

# MUJERES, POLÍTICAS DE DROGAS Y ENCARCELAMIENTO

Una guía para la reforma  
de políticas en Colombia

Rodrigo Uprimny Yepes  
Margarita Martínez Osorio  
Luis Felipe Cruz Olivera  
Sergio Chaparro Hernández  
Nina Chaparro González



# MUJERES, POLÍTICAS DE DROGAS Y ENCARCELAMIENTO

Una guía para la reforma  
de políticas en Colombia

Rodrigo Uprimny Yepes  
Margarita Martínez Osorio  
Luis Felipe Cruz Olivera  
Sergio Chaparro Hernández  
Nina Chaparro González

Este trabajo se desarrolló gracias al apoyo de  
WOLA – Washington Office for Latin America  
y de Open Society Foundations.

ISBN 978-958-59496-2-1 versión digital  
ISBN 978-958-59496-1-4 versión impresa

Fotografías  
**Jessamine Bartley-Matthews**  
**Adam Schaffer**

Preparación editorial y cubierta  
**Alejandro Ospina**

Revisión de textos  
**Mariana Serrano Zalamea**

Impresión  
Ediciones Antropos Ltda.

Primera edición  
Bogotá, D.C., Colombia, mayo de 2016  
Este texto puede ser descargado gratuitamente en  
<http://www.dejusticia.org>

Creative Commons Licence 2.5  
Atribución – No comercial – Compartir igual

Dejusticia, 2016  
Carrera 24 # 34 – 61, Bogotá, D.C., Colombia  
Teléfono: (571) 6083605  
[www.dejusticia.org](http://www.dejusticia.org)

# Contenido

Resumen ejecutivo / 7

Introducción / 13

Mirar la cárcel desde la perspectiva de género: diagnóstico de las principales  
afectaciones de la cárcel sobre las mujeres encarceladas por delitos de drogas / 21

- Políticas de drogas y género. Un análisis pertinente y necesario / 22
- ¿Quiénes son las mujeres encarceladas por delitos de drogas en Colombia? / 23
- La crisis del sistema penitenciario en Colombia y su impacto sobre las mujeres / 29

Recomendaciones de política pública: buscando respuestas más humanas y efectivas / 53


- Para entender el fenómeno de drogas en su dimensión humana / 54
- Sustituir la respuesta penal y la cárcel / 60
- Entender y minimizar los efectos diferenciados y  
desproporcionados de la cárcel sobre las mujeres / 70

Bibliografía / 77

## Voces femeninas desde la cárcel

- Usadas como “carnadas” para el tráfico internacional / 26
- Vinculación marginal con organizaciones criminales / 27
- Una defensa penal que puede jugar en su contra / 31
- Las sindicadas no podemos descontar / 32
- ¿Cómo son las condiciones de vida en una cárcel? / 34
- Erosión y debilitamiento de los vínculos familiares / 38
- La relación madre e hijos desde la cárcel / 39
- La vida después de la cárcel y la posibilidad de reincidencia 1 / 42
- La vida después de la cárcel y la posibilidad de reincidencia 2 / 45

## Resumen ejecutivo

 El modelo que ha sido predominante en las últimas décadas para responder al problema de las drogas ha sido el de la “guerra contra las drogas”, el cual se apoya en el uso del derecho penal para criminalizar, prohibir y penalizar las conductas vinculadas con todas las etapas del negocio de las drogas. Comunidades de académicos, científicos, gobernantes de algunos países, instancias de las Naciones Unidas y grupos defensores de derechos humanos han coincidido en la percepción de que este modelo punitivo ha fracasado. Aunque las cárceles se encuentran colmadas de personas vinculadas con delitos de drogas, en realidad, el consumo no se ha reducido, al contrario, las redes de tráfico y microtráfico se han fortalecido, los grandes capos del narcotráfico continúan enriqueciéndose y la violencia asociada a todos estos procesos no ha cesado.

El modelo punitivo de “guerra contra las drogas” se ha concentrado en criminalizar, penalizar y encarcelar a los eslabones débiles del mercado de las drogas. Es decir, a aquellas personas cuya relación con el negocio es marginal pues no tienen conocimiento directo del funcionamiento de las redes de tráfico y microtráfico y, en su mayoría, entran a participar en el mercado de drogas porque sus condiciones de pobreza les exigen buscar medios de subsistencia para el día a día. El encarcelamiento sistemático de estas personas no ha solucionado el problema, pues los eslabones débiles son fácilmente reemplazables y su penalización no contribuye a dismantelar la estructura de funcionamiento de las redes de drogas.

Estudios recientes han mostrado que cada vez más mujeres son encarceladas por participar como eslabones débiles en los mercados de drogas. Estas mujeres tienden a tener un perfil social específico: mayoritariamente se trata de mujeres pobres que tienen a cargo a personas dependientes de su cuidado. En Colombia, desde 1991, el número de mujeres encarceladas se ha multiplicado 5.5 veces y, de ese porcentaje, casi 5 de cada diez mujeres están en prisión por delitos relacionados con drogas. De ellas, el 93% son madres y el 52% son madres cabeza de hogar. Con el fin de encontrar medios y recursos para cuidar y proveer a las personas a su cargo, estas mujeres se insertan en el mercado de drogas realizando tareas de bajo rango y alto riesgo que no las enriquecen, pero sí les dan lo necesario para satisfacer las necesidades diarias.

La presente Guía se propone aplicar el enfoque de género al análisis de la política de drogas en Colombia. Su objetivo específico es estudiar cómo el encarcelamiento impacta de manera diferente a hombres y mujeres que se vinculan con delitos de drogas y cómo este impacto tiende a tener efectos más desproporcionados sobre las vidas de las mujeres cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo que entran al mercado de drogas por su situación de pobreza. En esta misma vía, la Guía también tiene como objetivo fundamental formular recomendaciones para mitigar los efectos desproporcionados del encarcelamiento sobre estas mujeres y para evitar que estos continúen existiendo en el futuro. En un esfuerzo conjunto, Dejusticia, WOLA, el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC por sus siglas en inglés) y la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) elaboraron a comienzos de este año una Guía para proponer recomendaciones en políticas públicas con el fin de reducir el encarcelamiento de mujeres por delitos de drogas no violentos en América Latina y el Caribe desde una perspectiva de género. El presente documento es una continuación de este primer esfuerzo pero, esta vez, enfocado en el caso de Colombia.

## Agradecimientos

Este documento, y la investigación que contiene, se hicieron con el apoyo de Open Society Foundations y de **Coletta Youngers** y **Adam Schaffer** de WOLA, a quienes expresamos nuestra gratitud. También queremos agradecer a la Corporación Humanas, en especial, a **Luz Piedad Caicedo** y **Camila Hoyos**, y al Ministerio de Justicia, en particular, a **Ana María Rueda** y **Astrid Fuya**, por sus juiciosos comentarios que fueron de vital importancia para enriquecer nuestros planteamientos y recomendaciones. Adicionalmente, agradecemos de forma especial al equipo de Dejusticia por participar con valiosos comentarios en la discusión del documento, en particular a **Diana Guarnizo**, **Diana Rodríguez**, **Natalia Duarte**, **Carolina Villadiego**, **Camilo Sánchez**, **Isabel Pereira**, **César Rodríguez**, **Sebastián Lalinde**, **Andrés Castro**, **Daniel Gómez**, **Carolina Mila**, **Carlos Andrés Baquero**, **Daniel Marín**, **Helena Durán**, **Ana María Ramírez**, **Laura Gabriela Gutiérrez** y **Vivian Newman**.

También agradecemos a las personas a cargo del trabajo administrativo que posibilita estas publicaciones: **Elvia Sáenz**, **Carmen Lucía Albarracín**, **Yaneth Vargas**, **Juan Carlos Torres**, **Carolina Reyes**, **William Morales**, **Alexander Rojas** y **Jazmín Mejía**.

Finalmente, queremos agradecer a las mujeres de la cárcel El Buen Pastor que nos permitieron conocer sus historias y acercarnos a su realidad. Esperamos que esta Guía sirva para hacer visible su situación y avanzar hacia políticas más humanas en las que sus aspiraciones y su voz sean tenidas en cuenta.

## Autores:

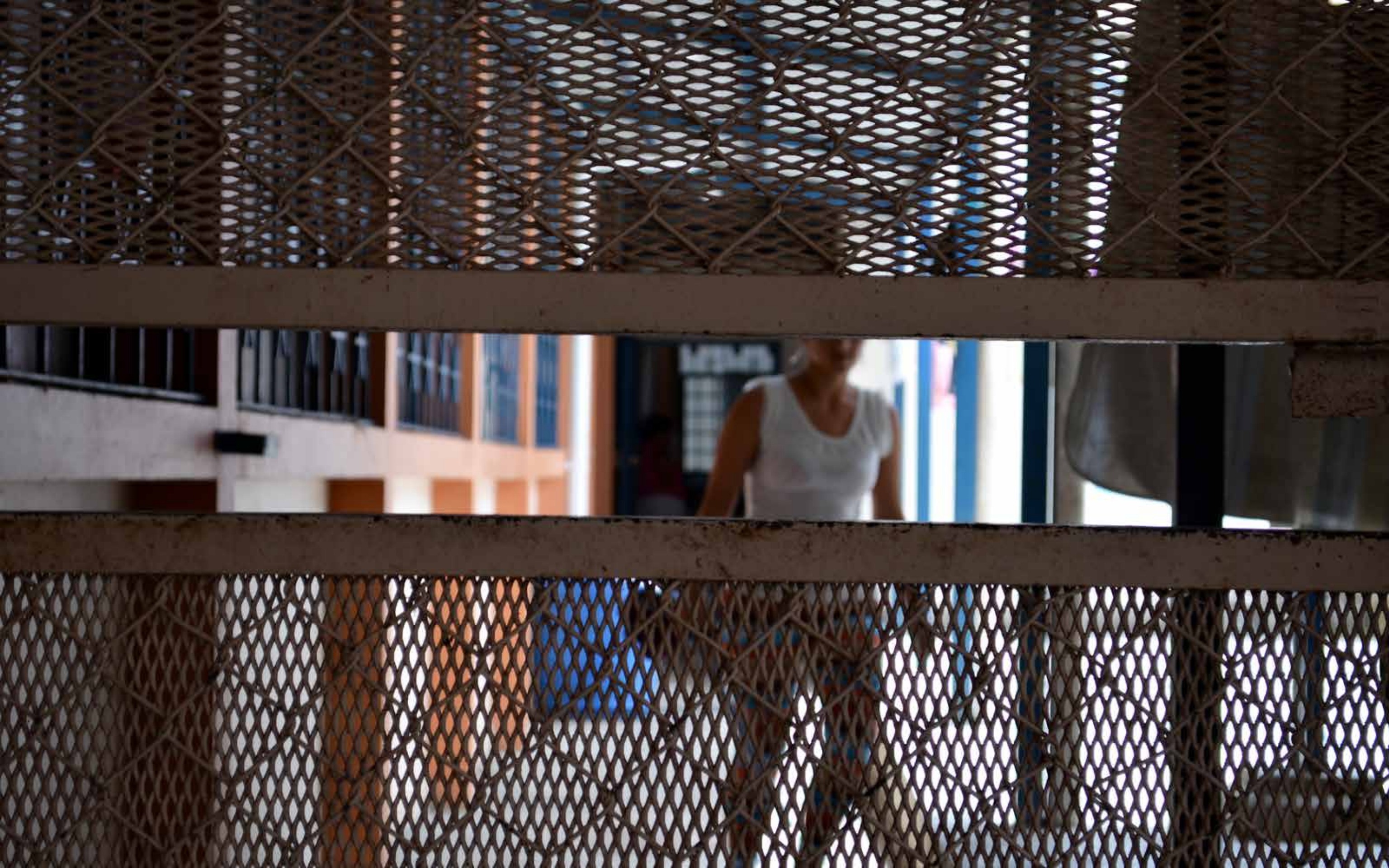
**Rodrigo Uprimny Yepes** (Investigador y socio fundador de Dejusticia)

**Margarita Martínez Osorio** (Investigadora de Dejusticia del área de Género)

**Luis Felipe Cruz Olivera** (Investigador de Dejusticia del área de Política de Drogas)

**Sergio Chaparro Hernández** (Investigador de Dejusticia del área de Política de Drogas)


**Nina Chaparro González** (Investigadora de Dejusticia del área de Género)



## Introducción

En las últimas décadas el modelo que ha predominado para responder al problema de las drogas en el mundo ha sido el de la “guerra contra las drogas”, “en virtud del cual se han extendido tanto el prohibicionismo como el uso del derecho penal como herramienta fundamental en la lucha contra todas las fases del negocio (cultivo, producción, distribución y tráfico), y en algunos casos incluso en contra del consumo” (Uprimny, Guzmán & Parra, 2013: 30). En efecto, el uso sistemático del derecho penal como instrumento para prohibir y reprimir todas las conductas vinculadas al mercado de drogas ha sido la característica básica de las políticas de drogas a nivel mundial. Así lo sostuvo el entonces presidente de Estados Unidos, Richard Nixon, cuando dijo, en 1971, que las drogas ilícitas eran “el principal enemigo de la humanidad” (Revista Semana, 2016). Ante esto, la respuesta penal parecía la adecuada: entre más personas ingresaran a la cárcel por delitos relacionados con drogas, la “guerra contra las drogas” parecía mostrar resultados y eficiencia. Sin embargo, aunque cada vez más las cárceles se fueron colmando de personas vinculadas con delitos de drogas, en realidad, el problema de las drogas tendía a agravarse: el abuso de drogas aumentó, las redes de tráfico y microtráfico se fortalecieron y los grandes capos de la droga continuaron enriqueciéndose en el marco de la ilegalidad y a través del ejercicio de la violencia.

El recurso del encarcelamiento como base fundamental de las políticas de drogas se sostiene sobre “un propósito esencialmente simbólico: el Gobierno se ve obligado a legislar para mostrar a la opinión pública que está respondiendo de manera severa a los desafíos planteados por los empresarios de la droga” (Uprimny, Guzmán & Parra, 2013: 39). Sin embargo, en la práctica, las personas que son encarceladas por delitos de drogas tienden a ser mujeres y hombres que, por situación de necesidad económica, entran al mercado de drogas a participar como eslabones débiles en las tareas de más bajo rango pero de más alto riesgo, sin tener conocimiento de cómo funcionan las redes de tráfico, sin un vínculo claro o directo con las cabezas de las organizaciones delictivas y, en la mayoría de los casos, sin incurrir en delitos violentos. Esta posición ubica a los eslabones débiles en una situación en la que son más susceptibles de ser encarcelados y procesados, pues son los que realizan las tareas más arriesgadas que los exponen de manera más



clara ante las autoridades judiciales. En este modelo, los grandes capos del narcotráfico no son perseguidos con contundencia o son sustituidos por otros: el sistema penal se concentra en judicializar a los eslabones débiles fácilmente reemplazables, mientras que quienes realmente se lucran del mercado de drogas no son tocados de manera sistemática por el sistema penal. Así, aunque las estadísticas aparenten eficiencia en el aumento de personas encarceladas por delitos de drogas, en realidad la estructura de funcionamiento del mercado de drogas permanece inmune ante los ataques de la penalización.

Otra de las críticas al modelo de la “guerra contra las drogas” ha sido la desproporcionalidad en las sanciones. Según los estándares del derecho penal se dice que una pena es proporcional en tres sentidos: en primer lugar, cuando su ejecución se ajusta al daño causado por la conducta que se está penalizando; en segundo lugar, cuando los costos de la penalización son proporcionales a los beneficios que esta otorga; y, en tercer lugar, cuando la restricción a derechos fundamentales se justifica en virtud de garantizar la convivencia y la satisfacción de otros derechos fundamentales (Uprimny, Guzmán & Parra, 2013: 24-25). La política de drogas es desproporcional porque no cumple con los anteriores requisitos, al sancionar con penas de cárcel cada vez más drásticas a los eslabones débiles fácilmente reemplazables sin que se puedan prevenir los daños que genera la existencia de un mercado ilegal de drogas. Los costos son muy altos frente a los pocos beneficios reportados.

Recientemente, y de la mano con organizaciones de la sociedad civil, instancias de las Naciones Unidas, comunidades de científicos y académicos y gobernantes de diferentes países, han planteado cuestionamientos estructurales a la “guerra contra las drogas”. La premisa básica de estas críticas indica que la cárcel ha sido una respuesta equivocada y poco inteligente frente a los mercados de drogas; en esta dirección, el abordaje ante este problema debe trasladarse, de un enfoque estrictamente penal y punitivo, a uno que dé cuenta de las causas, los daños y la estructura de funcionamiento de los mercados ilegales de drogas y de la manera como estos se encuentran profundamente arraigados en dinámicas de desigualdad social. Pero este panorama se ha complejizado aún más en los últimos años, pues las estadísticas y estudios de diferentes países muestran que las mujeres y hombres ingresan de manera diferente a los mercados de drogas. Ello se ha traducido en que los impactos de la cárcel sobre las personas vinculadas como eslabones débiles en los delitos de drogas tienden a ser más desproporcionados sobre las mujeres que sobre los hombres.

Por esta razón, los nuevos enfoques de la política de drogas han insistido en la importancia de evaluar las respuestas frente a los mercados de drogas desde un enfoque de género, es decir, desde una perspectiva que examine la diferencia en los roles que asumen hombres y mujeres en estos delitos y la forma como esto impacta mayoritaria y desproporcionadamente a las mujeres. Joan Scott ha definido al género como una categoría analítica fundamental para entender las múltiples maneras en que se organiza nuestro mundo social. En principio, hombres y mujeres son diferentes biológicamente en virtud de su *sexo*, pero las diferencias de *género* se remiten a aquellos roles social e históricamente construidos que definen expectativas frente a lo que hombres y mujeres deben ser y a cómo deben comportarse; estos roles no son biológicos o naturales, sino que se crean y practican en contextos sociales concretos y se vuelven desiguales o violentos en el momento en que a la “masculinidad” o a la “feminidad” se les asignan roles que ubican a hombres o mujeres en posiciones de sumisión o vulnerabilidad (Scott, 2008). En el caso de los eslabones débiles de los mercados de drogas, las mujeres han tendido a asumir roles y expectativas sociales que las hacen más vulnerables a convertirse en blanco del sistema penal en su “guerra contra las drogas” y a experimentar los impactos de la cárcel de una manera desproporcionada.

### **El encarcelamiento de mujeres vinculadas por delitos de drogas ha aumentado significativamente y los años de cárcel a los que son condenadas también se han incrementado**

Con respecto a esto, “en las últimas décadas, el aumento sostenido y acelerado de la población penitenciaria femenina constituyó un fenómeno común en América Latina” (Centro de Estudios Legales y Sociales CELS, Ministerio Público de la Defensa de la Nación, Procuración Penitenciaria de la Nación, 2011: 21). Cada vez más mujeres con un perfil específico entran a la cárcel por delitos de drogas: se trata, en su mayoría, de madres cabeza de hogar que viven en condiciones de pobreza y que, por esta razón, encuentran en el mercado de drogas una oportunidad para satisfacer las necesidades económicas del día a día para ellas y para las personas a su cargo. Aunque también existen hombres con este perfil social específico, la tendencia es que sean predominantemente las mujeres quienes asumen estas labores de cuidar y proveer a sus familias en virtud de las expectativas y los roles sociales asignados a las mujeres en nuestras sociedades.

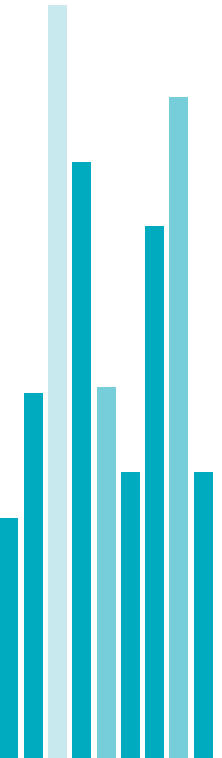
En Colombia las políticas de drogas se han caracterizado, en principio, por la adopción del enfoque punitivo de la “guerra contra las drogas” que ha afectado de forma desproporcionada a poblaciones vulnerables, especialmente a mujeres que cumplen las funciones de proveedoras y cuidadoras de sus familias. Con esto, el encarcelamiento de mujeres vinculadas por delitos de drogas ha aumentado significativamente y los años de cárcel a los que son condenadas también se han incrementado. Desde 1991, el número

de mujeres encarceladas en Colombia se ha multiplicado 5.5 veces frente a un 2.9 en el caso de los hombres y, de ese porcentaje, casi cinco de cada diez mujeres están en prisión por delitos relacionados con drogas y solo una lo está por haber cometido una conducta violenta o por pertenecer a una empresa criminal. De estas mujeres, el 93% son madres y el 52% son madres cabeza de hogar (Inpec, 2015).

El objetivo central de esta Guía consiste en aplicar el enfoque de género al análisis de la política de drogas en Colombia y con ello generar una serie de recomendaciones. Conjuntamente, Dejusticia, WOLA, el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) y la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) elaboraron a comienzos de este año una Guía para proponer recomendaciones en políticas públicas con el fin de reducir el encarcelamiento de mujeres por delitos de drogas no violentos en América Latina y el Caribe. La presente Guía es la continuación de este primer esfuerzo latinoamericano, pero esta vez, enfocado en el caso de Colombia donde las cifras muestran un panorama en el que el sistema penal dirige sus esfuerzos de forma desproporcionada contra mujeres con personas a su cargo y que no representan una amenaza para la sociedad, pues no tienen vínculos directos con el mercado de drogas ni han cometido delitos violentos. La cárcel sitúa a estas mujeres y a sus familias en una posición de vulnerabilidad aún mayor de la que tenían antes, dado que las personas a su cargo quedan desprotegidas y sin recursos para satisfacer sus necesidades básicas del día a día. El hecho de que la persona que cuida y provee a sus familiares de los bienes para vivir sea encarcelada aumenta las condiciones de pobreza de estas familias y las probabilidades de que el mercado de drogas se siga viendo como una opción para suplir las necesidades diarias.

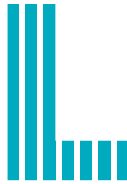
A pesar de este panorama, el gobierno colombiano ha comenzado a ser más receptivo frente a las propuestas de reforma estructural de la política de drogas. En 2012, los presidentes de Colombia, Guatemala y México hicieron un llamado para convocar una sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Ungass), con el fin de discutir las políticas de drogas en el mundo. El Presidente Juan Manuel Santos, como representante de Colombia ante la Asamblea, por un lado, afirmó que el enfoque represivo de la política de drogas en Colombia demuestra su ostensible fracaso: la persistencia de violencia, corrupción y encarcelamiento masivo de los eslabones débiles, son todos elementos que demuestran que la “guerra contra las drogas” se ha perdido y ha generado más daños que beneficios. Por otro lado, el mandatario ratificó el compromiso del Estado colombiano con la reforma a la política de drogas. Planteó que el tratamiento penal no es la solución, pues el encarcelamiento sistemático de los eslabones débiles no soluciona el problema, pero sí aumenta la precariedad de las condiciones de vida de quienes ingresan al mercado de drogas por su situación de vulnerabilidad económica.

De cara al compromiso asumido por el Estado colombiano para cambiar la estructura de la política de drogas, esta Guía busca realizar un diagnóstico con enfoque de género de las personas encarceladas por delitos de drogas en Colombia y proponer una serie de recomendaciones que tiendan a mitigar los daños producidos por la “guerra contra las drogas”, pero también a evitar que estos sigan ocurriendo. En ese sentido, en la primera parte de la Guía explicaremos por qué es importante adoptar un enfoque de género en este caso, realizaremos un perfil social de las mujeres encarceladas por delitos de drogas en Colombia y haremos un diagnóstico de los impactos generados por el encarcelamiento sobre la vida de estas mujeres que son cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo. En la segunda parte de la Guía, plantearemos algunas recomendaciones cuya premisa fundamental es que la cárcel no es una herramienta funcional o adecuada para resolver el problema de las drogas; por esta razón, es preciso pensar en alternativas al encarcelamiento para los eslabones débiles y reducir los impactos que la cárcel ha generado sobre quienes ya fueron penalizadas por su vinculación al mercado de drogas.





# Mirar la cárcel desde la perspectiva de género: diagnóstico de las principales afectaciones de la cárcel sobre las mujeres encarceladas por delitos de drogas



Las mujeres y los hombres tienen experiencias distintas en la cárcel y se vinculan de manera diferente con los delitos de drogas. Esa diferencia implica, en muchas ocasiones, que sobre las mujeres que ingresan a la cárcel por estos delitos tiendan a recaer una serie de cargas y desigualdades que impactan de manera de desproporcionada sus vidas y las de sus familias. En esta sección, en primer lugar, explicaremos por qué es importante y necesario pensar la cárcel desde una perspectiva de género, es decir, desde una visión que permita diferenciar las experiencias de hombres y mujeres. En segundo lugar, mostraremos cómo es la experiencia de las mujeres en su inserción a los delitos de drogas y en su paso por la cárcel; realizaremos un perfil general de quiénes son las mujeres que mayoritariamente se vinculan a los delitos de drogas y mostraremos que tienden a ser mujeres pobres cabeza de hogar que, con el objetivo de cuidar y proveer a las personas que tienen a su cargo, terminan vinculadas como eslabones débiles a los mercados de drogas, posición que, finalmente, genera mayor vulnerabilidad para sus vidas y para las de las personas a su cargo.

Esta situación social se agrava y ocasiona unos efectos concretos en el momento en que las mujeres ingresan a la cárcel. Esto será el objeto de reflexión en la última parte de esta sección, la cual se dividirá en tres partes que identifican diferentes niveles de impacto de la cárcel sobre las mujeres: en primer lugar, caracterizaremos los efectos de la cárcel sobre hombres y mujeres encarcelados por delitos de drogas; en segundo lugar, identificaremos aquellos que recaen mayoritariamente sobre las mujeres, pero que, eventualmente, también pueden afectar a algunos hombres y, finalmente, mostraremos cuáles son los impactos del encarcelamiento que afectan solamente a las mujeres.

## Políticas de drogas y género. Un análisis pertinente y necesario

A lo largo de la historia, las sociedades han asignado a hombres y mujeres roles y tareas específicas que se convierten en aspectos fundamentales de la organización social. Por ejemplo, en algunas comunidades las mujeres son consideradas como las cuidadoras de los hijos en el espacio privado del hogar, mientras que los hombres son designados para realizar tareas en el mundo público, tales como ir a trabajar para proveer a su familia o participar en política. Otras sociedades, en cambio, están estructuradas de tal manera que las mujeres son las que representan a las comunidades en el ámbito de lo público. El género es la categoría que se ha utilizado para estudiar esas diversas maneras en que las sociedades han organizado y definido la diferencia sexual entre hombres y mujeres. En principio, hombres y mujeres son diferentes biológicamente en virtud de su sexo. Sin embargo, los roles, las prácticas y las ideas sobre lo que debe ser la mujer y lo que debe ser el hombre se construyen socialmente y varían de contexto en contexto. Es por esto que el género, en principio, toma como punto de partida la idea de que los roles asignados a hombres y mujeres han sido construidos social e históricamente y, en este sentido, pueden cambiar y, de hecho, se han transformado en diferentes momentos de la historia (Scott, 2008).

Además de esto, la categoría de género también es útil para visibilizar violencias y desigualdades que se derivan de la manera en que han sido distribuidos los roles y tareas entre hombres y mujeres. El hecho de que en algunas sociedades las mujeres sean confinadas en el espacio privado del hogar, ha generado, por ejemplo, que sus opiniones sobre asuntos públicos sean menospreciadas o que dependan económicamente de su esposo o compañero, situación que limita sus posibilidades de movilidad social y de tener autonomía sobre sus propias vidas. Por esta razón, asumir un enfoque de género también implica sacar a la luz esas relaciones sociales violentas y desiguales que se crean como parte de los arreglos de género construidos por las sociedades. Pero adicional a esto, sobre todo, la perspectiva de género apunta a cambiar esos arreglos sociales injustos, con el fin de que los roles asignados a hombres y mujeres se construyan desde experiencias más equitativas y no violentas (Lamas, 1996).

**Las mujeres que se involucran en delitos de drogas tienden a tener un perfil específico que, de entrada, las ubica en posiciones de vulnerabilidad.**

Las mujeres y los hombres tienen experiencias diferentes en el mercado de drogas y en las políticas de encarcelamiento que se desprenden de este; esta diferencia se traduce en que, en general, sobre las mujeres encarceladas por delitos de drogas recaen cargas e impactos de la cárcel que tienden a ser desproporcionados y que las ubican en posiciones particulares de vulnerabilidad. Este impacto desproporcionado de la cárcel sobre las mujeres se explica por los roles, tareas y posiciones sociales que se les han asignado a las mujeres tanto en el marco del mercado de drogas, como en nuestra sociedad en general. En este contexto, a continuación identificaremos cuáles son los roles que han cumplido las mujeres en el mercado de drogas y en la cárcel, y la manera como esos papeles han significado vulnerabilidades y violencias concretas.

### ¿Quiénes son las mujeres encarceladas por delitos de drogas en Colombia?

Las mujeres que se involucran en delitos de drogas tienden a tener un perfil específico que, de entrada, las ubica en posiciones de vulnerabilidad que se refuerzan y reproducen de manera más drástica en el momento en que son encarceladas. En primer lugar, en su mayoría son mujeres pobres cabeza de hogar y que, en general, entran a participar en este mercado en virtud del rol que tradicionalmente ha sido asignado a las mujeres como aquellas que deben encargarse del cuidado de los hijos. Pero además, debido a sus pobres condiciones económicas, estas mujeres deben asumir, no sólo el rol del cuidado, sino, y sobre todo, la posición de ser proveedoras del hogar para suplir a sus hijos y a las personas que dependen de ellas para las condiciones básicas de vida.

En segundo lugar, se trata de mujeres con pocas oportunidades para ingresar al mundo laboral en buenas condiciones: en tanto que no tienen educación, los trabajos a los que pueden aspirar son precarios y las dificultades para conseguir empleo son crecientes. Y, en tercer lugar, esa vulnerabilidad antes descrita es funcional para las organizaciones criminales de drogas, pues se trata de mujeres con necesidades económicas apremiantes a las que, justamente por eso, pueden cooptar fácilmente para realizar actividades de baja remuneración y de alto riesgo, en las que, si son capturadas, son rápidamente reemplazadas por otras, sin peligro de que las cabezas de la organización criminal sean identificadas (UN Women, 2014: 2). Estos elementos que ubican a las mujeres involucradas con delitos de drogas en una situación social de alta vulnerabilidad son los que, justamente, hacen que la cárcel se convierta en un escenario con impactos desproporcionados sobre la vida de las mujeres.

En este contexto, hay distintas formas de vincularse a los mercados de drogas por las que normalmente estas mujeres caen en prisión:

- Por servir como correos humanos –mal llamados “mulas” – para el tráfico internacional o interno. Muchas de ellas afirman que caen como carnadas puestas por los traficantes para poder distraer la atención y lograr que otras personas lleguen con la droga a sus destinos finales. Según el diario El Tiempo: “las redes de narcotráfico han visto en países asiáticos un destino para la cocaína, y para ponerla allí usan las llamadas ‘mulas’ o ‘correos humanos’. Reportes oficiales dicen que cada mes tres personas son sorprendidas en China con droga, y la mayoría son del Eje Cafetero y el Valle” (5 de marzo de 2015).
- Como expendedoras en pequeña escala, actividad conocida también como narcomenudeo o microtráfico.
- Como correos humanos que ingresan drogas a la cárcel, normalmente a cárceles de hombres.
- Como cultivadoras de plantas de donde se extraen los elementos activos de las drogas ilícitas, o en labores de procesamiento, empaque, transporte o tráfico a pequeña escala.
- Como operarias de otras tareas de bajo nivel, pero de alto riesgo, tales como recibir la mercancía, almacenarla, servir de intermediarias de varias actividades o transmisoras de mensajes e información dentro de los mercados de drogas ilícitas.
- Como usuarias de drogas que, pese a que el consumo y el porte para consumo no está sancionado penalmente en el país, son criminalizadas *de facto*. Entre este grupo están poblaciones particularmente vulnerables sobre las que la persecución penal se ejerce de forma selectiva, tales como mujeres transexuales o trabajadoras sexuales.
- Las mujeres pertenecientes a minorías étnicas como las campesinas, indígenas o afrocolombianas usualmente se involucran en actividades de producción y de procesamiento que se encuentran en el nivel más bajo de la cadena del mercado de drogas: cultivo de plantas, cosecha, prestación de servicios domésticos y preparación de alimentos, transporte de pequeñas cantidades del producto, entre otras.

Las mujeres que realizan este tipo de actividades suelen ser utilizadas para cumplir una labor específica dentro de un complejo engranaje que no llegan a conocer y sobre el que, en ocasiones, es mejor no preguntar. Varias de ellas se involucran en medio de un ocultamiento permanente de información sobre quién controla, quién gana y cómo funciona realmente el negocio. La gran mayoría son encarceladas por cometer delitos menores no violentos: el 84,16% de las mujeres recluidas en centros penitenciarios fueron condenadas o sindicadas exclusivamente por un delito de drogas, sin concurso con otros (en comparación con un 78% para la población en general) (Inpec, 2015). Esto quiere decir que el sistema penal no logró probarles su responsabilidad en otros delitos, ni la pertenencia a organizaciones criminales, ni tampoco el porte de armas o la comisión de un acto violento. Estas mujeres, fácilmente reemplazadas en sus labores dentro de los mercados de drogas, no son las que verdaderamente se lucran del narcotráfico, ni tampoco representan una amenaza para la sociedad.

Por otro lado, debido a que muchos países determinan medidas punitivas con base en la cantidad y el tipo de drogas, y las “mulas” de drogas se ven obligadas a llevar a cantidades mucho más grandes que los traficantes profesionales que trabajan por cuenta propia, las mujeres que se vinculan al mercado de drogas como correos humanos, muchas veces asumen consecuencias legales mucho más duras que los cabecillas. Estos últimos además tienen mayores posibilidades de pagar una buena defensa u obtener otros beneficios judiciales usando su poder e influencias, mientras que las mujeres involucradas en estas actividades menores deben acudir a sistemas de defensa pública, sin ningún otro apoyo, cuyas deficiencias repercuten en sanciones penales más drásticas.



### Voces femeninas desde la cárcel

#### Usadas como “carnadas” para el tráfico internacional

*Eleonor es una mexicana que fue traída al país para llevar cocaína a la ciudad de Guadalajara, su historia pone de presente las múltiples maniobras de las organizaciones criminales para infiltrar las vidas de las mujeres correos humanos y obligarlas “por las buenas” a realizar los trabajos. Ella cuenta que las organizaciones “se meten como por amistades o por alguna pareja, y así van investigando dónde vives, cuánta familia tienes, te investigan todo antes de proponerte el trabajo”, después, cuando ella quiso retractarse, fue obligada e intimidada. Le dijeron “si no lo haces tú, tienes que mandar a un familiar si no eres capaz”, pero ella decidió asumir la tarea, ya que lo que le iban a pagar por esto significaba una cantidad equivalente a la que ganaría trabajando un año. Eleonor es madre de un hijo y trabajaba como “edecán de tequilas” en varios restaurantes de su ciudad; sus condiciones económicas no eran precarias, por lo que ella dice que “terminó involucrada por las malas amistades”.*

*La captura de Eleonor sucedió en el Aeropuerto El Dorado; ella no sabía qué llevaba, “no sabía qué era esa sustancia que me mostraba el policía, cuando taladraron la maleta”. Cuando los agentes comprobaron que la sustancia era cocaína, “me dijeron que estaba capturada”, y “me pasearon por todo el aeropuerto, me llevaron a donde los judiciales”. A Eleonor le vulneraron su derecho a guardar silencio sin la presencia de un abogado que verificara el cumplimiento de su derecho a no autoincriminarse ya que le preguntaron insistentemente que confesara para cuál cartel trabajaba. Finalmente, ella respondió “que trabajaba pa’l Chapo Guzmán” a modo de broma, como una manera de salir del acoso. La pregunta que le surge a Eleonor es por qué a ella la capturaron aquí, si la hubieran seguido hasta Guadalajara, las autoridades hubieran podido atrapar a la banda “que es muy fácil identificar, porque uno llega a una parte y allí la entrega (la maleta), en ese instante los podrían coger”. Su propuesta es muy clara: hay que seguir a las personas que llevan la droga, hasta que la entreguen, para que caiga la organización, porque de lo contrario “sólo cae uno y ellos siguen enredando gente”. Ella siente que la entregaron para dejar pasar las otras personas que habían venido con ella y estima que la policía del aeropuerto ya sabía que Eleonor era quien llevaba la droga.*

*A Eleonor la dejaron durante cuatro días en una Unidad de Reacción Inmediata (URI) de la Fiscalía colombiana, rodeada de hombres y en condiciones sanitarias muy precarias; cuando recuerda el suceso ella comenta que “ahí si lloré”, porque “sentí que estaba sola y muy lejos de mi país, sólo hasta ese momento”. El acto mismo de la aprehensión genera miedo, el solo “hecho de pensar en pisar una cárcel, cuando yo nunca había pisado una”.*

Los datos del Inpec son reveladores con respecto a las pocas oportunidades educativas y de trabajo que tienen las mujeres que se vinculan a los mercados de drogas, al igual que muestran el gran peso de los roles de cuidadoras y proveedoras en sus vidas: el 74 % de las internas en Colombia ni siquiera ha podido concluir su bachillerato (Inpec, 2016b). Asimismo, del total de mujeres que ingresaron a las cárceles por delitos de drogas entre 2010 y 2014, el 93,4% tenían hijos, mientras que para el caso de los hombres los que tenían hijos representaban el 76,2% del total. Pero lo que es más importante, para el 52,81% de las mujeres que ingresaron por estos delitos (divorciadas, separadas, solteras y viudas), el encarcelamiento se dio en circunstancias en las que no contaban con un compañero/a del núcleo familiar que las apoyara en el cuidado de sus hijos; mientras que para el caso de los hombres esto ocurrió en el 27,24% de los casos. En lo que respecta a las madres cabeza de hogar, el 86,4% fueron reclusas exclusivamente por delitos de drogas menores no violentos, y el 91,5% de las que recibieron sentencia fueron condenadas por un delito de drogas, sin concurso con otros delitos (Uprimny, Chaparro & Cruz, 2016).

Este alto porcentaje de mujeres cabeza de hogar que incurren en delitos de drogas y que, además, lo hacen sólo por un delito puede ser un indicio de la relación que se entabla entre mujeres que deben cumplir con el deber de sostener a su familia y que no tienen los recursos para hacerlo y las oportunidades que el mercado de drogas da para suplir esa necesidad. Sin embargo, el hecho de que la tendencia sea que estas mujeres sean condenadas por un solo delito (no violento) y que no haya sido posible comprobar sus vínculos directos con las organizaciones criminales de drogas, evidencia el bajo estatus con el que estas mujeres ingresan al mercado, lo que lleva a pensar que, más que una solución integral a sus problemas económicos, el mercado de drogas es un paliativo que no las saca de la pobreza, sino que, en ocasiones, puede incluso llegar a aumentarla, en particular, en el momento en que son encarceladas.

### Voces femeninas desde la cárcel

#### Vinculación marginal con organizaciones criminales

*Las historias de Sandra, Piedad, Esther, Eleonor, Daniela y Carolina, muestran diferentes perfiles y condiciones de mujeres que se han relacionado con el tráfico de estupefacientes y los costos que trajo para ellas la experiencia de haber perdido su libertad. En términos generales llegaron al negocio por amigos, amigas o familiares, que al verlas pasando penurias económicas les propusieron trabajo llevando paquetes a lugares, vendiendo o entrando droga a las cárceles. Muchas de*

ellas eran reacias a realizar este trabajo, otras venían de unos entornos donde el uso y la venta de drogas era una cosa recurrente desde la infancia, pero al final todas fueron apresadas más por su relación marginal con el negocio, que por ejercer posiciones de control y mando dentro de él.

En opinión de Sandra su camino rumbo a la cárcel inicia cuando su esposo murió, ya que no tenía trabajo y le tocó comenzar a buscar dinero prestado con sus amigas para la comida de sus tres hijos. Un día no faltó quien le dijera “lleve esta caja a esta dirección, que le van a pagar una plata”, a cambio de este “favor”, le pagaron 30 mil pesos, y después la siguieron contratando para llevar “cosas” de un lado al otro de la ciudad. Ella trabajó como seis años “haciendo mandados”, hasta que la capturaron con “17 mil pesos en el bolsillo” y ni un gramo de ninguna sustancia encima. También por problemas económicos, Daniela fue involucrada en la comisión de porte de estupefacientes con fines de tráfico, por un amigo de la infancia que le propuso entrar drogas a una cárcel de máxima seguridad. Ella siempre ha sido una buena trabajadora, pero después de la ruptura con su esposo, quedó velando por su hija e hijo: “pues mis hijos a mí me costaron la vida”, a él le importó más su casa “porque le había costado trabajo”, y ella prefirió “quedarse sin la casa, pero con los hijos”. Comenzó a trabajar como vendedora, pero el arriendo era muy caro y no le alcanzaba con lo que ganaba para cubrir sus gastos. Eso influyó para que se dejara llevar por un “amigo que la llamó desde la cárcel”, que luego fue su novio y que le propuso “entrar droga a la cárcel, por 300 mil pesos”.

No obstante, las condiciones económicas adversas no son siempre las únicas causas por las que muchas mujeres terminan inmersas en estas complejas situaciones. Las historias familiares marcan conexiones que les permiten a mujeres como Piedad, tener un contacto “naturalizado” con la venta y consumo de drogas. Su padre es consumidor desde hace catorce años, y distintos miembros de su familia venden bazuco en las calles de Bogotá, de hecho una tía suya también está reclusa en la misma cárcel por “Ley 30”. Fue el esposo de una prima suya quien la empleó vendiendo “bichas de bazuco” cerca de un colegio.

Marcela Lagarde, investigadora mexicana, dice que el principal cautiverio de muchas mujeres latinoamericanas está en sus necesidades y su conciencia, en su deber construido culturalmente de amar a los hijos; un amor que se expresa en entrega y renuncia de sí misma (Lagarde, 2005: 165). De allí que el motivo más recurrente para aceptar a regañadientes el involucramiento en una actividad tan riesgosa y “deslegitimada” socialmente es el bienestar de los hijos, poder conseguir dinero para comprarles sus “zapatos” o “tener plata para darles para las onces”.

Este panorama se vuelve más complejo cuando se trata de mujeres rurales, quienes, finalmente, terminan sufriendo una doble discriminación: por su ruralidad y por su condición de género. Muchas de ellas han sido víctimas de la violencia (PNUD, 2011) y la estigmatización asociada a las zonas de cultivos de coca y amapola les impone una serie de barreras para beneficiarse de los servicios del Estado. Además, el hecho de que estas zonas se caractericen por la ausencia de las instituciones ha llevado a la imposición de órdenes armados por parte de grupos ilegales, lo que se ha traducido en mayor violencia y en más dificultades de movilidad social y de recursos para llevar una vida digna para ellas y para sus familias (Torres, 2011).

## La crisis del sistema penitenciario en Colombia y su impacto sobre las mujeres

En esta sección nos centraremos en mostrar cómo la cárcel afecta de forma distinta y desproporcionada a las mujeres. Para ello, dividiremos los impactos en tres niveles: en primer lugar, identificaremos cuáles son las afectaciones que en general impactan a hombres y mujeres en las cárceles colombianas; en segundo lugar, examinaremos los problemas que mayoritariamente recaen sobre las mujeres (pero que también pueden ocasionalmente recaer sobre algunos hombres) en virtud de los roles que tradicionalmente han asumido en nuestra sociedad y, finalmente, evaluaremos los impactos de la cárcel que recaen solamente sobre la vida de las mujeres encarceladas.

### Las cárceles en Colombia: un estado de cosas inconstitucional para toda la población carcelaria

La crisis del sistema penitenciario colombiano es de tal magnitud que en varias oportunidades la Corte Constitucional ha reconocido que los derechos de las personas privadas de la libertad son violados de manera masiva y generalizada y, por ende, ha declarado la existencia de un *estado de cosas inconstitucional* en las cárceles del país<sup>1</sup>. En

<sup>1</sup> Dice la Corte: “[...] En el sistema penitenciario y carcelario vigente se violan, entre otros, los derechos a la vida, a la integridad personal (física y psíquica), a la dignidad humana, a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes, a la seguridad personal, a la igualdad, a la no discriminación, a la intimidad, a la familia, a la libertad (en general y en especial la libertad sexual y reproductiva y la libertad de oficio), a la salud, a la reinserción social, a la especial protección de sujetos de especial protección constitucional (niñas, niños, minorías étnicas y culturales, personas con discapacidad, mujeres, personas de edad avanzada, jóvenes, personas en situación de desplazamiento, personas de orientación o identidad sexual diversa o en relaciones de sujeción, por mencionar los principales sujetos), a la educación, al trabajo, a la recreación y al deporte, a la expresión, a la información, al derecho de petición, al debido proceso y al acceso a la justicia -se reitera-, sólo por mencionar los principales derechos constitucionales violados o amenazados” (Sentencia T-388 de 2013, numeral 7.2.1).

efecto, quienes son capturados por delitos relacionados con drogas deben enfrentar una serie de vulneraciones en todas las etapas del proceso penal que no se restringen meramente al momento en que ingresan a la cárcel. La etapa de la defensa, la de espera mientras se define la condena, la de la vida en la cárcel una vez se ha expedido la condena y los pocos espacios de participación y de agencia de los reclusos en todos estos momentos, son quizás los escenarios que impactan de manera particularmente significativa la vulnerabilidad de las personas vinculadas con los delitos de drogas.

### ***El momento de la defensa: silencio e incompreensión***

En las entrevistas realizadas se constató que varios de los componentes del derecho a la defensa son vulnerados o injustificadamente restringidos a las personas privadas de la libertad por delitos de drogas. La defensa técnica, muchas veces por incompreensión del lenguaje jurídico o por falta de comunicación o confianza entre las mujeres y hombres y los defensores públicos, termina siendo percibida como ajena a sus intereses. Esto se manifiesta en diferencias en la valoración de las probabilidades de éxito en momentos procesales claves; por ejemplo, al decidir sobre la aceptación de cargos o sobre la conveniencia de interponer el recurso de apelación. Pese a tener derecho a una comunicación privada con sus defensores, las posibilidades reales de comunicación con ellos son muy restringidas, y mucho más cuando ingresan a prisión.

El acto de guardarse silencio, más que ejercerse como un derecho de forma estratégica, suele ser una actitud natural y recurrente, justamente por la falta de comprensión general del lenguaje jurídico y de lo que ocurre en el proceso. El desconocimiento de la utilidad de las pruebas técnicas por parte de algunos defensores viola el derecho de los y las procesadas a no autoincriminarse. Hay casos en que los defensores no solicitan que se consideren situaciones de vulnerabilidad, o aplicación de subrogados penales. Asimismo, algunos jueces no motivan de forma suficiente decisiones que afectan gravemente a estas mujeres y hombres, tales como la imposición de la medida de aseguramiento o la antijuridicidad de la conducta al momento de dictar sentencia, con lo cual se viola la posibilidad de que ejerzan adecuadamente su derecho a la defensa. Finalmente, existen casos en los que incluso no se ha garantizado el derecho a estar presente en el juicio, por lo que algunas personas, en el momento de la captura, ya tenían condenas impuestas que desconocían.

La probabilidad de que estas garantías se respeten para quienes viven en territorios apartados es menor debido a los problemas del sistema de defensa pública y del sistema judicial en lo local. El sistema actual, en la práctica, carece de las adaptaciones necesarias para garantizar el derecho a la defensa a personas pertenecientes a minorías étnicas u otras poblaciones vulnerables –tales como los traductores para indígenas–.

## **Voces femeninas desde la cárcel**

### **Una defensa penal que puede jugar en su contra**

*Las horas siguientes a la captura son momentos donde es indispensable el apoyo de una persona que sepa ubicar procesalmente a las mujeres en algo trascendental para la toma de decisiones que las afectan, especialmente, en el proceso de la aceptación de cargos, que se realiza en medio de la audiencia de imputación que, a su vez, suele llevarse a cabo inmediatamente después de la audiencia de legalización de la captura.*

*Entre las mujeres entrevistadas, la percepción es que, en ciertos casos, el rol de la defensa pública tuvo implicaciones negativas para ellas, quienes aceptaron cargos sin conocer previamente la ley o los procedimientos y sin entender las consecuencias de esa declaración de culpabilidad.*

*Esto representa una alerta para el Sistema Nacional de Defensoría Pública (SNDP) que debe asegurar que los y las profesionales estén suficientemente capacitados y sensibilizados, y tengan una carga de trabajo adecuada, que les permita asesorar ampliamente a la población en condición de vulnerabilidad, especialmente a las mujeres criminalizadas por delitos de drogas. Varias de ellas comentaron que recibieron presiones del representante de la defensa para confesar culpabilidad. Sandra dice que “todo lo que leían no era verdad”, entonces fue cuando su abogada le propuso aceptar cargos para evitar ir a juicio. Dice Sandra que: “Yo creí que yéndonos a juicio yo me iba a morir y que ahí se me acababa todo”, y la única respuesta de la profesional del derecho fue “entonces usted verá”.*

*De igual manera, el trato de algunos funcionarios judiciales refleja un desconocimiento e insensibilidad frente a las condiciones de vida de las mujeres que llegan a los estrados judiciales por haber sido capturadas o relacionadas con el tráfico de estupefacientes. Eleonor comentó que “desde el principio tú eres una delincuente, como si siempre trabajaras con eso”; a ella la tildaron de peligrosa para la sociedad y por eso decidieron privarla de la libertad de manera preventiva. La fiscal de su caso la “trató como si fuera el capo más buscado”, le dijeron que era una “mata gente”, “que uno daña la capa de ozono” y que por eso “uno es el peor delincuente”. La estructura de las audiencias preliminares no permite que las personas capturadas hablen y expliquen al juez las condiciones y circunstancias de la comisión del delito, sólo existe la oportunidad de responder a la pregunta “¿usted se siente culpable?”. Ella recuerda que pensó “yo no soy culpable, yo sólo quería llevar un kilo” y “salvarme de la banda esa”.*

### A la espera de una decisión: la prisión preventiva

El uso de la prisión preventiva ha sido frecuente en el momento de judicializar a quienes presuntamente han incurrido en delitos de drogas. De acuerdo con el Código de Procedimiento Penal, expedido por la Ley 906 de 2004, el uso de la detención preventiva se justifica en tres casos: (i) cuando hay “riesgo inminente de que la persona se oculte, se fugue o se ausente del lugar donde se lleva a cabo la investigación”; (ii) cuando hay “probabilidad fundada de alterar los medios probatorios” y (iii) cuando hay “peligro para la seguridad de la comunidad o de la víctima en cuanto a que, si no es realizada la captura, el indiciado realice en contra de ellas una conducta punible” (Artículo 308 de la Ley 906 de 2004). Para el caso de las mujeres, a diciembre de 2015, de las 3.871 mujeres privadas de la libertad por delitos de droga 1.128 lo estaban en prisión preventiva, es decir, el 29,1% (Inpec, 2015). Varias de ellas lo están desde hace años, producto de la ineficiencia de un sistema en el que la congestión, el aplazamiento de audiencias por cualquier motivo y la desatención frente a sus casos es la regla. Cuando se revisan varios de estos expedientes, es claro que la libertad de estas mujeres no era ni un obstáculo para su comparecencia al proceso, ni para preservar las pruebas y mucho menos representaba una amenaza para la comunidad.

#### Voces femeninas desde la cárcel Las sindicadas no podemos descontar

*Las sindicadas no pueden descontar hasta que no estén condenadas, a pesar de haber aceptado cargos. Una recomendación que surgió de las entrevistas a las mujeres en la cárcel El Buen Pastor es que si una mujer acepta los cargos, tan pronto como ingrese a la cárcel, le permitan descontar la pena a través del trabajo, ya que es una forma de agilizar su salida. La sentencia en firme es un requisito sin el cual no se permite a las reclusas trabajar, por eso Daniela critica al abogado que le pagó su hermano para la audiencia de individualización de condena. Ella se quedó cerca de dos años sin esa posibilidad debido a que el profesional apeló la condena que le impuso el juez, pero nunca sustentó el recurso ante el Tribunal de Segunda instancia, por lo que la condena no sólo fue ratificada sino que se notificó luego de casi dos años a la audiencia de condena. Daniela dice que aplazaron más de una audiencia: cuando la llevaron a la audiencia condenatoria, ella ya había pagado mucho tiempo físico en la prisión, sin hacer nada.*

### La vida en la cárcel: un estado de cosas inconstitucional

La Corte ha declarado que en las cárceles del país prima un estado de cosas inconstitucional. El primer pronunciamiento al respecto lo hizo con la Sentencia T-153 de 1998, cuando un problema como el hacinamiento era mucho menor que hoy en día. Ante el incumplimiento de órdenes que la Corte ha dado reiteradamente para corregir esta situación y el agravamiento de las condiciones indignas de reclusión, esta instancia declaró un nuevo estado de cosas inconstitucional en la Sentencia T-815 de 2013. A marzo de 2016, 122.020 personas estaban privadas de la libertad en un sistema con apenas 78.181 cupos. En cárceles como las de Riohacha el hacinamiento alcanza niveles del 479% (Inpec, 2016b).

Sin embargo, como lo reconoce la propia Corte, la crisis del sistema penitenciario y carcelario no es reciente, sino que pareciera ser una de sus características permanentes. “Históricamente existen evidencias de que se ha buscado de manera deliberada que la prisión fuera un lugar que produjera horror, de tal suerte que se prefiriera un trabajo precario, pero en libertad. Hoy en día, pareciera que en Colombia se permitiese que las cárceles, deliberadamente, sean lo que son, para que el mejor de los presos esté en peores condiciones que las del último de los indigentes de la sociedad” (Sentencia T-388 de 2013, numeral 7.4.2.2). Por ende, dice la Corte, “la novedad en la cárcel no es la crisis, es el reconocimiento de la dignidad y de los derechos fundamentales, la adquisición del claro compromiso de respetar toda vida humana, incluso, la de aquellos que no respetaron la de otras personas” (Ibíd.).

La cárcel es un lugar donde a las personas se les causan múltiples y graves daños que se refuerzan entre sí, al punto de conducir a muchas de ellas a querer quitarse la vida o a perderla en extrañas circunstancias. La tasa de suicidios es entre 4 y 10 veces mayor en la prisión que fuera de ella (Rubio et. al., 2014). Además, de las 53 investigaciones disciplinarias reportadas por Colombia ante la ONU por muertes de internos por presunta negligencia hasta 2013, solo 3 terminaron en sanciones, las demás estaban en indagación o fueron archivadas (Comité contra la Tortura, 2014). Si hay un lugar donde la vigencia de los derechos y la Constitución queda exceptuada es precisamente en las cárceles. Empezando por el derecho a la vida, pues la prevalencia del VIH, la tuberculosis u otras enfermedades mortales es hasta 20 veces mayor entre rejas según estudios de la Universidad de Antioquia (Rueda, 2014). Otro tanto pasa con el derecho a la salud: solo en 73 de las 138 prisiones del país hay personal médico para atención intramural (El Tiempo, 2015).

**Para el caso de las mujeres, a diciembre de 2015, de las 3.871 mujeres privadas de la libertad por delitos de droga 1.128 lo estaban en prisión preventiva, es decir, el 29,1%**

Dadas las condiciones actuales de reclusión y las diferentes etapas y barreras del sistema penal que mujeres y hombres deben enfrentar, la cárcel es un lugar en el que nadie debería ingresar, hasta tanto no se garanticen condiciones dignas de reclusión. Además de las órdenes relativas a casos particulares resueltas en las sentencias, la Corte Constitucional ha ordenado un replanteamiento a fondo de la política criminal y penitenciaria. Se ha conformado una Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil para monitorear la respuesta del Gobierno frente a las órdenes de la Corte (Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil, 2015). Y el Comité contra la Tortura ha instado al Estado colombiano a explorar alternativas al encarcelamiento para reducir los niveles de ocupación (Comité contra la Tortura, 2015). Hay precedentes importantes para un cambio.

### Voces femeninas desde la cárcel ¿Cómo son las condiciones de vida en una cárcel?

La convivencia en estos centros de reclusión es difícil no sólo por el hacinamiento de cerca del 50% que existe en la Cárcel “El Buen Pastor”, sino que además cuenta la precaria atención en materia de salud y las malas condiciones de vida. El caso más dramático de deterioro en la salud de las mujeres entrevistadas fue el de Sandra, ya que en la actualidad es una de las internas de mayor edad de toda la prisión con 67 años. 17 meses después de su encarcelamiento en “El Buen Pastor”, fue trasladada a la Cárcel de Mediana Seguridad de Jamundí (Valle del Cauca), en lo que fue la decisión del sistema penitenciario de “estrenar esa Cárcel, llevándose a todas las personas que quisieron, sin importar la cercanía de sus familias”. Durante los 3 años que permaneció allí, comenzó a padecer de gastritis y problemas cutáneos debido al sol, a la temperatura y al agua. En la actualidad sufre también de osteoporosis. Sin embargo, la atención en salud ha sido “regular”. Ella asegura que para la gastritis sólo le recetan “omeprazol” y para la osteoporosis le dan un calcio “de vez en cuando”. Hace algún tiempo, cuando iba a salir de su celda “por no pisar a una compañera que duerme en el piso”, se cayó y se fracturó el brazo derecho. Ella cuenta que “la llevaron al Hospital donde [la] atendieron”. Pero después de eso no le hicieron terapias para recuperar la movilidad en su brazo, le ha tocado “hacer las terapias por iniciativa propia, moviendo el brazo de un lado para otro”.

No deja de ser desproporcionado que Sandra, una mujer con osteoporosis que sufre una caída, sólo pueda tener acceso a la atención de emergencia, sin que le hagan ninguna clase de terapias debido a deficiencias en el sistema de atención en salud a los internos: ese es precisamente el costo en salud que implica la sujeción al sistema penitenciario. Para muchas internas ir al médico es difícil, pues se tiene que sacar “un volante, que se demora tres o cuatro días”. Mientras tanto deben auto-medikarse para llevar el dolor, de tal manera que cuando llegan a la cita con el

médico, ya no hay motivo para consulta y se quedan sin recibir ayuda o asesoría para sus problemas de salud, porque según el personal médico “no la necesitan”.

Hay dos asuntos adicionales que afectan la salud de las mujeres entrevistadas. De un lado, está la salud psicológica, que tiene fuertes detrimentos durante el encarcelamiento, y del otro, está el consumo de sustancias estupefacientes como medida utilizada por algunas para afrontar la “presión de estar adentro”. Según algunas declaraciones, la depresión por la incertidumbre del proceso penal, por la condena, por las preocupaciones matutinas y por la suerte que corren los hijos e hijas, llevan a las mujeres a consumir drogas para “sobrellevar la pena”. Una particularidad del encarcelamiento de la mujer es que sus relaciones con el exterior se reducen a su mínima expresión. Muchas no tienen visitas porque sus familias no tienen recursos para visitarlas, o porque les reprochan haberse metido al negocio. El papá de Esther le reclamó que se hubiera metido a “vender droga, porque todo el mundo sabía que su familia era muy trabajadora y honesta” y durante su encarcelamiento no la visitó. Varias de ellas señalan que este tipo de circunstancias las ha hecho convertirse en consumidoras habituales de “bazuco y marihuana”. Dicen que eso “les hace bien porque las relaja”.

### La carencia de participación: las voces de las personas reclusas no se escuchan

Otro de los problemas de la manera como se ha construido la política de drogas y de cómo esto afecta a hombres y mujeres es el hecho de que, hasta hace poco, las decisiones relativas a los procesos de las personas encarceladas por delitos de drogas se tomaban en instancias de alto nivel, bajo el mayor secreto y hermetismo y, por tanto, sin mayor participación de la población. Si bien la Declaración y plan de acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas adoptada por la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas (CND por sus siglas en inglés) en 2009<sup>2</sup> reconoce la importancia de la participación de la sociedad civil en las políticas de drogas, los mecanismos específicos para que esta sea realmente participativa son aún incipientes (Barret, 2012).

2 En su numeral 9 la Declaración dice: “Reconocemos la importante contribución de las mujeres a la tarea de poner freno al problema mundial de las drogas, nos comprometemos a velar por que las políticas, medidas e intervenciones de fiscalización de drogas tengan en cuenta las necesidades y circunstancias específicas de las mujeres en relación con los problemas que generan las drogas, y decidimos adoptar medidas eficaces para que tanto las mujeres como los hombres tengan acceso a las políticas y estrategias de fiscalización de drogas y se beneficien de ellas por igual y sin discriminación alguna, gracias a una participación activa en todas las etapas del desarrollo y aplicación de los programas y políticas” (CND, 2009).

Colombia ha empezado a desarrollar algunas herramientas para que la sociedad civil participe en la definición de la política de drogas, de conformidad con la Resolución 54/11 de la CND (2011). Además de crear un organismo consultivo de la política conformado por expertos independientes de la sociedad civil como lo es la Comisión Asesora de Política de Drogas, ha adelantado un proceso participativo de formulación de la política de drogas con la realización de múltiples foros regionales y con sectores específicos de la sociedad civil: estudiantes, sociedad civil, periodistas, académicos, operadores judiciales, entre otros. En el primer espacio tres de los nueve comisionados son mujeres; en los espacios de participación más amplia es necesario involucrar más activamente a las mujeres más afectadas por las políticas. Las voces directas de las personas que están o han sido encarceladas, y las de sus familiares y parejas, deben ser escuchadas (incorporando las perspectivas de indígenas, campesinas, afrocolombianas, extranjeras, y mujeres con orientaciones sexuales diversas). Aunque han existido avances importantes, aún falta mucho por hacer, pues las políticas de drogas siguen siendo diseñadas e implementadas sin pensar en la perspectiva de quienes están encarcelados.

### ***Discriminaciones, exclusiones y barreras que enfrentan mayoritariamente las mujeres en las cárceles***

En este apartado, nos concentraremos en identificar y caracterizar los impactos del encarcelamiento sobre las personas que, dado el lugar social que ocupan, son cuidadoras y proveedoras de personas dependientes. Aunque algunos hombres cumplan este perfil, en general, la tendencia mayoritaria es que las mujeres sean quienes asuman estos dos roles cuando se encuentran en condiciones de precariedad económica, lo que puede explicarse por los papeles sociales asignados históricamente a las mujeres en el cuidado y protección de los hijos. Examinar la experiencia en las cárceles de aquellas que son cuidadoras y proveedoras permite evaluar las políticas carcelarias desde una perspectiva sensible al género y a los efectos concretos y diferenciados que estas tienen sobre hombres y mujeres.

#### ***Los impactos de la cárcel sobre las mujeres cuidadoras y proveedoras***

Como mencionamos anteriormente, un gran porcentaje de las mujeres que entran a la cárcel por delitos de drogas son madres cabeza de hogar, lo que significa que, en últimas, estas mujeres son cuidadoras de otras personas que dependen de ellas y proveedoras de los bienes básicos para que quienes están a su cargo cuenten con condiciones de vida dignas. Este es un fenómeno que, aunque puede afectar a hombres y mujeres, impacta especialmente a las mujeres debido a los roles que tradicionalmente se han asociado con

la feminidad. Históricamente, a las mujeres les han asignado las tareas relacionadas con el cuidado de los otros (Lamas, 2005: 156). La crianza de los hijos, la protección a personas en situación de discapacidad y a personas de la tercera edad, son algunas de las tareas que han recaído con mayor frecuencia sobre las mujeres. Este papel de cuidadoras tiende a ubicar a las mujeres en posiciones de vulnerabilidad porque, por un lado, deben enfrentar situaciones de esposos o padres ausentes en las que las cargas del cuidado recaen exclusivamente sobre ellas y, por otro, cuando esa función se conecta con la pobreza, las mujeres deben convertirse también en proveedoras y, muchas veces, no cuentan con las condiciones suficientes para cumplir ambos roles. Estas dos situaciones se agravan en el momento de ingreso a la cárcel.

La sanción penal tiene impactos diferenciales en las mujeres, y con frecuencia genera mayores consecuencias en sus hijos y familias, pues además de ser ellas quienes se encargan del cuidado de personas dependientes, varias son madres cabeza de hogar que pierden el respaldo de sus familiares cuando ingresan a la cárcel. Pese a ello, las responsabilidades en el cuidado y en la provisión de las mujeres no son tomadas en

**Las responsabilidades en el cuidado y en la provisión de las mujeres no son tomadas en cuenta usualmente al dictar sentencias, lo cual conlleva a la destrucción de lazos familiares.**

cuenta usualmente al dictar sentencias, lo cual conlleva a la destrucción de lazos familiares y la puesta en riesgo de los mismos (PNUD, 2015: 9). Si bien existen políticas distintas en cada jurisdicción, y algunas en las que las mujeres pueden permanecer con sus hijos recién nacidos en la cárcel, sus condenas representan un obstáculo enorme para mantener la custodia de sus hijos o para poder verlos al menos de vez en cuando (Malinowska-Sempruch & Rychkova, 2016: 110-111). En este sentido, la carencia de una perspectiva de género en las políticas para enfrentar el problema de las drogas ha significado la articulación de políticas que no son sensibles a los impactos diferenciados de la cárcel frente a mujeres y hombres. En este caso, las políticas y los sistemas

penales no han tenido en cuenta la relación que se establece entre personas que ingresan a la cárcel por delitos de drogas y el papel como cuidadoras y proveedoras que ocupan en la estructura social y que se ve fuertemente afectado por su reclusión.

Este problema también se presenta cuando los compañeros o esposos de las mujeres son encarcelados: en esta situación y, también en virtud de su papel social como cuidadoras de sus hijos y su familia, ellas tienen que asumir varias responsabilidades, lo cual convierte la sanción penal en un castigo no contra los individuos, sino contra las familias y,

**Estas mujeres son cuidadoras de otras personas que dependen de ellas y proveedoras de los bienes básicos para que quienes están a su cargo cuenten con condiciones de vida dignas.**

en particular, contra las madres, hijas y esposas de los internos (Pérez-Correa, 2014). Son ellas las que los mantienen, los visitan varias veces por semana y los vinculan con el exterior. Además de asumir los costos de su defensa legal, en sistemas penitenciarios corruptos, son ellas quienes trabajan para pagar los sobornos y las transacciones para que sus familiares puedan acceder a bienes básicos que hagan su vida más llevadera en la cárcel. En estos contextos todo, hasta la misma vida, tiene precio y las reclusas lo pagan con su trabajo, su tiempo, su paciencia y sus frustraciones. El estigma que genera el encarcelamiento de un familiar implica que sus relaciones en el barrio, en el trabajo, en distintos espacios va cambiando: varias de ellas tienen que dejar sus empleos, dejar de visitar familiares o amigos o terminan sufriendo problemas de salud (Pérez-Correa C., 2015). Todo esto es muy distinto cuando ellas son las encarceladas, pues muchas terminan siendo abandonadas y, lejos de recibir comprensión y apoyo, son depositarias de mayores presiones y reproches por todas las responsabilidades como cuidadoras que ya no pueden asumir, o que deben seguir cumpliendo por medio del rebusque dentro de la cárcel.

### Voces femeninas desde la cárcel

#### Erosión y debilitamiento de los vínculos familiares

*En conversación con Piedad se conoció que a la mayoría de las mujeres las “abandonan aquí”, “nadie las visita porque están alejadas de la familia”. Daniela piensa que muchos esposos abandonan a sus mujeres cuando entran a la cárcel: “A decir verdad, para una mujer es más fácil esperar al esposo que está preso, venir a visitarlo, no abandonarlo”, algo que los hombres hacen sólo “durante un tiempo”. Ella dice que se responsabilizó de todo para sacar a su novio “limpio”, pero cuando él salió de la Cárcel, él volvió con la esposa y ella sigue “aquí [en “El Buen Pastor”] esperando la oportunidad de ver a [sus] hijos”.*

*La constante referencia a los hijos y las hijas se ha construido como la mayor preocupación. Piedad dice que a pesar de que “luchó tanto por sacar a sus hijos adelante”, ella sabe que “ahora no los tiene, que no puede disfrutar de ellos”. Agregó que no sabía si su “hija, de tres años, sabe si [ella es] su mamá”. Nunca ha podido ver a su hija y cree que cuando salga, la niña no la va a “aceptar como mamá”.*

Uno de los impactos más significativos del ingreso a la cárcel sobre las personas cuidadoras se da en términos emocionales o afectivos. Los testimonios de las mujeres

encarceladas reiteran constantemente la alta preocupación que sienten por el desamparo en el que quedan sus hijos una vez son reclusas. De igual manera, el hecho de que las mujeres apropien el rol del cuidado como una parte fundamental de sus vidas implica que su identidad se encuentra directamente atravesada por su papel de madres y protectoras de los otros (Lamas, 2005). Por esta razón, el hecho de no poder cumplir con las tareas asociadas al cuidado genera frustraciones tanto en ellas como en sus hijos, al igual que se desestructuran vínculos y roles familiares concretos (Saavedra, Lappado, Bango & Melo, 2014). Por ejemplo, esto sucede cuando se obliga a los hijos a asumir cargas en materia de mantenimiento de la casa o de supervivencia, o al encargar estas tareas a otro miembro de la familia sin que necesariamente esté preparado para asumirlas. A esto se suma el hecho de que casi una tercera parte de las madres reclusas que ingresaron a las cárceles en los últimos cinco años se encuentran en centros por fuera de su departamento de procedencia, lo que impacta aún más en los vínculos familiares y en las relaciones de cuidado entre las madres y los hijos (Uprimny, Chaparro & Cruz, 2016).

### Voces femeninas desde la cárcel

#### La relación madre e hijos desde la cárcel

*Eloísa cuenta que “la relación con mis hijos a distancia me hace sufrir mucho, yo he aguantado todo esto, me he enfermado, he sufrido mucho, pero más me han hecho sufrir ellos”. Lo que más le angustia es el hecho de que, sin su presencia, sus hijos parecen haber quedado a la deriva y con las cargas de la supervivencia diaria sin resolver: “que una vez un carro lo atropelló en una moto, que el mayor se emborrachó y buscó peleas. Que la hija de mi hija mayor también tiene problemas, entonces todo eso me duele más. Ahora cuando vienen aquí me cuenta que ‘mami qué hago, que allá afuera les dejé a guardar los paquetes y tengo que pagar no sé cuánto’. Me dicen que no hay plata, que el trabajo, que me echaron, que no me han pagado. Todas esas situaciones de mis hijos me duelen mucho”.*

*Las mujeres también se lamentan de no poder acompañar a sus hijos en su proceso de crecimiento. Johana, por ejemplo, señala que no quiere volver a vender drogas porque “estoy perdiendo mucho tiempo con mis hijos, porque a pesar de que he estado muy pendiente de ellos, pues ahora los veo cada mes, entonces uno lo comienza a pensar. Uno se da cuenta que me estoy perdiendo la infancia de ellos, de estar con ellos, de ayudarles en sus tareas. Recogiéndolos, porque no hay nada como recogerlos uno mismo y como estar pendiente”. De manera similar, Sandra afirma que “yo creo que el suceso más difícil de una interna es la separación de los hijos. Tanto que uno luchó por sacar esos hijos adelante y saber que ahorita uno no los tiene, que no puede uno disfrutar de ellos, que así estemos aguantando hambre, están a tu lado, junto a ti”.*

Además de lo anterior, una preocupación que se manifiesta de manera recurrente en los testimonios de las mujeres es el desamparo en el que quedan los hijos cuando ellas ingresan a la cárcel. Como estas mujeres son las cuidadoras, su ausencia en la casa puede, en algunos casos, significar dejar los hijos a su propia suerte o en manos de padres o compañeros que no responden por ellos. Tal es el caso de Yaneth, quien se queja de que el papá de sus hijos “no tiene tiempo para ellos. Se la pasa trabajando, cuando no, está jugando tejo o billar. Cuando no, va y se queda por allá con la mujer que tiene. Ellos se han criado muy solitos, todo les ha tocado solitos. Entonces qué día llego el tipo y me le pegó a la niña. Ahí tuvimos un problema con él y yo no volví hablar con él”.

### Los programas de inclusión social y su impacto de género

De acuerdo con los datos del INPEC (2016: 39), para febrero de 2016, el 76,1% de la población carcelaria del país estaba acogida por las tres opciones de inclusión social que ofrecen las cárceles: trabajo (que incluye labores en las áreas industrial, artesanal, agropecuaria y de servicios administrativos en el interior de los centros de reclusión), estudio y enseñanza. El 48,8% del total de la población que participó en estos programas se acogió a las labores de trabajo; el 49,2% a las de estudio y el 2% a las de enseñanza, ejerciendo como instructores de otros reclusos. Desagregado por género, este panorama muestra la poca presencia de mujeres en los programas de inclusión social en las cárceles del país: en el área de trabajo participaron 3.627 mujeres, con respecto a una población total de 45.085 personas, lo que significa que ellas representaron apenas el 8% de la totalidad de quienes se acogieron a este programa de inclusión social. En el área de estudio participaron 3.230 mujeres de un total de 45.380 personas, por lo que sólo representaron el 7,11%. Finalmente, en el área de enseñanza participaron 1.846 personas de las que sólo 163 eran mujeres, es decir, el 8,82%. En total, 92.311 personas se vincularon a los programas de inclusión de las cárceles, de las cuales 7.020 fueron mujeres, esto es apenas un 7,60%. Todos estos porcentajes son inferiores a la participación de las mujeres en la población penitenciaria.

Estas cifras muestran el desbalance existente en la inserción de hombres y mujeres en los programas de inclusión social en las cárceles. Si el acceso de las mujeres a estos programas es así de limitado, es posible pensar que sus posibilidades de movilidad social, una vez fuera de la cárcel, van a ser igual de restringidas. De acuerdo con el informe de Unifem sobre la situación de las reclusas en Colombia, la característica principal de los programas de estudio ofrecidos para las mujeres es la carencia de recursos y la falta de continuidad. El informe señala que, por una parte, “las actividades

de educación no formal, informal, culturales y deportivas, no se realizan con carácter permanente, con periodicidad o proyecciones determinadas” (Unifem, 2006: 52). Los pocos recursos que se asignan a este tipo de iniciativas, se traducen en la inestabilidad y discontinuidad de los docentes y en la precaria materialización de resultados. Por otra parte, el informe indica que en lo que concierne a la educación formal, solo un 35% de las internas participan de programas educativos y la tendencia principal es que muchas desertan “frente a una opción de trabajo, en aseo, por ejemplo, ya que les ofrece la posibilidad de un descuento de pena superior al que brinda la educación y una eventual remuneración económica, con la que pueden sufragar algunas de sus necesidades básicas” (Unifem, 2006: 52).

En relación al trabajo, un informe de la Defensoría del Pueblo manifiesta preocupación por “la dramática falta de programas de capacitación en actividades que preparen a las mujeres para la vida en libertad y que les garantice independencia económica” (Citado por Unifem, 2006: 53). Adicional a esto, la Defensoría también llama la atención sobre la poca disposición de las autoridades y funcionarios de las cárceles para evaluar el perfil de cada mujer y plantear posibles horizontes laborales y productivos. Pero lo más preocupante de este panorama de inclusión social en relación con las afectaciones de la cárcel que recaen mayoritariamente sobre las mujeres es el hecho de que “el tipo de trabajo que se les ofrece es el que ‘tradicionalmente’ se considera como femenino: elaboración de manualidades, tarjetas, flores o muñecos de peluche, o actividades de aseo y cocina” (Unifem, 2006: 53). Esto ratifica los roles de género que, en principio, ubicaron a estas mujeres en posiciones de vulnerabilidad económica, lo que lleva a pensar que, una vez salgan de la cárcel, sus oportunidades de movilidad social van a ser similares a las iniciales y tienen altas probabilidades de reinsertarse en los mercados de drogas para sostener a sus familias.

Los estereotipos y roles de género alrededor del trabajo también recaen sobre las mujeres pertenecientes a la comunidad LGBTI. Un documento elaborado por la Defensoría del Pueblo sobre la situación de la población LGBTI en las cárceles colombianas, afirma que existen una serie de barreras para que este grupo social acceda a posibilidades de educación y trabajo en el interior de las cárceles. Los funcionarios encargados de llevar estos procesos piensan, por ejemplo, que las mujeres lesbianas o transexuales generan desorden en los talleres o capacitaciones porque, según ellos,

**En total, 92.311 personas se vincularon a los programas de inclusión de las cárceles, de las cuales 7.020 fueron mujeres, esto es apenas un 7,60%**

van a conseguir pareja o van a ser discriminadas por las otras compañeras. También, los funcionarios les exigen a las mujeres lesbianas o transexuales vestirse, comportarse y actuar de acuerdo a los códigos “tradicionales” de feminidad y masculinidad y, de la misma manera, ejercer trabajos que se correspondan con esos códigos (Defensoría del Pueblo, 2009: 38). Esta situación evidencia la poca sensibilidad del sistema carcelario hacia el género y las barreras que las mujeres encuentran a la hora de entrar al mercado del trabajo y de ascender en él.

### Voces de las mujeres desde la cárcel

#### La vida después de la cárcel y la posibilidad de reincidencia 1

*Las mujeres encarceladas manifiestan temores sobre el futuro, sobre lo que les espera cuando salgan de la cárcel. Sandra, por ejemplo, ya estuvo una vez en la cárcel por delitos de drogas. Cuando cuenta cómo fue su vida una vez salió de la cárcel por primera vez afirma que ella entró a estudiar y tenía la esperanza de conseguir un trabajo. Sin embargo, pronto se dio cuenta de que su compañero sentimental era un consumidor: “llegó él, como el mejor ‘príncipe sapo’ del mundo. Me enamoré. Se comportó muy bien, y me fui a vivir con él. Pero después de estar viviendo con él, me doy cuenta que al chino le gusta consumir bazuco, y pues yo enamoradísima del tipo, pues dije: ‘mirar a ver cómo lo puedo ayudar a salir de esto’. Y por esta vía empiezo a involucrarme de nuevo con el cuento de la droga. Realmente yo creo que el asunto me persigue, porque yo sé que afuera me está esperando mucha gente pa’ que yo trabaje”. Las pocas oportunidades de trabajo y el hecho de que ya existan redes de contactos consolidadas en el mercado de la droga son dos situaciones que, juntas, aumentan las probabilidades para involucrarse nuevamente con este tipo de delito.*

*El rebusque diario es difícil para estas mujeres y esta cotidianidad supera con creces las expectativas y sueños que ellas puedan tener antes de salir de la cárcel. Así lo describe Esther, quien tiene ideas para “crear una fundación que [le] permita atender a estas niñas”, por eso espera poder trabajar fuertemente para conseguir el dinero. Quiere “montar un restaurante y después la fundación”. No obstante, ella sabe que “hay más de uno que [la] va a estar esperando con mercancía (drogas), para que [se] levante”, por eso ella aceptó que no descartaba la posibilidad de recaer en el microtráfico, porque “entre uno más lo niegue, más rápido le llega el castigo, entonces lo que hay que hacer es pedirle a mi Dios, que me abra otra puerta siempre”. Tal y como lo dice Daniela, “la calle está más dura que la prisión”, ya que “por lo menos aquí [tienes] comida y dormida”, pero “afuera [tienes] que pagar arriendo, servicios, etc.”.*

### Impactos diferenciados de la cárcel sobre la vida de las mujeres vinculadas con delitos de drogas

En la Sentencia T-815 de 2013 la Corte estableció que las mujeres son sujetos de especial protección constitucional dentro del sistema carcelario, evidenciando con esto el hecho de que el encarcelamiento tiene efectos específicos sobre sus vidas, que deben ser atendidos con el fin de diagnosticar y proponer soluciones adecuadas para la crisis del sistema carcelario en Colombia. En esta disposición, la Corte adoptó el enfoque diferencial como criterio importante para el análisis y construcción de la política criminal y penitenciaria y como un mecanismo para la superación del nuevo estado de cosas inconstitucional. En palabras del Alto Tribunal:

*“[ ... ] Como lo demuestran los estudios e informes acerca de la situación de las mujeres en el Sistema penitenciario y carcelario, no sólo colombiano sino regional, las discriminaciones y exclusiones de género de la sociedad se reproducen. En especial, en tanto es un Sistema orientado principalmente a hombres, las necesidades y demandas propias de los derechos fundamentales de las mujeres pasan desapercibidas en muchas ocasiones [ ... ] La política penitenciaria y carcelaria no puede dejar de tener una perspectiva de género que permita evitar, o remover si existen, las barreras y obstáculos que enfrentan las mujeres para gozar efectivamente de sus derechos fundamentales”<sup>3</sup> (Sentencia T-815 de 2013).*

La conclusión principal y más reveladora de esta sentencia señala que la cárcel no está pensada ni construida para atender las necesidades específicas de las mujeres. Esto ha tenido impactos concretos sobre las reclusas, sobre su salud y la de las personas que están a su cargo, lo cual resulta apremiante si se tiene en cuenta que, cada vez más, los delitos de drogas tienden a “feminizarse”, es decir, que el número de mujeres encarceladas por estas conductas tiende a aumentar. En esta sección, explicaremos en qué consiste la feminización de los delitos de drogas, para después, mostrar cuáles son las principales afectaciones que recaen sobre las mujeres que ingresan a la cárcel.

3 Subrayado fuera del texto.

La feminización de los delitos de drogas

La tasa de crecimiento de la población femenina en cárceles ha sido mucho más alta que la masculina, y la de mujeres internas por delitos de drogas ha sido todavía más alta en relación con la población femenina en general<sup>4</sup>. Mientras que dicha población creció en las cárceles en un 268% entre 2000 y 2015 (superior al crecimiento de la población masculina de 240%), para el caso de las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas este incremento fue por lo menos del 314%. Esto ha llevado a que actualmente al menos el 45% de las mujeres internas se encuentre en la cárcel por delitos de drogas. Este mismo incremento ha generado que las mujeres lleguen a representar el 16,2% de las personas reclusas por delitos de drogas, mientras que sólo representan el 7% de la población carcelaria.

Dicho fenómeno se explica por dos razones principales: en primer lugar, el contexto expuesto anteriormente evidencia cómo la inserción en el mercado de drogas se convierte cada vez más en una opción viable para que las mujeres cuidadoras y proveedoras suplan las necesidades diarias de sus familias; y, en segundo lugar, existen evidencias de que el sistema penal es más selectivo y eficiente al momento de judicializar a las mujeres que participan en estos delitos.

4 Por cambio de herramienta estadística, para el período 2000-2009 la información suministrada por el INPEC sobre internos por modalidad delictiva corresponde a un delito por interno, y de 2010 a 2014 hace referencia a todas las modalidades delictivas registradas en el sistema (es decir, se cuentan por separado las distintas modalidades delictivas por las que está recluso un interno). Esto quiere decir que la información de las personas que están en cárceles por delitos de drogas no es estrictamente comparable. Para corregir este problema se ha optado por considerar que los internos por delitos de drogas, a partir de 2010, equivalen únicamente al número de personas que están por el delito de tráfico, porte o fabricación, para no contar dos veces un mismo interno que tenga concursos con otros delitos de drogas. Con ello puede estarse subestimando la cifra de internos por delitos de drogas, pero no sobrestimándose. Por esa razón, el lector encontrará que para hacer las comparaciones de las personas reclusas por delitos de drogas frente al total a partir de 2010 se utiliza la expresión “por lo menos”.

Voces de las mujeres desde la cárcel  
La vida después de la cárcel y la posibilidad de reincidencia 2

Delitos menores no violentos pero con sanciones penales excesivas

*El día 18 de agosto de 2011, siendo las 16:45 horas, miembros de la Policía Nacional que se encontraban solicitando antecedentes y registro a las personas de la Carrera 16 con Calle 10, solicitaron a Zury, una joven de 24 años de edad, una requisita. Antes de realizar la requisita, ella muy nerviosa entrega voluntariamente cuatro bolsas transparentes que en su interior contenían 80,6 gramos de marihuana. Fue capturada y puesta a disposición de la Fiscalía. Zury no aceptó cargos en la audiencia de imputación. Pese a que en el juicio alegó que se trataba de un porte para consumo personal, la jueza 1° penal del circuito de Paloquemado con función de conocimiento consideró que no era así, pues a ella “le correspondía presentar las pruebas del caso para esa demostración, cosa que no hizo, tan solo realizó afirmaciones sobre esa posible condición”. Fue condenada a 64 meses de prisión y a una multa de 2SMMLV. No le fue concedida la suspensión condicional de la ejecución de la pena, ni la prisión domiciliaria porque la pena superaba los 5 años. Zury continúa hoy en prisión y cumplirá su condena en agosto de este año.*

En el mismo sentido, mientras que en el 2000, por cada 100 internos 12 lo estaban por delitos de drogas, en 2015 por lo menos 20 de cada 100 se encontraban reclusos por estas conductas. Para el caso de los hombres, de un total de 10 por cada 100, cifra registrada en 2001 por delitos de drogas, se pasó a por lo menos 18 de cada 100. Y para el caso de las mujeres de 40 de cada 100 a comienzos del nuevo siglo, quince años después ha ascendido a por lo menos 46 de cada 100 (Inpec, 2016b).

Esta creciente participación de los delitos de drogas entre las conductas delictivas que cometen las mujeres se entiende, entonces, porque hay decisiones o situaciones que pueden resultar particularmente costosas para ellas, en medio de las relaciones desiguales de poder que existen en una sociedad patriarcal como la colombiana. Mantener la custodia de sus hijos, separarse de una pareja que las maltrata, la enfermedad o la pérdida de trabajo de una pareja o familiar, la imposibilidad de pagar una deuda, son todas situaciones que terminan por ejercer una enorme presión económica, en un contexto que no les brinda suficientes oportunidades para afrontarla. La vinculación de muchas mujeres a los mercados ilegales de drogas se explica por la presión que genera alguna de estas situaciones límite.

La selectividad del sistema penal contra las mujeres por delitos de drogas

Aunque las mujeres son capturadas en un menor porcentaje por delitos de drogas que los hombres, estas capturas se han venido incrementando con el tiempo (pasando de representar el 18,3% de las capturas totales en 2005 al 27,3% en 2014) (Uprimny, Chaparro & Cruz, 2016). Además, si se analiza lo que ocurre con las fases posteriores a la captura, queda en evidencia la selectividad del sistema penal contra ellas en la persecución de estos delitos.

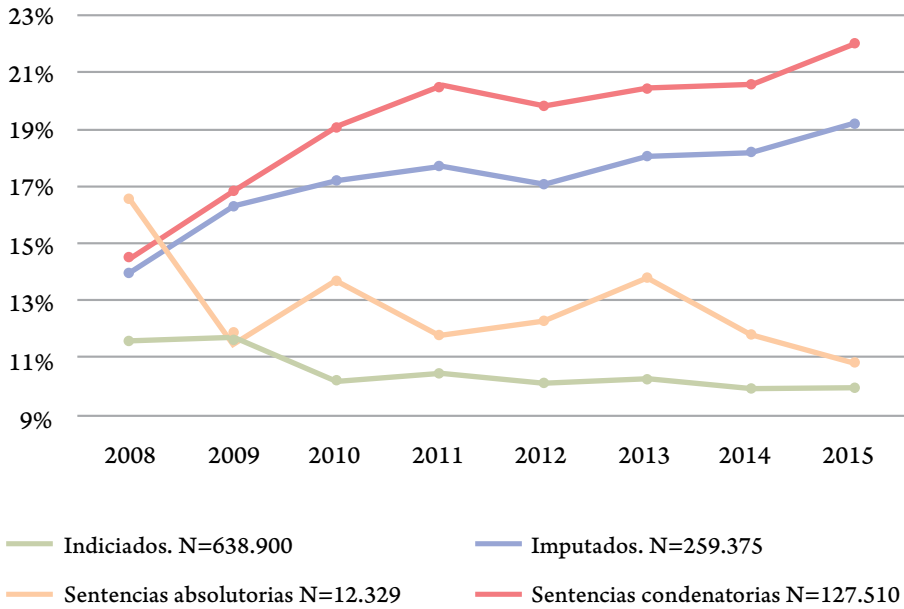
En general, la tasa de imputaciones<sup>5</sup>, la de condenas<sup>6</sup> y la de eficacia general<sup>7</sup> son mayores para el caso de los delitos de drogas que para el homicidio (García Villegas, Espinosa & Jiménez Angel, 2013: 52). Pero el procesamiento es todavía más eficiente cuando de mujeres se trata: mientras que estuvieron involucradas solo en el 10% de las entradas por delitos de drogas en 2015, un 22% de las sentencias condenatorias durante ese año las involucraba, lo que indica que el sistema penal recae de manera más fuerte sobre ellas. Cada tanto esta desproporcionalidad se agrava, producto del populismo punitivo que ha caracterizado la forma en que el Congreso de la República legisla en materia penal, afianzado por algunos medios de comunicación que piden sanciones más drásticas para sancionar estos delitos. Como lo muestra el siguiente gráfico, si bien el peso de las mujeres dentro de las personas indiciadas por delitos de drogas es bajo y va cayendo con el tiempo, el peso que ellas tienen dentro del total de imputaciones es mucho mayor y va en aumento. Algo similar ocurre en la fase de judicialización, el peso de las sentencias condenatorias contra mujeres dentro del total de condenas por estos delitos va en aumento, y es sustancialmente superior al peso que tienen las imputaciones contra ellas. En cambio, el peso de las condenas absolutorias contra mujeres dentro del total de absoluciones es significativamente inferior a las condenas y va en descenso.

5 Este primer indicador se puede entender como una medición de la eficacia de la justicia en la etapa de investigación, pues mide para cuántos ingresos al sistema se produjo el resultado esperado de la etapa de investigación, esto es, la formulación de imputación.

6 Este segundo indicador es una medición de la eficacia del sistema en la etapa de juzgamiento, pues mide qué tantas condenas se produjeron respecto del total de formulaciones de imputación.

7 Este tercer indicador mide la eficacia general del procesamiento penal en producir condenas respecto del total de ingresos.

Proporción de mujeres en universos de indiciados, imputaciones y sentencias condenatorias y absolutorias por delitos relacionados con drogas, 2008-2015



Fuente: Fiscalía General de la Nación con base en SPOA, tomado de Fiscalía General de la Nación (2015).

En otros términos, pese a que en términos relativos son pocos los casos de posibles conductas delictivas relacionadas con drogas cometidas por mujeres que recibe la Fiscalía (10% en 2015, en comparación con un 90% que comprometen a hombres), el sistema penal no sólo es más eficaz sino también más drástico en investigar, y todavía más en sancionar, a las mujeres. Estas tendencias se van agudizando con el pasar de los años. Todo esto sugiere que el encarcelamiento femenino por delitos de drogas es un fenómeno que, al parecer, por el sesgo de género del sistema penal en contra de las mujeres, puede agravarse con el tiempo.

### **Mujeres embarazadas y salud sexual y reproductiva en la cárcel**

La Defensoría del Pueblo ha hecho énfasis en una afectación de la cárcel que recae exclusivamente sobre la vida de las mujeres: la atención en salud a mujeres embarazadas es inadecuada y absolutamente precaria. Las mujeres encarceladas no cuentan con los cuidados médicos requeridos durante su embarazo, ni en el parto, ni en el período posterior a él. También se presentan grandes deficiencias en la prestación del servicio de salud materno infantil. Las mujeres tampoco tienen acceso a servicios de salud cuando se trata de enfermedades propias de ellas como el cáncer de seno o el cáncer de cuello uterino. Tampoco tienen fácil acceso a métodos de planificación familiar ni a lo que respecta a su salud sexual y reproductiva (Defensoría del Pueblo, 2004). Estas condiciones generan aún más vulnerabilidad en la vida de las reclusas, lo que nuevamente confirma la crisis del sistema penitenciario en general y, en particular, los impactos negativos y diferenciados de esta sobre los cuerpos femeninos.

Las mujeres embarazadas enfrentan múltiples barreras para acceder a servicios de salud adecuados en la cárcel. Un estudio de 2014 explica que, a raíz de los estigmas que recaen sobre las mujeres encarceladas, el personal encargado de atender a quienes están en estado de embarazo reproduce constantemente estereotipos que las incriminan como “malas madres” (Mejía, 2014). De la misma manera, el acceso a servicios de salud en general es precario. Según un informe del Colectivo de Abogados, en las cárceles colombianas la cobertura y la calidad de los servicios de salud catalogados en niveles I y II son muy bajas, pues el equipo médico disponible no es suficiente y la atención se limita a períodos reducidos de tiempo. No hay suficientes profesionales en materia de salud sexual y reproductiva, ni en materia de atención a niños (Colectivo de Abogados, 2009). Esto lleva a pensar que las condiciones de las mujeres embarazadas no son buenas, teniendo en cuenta que requieren regulación y atención médica frecuente; muchas mujeres recurren a la tutela para exigir el cumplimiento de su derecho a la salud, pero no en todos los casos ese recurso resulta efectivo (Mejía, 2014).

Sumado a lo anterior, se han creado mecanismos como las guarderías en el interior de las cárceles para que, una vez los hijos nazcan, puedan compartir tiempo con sus madres y ellas tengan la posibilidad cuidarlos desde la prisión. Sin embargo, tal y como lo muestra el informe de Unifem, las guarderías no han tenido los resultados

**A raíz de los estigmas que recaen sobre las mujeres encarceladas, el personal encargado de atender a quienes están en estado de embarazo reproduce constantemente estereotipos que las incriminan como “malas madres”**

esperados, pues las madres tienen un acceso mínimo a ellas, no conocen previamente las condiciones en las que van a estar sus hijos y no les permiten involucrarse de manera activa en el proceso de crianza. Al cumplir los tres años, los hijos deben ser remitidos a un familiar o institución externa que pueda hacerse cargo de ellos. Esta ruptura genera traumas emocionales que no son atendidos de manera adecuada (Unifem, 2006: 44).

En el informe de la Comisión Asesora de Política Criminal, elaborado en 2012, se señala que:

*uno de los ámbitos donde la incorporación de la perspectiva de género resulta necesaria es la situación carcelaria. En este sentido, hay que recordar que estadísticamente el número de mujeres en prisión es inferior al de los hombres, lo cual tiene como una de las consecuencias principales que las prisiones no hayan sido diseñadas pensando en las diferencias de género ni en las particularidades de las mujeres para temas como las visitas conyugales, la situación de niños y niñas que deben vivir en prisión con sus madres, las necesidades particulares de las mujeres en materia de salud, especialmente salud reproductiva, por citar algunos temas (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012: 163).*

Esto afecta particularmente a las mujeres embarazadas, pues las cárceles no cuentan con equipos, infraestructura o profesionales que puedan atender sus necesidades concretas. En últimas, la cárcel no está pensada para las mujeres; las necesidades propias de su biología no encuentran respuesta en las prisiones y esto genera vulnerabilidades sobre sus cuerpos y sus vidas, y sobre sus hijos o hijas.

La afectación que la cárcel produce en la relación madres-hijos impacta de manera desproporcionada no sólo a las madres, sino también a los hijos. Los niños y las niñas que son concebidos en prisión y deben vivir sus primeros días en el mundo en condiciones de reclusión, también han sido considerados sujetos de especial protección por la Corte. No obstante, la Corte señaló que los hijos e hijas de las mujeres condenadas suelen ser tratados, en ocasiones, como si también estuvieran condenados. A este respecto, el informe de la Defensoría del Pueblo, titulado “Los derechos humanos de la mujer privada de la libertad en Colombia” (Defensoría del Pueblo, 2004), concluye que existen consecuencias indeseables para los niños y niñas de estas mujeres que tienen hijos menores de 3 años de edad: “[...] no los pueden llevar con ellas, debiéndolos dejar en manos de familiares, amigos o del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar”, lo cual genera desarraigo y desestructuración de los vínculos familiares.



## Recomendaciones de política pública: buscando respuestas más humanas y efectivas



El diagnóstico expuesto muestra que las políticas de drogas en Colombia deben ser revisadas en sus fundamentos pues actualmente atacan los síntomas y no las causas estructurales de este fenómeno, causando graves daños sociales que podrían ser evitados. En primer lugar, debe interpretarse nuevamente cómo se han entendido las causas de esta problemática para atacar a las estructuras y a las personas que realmente se lucran de este negocio, y no a los eslabones débiles del tráfico de drogas que son fácilmente reemplazados. Segundo, debe sustituirse el enfoque punitivo en delitos por drogas no violentos por una visión más integral de salud pública y desarrollo humano, que tenga como objetivo final mejorar el bienestar de la población y reducir la violencia asociada a los mercados de drogas, objetivos a los cuales deben subordinarse las estrategias de reducción de la oferta y demanda de drogas ilícitas. En tercer lugar, debe asegurarse que las políticas implementadas no causen más daños y problemas de los que pretenden corregir. Por ejemplo, en el caso de las mujeres condenadas por delitos no violentos asociados con el tráfico de drogas, su encarcelamiento con penas desproporcionadas no contribuye a reducir el tamaño de los mercados ilegales de drogas, y sí causa afectaciones innecesarias en ellas y sus familias de quienes generalmente son cuidadoras y proveedoras.

Partiendo de estos postulados fundamentales, la forma de afrontar la vinculación de las personas a los mercados ilegales de drogas, debe basarse en la combinación de estrategias que coordinen las políticas de inclusión social y productiva, las estrategias de salud pública, la provisión de servicios de justicia y seguridad ciudadana, el abastecimiento de bienes y servicios para el progreso económico y una política criminal más inteligente y eficaz. En zonas rurales, todas estas estrategias deben implementarse bajo un marco de desarrollo territorial participativo, que permita brindar opciones productivas en la legalidad y dismantelar las estructuras criminales mediante la afectación de las condiciones locales, regionales, institucionales y organizacionales que hacen que estos grupos se reproduzcan.

En ese orden de ideas, esta segunda parte de la guía tiene como objetivo poner a disposición de las gestoras y gestores una serie de recomendaciones de política pública que puedan contribuir a (i) entender el fenómeno de drogas en su dimensión humana, a (ii) que se supere la lectura tradicional punitiva y se brinden respuestas alternativas y a (iii) atender y buscar estrategias para minimizar la desproporción que ya existe y que actualmente afecta a grupos poblacionales concretos como las mujeres que son al mismo tiempo cuidadoras y proveedoras de sus familias.

## Para entender el fenómeno de drogas en su dimensión humana

El prejuicio contra ciertas poblaciones, la interpretación del consumo de drogas como decadencia moral y la prevalencia del uso de la fuerza para imponer modelos de virtud, son los pilares que desde hace más de cuarenta años fundamentan la respuesta estatal a los fenómenos asociados con el narcotráfico. La actual política de drogas se deriva de un diagnóstico equivocado que excusa al Estado de atender los problemas estructurales de la sociedad colombiana relacionados con la producción, tráfico o consumo de sustancias. La guerra contra las drogas es una aproximación que privilegia el derecho penal y el ejercicio de la fuerza, generando mercados excesivamente lucrativos, violencia, corrupción, incremento del hacinamiento carcelario, estigmatización de usuarios, entre otros daños injustos, que la sociedad colombiana podría evitar con otras aproximaciones basadas en el desarrollo agrario sostenible, los derechos humanos y la salud. En síntesis, para que el Estado pueda realizar transformaciones a sus respuestas frente a las drogas es necesario que cambie su visión sobre las drogas para que pueda redirigir sus esfuerzos hacia la resolución de problemas como la exclusión social o la pobreza, y deje de atacar infructuosamente los síntomas con el encarcelamiento privilegiado de los eslabones débiles de la cadena del narcotráfico.

**La actual política de drogas se deriva de un diagnóstico equivocado que excusa al Estado de atender los problemas estructurales de la sociedad colombiana relacionados con la producción, tráfico o consumo de sustancias**

## Aumentar participación de las mujeres en la formulación de las políticas de drogas

- Promover la paridad de género en los foros u otros debates y reuniones sobre políticas de drogas, que se hagan dentro y fuera de establecimientos de reclusión, financiados por gobiernos locales o nacionales e instancias internacionales.
- En el marco del cumplimiento de la Sentencia T-815 de 2013, donde se dispone la conformación de los Comités de Derechos Humanos en las cárceles de mujeres, el Inpec debe fortalecer las ya existentes y además fomentar la conformación de las mismas con el fin de que mujeres encarceladas puedan ser interlocutoras en la formulación y evaluación de las políticas de drogas que se den en distintos espacios como audiencias públicas.
- El Consejo Nacional de Estupefacientes, el Consejo Superior de Política Criminal, la Comisión asesora para la política de drogas en Colombia y las demás instancias de discusión y decisión de la formulación de la política de drogas, deben garantizar en sus informes la participación de: las mujeres encarceladas, las organizaciones de familiares de las personas en prisión, las mujeres que ya salieron de la cárcel y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan el enfoque de género.
- La Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y las organizaciones de la sociedad civil que realicen monitoreo sobre la situación en los centros penitenciarios, deben tener en cuenta las voces de las mujeres encarceladas de los Comités de Derechos Humanos que funcionan en el interior de los centros de reclusión, y establecer con ellas mecanismos adecuados para conocer de primera mano las violaciones a sus derechos. Así mismo, el Inpec deberá poner a disposición del público en general informes periódicos que recojan las inquietudes que se manifiesten en los Comités de Derechos Humanos. Además, debe rendir informes sobre el acceso a estos mecanismos y las acciones institucionales emprendidas para atender las denuncias.
- El Consejo Superior de Política Criminal debe fortalecer la participación en el diseño de políticas de drogas, de entidades que realizan seguimiento a la visión sistemática de género como la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, las Secretarías de la Mujer y las organizaciones de la sociedad civil.

## Políticas de sensibilización y capacitación

### Capacitación ciudadana

- El Ministerio de Salud debe implementar un programa orientado a que las personas privadas de la libertad conozcan y ejerzan sus derechos dentro del sistema de salud.
- En cuanto a los programas de educación y de inclusión social para mujeres encarceladas, el Inpec debe incluir políticas públicas que se ajusten a sus destrezas y habilidades, al tiempo de reclusión y a los requerimientos del mercado laboral. Debe garantizarse, además, que esas políticas no reproduzcan estereotipos de género, sino que al contrario incentiven el estudio, la capacitación técnica o el trabajo dentro y fuera del centro penitenciario. Todo esto con la posibilidad de reducir el período de encarcelamiento y lograr una reinserción laboral efectiva (WOLA, 2015: 33).
- La Policía Nacional junto con el Ministerio de Justicia deben realizar campañas preventivas con un enfoque más informativo que punitivo. Es decir que no resulta suficiente advertir únicamente mostrando las consecuencias penales de traficar drogas, debido a que, como medida aislada, no sólo no desincentiva las necesidades que orillan a las mujeres a la supervivencia por medio de ese mercado, sino que las estigmatiza cuando son detenidas. Por lo tanto, debe pasarse de una política de información centrada en la advertencia o “amenaza” sobre las consecuencias punitivas de la comisión de delitos de drogas, a informar las formas en que las mujeres en estados más vulnerables puedan prevenir, alertar y tomar las medidas necesarias para evitar ser manipuladas u obligadas, así como de las alternativas económicas para su subsistencia.

### Capacitación institucional

- Establecer, por parte de la Policía Nacional, límites de procedimiento para el cumplimiento de las Tablas de Acciones Mínimas Requeridas (Tamir), en el sentido de dirigir la labor de los agentes policiales a la incautación de grandes cantidades de droga utilizada por organizaciones criminales, y no a la incautación de dosis legales para uso personal (Uprimny, Guzmán, Parra, & Bernal, 2016: 141).
- La Policía Nacional debe capacitar a los agentes de policía sobre los conceptos de la dosis de consumo personal y la dosis de aprovisionamiento, de conformidad con los desarrollos jurisprudenciales de las Altas Cortes. De esta manera, se evitarán conducir a la Fiscalía a personas que portan droga con fines de uso personal y no de tráfico o venta (Ibíd.: 141).

- La Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y la Fiscalía General de la Nación deben capacitar a los funcionarios judiciales en los conceptos de dosis de aprovisionamiento y en los desarrollos de la Corte Suprema de Justicia según los cuales la cantidad de estupefacientes que se lleve consigo no es el único elemento definitorio de la atipicidad, sino sólo uno más de los que habrán de valorar los juzgadores a fin de determinar la licitud de la finalidad del porte.
- El Ministerio de Justicia, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional, en el marco de sus funciones, deben diseñar un protocolo para la atención de casos que a usuarios y usuarias de drogas y establecer mecanismos efectivos de sanción ante abusos y actos de corrupción que contra ellos se cometan.
- El Ministerio de Justicia, junto con la Fiscalía General de la Nación deben diseñar y difundir entre los funcionarios de la Fiscalía un manual probatorio para casos de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. Dicho manual debe concentrarse en identificar los diferentes medios probatorios posibles de los que pueden hacer uso los fiscales para probar la finalidad de tráfico o venta de drogas controladas, para que no se guíen únicamente por la cantidad de droga incautada (Ibíd.: 141).
- El Ministerio de Justicia en coordinación con la Policía Nacional deben impulsar campañas sobre la necesidad de reconocer que las personas que incurrir en delitos menores relacionados con drogas requieren apoyo para su integración social y laboral, antes que ser castigadas, dando a conocer –si ellas lo permiten– sus historias de vida, su situación en la prisión y las afectaciones a sus familias.
- La Fiscalía General de la Nación, la Escuela Judicial Rodrigo Lara y la institución que administre la rama judicial, deben iniciar una labor de pedagogía entre jueces y fiscales sobre el carácter excepcional de la detención preventiva y los nuevos requisitos que contempla la Ley 1760 de 2015 para ordenarla. También deben establecer mecanismos de sanción efectivos y expeditos a quienes no cumplan estos requisitos.
- El Inpec debería diseñar e implementar programas de capacitación para funcionarios(as) y personal médico de la cárcel con el fin de garantizar la disminución de la discriminación, violencia y estigmatización de las mujeres encarceladas por delitos de drogas. En particular, recomendamos hacer un especial énfasis en eliminar los estigmas que recaen sobre aquellas que están embarazadas pues generan graves traumas emocionales y dificultan su acceso a los servicios de salud requeridos en su estado.
- La Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación deben realizar manuales de investigación para delitos relacionados con tráfico de drogas que les permita identificar el modus operandi de las organizaciones de drogas y no sólo de los eslabones bajos.

Recopilación de información

En Colombia, en los últimos años, ha habido un esfuerzo considerable por fundamentar la política de drogas en la evidencia disponible y levantar nueva información al respecto. Mediante la Resolución 0006 de 08 de abril de 2005, el Consejo Nacional de Estupefacientes creó el Observatorio de Drogas de Colombia ODC como la “fuente de información oficial en materia de drogas”. El ODC surgió como respuesta a la necesidad de integrar la información procedente de todos los sectores responsables de llevar a cabo acciones relacionadas con el fenómeno de las drogas para facilitar la formulación y ajuste de políticas, planes y estrategias de intervención. Actualmente, constituye un centro de conocimiento que permite una mejor comprensión de las diferentes manifestaciones del tema y a su vez contribuye a la formulación de políticas, planes y programas tendientes

a abordar de manera integral la problemática. Aunque ha habido progresos en la incorporación del enfoque de género, sobre todo con la presentación de datos desagregados, todavía queda mucho camino por recorrer para contar con un sistema integrado, abierto al público y de fácil consulta, que garantice la transparencia y la rendición de cuentas frente a la política de drogas y sus impactos de género.

Así mismo, es indispensable replantear el enfoque y los indicadores para evaluar la política de drogas. Es decir, en vez de evaluarla por capturas, personas encarceladas, número de hectáreas cultivadas, incautaciones y otros indicadores clásicos de reducción de la oferta y la demanda, los cuales pueden generar

incentivos perversos, la política tendría que empezar a evaluarse por indicadores que midan el impacto sobre la vida de la gente y su coherencia con otros objetivos de desarrollo (LSE Ideas, 2016). Entre estos indicadores deberían contemplarse el acceso a servicios de tratamiento, rehabilitación y reducción de daños, la reducción de las muertes por sobredosis, la disminución del número de familias cuyos ingresos dependen de la economía de la droga o la disminución de la reincidencia (Pérez-Correa C., 2014).

Con el ánimo de continuar fortaleciendo la incorporación del enfoque de género en el levantamiento, la recopilación y el acceso a datos sobre la realidad carcelaria en el país recomendamos que:

- El Inpec junto el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Salud, deberán realizar un censo para determinar la magnitud de distintos tipos de consumo de sustancias

ilícitas en los centros penitenciarios femeninos y planear una estrategia de atención en salud de acuerdo a las necesidades existentes. Debe eliminarse cualquier clase de discriminación en el acceso a estos servicios para las internas. Los servicios de salud que se presten deben ser adecuados y sensibles al género.

- La Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, el órgano de gobierno judicial, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, deben garantizar la consulta gratuita y de fácil acceso por parte de cualquier ciudadano/a a todos los sistemas de información con los que cuentan sobre las distintas fases de la criminalización y la situación de las personas en cada una de ellas (capturas, entradas y salidas al sistema judicial y penitenciario, estado de los procesos y situación dentro del sistema penitenciario), con todas las desagregaciones pertinentes, excluyendo solo aquella información que tenga reserva legal.

- El Observatorio de Drogas del Ministerio de Justicia debe producir boletines periódicos en el marco que tengan indicadores claves sobre las personas detenidas, indiciadas, imputadas, absueltas, condenadas y sancionadas (a través de los distintos mecanismos de privación de la libertad) por delitos de drogas, desagregados por sexo e identidad de género, situación jurídica, pertenencia étnica, edad, delito, nivel educativo, situación familiar (estado civil, personas a cargo), entre otras.

- En el marco del cumplimiento a la Sentencia T-388 de 2013, el Consejo de Política Criminal debe implementar y poner a disposición del público un sistema completo de indicadores de goce efectivo de derechos de las personas privadas de la libertad con todos los criterios de desagregación mencionados, que permita identificar la situación de cada centro de reclusión en materia de hacinamiento, el acceso a servicios básicos, y las violaciones a derechos humanos reportadas junto con el estado de trámite para atenderlas.

- El Ministerio de Trabajo, en coordinación con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio de Justicia y el Inpec, debe recopilar y poner a disposición del público ampliado información actualizada a nivel nacional sobre los planes de intervención, capacitación, trabajo y reinserción para mujeres privadas de la libertad, con un adecuado seguimiento de resultados. Esto permitirá una mejor adecuación de los mismos y de los recursos necesarios para implementarlos (Wola, IDPC, Dejusticia & CIM, 2016: 39-40).

- El Ministerio de Justicia debe producir estadísticas de consulta pública, desagregadas por sexo e identidad de género, sobre el número de personas que anualmente solicitan la aplicación de alternativas al encarcelamiento, el número de personas beneficiadas y de solicitudes negadas, especificando las razones para la negación (Wola, IDPC, Dejusticia & CIM, 2016: 40).

— La Policía Nacional, el órgano de gobierno judicial y la Fiscalía General de la Nación deben producir y publicar información más precisa sobre capturas, decisiones judiciales y fichas de ingreso y egreso de cárceles para incluir información que hoy no está disponible en relación con los delitos de drogas, como es el caso de: lugar de captura, cantidades y sustancias incautadas, circunstancias de la captura (violencia, oposición de resistencia, posesión de armas), situación familiar de los capturados, verbos rectores, situación de salud, visitas, acceso a bienes y servicios dentro de la cárcel, consumo de sustancias y funcionamiento de los mercados de drogas en centros penitenciarios, servicios de salud, reincidencia, situación de las madres e hijos en prisión, entre otros aspectos.

## Sustituir la respuesta penal y la cárcel

La distorsión que la guerra contra las drogas ha generado sobre la legislación penal ha tenido como consecuencia, no sólo la desproporcionalidad en los montos de las penas, sino también la exclusión de alternativas a la cárcel en las distintas etapas de un proceso penal que se sigue contra las personas procesadas o sancionadas por delitos de drogas, incluso aunque se trate de delitos menores no violentos.

La Organización de Estados Americanos (OEA, 2013), la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas Cicad (2013), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2011: 177), el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas (2015) y la Comisión Asesora de Política de Drogas (2015: 21), por solo citar algunos, han hecho un llamado urgente para que se implementen mecanismos alternativos a la prisión, para estos u otros delitos. La puesta en marcha de alternativas al encarcelamiento es perfectamente compatible con las convenciones internacionales de drogas y permitiría corregir las violaciones a los derechos humanos que genera el hacinamiento carcelario. Además, estudios internacionales han mostrado que las alternativas son respuestas mucho más efectivas y menos costosas que la cárcel (McVay, Schiraldi & Ziedener, 2004) (Carter y Ojukw, 2006; Sullivan, 2014). Los estudios han arrojado mejores resultados en términos de costo-efectividad cuando se han aplicado alternativas al encarcelamiento dirigidas a las mujeres (Beth Keough, 2013).

Las alternativas al encarcelamiento pueden clasificarse por el momento procesal en que operan entre: a) pre procesales, que son las medidas tomadas antes de la apertura de un proceso penal y enfocadas a desviar los casos a otras instancias antes de la entrada

al sistema penal (como las comisiones de disuasión en Portugal, o los mecanismos de desvío policial en distintas partes del mundo); b) procesales, que son medidas aplicadas durante el proceso y enfocadas, ya sea a evitar el encarcelamiento sujeto a ciertas condiciones o a lograr otros objetivos como el tratamiento de la drogodependencia (como es el caso de los tribunales de tratamiento de drogas); y c) post procesales, que son medidas enfocadas a reducir la población carcelaria, mediante la liberación anticipada de sentenciados o individuos en detención preventiva, acompañado de estrategias de integración social (como los indultos o los subrogados penales) (Cicad, 2013). También pueden ser clasificadas de acuerdo a la población a la que benefician: mujeres, jóvenes, personas en situación de vulnerabilidad, cultivadores, correos humanos, personas con problemas de abuso de sustancias, entre otros; o desde sus niveles de implementación (nacional o local). Finalmente, pueden ser clasificadas por el enfoque estratégico al que apuntan entre:

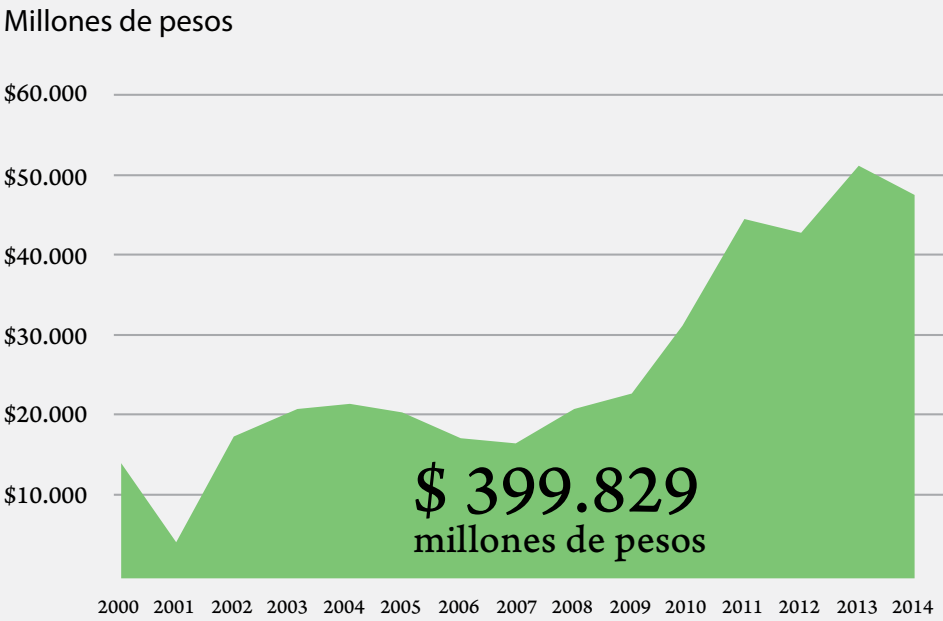
- La descriminalización o eliminación de una conducta o actividad de la esfera del derecho penal, pese a que puede continuar –o no– siendo prohibida y sancionada por otros medios; y la despenalización, eliminación, o modificación de la pena privativa de la libertad, pese a que la conducta siga siendo un delito.
- La no persecución del delito, que consiste en la salida del caso del sistema penal antes de la imposición de la pena, o en los programas de desvío a otra clase de instancias antes de que el caso entre al sistema judicial.
- El desencarcelamiento, que opera cuando ya ha sido impuesta una sanción y se orienta a la eliminación, la reducción o la sustitución de la pena en prisión y puede tomar la forma de perdones específicos, indultos, derivación a tratamiento o reducción de penas (Wola, IDPC, Dejusticia & CIM, 2016: 24).

Responder al fenómeno de las drogas con un modelo diferente a la prohibición, como es el caso de la regulación de los mercados aplicada en países como Uruguay o en algunas partes de Estados Unidos para el caso de la marihuana, implicaría una descriminalización bajo ciertos parámetros de todas las actividades de la cadena –desde la producción hasta la venta–. Este enfoque, combinado con una persecución focalizada al crimen organizado, permitiría reducir el tamaño de los mercados ilícitos y golpear seriamente a las organizaciones del narcotráfico, reduciendo los daños que ha causado la política prohibicionista sobre los eslabones más débiles. Una buena regulación, combinada con una ambiciosa política de salud pública, podría minimizar los riesgos de que aumente el consumo problemático de drogas.

¿Qué pasaría si se implementaran alternativas para las mujeres encarceladas por delitos menores de drogas?

Los costos de mantener a las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas son enormes. Además de los impactos sobre sus vidas y la de sus familias, el encarcelamiento masivo es una política muy costosa en términos económicos. Con base en datos proporcionados por el Inpec sobre el costo anual de mantener una persona encarcelada, se pudo determinar que entre 2000 y 2014, el Estado destinó 400.000 millones de pesos constantes de 2014 para mantener a estas mujeres en prisión. Esto equivale al presupuesto del Ministerio de Cultura para ese año. Los recursos para mantener a estas mujeres encarceladas van ascendiendo con el tiempo, como lo muestra el siguiente gráfico.

Gasto del Estado colombiano en mantener en prisión a mujeres que cometieron delitos de drogas. Millones de pesos constantes de 2014.



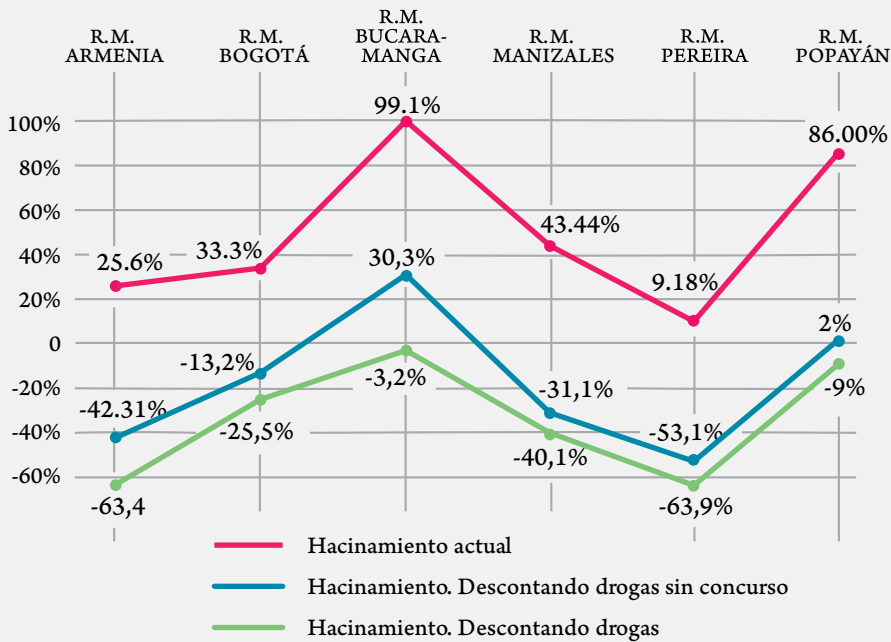
Fuente: Elaboración propia con base en INPEC (2015)<sup>8</sup>

8 A través de respuesta a un derecho de petición enviado por Dejusticia el Inpec informó sobre el costo promedio anual del sostenimiento de una persona privada de la libertad entre el período 2000-2014 a precios corrientes. Para el año 2014 este costo ascendió a 12,4 millones de pesos. Con base en esta información se calculó el costo total de mantener a las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas durante este período de tiempo a precios constantes de 2014.

Pero el encarcelamiento significa que estas mujeres interrumpen su actividad productiva, lo cual representa pérdidas para la economía del país. Con base en el salario promedio en el mercado laboral para mujeres con educación básica se calculó cuántos ingresos dejaron de generar debido a su encarcelamiento.

El crecimiento de la población femenina por delitos de drogas no se ha reflejado en una inversión proporcional en cupos en el sistema carcelario. Por tal razón, el hacinamiento en centros de reclusión femenina ha venido agravándose y para 2014 era del orden del 48%. Si sólo se aplicaran alternativas a la prisión para las mujeres que cometieron delitos de drogas, sin incurrir en otra clase de delitos, ni habérseles demostrado la comisión de un acto violento o su pertenencia a una organización criminal, el hacinamiento carcelario en estos centros de reclusión desaparecería, y se liberaría un 18% de la capacidad actual. El siguiente gráfico muestra cómo cambiaría el hacinamiento en cada centro de reclusión femenina de aplicar alternativas para estas mujeres.

¿Qué pasaría con el hacinamiento en centros de reclusión femenina si se implementaran alternativas al encarcelamiento?



Tan solo con implementar alternativas para aquellas que cometieron delitos de drogas sin concurso con otros delitos, el hacinamiento en cárceles femeninas desaparecería (hoy es del 49%) e incluso se liberaría el 18 % de la capacidad actual. (Según datos del INPEC).

En todo caso, si no se optara aún por esta vía alternativa a la sustitución del encarcelamiento para delitos menores no violentos relacionados con tráfico de drogas, Colombia debería realizar las siguientes reformas referidas a la política criminal que procurarían por alternativas al encarcelamiento, mejores sistemas de defensa pública para las personas procesadas y la articulación entre instituciones para el desarrollo de políticas más humanas.

### *Una política criminal más inteligente y humana*

- El Congreso de la República y el Gobierno Nacional, debidamente asesorados por los órganos especializados en política criminal, deben realizar las reformas normativas y poner en marcha los programas necesarios para permitir que las personas que cometan delitos menores de drogas no violentos, no sean enviadas a prisión sino a una red pública de apoyo para prevenir integralmente la reincidencia, atendiendo a los factores socio-económicos que las llevaron a la comisión de estas conductas. En el caso de las mujeres, estos factores deben incluir las vulnerabilidades específicas que enfrentan en razón del género, tales como las mayores cargas que deben asumir en la economía del cuidado, la violencia intrafamiliar, la discriminación en el mercado laboral, la presión o coacción que pueden ejercer en contra ellas organizaciones criminales o parejas, amigos y familiares que pertenezcan a estas, entre otros. En la medida de lo posible, optar por programas de desvío antes de que los casos entren al sistema penal, lo cual puede permitir que los recursos policiales, investigativos y judiciales disponibles sean utilizados en la persecución de casos que sí pueden representar una amenaza para la seguridad ciudadana (Uprimny et. al. , 2015).
- El Consejo Superior de Política Criminal y la Comisión Asesora de Política de Drogas deberán recomendar al Congreso de la República un proyecto de ley tendiente a buscar que las penas previstas y efectivamente impuestas sean proporcionales a la gravedad de las conductas realizadas y a los daños efectivamente ocasionados mediante una revisión sistemática del Código Penal. Para racionalizar el uso del derecho penal en Colombia frente a los delitos relacionados con drogas esta reforma deberá distinguir más claramente entre conductas de diversa naturaleza y gravedad, eliminar la detención preventiva para personas que participen dentro de los eslabones más débiles en delitos de drogas no violentos –especialmente para aquellas que tengan a su cargo personas dependientes–, reducir las penas para delitos menores, eliminar penas mínimas, flexibilizar la exclusión de beneficios penales para las flagrancias y permitir que la definición del monto de la pena tome en cuenta tanto los niveles de participación en las estructuras criminales, como criterios de responsabilidad y vulnerabilidad.

- El Congreso de la República debe promover la eliminación de todas las restricciones normativas existentes y abstenerse de aprobar otras nuevas para que a las personas que cometen delitos menores de drogas, no violentos, les puedan ser aplicadas cualquiera de las once medidas de aseguramiento previstas en el Código Procesal Penal, distintas a la detención en establecimiento de reclusión.
- El Ministerio de Justicia, el Consejo Superior de Política Criminal y la Comisión Asesora de Política de Drogas deben promover la aplicación de medidas alternativas a la detención preventiva por delitos menores de drogas, especialmente si se trata de personas que sirven de proveedoras y cuidadoras de niños, niñas y personas en condición de discapacidad.
- La Fiscalía General de la Nación debe mejorar los sistemas de gestión de investigación y evaluación del desempeño de sus seccionales en el marco de su política de priorización. Esto con el fin de focalizar su accionar en la investigación de organizaciones dedicadas al narcotráfico que generan mayor violencia y afectan la seguridad ciudadana (Perdomo, 2015). Así mismo, debe establecer mecanismos de coordinación efectivos y políticas internas en sus entidades involucradas en la política criminal para priorizar la persecución de esta clase de organizaciones.
- El Consejo Superior de Política Criminal y la Comisión Asesora de Política de Drogas, junto con el gobierno Nacional deben promover la reforma a las causales de aplicación del principio de oportunidad para para que los delitos menores de drogas puedan ser objeto de la renuncia de la persecución penal si se trata de eslabones débiles bajo condiciones específicas de vulnerabilidad en cada caso<sup>9</sup>.

9 El párrafo 1° del artículo 324 de la Ley 906 de 2004 señala que se aplicará el principio de oportunidad en los casos de tráfico de estupefacientes y otras infracciones previstas en el capítulo segundo del título XIII del Código Penal, terrorismo, financiación de terrorismo, y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, cuando se den las causales cuarta o quinta del presente artículo, siempre que no se trate de jefes, cabecillas, determinadores, organizadores promotores o directores de organizaciones delictivas. La causal cuarta señala que cuando el imputado o acusado, hasta antes de iniciarse la audiencia de juzgamiento, colabore eficazmente para evitar que el delito continúe ejecutándose, o que se realicen otros, o cuando suministre información eficaz para la desarticulación de bandas de delincuencia organizada. La causal quinta expresa que cuando el imputado o acusado, hasta antes de iniciarse la audiencia de juzgamiento, se comprometa a servir como testigo de cargo contra los demás procesados, bajo inmunidad total o parcial. En este evento los efectos de la aplicación del principio de oportunidad quedarán en suspenso respecto del procesado testigo hasta cuando cumpla con el compromiso de declarar. Si concluida la audiencia de juzgamiento no lo hubiere hecho, se revocará el beneficio. Tal como lo hemos explicado a lo largo de esta guía, las personas que participan marginalmente en las organizaciones criminales ocupan posiciones que no les permite suministrar información eficaz para la desarticulación de la banda –en la mayoría de ocasiones estas personas cumplen con llevar un paquete de ▶

- El Inpec y el Ministerio de Justicia junto con el órgano de gobierno judicial deberían crear el certificado de disponibilidad carcelaria, según el cual no podría un juez ordenar la reclusión de una persona, y menos por delitos menores no violentos, salvo que se certifique que hay un cupo carcelario digno (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012: 68).
- Para las personas que cometen delitos menores –como hurto o lesiones personales producto del abuso o la dependencia de sustancias- deberían ofrecerse servicios públicos y voluntarios de desintoxicación, tratamiento y rehabilitación de los más altos estándares en sustitución de la pena privativa de la libertad. Existen tres posibilidades para hacerlo: 1. Con la aplicación de la medida de seguridad de internación (contemplada en el artículo 70, 71 y 72 del Código Penal); 2. Con la aplicación de un tratamiento bajo supervisión judicial y 3. Con la derivación a tratamiento sin necesidad de supervisión judicial mediante una reforma que así lo permita. Entre estas posibilidades esta última resultaría la más adecuada, en la medida en que la oferta de tratamiento se incorpore al Sistema General de Salud –a través del Plan Obligatorio de Salud (POS)- para asegurar su sostenibilidad financiera y evitar tener que destinar recursos del sistema judicial para su supervisión.
- Derogar la exclusión de los subrogados penales para el caso de los delitos de drogas establecida en el artículo 68A del Código Penal que introdujo la Ley 1709 de 2014.
- Los jueces de la República y el Gobierno Nacional deben brindar oportunidades de integración social y laboral para las mujeres en el marco de la aplicación de subrogados penales.
- En los casos de delitos no violentos relacionados con drogas, los jueces deben brindar la posibilidad de prisión domiciliaria con permiso de trabajo, especialmente, para personas que son al mismo tiempo cuidadoras y proveedoras.
- El Congreso de la República, los jueces de la República, el Ministerio de Justicia y el Inpec deben realizar las medidas legales y administrativas necesarias para que, si una persona por delitos de drogas no violentos acepta cargos, tan pronto como ingrese a la cárcel pueda empezar a descontar la pena a través del trabajo.
- El Gobierno Nacional junto con la Fiscalía General de la Nación, debe destinar los fondos de bienes decomisados a integrantes del crimen

► un lado al otro sin mayor información-, ni a servir de testigos contra otros procesados –en la mayoría de ocasiones no conocen las estructuras de las bandas en las que trabajan-. Por esa razón, la mayoría de veces no es posible aplicar el principio de oportunidad para los eslabones débiles como las mujeres de los perfiles que aquí describimos.

organizado ligados a drogas, para financiar programas orientados a prevenir el involucramiento de personas a las redes de tráfico (WOLA, 2015: 32). Así mismo, dichos fondos deben utilizarse para proyectos productivos que garanticen la independencia económica de las mujeres encarceladas al momento de ser puestas en libertad.

- El Ministerio de Justicia debe promover un proyecto de ley que elimine el verbo rector “llevar consigo” del artículo 376 del Código Penal, con el objetivo de descriminalizar el porte simple de drogas, ya que esta disposición genera una ambigüedad que permite que los usuarios y usuarias de drogas continúen siendo objeto de persecución penal, incluso aunque no se pruebe que poseen drogas para fines distintos al consumo personal.
- La Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación deben abandonar como criterios de evaluación los resultados de fiscales y policía, de manera que se dé un peso mínimo o nulo al procesamiento judicial de casos fáciles en los que se pueda estar sancionando a usuarios y usuarias, por ejemplo, las flagrancias por posesión de pequeñas cantidades.

#### ***Políticas tendientes a mejorar la defensa pública de las personas encarceladas por delitos de drogas***

- La Defensoría del Pueblo, en el uso de sus facultades legales debe fortalecer los sistemas de defensa pública, con base en evaluaciones sobre las características de la demanda de defensa penal, asignando los recursos suficientes para su adecuado funcionamiento, distribuyendo apropiadamente las cargas de trabajo, estableciendo sistemas pertinentes de evaluación, incentivos y sanción a los defensores que incumplan sus obligaciones, realizando los ajustes para la atención a poblaciones vulnerables y para una adecuada atención de las necesidades de las personas procesadas. Todo ello con el objetivo de garantizar la igualdad en el proceso de la defensa frente a las capacidades de la Fiscalía en todo el territorio nacional (Bernal, 2015).
- La Fiscalía General de la Nación y los jueces debe establecer mecanismos para verificar el cumplimiento del derecho de asistencia de la defensa técnica y demás derechos de la población capturada, imputada y acusada.
- Las facultades de derecho y el sistema de defensa pública del país, que son las instituciones encargadas de brindar a los defensores los elementos de juicio necesarios para la definición de estrategias de defensa, deben realizar jornadas

especiales de capacitación en las universidades en pro de la defensa de mujeres procesadas por delitos de drogas, analizando los patrones en sus formas de vinculación, perfiles socioeconómicos, hechos de la captura, entre otros factores.

- El Sistema Nacional de Defensoría Pública, debe implementar estrategias para empoderar a las personas procesadas en relación con sus casos a través de la difusión en lenguaje sencillo de materiales en los que se expliquen las etapas del proceso penal, los componentes y estándares exigibles de su derecho a la defensa, las normas relevantes, entre otros.

### ***Políticas tendientes a promover una mayor coherencia y articulación desde las instituciones del Estado***

- Solicitar a las entidades especializadas en temas de género, tales como la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, o las secretarías y oficinas de la mujer municipales y departamentales, participar en la reformulación, implementación y monitoreo de las políticas de drogas con enfoque de género.
- El Ministerio de Salud, la Superintendencia y las Secretarías de Salud Departamentales, deben ejercer una vigilancia estricta sobre las Empresas Promotoras de Salud (EPS) a las que se afiliarán las mujeres encarceladas con la liquidación de Caprecom, para asegurar que estas EPS ofrezcan un paquete integral de servicios en salud para personas con consumos problemáticos y/o dependencia de sustancias ilícitas en las cárceles.
- El Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Comercio y la Consejería para la Equidad de la Mujer, deben vincular la política criminal a las políticas de integración social y productiva, con enfoque de género, para que las personas que cumplen labores de bajo nivel, que suelen ser utilizadas por el crimen organizado, tengan la posibilidad de acceder a oportunidades de formación y empleo en la legalidad y puedan desvincularse de estas redes, bajo la condición de no reincidir y colaborar efectivamente con las autoridades.
- En el marco del cumplimiento de la Sentencia T-388 de 2013, el Congreso de la República debe abstenerse de aprobar reformas a la legislación penal que obstaculicen el cumplimiento del equilibrio decreciente que la Corte Constitucional ordenó mantener en el sistema penitenciario (esto es, mientras se supera el hacinamiento carcelario, ningún establecimiento puede recibir semanalmente más personas de las que salen).

- El Ministerio de la Justicia y el órgano de gobierno judicial deben establecer un plan concertado para el cumplimiento de los tiempos máximos de la detención preventiva (un año o máximo dos en casos excepcionales) y los lapsos entre actuaciones procesales contemplados en la Ley 1760 de 2015.
- El Ministerio de Trabajo, las Secretarías de Integración Social y el Ministerio de Justicia, deben remover los obstáculos normativos y prácticos para que las entidades territoriales puedan implementar respuestas a personas involucradas o en riesgo de involucrarse en delitos relacionados con drogas, tales como subsidios a su sostenimiento condicionados a la realización de estudios o a vincularse a un empleo en la legalidad, acceso a crédito para emprendimientos, programas de justicia restaurativa, servicios comunitarios, programas culturales, entre otros. Canalizar recursos del presupuesto nacional y de la cooperación internacional para cofinanciar la implementación de estos programas alternativos, sujetos a evaluaciones sobre sus resultados para replicar las experiencias que funcionan en otros lugares. En lugares de alta incidencia de estos delitos autorizar la destinación de recursos de las regalías para implementar esta clase de programas.
- El Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deben impulsar proyectos de desarrollo e independencia económica para la reinserción de mujeres a través de actividades productivas en el campo, sobre todo en aquellas zonas donde predomina la plantación de cultivos con fines ilícitos.
- El Ministerio de Trabajo deberá reducir las barreras a la reintegración social, erradicando restricciones a la contratación laboral de personas con antecedentes penales por parte de empleadores privados y del Estado. Durante el proceso de entrevistar a postulantes, se debe preguntar sobre antecedentes penales sólo si una condena anterior pudiese tener un efecto directo en la habilidad para cumplir los requisitos del trabajo. Estas preguntas sólo se podrán hacer en la parte final del proceso de selección. Si una persona es rechazada por tener un antecedente penal, se debe dar una explicación clara sobre por qué el pasado judicial resta competencias para asumir el cargo al que se postula. Quien se postuló debe tener la oportunidad de un recurso de consultar una parte independiente (WOLA, 2015: 34).
- El gobierno deberá articular una política pública de superación de la pobreza, especialmente para las mujeres más vulnerables que llegan a la cárcel por delitos de drogas.

# Entender y minimizar los efectos diferenciados y desproporcionados de la cárcel sobre las mujeres

La cárcel no impacta de igual manera a hombres y a mujeres. Tal y como lo indicó el informe de la Comisión Asesora de Política Criminal, las cárceles en Colombia están pensadas para hombres y eso tiene como consecuencia que se desconozcan tanto los roles, tareas y posiciones sociales que se han asignado a las mujeres y las afectaciones de la cárcel sobre ello, como las necesidades concretas que las mujeres tienen y que no se suplen en el sistema carcelario tal y como está diseñado. En últimas, la cárcel detona desigualdades, discriminaciones e injusticias que se derivan de los impactos que produce sobre mujeres que provienen de una situación social precaria que se aumenta significativamente cuando están encarceladas. Por esta razón, más que tender a mejorar las condiciones de las cárceles en Colombia (una tarea urgente y necesaria), habría que pensar en alternativas al encarcelamiento, con el fin de acabar con el círculo vicioso de vulnerabilidad y pobreza en el que caen las mujeres que se vinculan a los delitos no violentos de drogas.

La pregunta que nos hacemos es: ¿cómo atender y minimizar esa desproporción que ya existe? Aquí sugerimos una serie de recomendaciones desde dos categorías: primero, políticas dirigidas a personas proveedoras y cuidadoras que mayoritariamente son mujeres, y segundo, políticas tendientes a mejorar la atención en salud sexual y reproductiva para mujeres. Estas recomendaciones parten de la idea de que las mujeres gestantes, lactantes y con hijos pequeños, bajo ningún motivo deberían ser enviadas a prisión. Frente a ellas podrían adoptarse otra clase de sanciones. Mientras se le da viabilidad a esta propuesta incorporamos algunas de las recomendaciones dispuestas en las Reglas de Bangkok de las Naciones Unidas en lo que se refiere al tratamiento de las reclusas y a la minimización de las discriminaciones y violencias contra las mujeres en las cárceles.

## Políticas dirigidas a mujeres cuidadoras y proveedoras

- Establecer la obligación legal de sustituir la privación de la libertad por otras medidas de aseguramiento para las mujeres con hijos/as menores y embarazadas que han cometido delitos de drogas.
- Para la transición entre la vida en la cárcel y en el exterior de ella, debe establecerse la desinstitucionalización de las mujeres con salidas restringidas o permisos para facilitar el egreso, así como permisos de salida al medio libre y tener en consideración el trabajo doméstico no remunerado. Con suma

urgencia debe posibilitarse que las mujeres puedan hablar regularmente con sus familiares y promover hogares, centros temporales o casas de medio camino para ellas y sus hijos e hijas, una vez que egresan de prisión (WOLA, 2015: 33).

- Los jueces de la República y el Inpec deben garantizar que si las mujeres son reclusas, el centro de encarcelamiento esté ubicado cerca de sus hogares y que puedan acceder a subsidios de transporte para facilitar las visitas de las familias y, con ello, mitigar los efectos de la separación familiar.
- Los fiscales y los jueces de cada caso, deben dar a madres y mujeres cuidadoras un tiempo oportuno para delegar y organizar el cuidado de sus hijos(as) o personas dependientes antes de ser encarceladas. Además, el juez debe verificar que se materialice este derecho específico de la persona proveedora y cuidadora capturada.
- El Inpec debe implementar mecanismos para que las mujeres tengan comunicación regular con sus hijos(as) o personas dependientes, con el fin de mitigar la ruptura de los lazos familiares.
- El Inpec debe proporcionar los medios adecuados para que las visitas de la familia a las mujeres encarceladas cuenten con condiciones idóneas, evitando, por ejemplo, que los hijos(as) menores de edad de las mujeres tengan que hacer largas filas y facilitando que las madres puedan contar con tiempo suficiente para compartir tiempo de calidad con sus hijos(as).
- Para las mujeres extranjeras que han sido capturadas, estén siendo procesadas o en cumplimiento de su condena, los fiscales, jueces y el Inpec deben proveer un medio de comunicación idóneo para que se pongan en contacto con sus familias en el extranjero sin costo alguno.
- Los jueces, fiscales y el Inpec, antes del ingreso de las mujeres con niños a su cargo deberán permitirles adoptar disposiciones respecto de ellos, previéndose incluso la posibilidad de suspender la reclusión por un período razonable, en función del interés superior de los niños (Bangkok).
- El Inpec, en el momento del ingreso de las mujeres a la cárcel, deberá consignar el número de sus hijos e hijas y la información personal sobre ellos. Sin que ello menoscabe los derechos de la madre, en los registros deberá constar como mínimo el nombre de cada niño o niña, su edad y, en caso de que no acompañen a su madre, el lugar en el que se encuentran y su régimen de tutela o custodia (Bangkok).
- El Inpec hará lo posible para que las reclusas sean enviadas a centros de reclusión cercanos a su hogar o a sus centros de rehabilitación social, teniendo presentes sus responsabilidades de cuidado de otras personas, así como sus preferencias y la disponibilidad de programas y servicios apropiados (Bangkok).

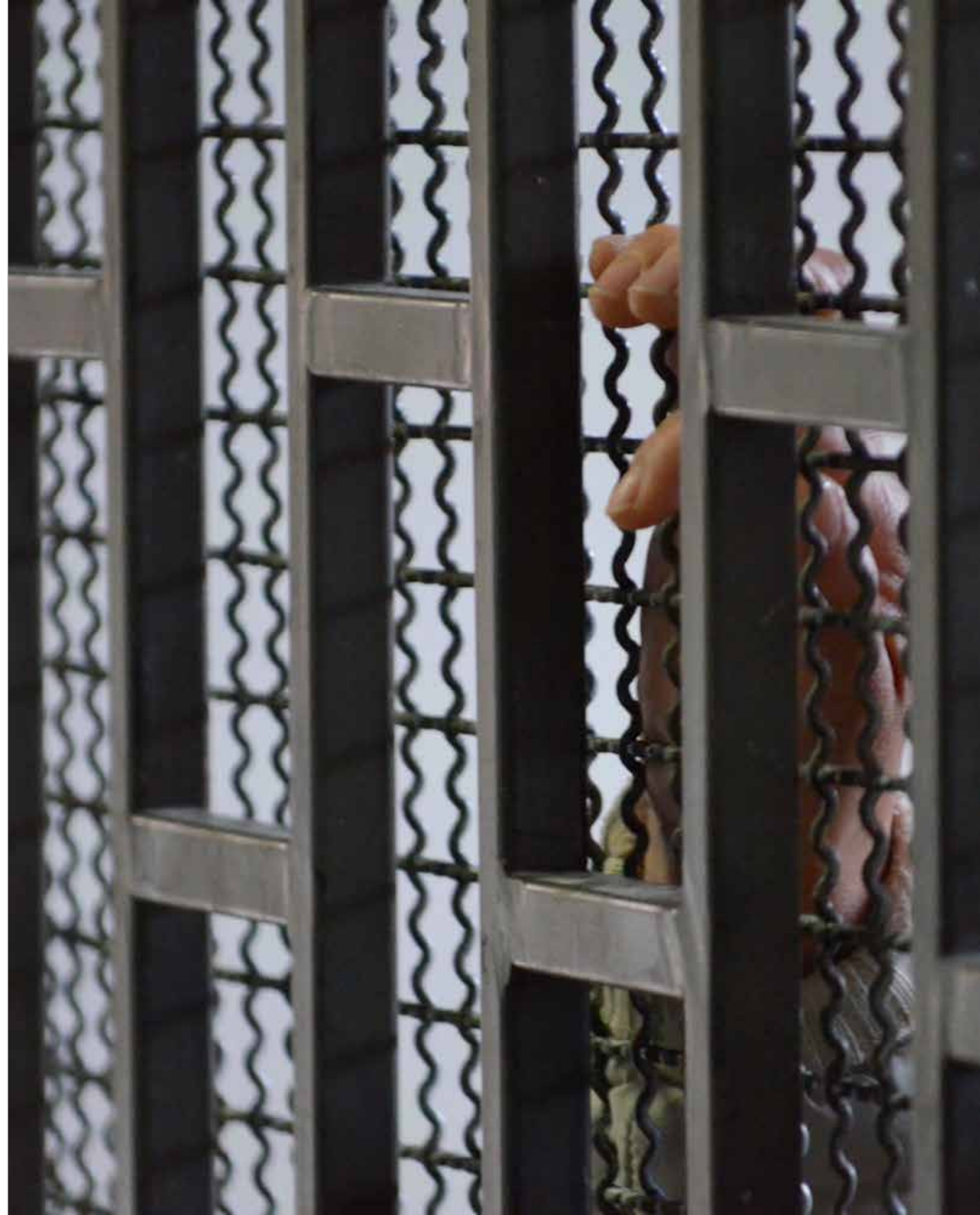
- Si la reclusa está acompañada por un niño o niña, el Inpec junto con el Ministerio de Salud, deberán someter también el niño o niña a un reconocimiento médico, realizado por un pediatra, a fin de determinar sus necesidades médicas y el tratamiento, si proceden. Se brindará atención médica adecuada, y como mínimo equivalente a la que se presta en la comunidad (Bangkok).
- Los servicios penitenciarios de salud deberán suministrar o facilitar programas de tratamiento especializado del uso indebido de drogas para las mujeres, teniendo en cuenta su posible victimización anterior, las necesidades especiales de las mujeres embarazadas o con niños y niñas, y la diversidad de sus tradiciones culturales (Bangkok).
- Al inspeccionar a los niños y niñas que se hallen en prisión con sus madres y a los niños que visiten a las reclusas, el personal penitenciario deberá proceder de manera competente, profesional y respetuosa de su dignidad (Bangkok).
- El Inpec alentará y facilitará por todos los medios razonables el contacto de las reclusas con sus familiares, incluidos sus hijos, y los tutores y representantes legales de sus hijos. Cuando sea posible, se adoptarán medidas para reducir los problemas de las mujeres que se hallen recluidas en instituciones lejanas de su hogar (Bangkok).
- El Inpec garantizará que las visitas en que se lleve a niños se realizarán en un entorno propicio, incluso por lo que atañe al comportamiento del personal, y en ellas se deberá permitir el libre contacto entre la madre y sus hijos. De ser posible, se deberán alentar las visitas que permitan una permanencia prolongada con ellos (Bangkok).
- Cuando se permita que los niños y niñas permanezcan en la cárcel con sus madres, el Inpec sensibilizará también al personal penitenciario sobre las necesidades de desarrollo de los niños y se le impartirán nociones básicas sobre la atención de la salud de los niños a fin de que pueda reaccionar correctamente en caso de necesidad y de emergencia (Bangkok).
- El Inpec garantizará que toda decisión de permitir que los niños permanezcan con sus madres en la cárcel se basará en el interés superior del niño. Los niños que se encuentren en la cárcel con sus madres nunca serán tratados como reclusos (Bangkok).
- El Inpec garantizará que todos los niños que vivan con sus madres en la cárcel dispondrán de servicios permanentes de atención de salud, y su desarrollo será supervisado por especialistas, en colaboración con los servicios de salud de la comunidad (Bangkok).

- El Inpec garantizará que las decisiones respecto del momento en que se debe separar a un hijo de su madre se adoptarán en función del caso y teniendo presente el interés superior del niño con arreglo a la legislación nacional pertinente (Bangkok).
  - En caso de que se separe a los niños de sus madres y sean puestos al cuidado de familiares o de otras personas u otros servicios para su cuidado, el Inpec brindará a las reclusas el máximo posible de posibilidades y servicios para reunirse con sus hijos, cuando ello redunde en el interés superior de estos y sin afectar el orden público (Bangkok).
  - La Fiscalía General de la Nación deberá informar a la Cancillería colombiana el procesamiento de cualquier mujer extranjera. De tal manera que ésta pueda verificar la existencia de los acuerdos bilaterales o multilaterales pertinentes que permitan su traslado a su país de origen, en particular si tienen hijos en éste, y cuando ellas lo soliciten o consientan informadamente al respecto (Bangkok).
- El Inpec, el ICBF y la Defensoría del Pueblo deberán informar a la Cancillería sobre la posibilidad de reubicar al hijo o hija de una mujer extranjera presa en Colombia en su país de origen, cuando se decida retirarlo/la de la prisión, teniendo en cuenta su interés superior y en consulta con la madre (Bangkok).

#### ***Políticas tendientes a atender la salud sexual y reproductiva de las mujeres en las cárceles***

- El Inpec garantizará la suficiencia del personal y los equipos médicos necesarios para atender a las mujeres en estado de embarazo y proporcionar los cuidados necesarios en la etapa post parto.
- El Inpec garantizará que los recintos destinados al alojamiento de las reclusas cuenten con las instalaciones y artículos necesarios para satisfacer las necesidades de higiene propias de su género, incluidas toallas sanitarias gratuitas y el suministro permanente de agua para el cuidado personal de niños y mujeres, en particular las que cocinen, las embarazadas y las que se encuentren en período de lactancia o menstruación (Bangkok).
- El Inpec garantizará que se lleven historiales de salud reproductiva de las reclusas, incluidos posibles embarazos en curso y embarazos anteriores, los partos y todos los aspectos conexos (Bangkok).

- El Inpec garantizará que las reclusas reciban educación e información sobre las medidas de atención preventiva de salud, inclusive en relación con el VIH y las enfermedades de transmisión sexual y de transmisión sanguínea, así como sobre los problemas de salud propios de la mujer (Bangkok).
- El Inpec garantizará que las reclusas tengan el mismo acceso que las mujeres de su edad no privadas de libertad a intervenciones de atención preventiva de salud pertinentes a su género, como pruebas de Papanicolau y exámenes para la detección de cáncer de mama y otros tipos de cáncer que afecten a la mujer (Bangkok).
- El Inpec garantizará que no se apliquen las sanciones de aislamiento o segregación disciplinaria a las mujeres embarazadas, ni a las mujeres con hijos o a las madres en período de lactancia (Bangkok).
- El Inpec garantizará que no se usen medios de coerción en el caso de las mujeres que estén por dar a luz ni durante el parto ni en el período inmediatamente posterior (Bangkok).
- El Inpec junto con el Ministerio de Salud garantizarán que las reclusas embarazadas o lactantes reciban asesoramiento sobre su salud y dieta en el marco de un programa que elaborará y supervisará un profesional de la salud. Se suministrará gratuitamente a las embarazadas, los bebés, los niños y las madres lactantes alimentación suficiente y puntual, en un entorno sano en que exista la posibilidad de realizar ejercicios físicos habituales (Bangkok).
- El Inpec garantizará que en los programas de tratamiento se tengan en cuenta las necesidades médicas y de alimentación de las reclusas que hayan dado a luz recientemente y cuyos bebés no se encuentren con ellas en la prisión (Bangkok).



# Bibliografía

Barret, D (2012). “Reflections on Human Rights and International Drug Control”. En: *Governing the Global Drug Wars. LSE Special Report SR014*, ed. John Collins y Nicholas Kitchen. Londres: LSE IDEAS, London School of Economics and Political Science, págs. 56-62.

CELS, Ministerio Público de la Defensa de la Nación, Procuración Penitenciaria de la Nación (2011). *Mujeres en prisión: los alcances del castigo*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

CIM, Dejusticia, IDPC, WOLA. (2016). *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma de políticas en América Latina*. Disponible en línea: [http://www.dejusticia.org/files/r2\\_actividades\\_recursos/fi\\_name\\_recurso.801.pdf](http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.801.pdf)

CND (2009). *Declaración política y plan de acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas*. Viena: Organización de las Naciones Unidas. Recuperado el 22 de Febrero de 2016, de [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Political\\_Declaration/Political\\_Declaration\\_2009/Political-Declaration2009\\_V0984966\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Political_Declaration/Political_Declaration_2009/Political-Declaration2009_V0984966_S.pdf)

CND (2011). *Resolution 54/11. Improvige the participatory role of civil society in addressing the world drug problem*. Viena. Recuperado el 22 de Febrero de 2016, de: [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug\\_Resolutions/2010-2019/2011/CND\\_Res-54-11.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug_Resolutions/2010-2019/2011/CND_Res-54-11.pdf)

Colectivo de Abogados (2009). *La salud sexual y reproductiva en las cárceles de mujeres en Colombia*. Recuperado el día 22 de abril de 2016, de: <http://www.colectivodeabogados.org/?La-salud-sexual-y-reproductiva-en>

Comisión Asesora de Política Criminal (2012). *Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho. Recuperado el 27 de Febrero de 2016, de: [https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/INFO%20POLI%20CRIMINAL\\_FINAL23NOV.pdf](https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/INFO%20POLI%20CRIMINAL_FINAL23NOV.pdf)

Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil (2015). *Primer Informe de la Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-388*. Bogotá: Corporación Humanas. Recuperado el 22 de Febrero de 2016, de: [http://www.dejusticia.org/files/r2\\_actividades\\_recursos/fi\\_name\\_recurso.781.pdf](http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.781.pdf)

Comité contra la Tortura (2015). *Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Colombia*. Ginebra. Recuperado el 22 de Febrero de 2016, de: [http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/tematicos/Observaciones\\_finales\\_sobre\\_el\\_quinto\\_informe\\_periodico\\_de\\_Colombia.pdf](http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/tematicos/Observaciones_finales_sobre_el_quinto_informe_periodico_de_Colombia.pdf)

Defensoría del Pueblo (2004). *Los derechos humanos de la mujer privada de la libertad en Colombia*. Bogotá. Recuperado el 22 de Febrero de 2015, de: <http://www.defensoria.gov.co/attachment/80/Centros%20de%20reclusi%C3%B3n%20para%20mujeres.pdf>

Defensoría del Pueblo (2009). *Situación de las personas identificadas como del colectivo LGBT privadas de la libertad en las cárceles de Colombia*.

El Tiempo (5 de Marzo de 2015). Hay 144 colombianos condenados a muerte o cadena perpetua en el mundo. *El Tiempo*. Recuperado el 22 de Febrero de 2016, de: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/colombianos-condenados-a-pena-de-muerte-o-cadena-perpetua-en-otros-paises/15341775>

García Villegas, M., Espinosa, J. R., & Jiménez Angel, F. (2013). *Instituciones y narcotráfico. La geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia*. Bogotá: Dejusticia

Inpec (2015). Respuesta a Derecho de petición al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. 10 de febrero de 2015. Radicado No. 8110-OFPLA- DINPE.

Inpec (2016). *Informe estadístico, febrero 2016. Capítulo especial: análisis Sentencia T-762 de 2015*. Ministerio de Justicia.

Inpec (2016b). Estadísticas a marzo de 2016. Recuperado el 26 de abril, de: <http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Institucion/Estad%EDsticas/Estadisticas/Estad%EDstic>.

Lagarde, Marcela (2005). Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

Lamas, Marta (1996). “La perspectiva de género”. En: *La Tarea. Revista de educación y cultura de la sección 47 del SNTE*. No. 8. Enero-marzo 1996.

Lamas, Marta (2005). “Política, reproducción y familia: algunos elementos del debate feminista”. En: *Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público. Una mirada desde el género*. Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA). Cooperación Técnica Alemana (GTZ). México.

Malinowska-Sempruch, K. & Rychkova, O. (2016). Measuring the Impacts of Repressive Drug Policies on Women. En J. (. Collins, *After the Drug Wars. Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy, February 2016* (págs. 109-118). London: The London School of Economics and Political Science.

Mejía, S. (2014). Las barreras de acceso al derecho fundamental a la salud de la mujer embarazada reclusa en Colombia en perspectiva de derechos. *Analecta política*, 4(7), 319 - 343.

Pérez-Correa, C. (2014). *Las mujeres invisibles: los verdaderos costos de la prisión*. México, D.F.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Pérez-Correa, C. (1 de Diciembre de 2015). *Mujeres invisibles: Los verdaderos costos de la prisión*. Obtenido de Nexos: <http://www.nexos.com.mx/?p=26995>

PNUD (2011). *Mujeres rurales. Gestoras de Esperanza* (Vol. 2). Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (2015). *Perspectives on the development dimensions of drug control policy*. Geneva. Recuperado el 22 de Febrero de 2016, de: [https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/UN/UNDP/UNDP\\_paper\\_for\\_CND\\_March\\_2015.pdf](https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/UN/UNDP/UNDP_paper_for_CND_March_2015.pdf)

“Drogas: la guerra que nadie ganó”. En: *Revista Semana*. 16 de abril de 2016. Disponible en línea [http://www.semana.com/nacion/articulo/guerra-antidrogas-onu-la-replantearia-a-instancias-de-colombia/469668#cxrecs\\_s](http://www.semana.com/nacion/articulo/guerra-antidrogas-onu-la-replantearia-a-instancias-de-colombia/469668#cxrecs_s).

Rubio L A, Cardona-Duque D V, Medina-Pérez O A, Garzón-Olivera L F, Garzón-Borray H & Rodríguez-Hernández, N S (2014). “Riesgo suicida en población carcelaria del Tolima, Colombia”. *Revista de la Facultad de Medicina*. Vol 62 (1) pp. 33-39. Disponible en línea: <http://www.scielo.org.co/pdf/rfmun/v62n1/v62n1a05.pdf>

Rueda, Zulma (2014). *Caracterización clínico-epidemiológica y molecular de Mycobacterium tuberculosis en personas privadas de la libertad en Medellín y Bucaramanga, 2010-2012*. Medellín: Universidad de Antioquia.

Saavedra E, Lappado P, Bango M, Mello F (2014). *Invisibles: ¿hasta cuándo? Una primera aproximación a la vida y derechos de niñas, niños y adolescentes con referentes adultos encarcelados en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Church World Service América Latina y el Caribe

Scott, Joan Wallach (2008). “El género: una categoría útil para el análisis histórico”. En *Género e historia*. pp. 48-74. México, D.F.: FCE.

Sentencia T-388 de 2013 (Corte Constitucional de Colombia).

Sentencia T-815 de 2013 (Corte Constitucional de Colombia).

Torres, M. (2011). *Estado y coca en la frontera: El caso de Putumayo*. Bogotá D.C.,: Odecofi-Cinep.

Unifem (2006). *Mujeres y prisión en Colombia: análisis desde una perspectiva de derechos humanos y género*. Bogotá.

UN Women. (2014). *A Gender Perspective On The Impact of Drug Use, the Drug Trade, and Drug Control Regimes*. Policy Brief on Gender and Drugs. UN Task Force on Transnational Organized Crime and Drug Trafficking as Threats to Security and Stability Disponible en línea: [https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/UN/Gender\\_and\\_Drugs\\_-\\_UN\\_Women\\_Policy\\_Brief.pdf](https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/UN/Gender_and_Drugs_-_UN_Women_Policy_Brief.pdf)

Uprimny, R., Guzmán, D., & Parra, J. (2013). *Penas alucinantes. La desproporción en la penalización de las drogas en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.

Uprimny, R., Chaparro, S. & Cruz, L. (2016). *Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia*. Bogotá: Colectivo de Estudios Drogas y Derecho, en prensa.



a guerra contra las drogas no ha funcionado: a pesar de que cada vez más personas son encarceladas por delitos de drogas, el consumo no se ha reducido, las redes de narcotráfico continúan enriqueciéndose y la violencia asociada a este fenómeno no ha cesado. La política de drogas en Colombia ha centrado sus esfuerzos en perseguir y encarcelar a los eslabones débiles de la cadena del narcotráfico, personas que mayoritariamente son pobres y ocupan posiciones de vulnerabilidad en la sociedad. En Colombia, hay una tendencia creciente a que las mujeres pobres cabeza de hogar y con pocos recursos para estudiar o conseguir trabajos formales se involucren en los mercados ilegales, siendo encarceladas por desempeñar tareas de baja remuneración y alto riesgo. Esta Guía, por un lado, hace un diagnóstico de la situación de las mujeres vinculadas con delitos de drogas en Colombia y de los impactos de la privación de la libertad sobre sus vidas y las de sus familias y, por otro lado, formula recomendaciones tendientes a mitigar los efectos desproporcionados del encarcelamiento y a evitar que estos continúen existiendo en el futuro.



**Dejusticia**  
derecho · justicia · sociedad

**WOLA**  
Advocacy for Human Rights in the Americas



**OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS**