas se ajustan a este patrón: provienen de múltiples situaciones de vulnerabilidad, a menudo son madres y son criminalizadas por los gobiernos y la sociedad. Además, hablar de mujeres en situación de vulnerabilidad fue una estrategia de incidencia muy eficaz; fue una forma de abrir la puerta para hablar de reformas de políticas más amplias. Como señala Ana Pecova, “Fue una especie de caballo de Troya. Dados los avances del movimiento feminista en posicionar la necesidad de incluir la perspectiva de género en abordar los problemas, la entrada con autoridades era más fácil cuando solicitábamos espacios para conversar sobre la situación de mujeres en prisión. Así llegamos a hablar no sólo sobre el impacto de esas políticas sobre las mujeres, sino también sobre temas más amplios”.<sup>21</sup> No obstante, el debate continúa sobre cómo garantizar que nuestros mensajes no contribuyan a estigmatizar aún más a las mujeres en contacto con la ley.



Fotograma del video “La historia de Gaby: Mujeres encarceladas por delitos de drogas – Oaxaca México”.  
Crédito: -Scopio

El tercer debate, relacionado con el anterior, se refiere a presentar a las mujeres como víctimas de la criminalización y, por lo tanto, restarles agencia. De hecho, esta fue una crítica que se hizo a los videos de México realizados por mujeres anteriormente encarceladas vinculadas a EQUIS Justicia para las Mujeres. En este sentido, Luz Piedad Caicedo subraya: “No se puede desconocer la importancia de mostrar a las mujeres como agentes y no solo como víctimas. Pero una forma más interesante de minimizar los estereotipos de género es revisar esta dicotomía, que solo la planteamos cuando se trata de mujeres no para cuando se trata de hombres”.<sup>22</sup> Aunque sigue siendo un tema de discusión en curso, la evolución del grupo de trabajo ha dado a las mujeres anteriormente encarceladas un papel más destacado en el desarrollo e implementación de estrategias de incidencia y, paralelamente, un papel visible como agentes de cambio.

## **Evaluando el impacto en medios de comunicación**

Hace unos diez años, el trabajo de organizaciones de la sociedad civil y diversas académicas en América Latina logró capturar la atención de los medios de comunicación sobre las mujeres privadas de libertad por razones relacionadas con drogas, lo que inició una nueva fase en la forma en que se contaban estas historias. Este trabajo no ha sido sencillo y ha requerido de la suma de diversos esfuerzos. Organizaciones como WOLA, EQUIS Justicia para las Mujeres, Dejusticia y CELS han empleado estrategias de incidencia con periodistas y medios de comunicación. El lanzamiento de la Guía regional fue de gran relevancia para muchos medios, ya que les permitió contextualizar de manera más adecuada los datos que regularmente informaban, lo que dio lugar a un cambio en la narrativa con efectos variables dependiendo del tipo de medio y su orientación.

Uno de los puntos cruciales de estas acciones, de acuerdo con el periodista uruguayo Guillermo Garat, ha sido sensibilizar al gremio periodista para desterrar prejuicios de género y sobre el consumo y comercio de drogas, con el objetivo de invitarles a capturar las complejidades en las historias.<sup>23</sup> Un análisis muy general de la narrativa de los medios de Argentina sobre las mujeres encarceladas nos lleva a diferenciar a los medios masivos de comunicación de los medios alternativos que son más especializados y permeables a una visión de derechos humanos.<sup>24</sup> La pluralidad de las voces que muestran los medios de comunicación están condicionadas por su posición política y por su posición en el ecosistema mediático.

Existen casos de éxito, a nivel de redacción y en lo individual, sobre cómo documentar la vida de las mujeres privadas de la libertad fuera de los estereotipos de género y sin replicar los mitos de la llamada guerra contra las drogas. Animal Político en México, El Espectador en Colombia y El País en su edición América destacan sobre la mayoría de los medios por la constante publicación de contenidos, en la que incluyen el trabajo de organizaciones y las voces de las personas directamente afectadas. A nivel individual, destacamos el trabajo de la periodista uruguaya Victoria Fernández que recibió el VI Premio Nacional Prensa Escrita Marcelo Jelen por dos artículos que exponen los **impactos en las penas de microtráfico sobre las mujeres**. También destacamos el trabajo de Fernando Soriano que capturó la **compleja historia de una mujer boliviana** detenida por tráfico de drogas en la frontera con Argentina, logrando posicionar el caso a nivel mediático y contribuir al sobreesimio del proceso penal.

No obstante, la experiencia es desigual en la región. Las condiciones desfavorables a las que se enfrenta la industria mediática, por la crisis de credibilidad, la desfinanciación del sector y la falta de interés por parte de las audiencias, han limitado las oportunidades y apertura al cambio. Así, registramos avances significativos en México y Brasil, mientras que la mayoría de los medios en el resto de los países mantienen una cobertura estigmatizante y simplista sobre las historias de las mujeres encarceladas por drogas. Incluso, detectamos un preocupante retroceso en las redacciones de El Salvador, Guatemala y Costa Rica, derivado, en parte, del auge de discursos anti-derechos y la popularidad de las medidas draconianas por parte de sus gobiernos.



Crédito: Adam Schaffer



## Mujeres anteriormente encarceladas: Ahora protagonistas

En junio de 2017, se llevó a cabo la tercera reunión del grupo de trabajo en la Ciudad de México, junto con un evento público y un seminario de expertos internacionales con oficiales del gobierno mexicano. Andrea James, a quien se mencionó previamente, fue invitada a participar. Andrea había estado en prisión en EE.UU. y estaba organizando una red de mujeres anteriormente encarceladas. En un momento de la reunión del grupo de trabajo, miró alrededor de la mesa y preguntó: “¿Dónde están las mujeres que han estado encarceladas?” Y todas supieron que tenía razón. La cuestión de involucrar a las mujeres directamente afectadas se había debatido desde el principio. De hecho, en 2014, la CIM, el IDPC y WOLA organizaron eventos en la OEA en Washington, D.C. y en la ONU en la ciudad de Nueva York que contaron con la presencia de Rosa Julia Leyva, una mujer mexicana que apareció en la serie de videos “El costo humano de la guerra contra las drogas”, descrita anteriormente. Las notas de la reunión del grupo de trabajo celebrada en Bogotá en 2015 hacían referencia a la importancia de incorporar a mujeres anteriormente encarceladas, pero también a la dificultad de identificar a mujeres dispuestas a involucrarse y a ser identificadas públicamente. Andrea James dejó claro que el debate ya había durado demasiado y que era hora de pasar a la acción.

Esto marcó el inicio de una transformación fundamental en el grupo de trabajo en dos niveles. En primer lugar, las integrantes reconocieron que las mujeres directamente afectadas debían ser las que diseñan enfoques alternativos y se relacionan directamente con las tomadoras de decisión. En otras palabras, las mujeres encarceladas y anteriormente encarceladas —incluidas las mujeres negras, trans e indígenas— debían estar en el centro del debate. Un papel importante del grupo de trabajo se convirtió en abrir puertas, ayudar a que estas mujeres tuvieran un lugar en la mesa y prestar la legitimidad y credibilidad de las organizaciones representadas en el grupo de trabajo. El mismo grupo también desempeñó un papel importante en la apertura de espacios para que otras organizaciones escucharan directamente a las mujeres que estaban en la cárcel o que salieron de ella.

---

El segundo cambio fundamental tuvo que ver con el enfoque en la política de drogas. Una vez que el trabajo pasó a centrarse en el empoderamiento de las mujeres encarceladas y anteriormente encarceladas de manera más amplia, se volvió insostenible mantener a las drogas como un criterio determinante. En otras palabras, el trabajo evolucionó para abarcar a las mujeres encarceladas, sin importar la supuesta transgresión cometida.

Tanto EQUIS Justicia para las Mujeres como Corporación Humanas de Colombia—impulsadas en gran medida por OSF—tomaron la decisión de contratar a mujeres que habían estado encarceladas para incorporarse a sus equipos, Natacha Lopvet y Claudia Cardona respectivamente. Ellas formaron pequeños grupos de mujeres anteriormente encarceladas, que son la Corporación Mujeres Libres Colombia y La Boussole en México. De hecho, México ha sido el país con más grupos, ya que a La Boussole le siguieron Mujeres Unidas x la Libertad, Artículo 20, Mujeres Libres México y Casa de las Muñecas Tiresias, esta última dirigida por la destacada activista trans Kenya Cuevas. También se fundaron secciones de Mujeres Libres en El Salvador y Chile. Mujeres Libres y otras organizaciones de mujeres anteriormente encarceladas recibieron apoyo y pequeñas subvenciones iniciales de OSF. En abril de 2018, EQUIS organizó el “Primer Encuentro de Mujeres Ex Privadas de la Libertad; Tejiendo Redes desde las Experiencias en Prisión”, con mujeres que habían estado previamente encarceladas en México, Estados Unidos y Canadá.

Luego, en julio de 2019, Mujeres Libres Colombia, Corporación Humanas de Colombia y WOLA organizaron el [primer encuentro de las Américas de mujeres que han estado en prisión](#), con la participación de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México y Estados Unidos. El objetivo del taller era examinar la situación de las mujeres anteriormente encarceladas en las Américas, identificar las similitudes entre ellas y compartir estrategias de organización y resistencia. Participaron un total de 66 personas, entre ellas 45 mujeres previamente encarceladas, varios familiares y representantes de organizaciones colaboradoras.

---

Los resultados del taller superaron las expectativas de las organizadoras y dieron lugar a la formación de una red latinoamericana de mujeres previamente encarceladas, [la Red Latinoamericana de Mujeres Libertarias Fundando Rejas](#). A pesar de que la pandemia de COVID-19 interrumpió los planes de realizar talleres regionales presenciales, la red latinoamericana tuvo dos encuentros virtuales. Además, la red latinoamericana ha estado a la vanguardia de la formación de una [Red Internacional de Mujeres Anteriormente Encarceladas](#) (INFIW, por sus siglas en inglés), que incluye a mujeres anteriormente encarceladas de los Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, y países de África, Asia, y Europa. Lanzada también durante la pandemia de COVID-19, la red internacional tuvo dos reuniones virtuales, con unas 200 mujeres de más de 20 países involucradas. En mayo de 2023, se llevó a cabo una reunión presencial, el [primer encuentro internacional de mujeres anteriormente encarceladas](#) que tuvo lugar en Bogotá, Colombia, con la participación de más de 60 mujeres de 17 países. Otra red de reciente creación que, al menos en parte, también surgió de los esfuerzos del grupo de trabajo es la [Red Internacional de Mujeres Familiares de Personas Privadas de la Libertad \(RIMUF\)](#), una coalición de organizaciones lideradas por mujeres familiares de personas privadas de libertad.

Claudia Cardona, quien lidera Mujeres Libres Colombia, afirma que “Un logro de este grupo es haber abierto espacios para que las mujeres que estuvieron en prisión pudieran comenzar a trabajar... Nos han abierto puertas en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, donde hemos participado en audiencias. Aprendimos mucho de Corporación Humanas de Colombia. Trabajamos a nivel nacional intensamente y ahora con Dejusticia. Nosotras tenemos esta posición por el llamado que ustedes hicieron y sus informes han sido nuestra base para aprender sobre derechos. Nuestra experiencia de privación de la libertad, sumado al trabajo que han realizado, nos han ayudado a visibilizar la problemática y realizar incidencia”<sup>25</sup>.

---

También es importante destacar el trabajo con mujeres trans encarceladas y anteriormente encarceladas. A pesar de que los datos son insuficientes, las mujeres trans están sobrerrepresentadas en la cárcel en comparación con otros grupos y, obviamente, son mucho más propensas a sufrir abusos y violencia tras las rejas que otras poblaciones. En representación del grupo de trabajo, María Santos participó en febrero de 2019 en el primer congreso internacional de [Corpora en Libertad](#) que se llevó a cabo en Montevideo, Uruguay. Corpora en Libertad es una red de organizaciones y personas que trabajan a favor de los derechos humanos de las personas LGBTI+ privadas de libertad, que ha sido una aliada para el grupo de trabajo. Su participación en el congreso marcó el comienzo de una colaboración importante en investigaciones y estrategias de incidencia internacional.

Ese mismo año, integrantes del grupo de trabajo y de Corpora en Libertad lanzaron [una investigación](#) sobre mujeres trans privadas de libertad que fue publicada en 2020. Se desarrolló un enfoque de investigación participativa en la cual mujeres trans que estuvieron en prisión lideraron el proceso. El informe incluye entrevistas en profundidad con este grupo, así como testimonios y documentos de talleres, encuentros y grupos focales desarrollados por organizaciones de la red. A pesar de que el informe se enfoca en mujeres trans en prisión, reconocemos que las personas LGBTI+ privadas de la libertad, incluidos los hombres trans y personas no binarias, enfrentan retos complejos y esperamos que el estudio haya ayudado a visibilizar la necesidad de promover reformas de políticas públicas que beneficien a este grupo de manera más amplia. Además del informe, también coordinamos una declaración titulada [Promoviendo los derechos de las mujeres trans privadas de la libertad en América Latina](#), sobre el impacto del COVID-19 en las mujeres trans encarceladas, y la autora de este informe, Coletta Youngers, participó en el segundo congreso internacional de Corpora en Libertad en agosto de 2023 en México.



Claudia Cardona  
Crédito: Dejusticia

## Impulsar el debate y las reformas a escala regional

Entre las integrantes del grupo de trabajo, existe un consenso general en que, además de apoyar y potenciar el trabajo de las mujeres anteriormente encarceladas, su labor de incidencia más importante y exitosa se ha llevado a cabo a nivel regional e internacional. Parte del trabajo dentro de la OEA, y el importante papel que desempeñó inicialmente la CIM, ya se ha descrito en relación con la Guía regional y su posterior difusión. El grupo de trabajo también hizo un trabajo sistemático con la agencia de la OEA para las drogas, la [Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas \(CICAD\)](#), y su órgano de derechos humanos, la [Comisión Interamericana de Derechos Humanos \(CIDH\)](#), y nos aseguramos de que las mujeres directamente afectadas participaran con nosotros.

---

En seguimiento a la presentación de la presidenta de la CIM en el período de sesiones de la CICAD en noviembre de 2012, la CIM y la CICAD organizaron un evento paralelo al Cuadragésimo Tercer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrado en La Antigua, Guatemala en junio de 2013 bajo el lema “Por una política integral frente al problema mundial de las drogas”. El evento paralelo contó con la participación del Secretario General de la OEA, representantes de varios Estados miembros y reconocidas expertas en el tema, y fue clave en promover un enfoque de género en este espacio. Entre las participantes se encontraban dos miembros del futuro grupo de trabajo, Corina Giacomello y Marie Nougier, así como el Secretario Ejecutivo de la CICAD, que se comprometió a trabajar con la CIM para garantizar la incorporación de la perspectiva de género y los derechos humanos en las políticas de drogas en la región. A lo largo de los años, organizaciones de la sociedad civil organizaron eventos paralelos en las reuniones bianuales de la CICAD, aprovechando la oportunidad de reunir en una misma sala a las principales responsables de las políticas de drogas de toda la región.

La primera prueba de la incorporación del tema de género fue el [Informe técnico de la OEA sobre alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas](#). Publicado finalmente en 2015, se propuso por primera vez en la reunión bianual de la CICAD en diciembre de 2013, que tuvo lugar en Bogotá, Colombia, para identificar y analizar diferentes alternativas al encarcelamiento, utilizando la evidencia disponible y ejemplos de buenas prácticas. Como Dejusticia se encargó de coordinar la producción del informe, y Corina Giacomello se unió al grupo de apoyo técnico, se incorporó una perspectiva de género en el informe, que pretendía ser una herramienta política para los gobiernos para reducir el encarcelamiento por razones relacionadas con las drogas.

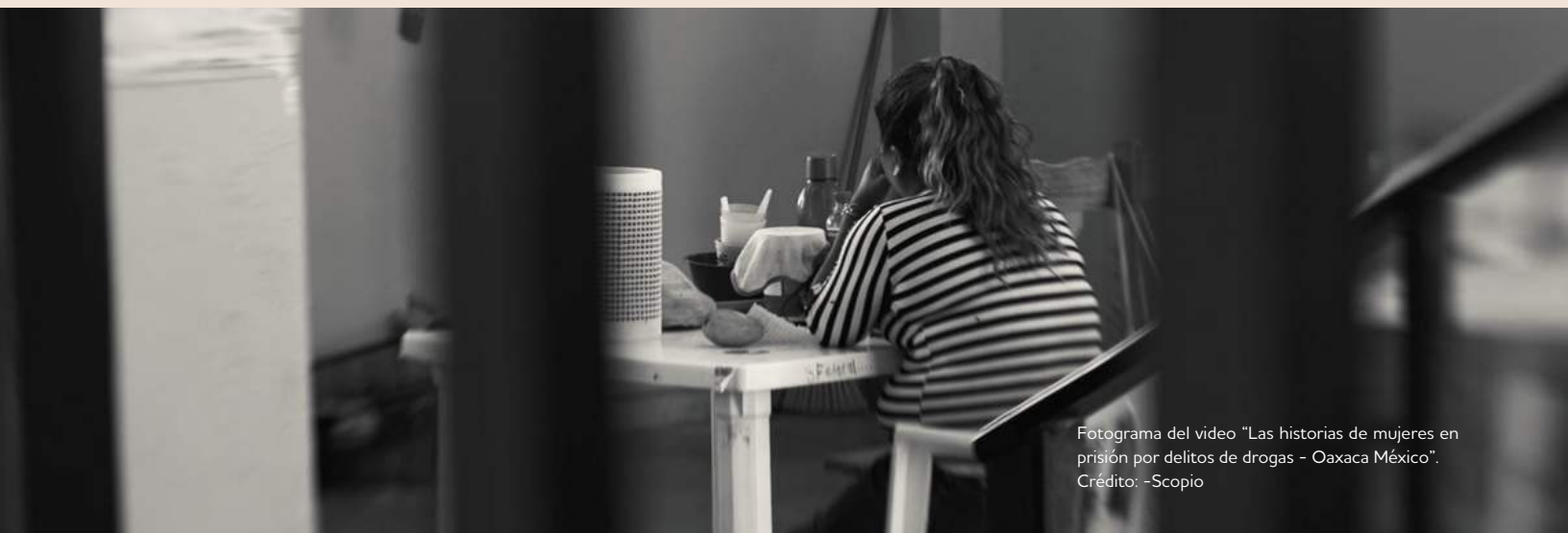
---

El tema de género también se integró en las estrategias y planes de acción hemisféricos en materia de drogas. En el período previo a la publicación del [Plan de Acción Hemisférico 2016-2020](#), la CIM proporcionó insumos que incluían temas tratados en la Guía regional para la reforma de políticas a los gobiernos que participaron en su redacción. La incorporación de la perspectiva de género en estos documentos regionales continuó con la posterior [Estrategia Hemisférica sobre Drogas 2020](#) y el [Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2021-2025](#), cuyo objetivo, entre otros, es cumplir con la “integración del enfoque de derechos humanos, de género y de inclusión social, especialmente en lo que respecta a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, en el proceso de formulación, implementación y actualización de políticas y/o estrategias nacionales sobre drogas”.<sup>26</sup> En resumen, la CICAD avanzó en la integración de la perspectiva de género en sus estrategias y programas. Sin embargo, lo que se estableció en principio no siempre fue puesto en práctica por los Estados miembros sobre el terreno. Además, entre las Secretarías de la CIM y de la CICAD y los Estados miembros, a veces han existido diferencias sustanciales en lo que se entiende por una perspectiva de género.

Esto fue evidente en el primer proyecto institucional supuestamente orientado al género implementado por la CICAD. En enero de 2018, la CICAD puso en marcha el Programa Interamericano para el Fortalecimiento de la Igualdad de Género en los Organismos Encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas (GENLEA, por sus siglas en inglés), que buscaba aumentar la participación de las mujeres en los organismos gubernamentales encargados de hacer cumplir la ley en materia de drogas, a fin de fortalecer su capacidad para enfrentar el tráfico de drogas. En el prólogo al [Manual GENLEA 2020](#), el Embajador Adam E. Namm escribió que el manual “ofrece estrategias y medidas prácticas que la comunidad internacional podría considerar en sus esfuerzos para conseguir que los organismos responsables por el control de drogas sean más inclusivos y equitativos en materia de género con el fin de contrarrestar eficazmente el tráfico ilícito de drogas”.<sup>27</sup> Hay cierta ironía en buscar potenciar la participación de las mujeres en políticas que tienen un impacto desproporcionadamente negativo sobre las mujeres mismas.

El segundo proyecto institucional lanzado por la CICAD se centra en la aplicación del enfoque de género en el sistema de justicia penal, e incluye la revisión de alternativas al encarcelamiento y de intervenciones de reinserción social. Se llevaron a cabo cinco estudios nacionales en Argentina, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana y Jamaica, de lo cual solo el estudio sobre Colombia está disponible. La falta de información oficial sobre los resultados del proyecto hasta la fecha, hace imposible evaluar el alcance del proyecto al momento de escribir este informe.

Con respecto al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la colaboración con la CIDH dio lugar a un firme compromiso por su parte para abordar el impacto desproporcionado del encarcelamiento en las mujeres, incluidas las leyes punitivas en materia de drogas que impulsan el encarcelamiento de mujeres en toda la región. En su histórico estudio de 2023, [Mujeres privadas de libertad en las Américas](#), se afirma: “A través de la elaboración y publicación del presente informe[...] la Comisión Interamericana refrenda su compromiso con el tratamiento de esta temática. En este sentido, la CIDH espera que este informe permita contribuir en la visibilidad de la situación general a la que se enfrentan las mujeres privadas de libertad en la región, y en la consecuente protección de sus derechos a través del desarrollo de estándares de protección partiendo de un enfoque de derechos humanos y de perspectiva de género”.<sup>28</sup> También ofrece importantes recomendaciones para [reducir](#) el encarcelamiento de mujeres.



Fotograma del video “Las historias de mujeres en prisión por delitos de drogas - Oaxaca México”.  
Crédito: -Scopio



---

Este informe de la CIDH es producto de un trabajo de largo aliento. En 2016, la CIDH estaba preparando un [segundo informe](#) sobre medidas para reducir la prisión preventiva en las Américas, eventualmente publicado en 2017.<sup>29</sup> Algunas integrantes del grupo de trabajo participaron en reuniones de expertas convocadas para ese informe, ya que incorporar una perspectiva de género era importante para el personal de la CIDH. En abril de ese año, miembros del grupo de trabajo<sup>30</sup> presentaron un testimonio conjunto ante audiencias convocadas por la CIDH sobre prisión preventiva. Además de abordar ese tema, aprovechamos la oportunidad para presentar la Guía regional. Así se sembró la semilla para que la CIDH realizara un informe enfocado en las mujeres encarceladas en las Américas, que con el tiempo fue aprobado por las comisionadas. Las integrantes del grupo de trabajo participaron en reuniones de expertas para informar sobre la redacción del informe y se aseguró la participación de las mujeres anteriormente encarceladas, incluidas mujeres trans, y a familiares de personas privadas de libertad.

Mientras se elaboraba el informe, las integrantes del grupo de trabajo participaron en numerosas actividades e iniciativas de la CIDH. Entre las más destacadas se encuentran las siguientes. En 2020, la CIDH solicitó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos la emisión de una “Opinión Consultiva sobre enfoques diferenciados en materia de personas privadas de libertad” sobre la aplicación de estándares con perspectiva de género para mujeres embarazadas o en posparto, mujeres trans privadas de libertad y de niños y niñas que viven con sus madres en centros de reclusión. En noviembre de ese año, un grupo de organizaciones de la sociedad civil<sup>31</sup> presentó comentarios y recomendaciones a la Corte, gran parte de las cuales se incorporaron al texto final de la [opinión consultiva](#) de la Corte emitida en mayo de 2022. Los miembros del grupo de trabajo también participaron en varias audiencias ante la CIDH, incluyendo en abril de 2021, cuando el grupo de trabajo lideró un esfuerzo para presentar un testimonio detallado sobre el impacto de la pandemia del COVID-19 en las mujeres encarceladas.<sup>32</sup> Aunque el grupo de trabajo aprovechó estos espacios en el Sistema Interamericano, nunca desarrolló una línea de trabajo en litigio estratégico, aunque algunas de las organizaciones miembro si lo hacían de manera individual.

---

En julio de 2023, la CIDH lanzó su informe pionero, [Mujeres privadas de libertad en las Américas](#), que parte de la premisa de que las mujeres encarceladas tienen derechos; sus derechos humanos básicos deben ser protegidos y promovidos. Aunque esto pueda sonar obvio, no es la opinión comúnmente sostenida entre muchos en la región; de este modo, es una contribución significativa para cambiar la narrativa sobre las mujeres en contacto con la ley. Y lo que es más importante, proporciona una hoja de ruta de reformas políticas a los Estados miembros de la OEA, muchos de los cuales sí prestan atención a las recomendaciones formuladas por la CIDH. El informe también proporciona a los actores de la sociedad civil una herramienta muy importante para los esfuerzos de incidencia orientados a reducir el encarcelamiento de mujeres en toda la región.

### **De lo regional a lo mundial: Incluir el tema en la agenda política de la ONU**

El trabajo realizado por el grupo de trabajo en la OEA influyó directamente en el trabajo en la ONU, donde nuestra labor de incidencia ha sido decisiva para situar las cuestiones de género en la agenda política de la ONU. Esto, a su vez, nos aseguró que los gobiernos de América Latina se tomaran en serio la cuestión, y además abrió un diálogo entre los gobiernos de América Latina y otros países del mundo sobre lo que hay que cambiar. También garantizó que por primera vez las voces de las expertas de la sociedad civil y de las mujeres directamente afectadas fueran escuchadas de manera clara en los procesos de toma de decisiones. Por último, el compromiso a nivel de la ONU dio lugar a nuevas herramientas para apoyar la incidencia por parte de la sociedad civil a nivel nacional.

El compromiso político y la presentación de la Guía regional en foros regionales como la CICAD, la OEA y otros mecanismos como [COPOLAD](#), permitieron al grupo de trabajo colocar los problemas afrontados por las mujeres privadas de libertad por actividades relacionadas con las drogas en la agenda política de los gobiernos de toda América Latina. También llevó al grupo de trabajo a identificar aliados gubernamentales que estaban dispuestos a llevar el tema a la ONU, incluyendo países como Colombia, Costa Rica, México y Uruguay.

Como se mencionó anteriormente, la publicación de la Guía regional coincidió con los preparativos para la UNGASS sobre drogas en 2016. Como era de esperarse, diferentes tomadoras de decisión de países latinoamericanos desempeñaron un papel clave en la configuración de los debates de la UNGASS 2016, lo que brindó a nuestro grupo de trabajo la oportunidad de garantizar que las cuestiones de género ocuparan un lugar destacado en la ONU. Mientras se debatían las modalidades de la sesión especial, la incidencia sostenida de la sociedad civil y la elaboración de estrategias con Estados miembros afines condujeron a debates sin precedentes sobre los impactos de las políticas de drogas para los derechos humanos y el género. Luego de innumerables rondas de negociaciones e incidencia entre bastidores por parte de la sociedad civil, se decidió que uno de los cinco temas generales de la Asamblea General fuera “las drogas y los derechos humanos, los jóvenes, los niños, **las mujeres** y las comunidades” (énfasis añadido). Esto nos dio munición suficiente para seguir destacando en la ONU el impacto desproporcionado de las políticas de drogas sobre las mujeres.



Retrato de Nayeli (nombre ficticio)  
Crédito: William Wroblewski

A medida que el tema ganaba terreno, en 2016, México—alentado por colegas de la sociedad civil e inspirado por la Guía regional—presentó una [resolución](#) en la CND titulada: Incorporación de una perspectiva de género en las políticas y programas relacionados con las drogas. La resolución incorporó el lenguaje basado en el consenso más sólido hasta la fecha sobre género y política de drogas, incluyendo el reconocimiento de “las necesidades y circunstancias específicas de las mujeres detenidas, procesadas o juzgadas, o a las que se hayan impuesto condenas por delitos relacionados con las drogas”. La resolución también pide medidas no privativas de libertad “al dictar sentencia o decidir medidas previas al juicio respecto de una mujer embarazada o que sea la principal o única responsable de cuidar de un niño”. Es importante destacar que la resolución también promueve la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones. El hecho de que la resolución de la CND se negociara en paralelo con el [Documento Final de la UNGASS](#) contribuyó en gran medida a garantizar que se incorporara en ambos documentos ejemplos de lenguaje positivo sobre políticas sensibles al género, algunos de las cuales se extrajeron directamente de la Guía regional.<sup>33</sup> Estas victorias fueron importantes para el grupo de trabajo, ya que han tenido un efecto dominó en los debates y resoluciones de la CND desde entonces, consiguiendo que hicieran más hincapié en los aspectos de género en la política de drogas. Esto garantizó que la cuestión siguiera ocupando un lugar destacado en los debates sobre políticas de drogas a escala nacional y regional.



Fotograma del video “La historia de Gaby: Mujeres encarceladas por delitos de drogas - Oaxaca México”.  
Crédito: -Scopio

---

Sobre la base de los progresos realizados en 2016, varias integrantes del grupo de trabajo, liderados por el IDPC, WOLA y el CELS, comenzaron a hacer declaraciones en los debates plenarios y a celebrar [eventos paralelos](#) en la CND y en la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de la ONU. Inicialmente centrados en las Américas, los eventos se expandieron gradualmente en alcance, áreas temáticas y proyección regional, proporcionando un espacio para que las mujeres directamente afectadas por la criminalización y el encarcelamiento compartieran sus experiencias vividas en la ONU. Estos eventos y otras reuniones organizadas en Viena, la sede de la CND, por integrantes del grupo de trabajo nos permitieron recabar el apoyo de Estados afines de otras regiones del mundo, incluidos países como Canadá, Reino Unido, Noruega y varios Estados miembros de la Unión Europea. El IDPC, WOLA y otras aprovecharon momentos clave en la ONU para destacar sistemáticamente los impactos de género de las políticas de drogas, incluido en el proceso de implementación posterior a la UNGASS 2016, el Segmento Ministerial de 2019 y también con respecto a [la Posición Común de la ONU sobre el Encarcelamiento](#) y el décimo aniversario de las [Reglas de Bangkok de la ONU](#) en 2020.

Paralelamente a la labor de incidencia en la CND, el grupo de trabajo reconoció la necesidad de movilizar el sistema de derechos humanos de la ONU para impulsar la coherencia en el sistema entre las obligaciones de derechos humanos y la política de drogas. La colaboración con organizaciones feministas como el CELS, EQUIS Justicia para las Mujeres y ONG internacionales como AWID (Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo) e IWRAW-AP (International Women's Rights Action Watch-Asia Pacific) nos ayudó a orientar mejor nuestros esfuerzos y abrió las puertas a nuestra incidencia política.

---

Nuestro primer acercamiento, apenas unos meses después de la UNGASS 2016, se centró en el [Comité para la Prevención de la Discriminación contra la Mujer \(CEDAW\)](#), con un [evento](#) coorganizado con Colombia, Costa Rica y Uruguay. Una vez más, el apoyo de los gobiernos latinoamericanos fue esencial para abrir el diálogo, ya que hasta ese momento el tema de las mujeres, la política de drogas y el encarcelamiento había estado totalmente ausente de los debates sobre derechos humanos en la sede de la ONU en Ginebra. Tras el evento, las integrantes de nuestro grupo de trabajo se reunieron a principios de 2017 con el Grupo de Trabajo de la Oficina del [Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos \(ACNUDH\)](#) sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación como en la práctica.<sup>34</sup> Un año más tarde, fuimos invitadas a presentar sobre este tema en una reunión de estrategia del Grupo de Trabajo de la ACNUDH, presidido en ese momento por Costa Rica. Una de nuestras principales recomendaciones en ese momento fue instar al Grupo de Trabajo de la ACNUDH a elaborar un informe temático sobre las mujeres y el encarcelamiento, que inevitablemente abordaría la necesidad de reformar las políticas de drogas.

De manera positiva, solo unos meses después de nuestra reunión, el Grupo de Trabajo de la ACNUDH emitió una convocatoria para presentar contribuciones para un próximo informe titulado *Mujeres privadas de libertad*. Nuestro grupo de trabajo se movilizó en torno a una [presentación](#), participó en un seminario de expertas celebrado en la sede de la ONU en Nueva York y se mantuvo en comunicación regular con el Grupo de Trabajo de la ACNUDH. Una vez más, estos esfuerzos dieron resultados positivos. El [informe final](#) recoge de forma destacada nuestros datos, preocupaciones y recomendaciones sobre políticas de drogas sensibles al género.<sup>35</sup> Antes del lanzamiento del informe, y [alentada por las ONG](#), la presidenta del Grupo de Trabajo de la ACNUDH también hizo su primera [declaración](#) en la *CND*, destacando cómo las políticas de drogas habían socavado los derechos de las mujeres, en particular debido a su encarcelamiento excesivo por razones relacionadas a drogas. Este nivel de compromiso sin precedentes en la *CND* dio mayor visibilidad al tema y aumentó la presión sobre las tomadoras de decisión que asistieron al *CND*.

---

Otro ejemplo de incidencia exitosa de esta naturaleza es el del [Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria \(GTDA\)](#). En 2020, el GTDA publicó una convocatoria para contribuciones para su primer informe sobre políticas de drogas. Aprovechando esta oportunidad, el IDPC coordinó y facilitó las contribuciones de una serie de ONG, incluida una [declaración conjunta](#) de las integrantes de nuestro grupo de trabajo que incluía los datos más recientes sobre las mujeres, las políticas de drogas y el encarcelamiento en América Latina y Asia. El IDPC también realizó rondas de consultas con la sociedad civil y el GTDA, durante las cuales aseguramos que se destacaran los problemas que enfrentan las mujeres. Al final, el [informe del GTDA](#) pone un fuerte énfasis en el tema y ofrece varias recomendaciones para poner fin a la detención arbitraria de mujeres.<sup>36</sup>

Las integrantes del grupo de trabajo también contribuyeron a varios informes de la ACNUDH, en particular aquellos publicados en [2018](#) y [2023](#) que se centran específicamente en políticas de drogas. En cada ocasión, los informes proporcionaron pruebas sólidas de los impactos de la política de drogas en los derechos humanos de las mujeres, así como recomendaciones para reducir su encarcelamiento. Esto, y el compromiso regular de los procedimientos especiales<sup>37</sup> resultó en la primera [declaración conjunta](#) sobre la política de drogas y los derechos humanos con motivo del Día Internacional de las Drogas en 2022. La declaración, entre otros temas, subraya el impacto de las políticas de drogas en las altas tasas de encarcelamiento de mujeres. Una vez más, en 2023, los procedimientos especiales emitieron una [declaración](#) similar, destacando la “pobreza y coerción” y la “desigualdad de género sistémica en la sociedad” que caracterizan el encarcelamiento de mujeres por razones relacionadas con drogas.

## Impulsar el debate y las reformas a escala nacional

Los esfuerzos en foros regionales e internacionales aumentaron en gran medida la capacidad para llevar a cabo una incidencia efectiva en los países individuales. Está más allá del alcance de este informe detallar todas las reformas relacionadas con género y política de drogas que han tenido lugar desde 2015. Incluso si fuera posible hacerlo, determinar la causalidad es, por supuesto, difícil, si no imposible. Lo que sí se puede afirmar es que los esfuerzos de las integrantes del grupo de trabajo y de funcionarias de países con ideas afines lograron que se incorporara una perspectiva de género en los debates sobre políticas de drogas. El trabajo realizado a nivel internacional dio como resultado herramientas muy importantes para avanzar en las reformas, incluyendo la resolución de la CND de 2016 sobre la incorporación de la perspectiva de género en las políticas de drogas y el informe de la CIDH sobre las mujeres privadas de libertad, ambos descritos anteriormente. En resumen, estos esfuerzos colectivos crearon un entorno propicio para llevar a cabo reformas destinadas a reducir el encarcelamiento de mujeres y proporcionaron a los gobiernos una hoja de ruta de reformas en políticas para hacerlo. A continuación se exponen algunas de las reformas más importantes llevadas a cabo en la región.





## Costa Rica y Uruguay a la cabeza

Como se mencionó anteriormente, para el año 2011, funcionarios del gobierno costarricense ya estaban discutiendo formas de reducir el encarcelamiento de mujeres. Un estudio realizado en 2012 por la Defensa Pública del Poder Judicial de Costa Rica sobre las mujeres encarceladas reveló que la mayoría eran madres en situación de vulnerabilidad y que una de las principales causas de su encarcelamiento era introducir droga en cárceles. Según Zhuyem Molina, una figura clave en la Defensa Pública “fue a partir de esa radiografía que definimos los incisos o requisitos para aplicar las normas a las mujeres que introducían drogas a centros penales. Es una de las pocas leyes que tenían un respaldo técnico en su redacción”<sup>38</sup> Por lo tanto, en 2013, una reforma legal promovida por esa oficina fue aprobada por la Asamblea Legislativa. Conocida comúnmente como “77 bis”, por el artículo que modificó la ley de drogas del país, reducía la pena por este delito de 8 a 20 años a 3 a 8 años, para mujeres que cumplen ciertas condiciones relacionadas con la pobreza y cuidados. El mínimo de 3 años significaba que podían aplicarse alternativas al encarcelamiento. Al ser retroactiva, unas 150 mujeres fueron liberadas de prisión, y ahora rara vez se encarcela a mujeres por esta infracción. Una resolución judicial posterior determinó que la aplicación de la 77 bis también debía aplicarse a las mujeres trans.<sup>39</sup>



Crédito: Jessamine Bartley-Matthews

---

En 2014, la Defensa Pública del Poder Judicial también puso en marcha una “[Red Interinstitucional para la atención integral de mujeres vinculadas a un proceso penal](#)”, con el fin de facilitar la colaboración entre diversas instituciones gubernamentales para apoyar a las mujeres que han entrado en contacto con la ley. La red buscaba abordar la situación social y económica de estas mujeres para reducir los efectos negativos del encarcelamiento sobre ellas y sus familias, integrándolas con una variedad de servicios, como la provisión de apoyo financiero y becas, capacitación laboral y asistencia para crear pequeñas empresas, así como apoyo para el cuidado de los niños, niñas, y niñes. Su enfoque de “ventanilla única” facilitaba a las mujeres el acceso a servicios de distintas agencias. Desafortunadamente, con el tiempo, la red tuvo cada vez menos recursos, y prácticamente dejó de funcionar tras un cambio de liderazgo en la oficina de la Defensa Pública a finales de 2018.

Otra reforma importante emprendida en Costa Rica fue la Ley 9361, aprobada en enero de 2017, que reformó el registro judicial permitiendo a las juezes, en determinados casos, [eliminar los antecedentes penales](#), lo que potencialmente neutralizaba un importante obstáculo para encontrar empleo para aquellas que salían de prisión. La oportunidad de borrar los antecedentes penales se basa en criterios que toman en cuenta la duración de la condena, el delito cometido y, cuando es pertinente, la “situación de vulnerabilidad” de la persona. El debate en torno a la ley mostró cómo un enfoque de género también puede conducir a reformas más amplias. Inicialmente propuesta como una iniciativa para beneficiar a las mujeres encarceladas por drogas, durante el debate legislativo se amplió para incluir otros delitos de bajo nivel y a todas las personas en prisión, independientemente de su género.

---

Según Zhuyem Molina, que ahora desempeñaba la función de jueza y Docente Cátedra en Ciencias Penales en la UNED, “Tal y como ocurrió con la reforma 77 bis, el proceso para eliminar los antecedentes penales ya está institucionalizado, o sea, no depende de decisiones políticas, y está funcionando bien”.<sup>40</sup> Ella añade “Una lección importante de Costa Rica es que el cambio de marcos legales o leyes ha sido clave para que funcionarios judiciales tomen en cuenta las situaciones de vulnerabilidad que pueden llevar a las mujeres a involucrarse en el delito”.<sup>41</sup>

El gobierno de Uruguay fue también uno de los primeros gobiernos preocupados por el creciente encarcelamiento de mujeres. Asimismo, su política de drogas se destacó como una de las más progresistas de la región, basada en los principios de derechos humanos y salud pública, con la perspectiva de género como elemento transversal. De hecho, en 2013 Uruguay se convirtió en el primer país del mundo en regular legalmente el uso adulto de cannabis. El lanzamiento y la posterior implementación de la Guía regional del grupo de trabajo contó con todo el apoyo de la JND. Además, la JND organizó talleres con defensores públicos, fiscales y jueces y se estableció un grupo interinstitucional para redactar una versión nacional de la Guía, en colaboración con la organización Pro-Derechos.

Según Gabriela Olivera, que dirigía la unidad de género de la JND en aquel momento y formaba parte del grupo de trabajo, “¡El impacto de la Guía en Uruguay fue absoluto! Es increíble cómo se redujo el número de mujeres encarceladas por drogas, y la causa principal fue la implementación y adaptación de la Guía”.<sup>42</sup> Las estadísticas proporcionadas por el Observatorio Uruguayo de Drogas muestran una disminución constante en el número de detenciones vinculadas a las drogas entre 2012 y 2018.<sup>43</sup> En el caso de las mujeres, asegura, “en el total de personas procesadas cada año, cae la cantidad relativa de mujeres procesadas por estupefacientes de 30 por ciento en 2010 a 20 por ciento en 2021. Esto es, mientras que en 2010 de cada 100 personas procesadas por delitos de drogas 30 eran mujeres, en 2021, de cada 100 procesados 20 son mujeres”.<sup>44</sup>

---

Lamentablemente, en 2020 se aprobó la Ley de Urgente Consideración que, entre otros retrocesos, eliminó la posibilidad de ofrecer alternativas al encarcelamiento por razones relacionadas con las drogas. (La [Ley de Urgente Consideración](#) fue la iniciativa legislativa principal de la coalición del Presidente Lacalle Pou, que incluye cambios legislativos relacionados con educación, seguridad, vivienda, economía, y temas administrativos.) Como consecuencia, el encarcelamiento de mujeres aumentó en pico entre 2020 y 2021.<sup>45</sup> No obstante, la experiencia uruguaya demuestra que cuando existe voluntad política para aplicar reformas, estas pueden tener un impacto significativo en la reducción de la población carcelaria.

### ***Reducir la población reclusa mediante amnistías e indultos***

El uso de amnistías, indultos, y reducciones de penas en varios países de América Latina ha disminuido considerablemente el volumen de la población carcelaria de esos países así como los problemas de hacinamiento carcelario. Una de las primeras experiencias importantes fue un [indulto nacional en Ecuador en 2008](#). Frente a la crisis de hacinamiento carcelario en el país, la Asamblea Constituyente de Ecuador aprobó una norma otorgando un indulto nacional a personas condenadas por tráfico, transporte, adquisición o porte de drogas.<sup>46</sup> El indulto benefició a más de 2.300 personas condenadas por delitos menores de drogas, el 30 por ciento de las cuales eran mujeres, logrando una reducción significativa de la tasa de encarcelamiento en el país.<sup>47</sup> Sin embargo, el impacto positivo fue temporal, dado que no hubo una reforma profunda de la ley de drogas sino hasta el año 2014, seguido por una contrarreforma en 2015. Si es cierto que esta iniciativa fue implementada antes de la formación del grupo de trabajo, la experiencia fue tomada en cuenta en nuestro trabajo de incidencia para reducir la cantidad de mujeres encarceladas.

En el caso de Bolivia, WOLA y AIN, a veces en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), llevaron a cabo iniciativas para arrojar luz sobre la situación de mujeres encarceladas, en un contexto de una crisis tremenda con respecto a la sobrepoblación y hacinamiento en las cárceles de hombres y mujeres en este país. En respuesta a este hacinamiento extremo, el gobierno del Presidente Evo Morales promulgó seis iniciativas de indulto, reducciones de pena y amnistía entre los años 2012 y 2018, que incluyeron cláusulas dictadas específicamente para el beneficio de mujeres. Estos decretos colocaron particular énfasis en la liberación de personas acusadas por razones relacionadas con drogas y otorgaron prioridad a mujeres embarazadas, a jefas de familia, personas con discapacidades o enfermedades, personas que habían cumplido una porción significativa de sus sentencias, y a jóvenes, entre otros criterios. Estas iniciativas de indulto, reducciones de pena y amnistía con enfoque de género, contribuyeron a una disminución del 84 por ciento en el número de mujeres privadas de libertad por casos relacionados con drogas entre 2012 y 2017. Hasta septiembre de 2018, 6.452 personas se habían beneficiado de las medidas incluyendo a 1.555 mujeres.<sup>48</sup>



Centro Penitenciario San Sebastián (Cochabamba, Bolivia)  
Crédito: William Wroblewski

A la vez, el gobierno estuvo trabajando en un nuevo código penal aprobado a finales del 2017, con un enfoque de género, que hubiera reducido las sentencias para delitos relacionados con drogas. Sin embargo, ante amplias protestas, en enero de 2018 la Asamblea Legislativa boliviana dejó sin efecto la promulgación del nuevo código penal. Otra vez, en diciembre de 2018, el presidente Morales promulgó un decreto de concesión de amnistía e indulto para beneficiar a 2.535 personas privadas de libertad, incluyendo a aquellas en prisión preventiva.<sup>49</sup> Bolivia es otro ejemplo de la necesidad de acompañar iniciativas como amnistías e indultos con reformas legislativas más profundas. Según Kathryn Ledebur, directora de AIN, “Las iniciativas para promover estas reformas terminaron por completo con el aumento de encarcelamiento como resultado del golpe de estado en 2019”.<sup>50</sup>

### ***Ley de amnistía federal en México***

Al asumir la presidencia de México en el 2018, el gobierno de Andrés Manuel Lopez Obrador estableció que una de las rutas para la pacificación del país era la puesta en libertad de personas que estuvieran encarceladas injustamente. Con ello, se propuso una ley de amnistía de orden federal que otorgara la libertad a aquellas personas que pertenecieran a grupos en situación de vulnerabilidad (mujeres, jóvenes, personas indígenas y personas con discapacidad, en situación de pobreza y discriminación) y que estuvieran procesadas o sentenciadas por delitos relacionados con droga (denominados “delitos contra la salud” en México), robo simple, sedición y aborto. En junio de 2019, EQUIS Justicia para las Mujeres y WOLA lanzaron la campaña [#LiberarlasEsJusticia](#) que logró una presencia importante en los medios sociales y medios de comunicación, una petición a favor de la ley de amnistía con más de mil firmas y más importante aún, apoyo de algunas senadoras clave. Unos meses después, en septiembre, el gobierno anunció su apoyo a la iniciativa.

Con el impulso de esta campaña y varias otras organizaciones de la sociedad civil y colectivos de activistas, la ley fue aprobada, por fin, por las dos cámaras legislativas federales de México en abril de 2020. Para implementarla, se ordenó a la Secretaría de Gobernación crear una comisión para resolver las solicitudes de amnistía y “coordinar las acciones para facilitar la reinserción social de las personas beneficiarias”.<sup>51</sup> No obstante, hubo múltiples retrasos y retos durante el primer año de implementación, agravado por el cierre de canales de comunicación con autoridades federales y el impacto devastador de la pandemia de COVID-19 en los centros penitenciarios. Además, el procedimiento carecía de mecanismos de transparencia y de un mecanismo para involucrar al sistema judicial.<sup>52</sup> La ley tiene otros vacíos como el de no establecer un plazo para informar la negativa de la concesión de amnistía a la persona peticionaria, ni para el propio seguimiento al curso de las solicitudes.<sup>53</sup> Además, en la aplicación de la ley hasta ahora, se nota que la valoración de la situación de vulnerabilidad de las personas solicitantes está basada en criterios sin fundamentos técnicos o en prejuicios, y persiste, además, la falta de claridad sobre los mecanismos de coordinación entre las autoridades del sistema judicial.



Fotograma del video “Las historias de mujeres en prisión por delitos de drogas - Oaxaca México”.  
Crédito: -Scopio

---

La incidencia continua de las organizaciones y colectivos, que incluyó la conformación del Observatorio de Amnistías y hasta la generación del *chatbot* Libertad para agilizar la presentación de solicitudes,<sup>54</sup> mantuvo el asunto en la agenda pública y las demandas hacia las autoridades. Su trabajo logró reformar los lineamientos para aclarar criterios y procedimientos para la atención de solicitudes y presionar a que la comisión sesionara con mayor regularidad para evaluar expedientes. Así, para julio de 2023, se han presentado 2.327 solicitudes de amnistía, de las cuales se han reconocido el beneficio a 376 personas. De dicho total, 127 son mujeres y todas ellas fueron procesadas por casos relacionados con drogas, de las cuales 10 son indígenas, 7 extranjeras y 6 en condición de discapacidad permanente.<sup>55</sup> Sin embargo, 11 mujeres beneficiarias de la amnistía siguen en la cárcel debido a que el juzgado federal rechazó otorgar la amnistía, por razones procesales o de fondo. También debe señalarse que, a nivel estatal 13 de las 32 entidades federativas han publicado su propia ley de amnistía, pero al momento de escribir este informe, no hay información disponible sobre su implementación.<sup>56</sup>

El impacto de la ley de amnistía ha sido menor de lo esperado por las organizaciones y colectivos. Aun así, es un mecanismo innovador y permanente. El hecho de que elimina los antecedentes penales para quienes se benefician también es un avance importante. La ley de amnistía es un acto de justicia y restitución de derechos donde el Estado reconoce que castigó injustamente a sectores históricamente marginados.<sup>57</sup> Ésta es también una primera aceptación a nivel jurídico del fracaso de la llamada guerra contra las drogas. Además, la amnistía ha tenido el potencial de ser una herramienta para movilizar y visibilizar las demandas de las personas privadas de libertad y sus familiares. Esperamos que con el tiempo, la ley de amnistía beneficie a muchas más personas.



## **Enfoque en mujeres encarceladas en Colombia**

Colombia presenta otro interesante estudio de caso sobre la incorporación de la perspectiva de género en las políticas penitenciarias y de drogas. La [comisión de seguimiento de la sociedad civil de la sentencia T-388 de la Corte Constitucional](#) sobre el estado de cosas inconstitucionales<sup>58</sup> en el sistema penitenciario y carcelario tiene el mandato de monitorear el cumplimiento de las órdenes dictadas por la Corte a las instituciones responsables. Uno de los logros importantes de esta comisión ha sido enfocar la atención en la situación deplorable de las cárceles en este país. La participación de la Corporación Humanas y de Claudia Cardona, de Mujeres Libres Colombia, ha garantizado que se preste especial atención a las mujeres encarceladas, y al mismo tiempo ha elevado el perfil de las mujeres anteriormente encarceladas en los debates oficiales relacionados con la crisis del sistema penitenciario.

Dentro del Ministerio de Justicia y del Derecho, el trabajo sobre las mujeres encarceladas por drogas ha continuado durante presidencias con perspectivas políticas muy diferentes, y ha cobrado aún más importancia bajo el presidente actual, Gustavo Petro. El Congreso colombiano había aprobado, en junio de 2022, [una ley](#) que garantiza el suministro oportuno y gratuito de artículos de higiene menstrual a las mujeres encarceladas. Esta iniciativa fue el resultado de una campaña de incidencia llevada a cabo por Mujeres Libres Colombia desde su experiencia de privación de la libertad. Más recientemente, el Ministerio de Justicia y del Derecho ha presentado el proyecto de ley para la humanización del Sistema Penitenciario y Carcelario y en septiembre de 2023 lanzó la [Política Nacional de Drogas 2023-2033](#), que incluye el enfoque de género como uno de los pilares de acción.

---

Además, una nueva ley innovadora promueve alternativas al encarcelamiento para mujeres en Colombia. Después de que la ley de utilidad pública para mujeres cabezas de familia fuera aprobada, el entonces presidente Iván Duque objetó su promulgación. En un fallo histórico, presentado en un [comunicado](#) del 6 de julio de 2022, el Tribunal Constitucional de Colombia reconoció el impacto desproporcionado del encarcelamiento en las mujeres y declaró que las objeciones del presidente carecían de fundamento. En marzo de 2023, el presidente Petro firmó esta ley pionera, que podría constituir un modelo de reforma a escala regional e internacional. Después de trabajar en los reglamentos para implementar esta ley, el Ministerio de Justicia y del Derecho lanzó su implementación el 14 de septiembre de 2023.

Para beneficiarse de la nueva ley, las mujeres deben ser cabezas de hogar, estar a cargo de hijos, hijas o hijos menores de edad o personas con discapacidades permanentes, y haber entrado en contacto con la ley por vivir en condiciones de marginación. La nueva ley permite a las mujeres que cumplen con estas condiciones sustituir la pena de prisión por la prestación de servicios de utilidad pública no remunerados. De particular importancia, el servicio comunitario no debe interferir con las actividades laborales remuneradas o educativas, y debe contribuir a la formación profesional y/o educativa. Además, la ley puede aplicarse con carácter retroactivo.<sup>59</sup> Eso podría resultar en una reducción importante en el número de mujeres encarceladas en Colombia, mientras a la vez reduciría el flujo de mujeres entrando a la cárcel. Es importante reconocer que se puede aplicar a mujeres acusadas de delitos de drogas, que representa alrededor de 50 por ciento de las mujeres en la cárcel en Colombia actualmente.

La implementación de la ley será sin duda difícil y complicada. El servicio comunitario no es remunerado y para beneficiarse, las mujeres tienen que haber sido condenadas, lo que podría generar la presión de aceptación de responsabilidad aún si no son culpables. Además, las mujeres que podrían beneficiarse tendrán que demostrar que vienen de una situación de pobreza, que al final va a ser determinada por las juezas. Lograr una implementación eficaz por parte del sector judicial es un reto enorme, sin embargo, si se aplica plena y eficazmente, reducirá el hacinamiento en las cárceles de mujeres enormemente, permitirá que las familias permanezcan unidas y proporcionará a quienes se benefician de ella habilidades para mejorar su bienestar económico, lo que también puede contribuir a la reducción de las tasas de reincidencia.

Además, como es el caso con la ley de amnistía en México, hacen falta políticas públicas o programas de reinserción social enfocados a las mujeres que salen de la cárcel o, en el caso de la nueva ley en Colombia, para las mujeres que se benefician de la alternativa de participar en el servicio comunitario en vez de ir a la cárcel. Además, en contraste con México, la ley no elimina los antecedentes penales, por lo que restringe aún más las oportunidades laborales. Según Claudia Cardona, “Esta falta de oportunidades y las vulneraciones a derechos a la salida, además de la ruptura de los vínculos familiares, no permiten una verdadera reintegración de mujeres a la sociedad”.<sup>60</sup>



Crédito: Dejusticia

---

Finalmente, es importante destacar el papel que han jugado las mujeres anteriormente encarceladas, que forman parte de Mujeres Libres Colombia, en los avances para promover un enfoque de género en temas relacionados al encarcelamiento. En pocos años han logrado un perfil y un nivel de participación impresionante en los debates sobre encarcelamiento. Desde su experiencia de privación de libertad, han podido dar visibilidad a un tema que fue invisible, y han mostrado las caras humanas de las mujeres directamente impactadas.

Además de haber impulsado la ley sobre higiene menstrual mencionada arriba, desde un inicio, Mujeres Libres Colombia fue parte del grupo de trabajo convocado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), para desarrollar y promover el proyecto de ley sobre los servicios de utilidad pública para mujeres cabezas de familia. Y desde que se adoptó la ley, el grupo ha estado atento al proceso de reglamentación, asesorando al Ministerio de Justicia y del Derecho. A la hora de redactar este informe, Mujeres Libres Colombia está acompañando la implementación de la ley, ingresando a cárceles en todo el país para dictar talleres para que las mujeres conozcan de fondo la reglamentación de la ley, puedan evaluar si califican, entender qué documentos deben presentar con su solicitud y recibir información sobre el servicio comunitario. La organización también ha abierto plazas en su propia organización. Claudia Cardona siempre comenta que mientras estuvo en la cárcel, no conocía las Reglas de Bangkok. Al salir de la cárcel, quedó asombrada que tantos derechos fueran vulnerados. Ahora, ella y Mujeres Libres Colombia se dedican a promover estas reglas y alternativas al encarcelamiento en su país.

## Resultados decepcionantes: Alternativas al encarcelamiento y reinserción social

Como se señaló al principio de este informe, el Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento ha hecho contribuciones importantes en hacer avanzar el debate sobre alternativas al encarcelamiento en América Latina. Sin embargo, a pesar de la adopción de las Reglas de Bangkok hace más de diez años, el uso de alternativas al encarcelamiento sigue siendo lamentablemente inadecuado y deficiente en toda la región. Hay algunas excepciones importantes, como la institucionalización del 77 bis en Costa Rica. Además, miembros del grupo de trabajo tuvieron un papel importante en promover la ley de amnistía federal en México y la ley de utilidad pública en Colombia. Sin embargo, algunos avances se han visto socavados por leyes contradictorias. En el caso de México, por ejemplo, tanto el Código Nacional de Procedimientos Penales de 2014 como la Ley Nacional de Ejecución Penal de 2016 permiten la aplicación de medidas alternativas a la prisión para las acusadas y sentenciadas por el tráfico de drogas. Esto efectivamente condujo a una reducción en el número de mujeres tras las rejas en México entre 2014 y 2019, pero esa tendencia se revirtió tras la adopción de una [reforma](#) constitucional en 2019 que amplió el uso de la prisión preventiva obligatoria.



Fotograma del video "Las historias de mujeres en prisión por delitos de drogas - Oaxaca, México".  
Crédito: -Scopio

---

Las alternativas al encarcelamiento que más se emplean hoy en día en América Latina son el arresto domiciliario y la vigilancia electrónica, a menudo utilizadas simultáneamente. El uso de esta última modalidad está experimentando un notable crecimiento. Si se les diera la opción, ¿quién no preferiría estar confinado en su propia casa, si la tuviera, en lugar de permanecer en las condiciones deplorables de una prisión? Para quienes disponen de más recursos—incluida una vivienda cómoda—estas alternativas pueden ser viables. Pero la experiencia de quienes se ven afectadas por su uso difiere mucho en función de los recursos económicos y de otros recursos a su disposición. Esto incluye, entre otras cuestiones, disponer de un hogar y una red de apoyo, algo que no siempre está al alcance de estas mujeres. Además, el arresto domiciliario tiende a combinarse con otras medidas coercitivas de monitoreo que, en conjunto, plantean dificultades para muchas mujeres, así como para otras personas de su hogar. [Investigaciones](#) realizadas por el grupo de trabajo han sido fundamentales para documentar estos fallos. Sobre todo en el caso de las mujeres de bajos recursos, la imposición de un arresto domiciliario sin garantías de que las mujeres puedan trabajar y llevar a cabo sus tareas cotidianas, incluyendo las responsabilidades de cuidado, reproduce muchas de las características punitivas del encarcelamiento, constituyendo, en última instancia, otra forma de privación de libertad dañina.

En el caso del monitoreo electrónico, WOLA ha [documentado](#) el impacto negativo que se puede tener en la vida de las mujeres. Otro problema frecuente con respecto al uso de la vigilancia electrónica es que las juezas que no suelen imponer la prisión preventiva a quienes esperan su juicio son más propensas a imponer la vigilancia electrónica, al considerarse una restricción más leve. Por ejemplo, en el caso de Brasil, datos oficiales indican que entre 2019 y 2022, el uso del monitoreo electrónico aumentó en 448.3 por ciento para hombres y 403.8 por ciento en el caso de mujeres.<sup>61</sup>

---

Además, muchos países no proporcionan estadísticas sobre el número de personas bajo arresto domiciliario o con un monitor electrónico. En el caso del monitoreo electrónico, suelen ser gestionadas por empresas privadas, lo cual dificulta aún más el acceso a estos datos. Esto también hace difícil determinar el número de personas en el sistema jurídico penal. En otras palabras, el número de personas en prisión puede disminuir, mientras que el número de personas bajo la vigilancia del sistema jurídico penal aumenta.

Estas medidas también pueden ir de la mano de un aumento de la población carcelaria. Por ejemplo, Argentina ha ampliado el uso del arresto domiciliario, en particular para las mujeres embarazadas y las madres a cargo del cuidado de un niño menor de 5 años o de una persona con discapacidad, al mismo tiempo que la cifra de mujeres encarceladas en Argentina sigue aumentando. En 2015, a nivel federal, había 2.996 mujeres en prisión (de las cuales 33 eran mujeres trans). De ellas, el 37 por ciento estaban encarceladas por actividades relacionadas con drogas.<sup>62</sup> Para el 2022, el número de mujeres encarceladas había aumentado a 4.391 (de las cuales 135 eran mujeres trans), el 38 por ciento de las cuales estaban tras las rejas por casos relacionados con drogas.<sup>63</sup> En otras palabras, en los últimos siete años, hubo un aumento del 47 por ciento en la cantidad de mujeres encarceladas en Argentina y un aumento del 49 por ciento en la cantidad de mujeres encarceladas por actividades relacionadas con drogas.

Finalmente, otra “alternativa” promovida por la CICAD y los gobiernos de los Estados Unidos y Canadá son los [tribunales de drogas](#), que pretenden proporcionar tratamiento a quienes lo necesitan, reducir la población reclusa y limitar los costos asociados al encarcelamiento. Sin embargo, en la práctica, los tribunales de drogas son una intervención costosa y engorrosa que no ha tenido un impacto en la reducción del encarcelamiento y puede incluso ser perjudicial para los presuntos beneficiarios. Programas de tratamiento deberían ser voluntarios y llevados a cabo desde una perspectiva de salud pública.

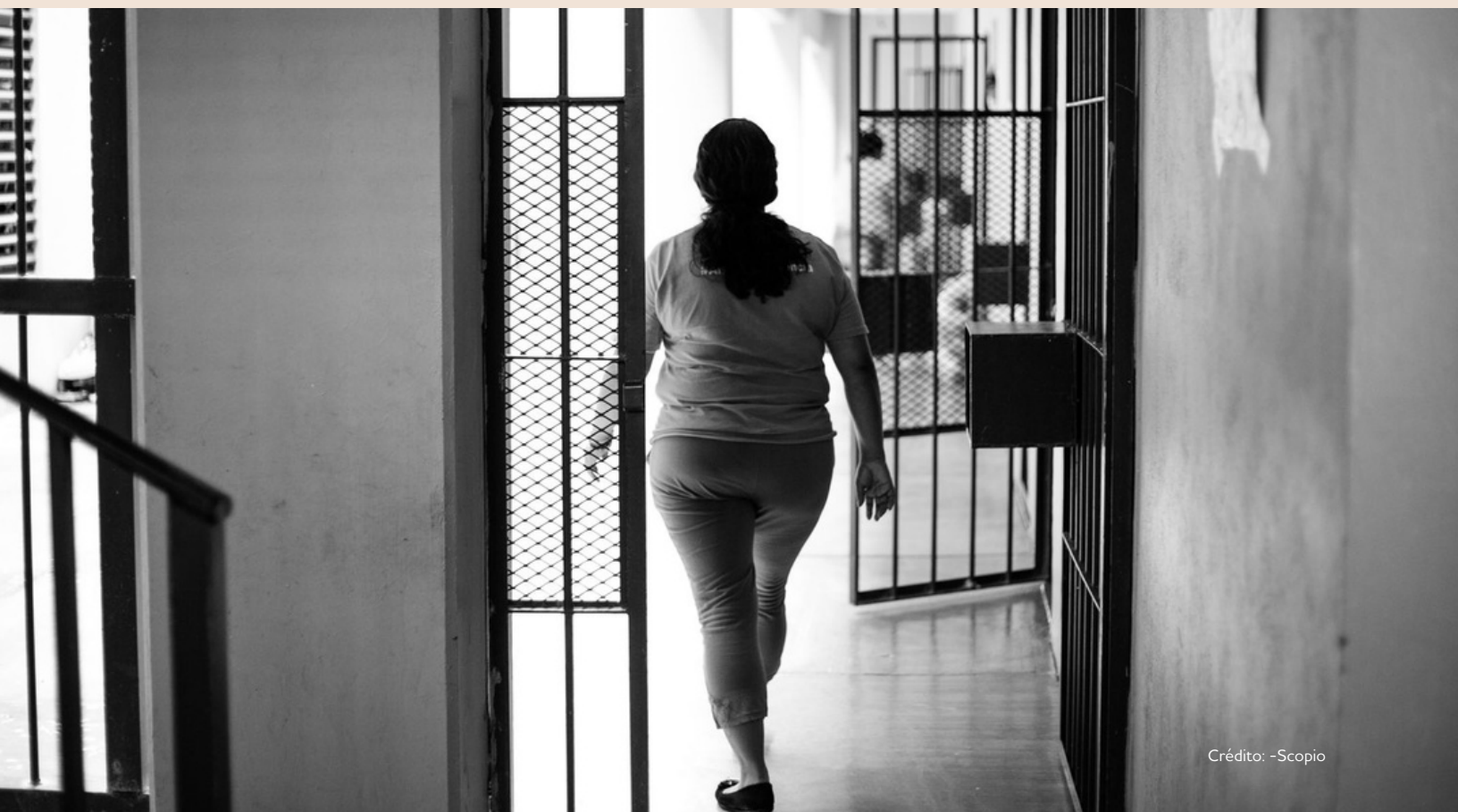
---

Con el fin de implementar alternativas más eficaces y humanas al encarcelamiento, se requiere un cambio fundamental, pasando de una mentalidad punitiva a una basada en la justicia restaurativa y en proporcionar a las mujeres las habilidades y recursos necesarios para mantenerlas fuera del sistema jurídico penal en primer lugar. El informe de la CIDH sobre las mujeres privadas de libertad, mencionado anteriormente, enumera una serie de opciones sensibles al género que son menos perjudiciales y potencialmente beneficiosas, incluyendo: requisitos no excesivos de presentarse o dar información; suspensión de la ejecución de la sentencia; tratamientos voluntarios para usos problemáticos de drogas; programas y servicios comunitarios; mediación; reparación a la víctima o indemnización; y justicia restaurativa.<sup>64</sup> La nueva ley colombiana que sustituye las penas de prisión por servicio comunitario también ofrece un enfoque alternativo que merece ser considerado en otros países.

Por último, las integrantes del grupo de trabajo coinciden en que los gobiernos de toda la región han fracasado en gran medida a la hora de poner en marcha programas eficaces de apoyo a las mujeres que salen de prisión. Una excepción prometedora es un programa del Consejo Nacional de Justicia apoyado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Brasil denominado “[Escritório Social](#)” que brinda acceso a una red de servicios de apoyo en áreas como formación profesional, vivienda, documentación y salud a las personas que recuperan su libertad. Sin embargo, aparte de algunos ejemplos como éste, el apoyo a las mujeres que salen de prisión se ofrece principalmente a través de la solidaridad entre sus pares. Las organizaciones que forman parte de la red latinoamericana de mujeres anteriormente encarceladas, como [Mujeres Unidas x La Libertad](#) en México, son las que hablan con las mujeres privadas de libertad sobre cómo prepararse para su puesta en libertad, las que ayudan a garantizar que tengan un lugar al cual acudir y las que proporcionan otras formas de asistencia, a menudo con recursos muy limitados.



Otro ejemplo interesante es [La Rama de Libertadxs y Familiares](#), que trabaja para apoyar a mujeres y hombres anteriormente encarcelados en la provincia de Buenos Aires, Argentina como parte del [Movimiento de Trabajadores Excluidos \(MTE\)](#), que es una organización en la que miles de mujeres y hombres que están excluidas del mercado laboral tradicional se unen para crear oportunidades de empleo. La Rama de Libertadxs y Familiares también se dedica a apoyar a las mujeres en arresto domiciliario, la mayoría de las cuales tienen un acceso limitado al empleo o a recursos básicos, a pesar de ser las únicas que sostienen a sus familias. Nora Laura Calandra, una de las fundadoras que fue condenada a 10 años de prisión, [dice](#): “La justicia condena a las mujeres con una doble pena por ser mujer... Especialmente como mujer pobre, eres invisible en el sistema hasta que cometes un delito. Ahí sí te ven”.



Crédito: -Scopio

## De cara al futuro: Desafíos principales y nuevas oportunidades

Aunque se ha logrado mucho desde que se formó el grupo de trabajo en 2015, aún queda mucho por hacer para seguir dando visibilidad a la difícil situación de las mujeres atrapadas en los sistemas jurídicos penales en toda la región. Las mujeres encarceladas y aquellas que salen de prisión siguen siendo estigmatizadas y discriminadas, especialmente cuando han estado involucradas en asuntos relacionados con drogas. Este estigma y discriminación se extiende a actores del sector de justicia, legisladores y otros funcionarios. Esto puede llevar a una mayor propensión a encarcelar a las mujeres en lugar de abordar las cuestiones subyacentes que las llevaron al entrar en el negocio de las drogas. A pesar de los avances significativos en la incorporación de una perspectiva de género en los debates y estrategias sobre políticas de drogas a nivel internacional, regional y nacional, a la hora de aplicar los programas sobre el terreno, aún prevalecen los enfoques punitivos.



Crédito: -Scopio

---

La dinámica regional también ha cambiado en el transcurso de los últimos ocho años. El impacto económico de la pandemia de COVID-19 ha llevado a que los presupuestos gubernamentales sean escasos y que las infraestructuras y políticas penitenciarias sigan ocupando el último lugar en la lista de prioridades. La política de drogas también ha perdido relevancia en la agenda política, con debates regionales e internacionales obstaculizados por estancamientos causados por fuertes divisiones ideológicas, y con espacios cada vez menores para la participación de la sociedad civil. Tal vez lo más preocupante sea el discurso orientado a la seguridad de muchos gobiernos y la forma en que ha arraigado la cultura punitivista. Los enfoques de “mano dura” siguen siendo políticamente fáciles de vender, aunque no aborden las causas subyacentes de la delincuencia y la inseguridad ciudadana. Su reciente impulso mediático en toda la región por la propaganda del gobierno de Bukele en El Salvador, al que denominan “efecto Bukele”, es particularmente aterrador y va en contra de los esfuerzos, como los del gobierno colombiano actualmente, de “humanizar” los sistemas jurídicos penales. Enfrentar la cultura punitivista requiere cambiar las actitudes y percepciones populares; es decir, generar transformaciones culturales que enfrentan el racismo, el sexismo y la feminización de la pobreza, y respalden la reducción del uso del encarcelamiento para abordar lo que se percibe como los males de la sociedad.

Este fenómeno puede dar lugar a situaciones en las que las reformas positivas se ven limitadas por contrarreformas, como se ha descrito anteriormente en los casos de Uruguay, con la “Ley de Urgente Consideración” de 2020, y en México, con la ampliación de la prisión preventiva obligatoria. Esto va de la mano con la falta de implementación plena y efectiva de las reformas que se han adoptado. Tal vez no haya mejor ejemplo de esto que la ley de amnistía federal en México. A menudo, son personas del sistema de justicia quienes frustran tales esfuerzos, en un contexto de sistemas de justicia que ya son ineficientes, lentos y carecen de recursos suficientes. En resumen, la implementación de reformas significativas enfrenta resistencia y falta de voluntad política por parte de algunos actores clave en el sistema de justicia y la sociedad en general, lo cual frena los procesos de reforma.

En un nivel más práctico, un importante obstáculo para desarrollar e implementar políticas públicas sostenibles para reducir el encarcelamiento de mujeres es una creciente y generalizada falta de transparencia y accesibilidad de los datos disponibles en los sistemas penitenciarios y carcelarios, lo cual es aún más evidente en los centros penitenciarios de mujeres. Esto incluye información básica sobre la población encarcelada desagregada por género y los cargos que se imputan a quienes están tras las rejas, así como la falta de datos recopilados desde una perspectiva de género, que abarcan la situación socioeconómica, la condición de cuidado, el número de hijos, hijas y hijes que viven con sus padres en la cárcel, entre otros. Aunque no se trata de un problema nuevo, desde el inicio de la pandemia de COVID-19, obtener información básica sobre las personas encarceladas ha sido aún más difícil.

Por último, obtener fondos suficientes para el trabajo relacionado con las mujeres y el encarcelamiento en América Latina es una lucha constante. Aunque OSF proporcionó la financiación necesaria para que este trabajo despegara y prosperara durante muchos años, sus prioridades han cambiado y otros donantes no han asumido ese rol. Esto se vuelve especialmente problemático para las organizaciones de mujeres anteriormente encarceladas, que ya operan en un entorno precario. La falta de financiamiento para esta labor también ha afectado a las organizaciones que han liderado en gran medida este trabajo, WOLA y IDPC.



Centro Penitenciario San Sebastian (Cochabamba, Bolivia)  
Crédito: William Wroblewski

---

Felizmente, estos desafíos van de la mano de nuevas oportunidades, tanto a nivel internacional como regional y nacional. Recientemente han surgido varias oportunidades en diferentes esferas de la ONU, donde la sociedad civil ha logrado avances significativos en la incorporación de las cuestiones de género y derechos humanos a los debates sobre políticas de drogas. La primera oportunidad está relacionada con el último informe de la ACNUDH sobre políticas de drogas, el cual brinda una [poderosa herramienta de defensa](#) para la sociedad civil con el fin de promover un “cambio transformador en las políticas de drogas”. Este informe se elaboró como una contribución oficial del Alto Comisionado para el próximo evento importante de la ONU sobre drogas: la [revisión intermedia en 2024](#) de la Declaración Ministerial sobre drogas de 2019. Dicha declaración otorga sorpresivamente poca visibilidad a las mujeres privadas de libertad, por lo que la revisión intermedia será una ocasión para llamar la atención sobre el tema. Además, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales está preparando una [Observación General](#) sobre la política de drogas. Es la primera vez que un órgano de tratados de derechos humanos de la ONU dedica una Observación General entera a la cuestión de las drogas, y, por lo tanto, será un momento especial para abogar por recomendaciones firmes sobre políticas y reformas en materia de drogas que tengan en cuenta las cuestiones de género, en particular en lo que se refiere al derecho de las mujeres a la salud, vivienda, tenencia de la tierra, educación y empleo, entre otros aspectos, cuestiones que son especialmente relevantes para las mujeres privadas de libertad en América Latina.

Además, el esfuerzo por garantizar una mayor coherencia dentro del sistema de la ONU en materia de mujeres, política de drogas y encarcelamiento le queda aún mucho camino. Por ejemplo, nos hemos enfrentado a grandes desafíos en nuestra incidencia con la [Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer](#) (CSW, por sus siglas en inglés) de la ONU. A pesar de varias declaraciones realizadas en la Comisión (consulte [aquí](#) y [aquí](#)) y el éxito de un [evento paralelo](#) que se celebró en 2020, los debates sobre las mujeres privadas de libertad en la CSW son incipientes, en el mejor de los casos.

---

A escala regional, el informe pionero de la CIDH, [Mujeres privadas de libertad en las Américas](#), no solo constituye una hoja de ruta para reducir el encarcelamiento de mujeres, sino que también es una poderosa herramienta de incidencia para los años venideros. Las integrantes del grupo de trabajo están apoyando los esfuerzos para difundir el informe, ponerlo en conocimiento de oficiales gubernamentales y garantizar que sus recomendaciones se tomen en cuenta. La reducción del uso de la prisión preventiva en algunos países tras la publicación de los dos informes de la CIDH sobre este tema apunta al impacto positivo que la CIDH puede tener a la hora de impulsar mejoras en materia de derechos humanos en la región. La participación persistente del grupo de trabajo tanto en la CIDH como en la CICAD es crucial para garantizar que los esfuerzos por reducir el encarcelamiento de mujeres sigan siendo motivo de preocupación en el seno de la OEA.

Los desafíos anteriormente descritos apuntan a una serie de oportunidades adicionales de colaboración futura entre las integrantes del grupo de trabajo y con otras partes interesadas. Entre estas oportunidades se incluyen las siguientes:

### **Apoyar y empoderar a personas y comunidades directamente afectadas**

Una novedad emocionante de los últimos años es que las tres poblaciones más afectadas por el encarcelamiento cuentan ahora con sus propias redes: La Red Latinoamericana de Mujeres Libertarias Fundando Rejas; la red de organizaciones lideradas por mujeres familiares de personas privadas de libertad (RIMUF); y la [Plataforma NNAPeS](#), que es una alianza de organizaciones latinoamericanas y caribeñas que trabaja con infancias y juventudes que tienen padres, madres u otras cuidadoras en prisión. En octubre de 2023, RIMUF y la Plataforma NNAPeS se reunieron de forma presencial, junto con representantes de Mujeres Libres Colombia, durante retiros coordinados llevados a cabo en Bogotá, Colombia. Una mayor coordinación y la colaboración entre estas tres redes dará lugar a una incidencia poderosa sobre la importancia de priorizar las necesidades de las familias en el diseño de políticas públicas relacionadas con el encarcelamiento y las prisiones.

---

Otra área crucial de apoyo es identificar y abordar los problemas de seguridad de las mujeres directamente afectadas quienes están participando en campañas de incidencia, proporcionar espacios y apoyo para que las mujeres puedan abordar el trauma al que han sido sometidas, y promover el autocuidado de todas aquellas que participan en una intensa labor de incidencia.

### **Cambiar la narrativa sobre las mujeres encarceladas**

Es sumamente importante enfrentar el estigma y la discriminación, así como cambiar la opinión pública, con vistas a obtener apoyo para lograr reducir el encarcelamiento de mujeres. Esto incluye tanto campañas en las redes sociales por parte de las integrantes del grupo de trabajo, y otros actores de la sociedad civil, como seguir influyendo en los medios de comunicación. Sobre este punto hay que incidir en la forma en que los medios de comunicación masivos retratan a las mujeres en contacto con la ley y respaldar a medios alternativos que ya están sensibilizados con el tema, siendo las comunidades directamente afectadas las que determinan los mensajes.

### **Continuar la investigación para nutrir la elaboración de las políticas públicas**

Una de las contribuciones más destacadas del grupo de trabajo ha sido la investigación a nivel regional orientada a la elaboración de políticas públicas. Ha llegado el momento oportuno de volver a investigar los datos cuantitativos y cualitativos sobre las mujeres encarceladas, tanto para exigir una mayor transparencia en los datos como para analizar las tendencias regionales recientes. Otro ámbito en el que la investigación es especialmente necesaria es el del monitoreo electrónico, dada su rápida expansión por toda la región sin debate alguno, y otros enfoques presentados como “alternativas” que dan lugar a resultados más nocivos.

---

## **Llevar a cabo sesiones de capacitación con perspectiva de género para personas defensoras públicas, jueces y juezas y profesionales del sistema jurídico penal**

Como se ha señalado, la implementación efectiva de las reformas puede verse socavada si no existe un “compromiso” por parte de las personas responsables. Las defensoras públicas desempeñaron un papel importante en la difusión y aplicación de las recomendaciones de la Guía regional, y podrían ser aliadas fundamentales en este esfuerzo. La formación para la sensibilización de funcionarias en el Gobierno y en el Congreso también es fundamental para llevar adelante reformas significativas.

## **Construir alianzas Sur-Sur en América Latina y más allá**

La composición única del grupo de trabajo, que reúne a individuos y organizaciones provenientes de diferentes áreas de especialización en género, derechos humanos y políticas de drogas, ilustra el valor de construir alianzas entre sectores. Entre las posibles aliadas se encuentran las organizaciones feministas que forman parte de AWID, los grupos que trabajan para promover los derechos de la comunidad LGBTI+ y quienes trabajan en cuestiones relacionadas con el derecho al cuidado. Una oportunidad interesante es la ya mencionada Red Internacional de Mujeres Anteriormente Encarceladas, que está creando vínculos entre organizaciones de mujeres anteriormente encarceladas en el Sur global, incluyendo América Latina, África y Asia. Además, el programa del IDPC en Asia está desempeñando un papel importante en facilitar espacios para que las organizaciones y redes emergentes que trabajan en cuestiones relacionadas con las mujeres, el encarcelamiento y la política de drogas, desde una perspectiva interseccional, se movilicen y trabajen juntas, ofreciendo interesantes oportunidades para construir solidaridad, compartir experiencias y participar en actividades de incidencia colectiva entre las regiones.



## Conclusión

Es apropiado concluir con las palabras de una mujer obligada a dejar a sus hijos e hijas en situaciones precarias mientras pasaba años en la cárcel. Una de las mujeres de los reportajes fotográficos descritos es Johana, quien se vio involucrada en el negocio familiar de las drogas por necesidad económica. En las palabras de Johana:

***El juez dice: ‘No eres apta para la sociedad, no eres capaz de vivir con tus hijos’... Pero créeme, cuando estás solo con tus tres hijos... no puedes decir: ‘Lo siento, no puedo darles de comer, no tengo trabajo’... Tú sales de acá de la cárcel... quieres hacer las cosas bien y resulta que el único modo es meterte a trabajar en un restaurante. Tienes tus tres hijos y tienes que pagar arriendo y darles de comer a todos... y te van a pagar 300 mil pesos. ¿Tú cómo haces? ¿Dime tú, como mamá, cómo haces?***

El Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento en América Latina está profundamente comprometido en trabajar para evitar que, desde un inicio, personas como Johana ingresen a la cárcel, al mismo tiempo que apoya a las mujeres que han sido criminalizadas y encarceladas, tanto en la cárcel como después de su puesta en libertad. Creemos en la transformación de las sociedades para que mujeres como Johana tengan la oportunidad de acceder a las habilidades y recursos necesarios para vivir con dignidad.



Retrato de Johana  
Crédito: Adam Schaffer

---

## **Nota de edición:**

A efectos de incorporar una perspectiva de género en este informe, hemos decidido emplear por defecto el género femenino cuando nos referimos a grupos de personas, aunque no todos los integrantes sean mujeres. En otras instancias, hemos optado por usar un lenguaje inclusivo.

## **Sobre la autora:**

Coletta A. Youngers es Asesora Principal en WOLA y ha dirigido el proyecto sobre mujeres y encarcelamiento. Ha sido empleada y consultora en WOLA desde 1987, trabajando sobre la región andina y la política de drogas.

## **Agradecimientos:**

Las siguientes integrantes del grupo de trabajo aportaron valiosas contribuciones a este informe: Giselle Amador Muñoz, Hilary Anderson, Luz Piedad Caicedo, Claudia Cardona, Nancy Carmona, Geras Contreras, Ernesto Cortés, Valdirene Daufemback, María Hereñú, Macarena Fernández Hofmann, Teresa García Castro, Ángela Guerrero, Vanessa Ajualip Hernández, Gloria Lai, Kathryn Ledebur, Jerome Mangelinckx, Zhuyem Molina Murillo, Gabriela Olivera, Isabel Pereira, Nischa Pieris, Juliana Rojas, Ana María Rueda, María Santos y John Walsh.

Este informe no habría sido posible sin el apoyo de Luis Felipe Cruz Olivera de Dejusticia y Marie Nougier del IDPC, por sus contribuciones sustantivas y editoriales, y de Alex Bare, Zaida Márquez, Milli Legrain, Sergio Ortiz Borbolla y Felipe Puerta Cuartas de WOLA.

Finalmente, el trabajo colectivo sobre mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento no habría sido posible sin el apoyo generoso durante muchos años de Open Society Foundations (OSF) y Libra Foundation.

## Organizaciones e instituciones que participan actualmente en el Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento

Asociación Costarricense para el Estudio e Intervención en Drogas. (ACEID), Costa Rica

Centro de Estudios y Acción por la Justicia (CEA Justicia Social), México

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Argentina

Centro de estudios de derecho, justicia y sociedad – Dejusticia, Colombia

Centro de Investigación “Drogas y Derechos Humanos” (CIDDH), Perú

Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC), Reino Unido

Corporación Humanas de Colombia

Corporación Mujeres Libres Colombia

EQUIS Justicia para las Mujeres, México

La Oficina en Washington sobre Asuntos Latinoamericanos (WOLA), EE.UU.

Red Andina de Información/Andean Information Network (AIN), Bolivia

Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), Argentina

## Glosario

ACEID: Asociación Costarricense para el Estudio e Intervención en Drogas

ACNUDH: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

AIN: Red Andina de Información (por sus siglas en inglés)

AWID: Asociación para los Derechos de las Mujeres y el Desarrollo (por sus siglas en inglés)

CEDAW: Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (por sus siglas en inglés)

CELS: Centro de Estudios Legales y Sociales

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CICAD: Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas

CIM: Comisión Interamericana de Mujeres

CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja

CND: Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés)

CSW: Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (por sus siglas en inglés)

GTDA: Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria

IDPC: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (por sus siglas en inglés)

IWRAW-AP: International Women's Rights Action Watch-Asia Pacific

JND: Junta Nacional de Drogas (Uruguay)

---

INFIW: Red Internacional de Mujeres Anteriormente Encarceladas (por sus siglas en inglés)

OEA: Organización de los Estados Americanos

ONU: Organización de las Naciones Unidas

ONUDD: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

OSF: Open Society Foundations

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PPN: Procuración Penitenciaria de la Nación (Argentina)

RIMUF: Red Internacional de Mujeres Familiare de Personas Privadas de Libertad

TNI: Transnational Institute

UNGASS: Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés)

WOLA: Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (por sus siglas en inglés)

1. Véase Deborah Bonello, *Narcas: The Secret Rise of Women in Latin America's Cartels* [Narcas: El ascenso secreto de las mujeres en los carteles de Latinoamérica] (Beacon Press; Boston), 2023.
2. Caicedo, Luz Piedad, *Mujeres en prisión por delitos de drogas: Espejo de las fisuras del desarrollo*. (Corporación Humanas de Colombia - Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género), 2017, <https://www.humanas.org.co/mujeres-en-prision-por-delitos-de-drogas-espejo-de-las-fisuras-del-desarrollo-2/>
3. El equipo de investigación se convirtió en el Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD) y produjo una gran cantidad de información y análisis, que se puede encontrar en <https://www.dejusticia.org/como-trabajamos/publicaciones/publicaciones-cedd>.
4. Para consultar la intervención, visite la página de [publicaciones de la CIM/OEA](#) y desplácese hasta la sección de "Otras ocasiones".
5. Para más información, véase el documento informativo del IDPC de agosto de 2013, [La agenda de reformas en materia de políticas de drogas en las Américas \(Segunda versión\)](#).
6. Los países son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay. Perú se incorporó posteriormente al grupo. Inicialmente, tres organizaciones feministas que forman parte de una coalición llamada Articulación Regional Feminista fueron parte del grupo, Corporación Humanas de Chile, Corporación Humanas de Colombia y EQUIS Justicia para las Mujeres en México. Sin embargo, Corporación Humanas de Chile dejó de participar después de varios años.
7. Reunión virtual del grupo de trabajo, 3 de agosto de 2023.
8. Entrevista con Ángela Guerrero, 29 de agosto de 2023.
9. Entrevista con Corina Giacomello, 4 de septiembre de 2023.
10. En coordinación con la publicación de la Guía regional, publicaron dos insumos adicionales: [Medidas alternativas al encarcelamiento para mujeres involucradas en el mercado de drogas](#) y [La generación y colección de datos relacionados a mujeres encarceladas por delitos de drogas](#).
11. Ana María Rueda, reunión del grupo de trabajo virtual, 3 de agosto de 2023.
12. Reunión virtual del grupo de trabajo, 3 de agosto de 2023.
13. Luz Piedad Caicedo, reunión virtual del grupo de trabajo, 3 de agosto de 2023.
14. Entrevista con Corina Giacomello, 4 de septiembre de 2023.
15. Por ejemplo, véase [este blogpost](#) (en inglés) sobre el trabajo en Indonesia.
16. Womxn's Voice adquirió estatus legal en 2022 bajo el nombre de Suar Perempuan Lingkar Napza Nusantara (SPINN).
17. Entrevista con Kristel Muciño, 22 de septiembre de 2023.
18. Entrevista con Kristel Muciño, 22 de septiembre de 2023.
19. Entrevista con Ana Pecova, 28 de septiembre de 2023.
20. Entrevista con Gaby, 4 de septiembre de 2023.
21. Entrevista con Ana Pecova, 28 de septiembre de 2023.
22. Reunión del grupo de trabajo, 3 de agosto de 2023.

23. Entrevista de Geras Contreras con Guillermo Galat, 18 de septiembre de 2023.
24. Entrevista de Luis Felipe Cruz con María Santos, 15 de septiembre de 2023.
25. Reunión virtual del grupo de trabajo, 3 de agosto de 2023.
26. CICAD, “Plan de Acción Hemisférico sobre las Drogas, 2021-2025”, p. 3.
27. CICAD, Manual GENLEA 2020, p. 9.
28. “Mujeres privadas de libertad en las Américas”, p. 17.  
<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-Mujeres-privadas-libertad.pdf>.
29. El primer informe fue publicado en 2013 y se encuentra [aquí](#).
30. Entre ellas se encontraban ACEID, Dejusticia, EQUIS Justicia para las Mujeres, Corporación Humanas de Chile, Corporación Humanas de Colombia, IELSUR (no miembro del grupo de trabajo), Secretaria Nacional de Drogas/JND en Uruguay, el PPN en Argentina y WOLA.
31. Entre las organizaciones participantes se encontraban WOLA, IDPC, Dejusticia, CELS, EQUIS Justicia para las Mujeres, así como Elementa y la Plataforma NNAPes.
32. Entre las organizaciones participantes se encontraban ACEID, CELS, Corpora en Libertad, Corporación Humanas de Colombia, Dejusticia, EQUIS Justicia para las Mujeres, Fundación Constuir, Red Latinoamericana de Mujeres Libres, RESET, WOLA e IDPC.
33. Véase, en particular, los apartados 4(d), 4(g), 4(j), 4(k), 4(l) y 4(n), pp. 16–19.  
<https://www.unodc.org/documents/postungass2016//outcome/V1603304-S.pdf>.
34. Ahora el nombre oficial es Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas.
35. Véase, en particular, los apartados 32, 38, 39, 61, 62, 63, 69, 84f.  
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/139/30/PDF/G1913930.pdf?OpenElement>.
36. Véase los apartados 56–59.
37. Los "procedimientos especiales" hace referencia a la lista de mecanismos establecidos por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU para informar y asesorar sobre derechos humanos desde una perspectiva temática y específica de cada país.
38. Comunicación escrita de Zhuyem Molina, 26 de septiembre de 2023.
39. La Sala de Casación Penal, Resolución: 2021-00749.
40. Reunión virtual del grupo de trabajo, 26 de septiembre de 2023.
41. Intercambio por correo electrónico, 17 de octubre de 2023.
42. Reunión virtual del grupo de trabajo, 3 de agosto de 2023.
43. Observatorio Uruguayo de Drogas, Mercado, Justicia y Convivencia II: Seguimiento de Indicadores, Serie histórica 2010-2021, marzo 2023, pp. 7 y 30.
44. Ibid, p. 32.
45. Ibid, p. 33.

46. Los criterios para las personas destinatarias de los indultos fueron: haber sido declarada culpable; no tener antecedentes penales; haber sido acusada de un delito involucrando dos kilos o menos de drogas; y haber cumplido al menos el 10 por ciento, o por lo menos un año, de la sentencia en prisión.
47. Paladines, J.V., Cárcel y drogas en Ecuador: el castigo de los más débiles, CEDD, p. 15, <https://www.dejusticia.org/publication/carcel-y-drogas-en-ecuador-el-castigo-de-los-mas-debiles/>.
48. López, Jorge. “Síntesis de la Situación Actual de Personas Encarceladas bajo la Ley 1008”. Régimen Penitenciario del Gobierno Boliviano. Julio de 2016, p. 16, y “El indulto penitenciario benefició a 5.841 reos”. Página Siete. 22 de febrero de 2018.
49. “Morales emite nueva amnistía e indulto para beneficiar al 15% de privados de libertad”. Página Siete. 3 de abril de 2018.
50. Entrevista con Kathryn Ledebur, 14 de septiembre de 2023.
51. Ley de Amnistía Federal, México, 22 de abril de 2020. Consultado en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5592105&fecha=22/04/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592105&fecha=22/04/2020).
52. Observatorio de Amnistías, Ley de Amnistía: un año de simulación, 2021. Consultado en: <https://EQUIS.org.mx/ley-de-amnistia-un-ano-de-simulacion/>.
53. Para más información, vea: <https://equis.org.mx/amnistia-ya-publicacion/>.
54. EQUIS Justicia para las Mujeres, “Nace Libertad: la chatbot que ayuda a solicitar amnistías en México”, 2 de febrero de 2021, <https://EQUIS.org.mx/nace-libertad-la-chatbot-que-ayuda-a-solicitar-amnistias-en-mexico/> y CEA Justicia Social, “Se conforma Observatorio de Amnistías”, 29 de octubre de 2020, <https://shorturl.at/pqACG>.
55. Secretaría de Gobernación, “Beneficio de Amnistía”, 25 de septiembre de 2023. Consultado en: [https://justicia.segob.gob.mx/es/UASJ/Ley\\_de\\_Amnistia](https://justicia.segob.gob.mx/es/UASJ/Ley_de_Amnistia).
56. Secretaría de Gobernación, “Beneficio de Amnistía”, 25 de septiembre de 2023. Consultado en: [https://justicia.segob.gob.mx/es/UASJ/Ley\\_de\\_Amnistia](https://justicia.segob.gob.mx/es/UASJ/Ley_de_Amnistia).
57. EQUIS Justicia para las Mujeres, Amnistía, ¿Ya?, 2021, p. 4. Consultado en: <https://EQUIS.org.mx/amnistia-ya-publicacion/>.
58. Para la Corte Constitucional de Colombia, un estado de cosas inconstitucionales es una figura jurídica que surge de una serie de supuestos de hecho en el que hay una violación masiva de derechos fundamentales, causada entre otras cosas por la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos y que requieren la emisión de ordenes estructurales desde el juez constitucional hacia el gobierno. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>.
59. Para más información, consulte: <https://www.wola.org/es/analisis/colombia-ley-alternativas-encarcelamiento-mujeres-cabeza-hogar/>.
60. Entrevista, 18 de octubre de 2023.
61. Datos del Ministério da Justiça e Segurança Pública, enviado por Valdirene Daufemack, 13 octubre 2023.



- 
62. Informe 2015 Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena 2015 (SNEEP), Dirección Nacional de Política Criminal en materia de Justicia y Legislación Penal, Subsecretaría de Política Criminal, Secretaría de Justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos,  
<https://www.argentina.gob.ar/justicia/politicacriminal/estadisticas/sneep/2015>.
63. Informe Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena 2022 (SNEEP), Dirección Nacional de Política Criminal en materia de Justicia y Legislación Penal, Subsecretaría de Política Criminal, Secretaría de Justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, <https://www.argentina.gob.ar/justicia/politicacriminal/estadisticas-e-informes/sneep-2022>.
64. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Mujeres Privadas de Libertad en las Américas, pp. 169.

