



Universidad de San Andrés

Departamento de Derecho

Abogacía

¿Guerra contra las drogas o guerra contra las mujeres?

El encarcelamiento de las mujeres mulas del narcotráfico

Autora: Florencia Eugenia Sinatra

Legajo: 27.184

Mentora: Gloria Orrego Hoyos

Victoria, 15 de julio del 2020

A mis papás, por enseñarme que con responsabilidad y esfuerzo

todo se puede lograr;

A mis hermanos, Joaquín y Julieta, y a mi compañero de vida, Gonzalo,

por el apoyo incondicional;

A mi familia y mis amigos, por entenderme en todo momento;

A mi mentora, Gloria, por guiarme de la mejor manera.



Universidad de
San Andrés

Resumen

En un contexto mundial de “guerra contra el narcotráfico” el colectivo femenino que traslada sustancias estupefacientes como correo humano sufre los peores efectos de la persecución. Las mujeres mulas presentan condiciones particulares de vulnerabilidad y son reclutadas por los jefes narcos para realizar los trabajos más riesgosos. Al igual que en la mayoría de los países de Latinoamérica, la política criminal argentina desarrollada entre los años 2015 y 2019 se concentró en el encarcelamiento de este grupo. La principal causa de privación de la libertad de las mujeres en Argentina es la infracción a la ley nacional de estupefacientes.

El presente trabajo realiza un estudio a nivel nacional de la cuestión, enmarcado en el período indicado, pero sin desconocer el ámbito internacional que la rodea. La cantidad de mujeres encarceladas por tráfico de drogas se incrementa año a año. Por ello, demostraremos los rasgos característicos del colectivo señalado y cómo la política argentina lo afecta negativamente. En base a ello, visibilizaremos los problemas que genera su detención y propondremos estrategias alternativas que permitan una reforma futura de la legislación que incluya una perspectiva de género adecuada.



QUAERERE VERUM

Universidad de
San Andrés

Índice

I. Introducción	3
II. Mujeres mulas del narcotráfico: delimitación del concepto	6
III. Marco normativo	9
A. Constitución Nacional	9
B. Legislación Nacional	10
C. Estándares internacionales	14
1. <i>Sobre política criminal</i>	14
2. <i>Sobre las mujeres en conflicto con la ley penal</i>	15
IV. La problemática a nivel internacional y nacional	18
A. Análisis de la cuestión en América Latina	18
B. La cuestión en Argentina	21
V. Vulnerabilidad: Las 100 Reglas de Brasilia	28
VI. Política criminal actual y estadísticas en Argentina	35
VII. Perspectivas para un nuevo tratamiento de la problemática	42
A. Iniciativas a nivel internacional	45
VIII. Conclusiones	50
IX. Bibliografía	52
X. Anexo	59

I. Introducción

La política criminal argentina que se dedica a combatir el narcotráfico es un ámbito más en donde es posible observar un impacto diferencial sobre las mujeres. Muchas de ellas cruzan las fronteras del país para transportar estupefacientes motivadas por situaciones de extrema vulnerabilidad y necesidad. Si bien nos centraremos en un estudio a nivel nacional, este fenómeno está presente en la mayoría de los países de América Latina y es importante tener en cuenta el contexto en el que se encuentra inmerso.

Abordaremos la problemática que rodea a las mujeres que transportan estupefacientes escondidos en partes de su cuerpo, en sus valijas o mediante el método de ingesta estomacal de cápsulas. Esta es una definición amplia del concepto de “mula” que se adjudica comúnmente a las personas que solo se dedican al transporte de drogas y no tienen roles con mayor responsabilidad en la red¹. Dentro de dicho concepto destacaremos a las mujeres argentinas e inmigrantes que cruzan las fronteras nacionales y los límites interprovinciales trasladando las sustancias ilícitas indicadas. Vale aclarar que excluirémos de nuestro análisis a las personas travestis y trans que también forman parte de otro colectivo afectado por las redes del narcotráfico.

Los ejes temáticos que tendremos en consideración son la vulnerabilidad de las mujeres mulas y los efectos que genera la política criminal argentina sobre ellas. La infracción a la ley de drogas es la principal causa de detención de la población femenina en Argentina². Según los datos del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP) del año 2017, el 43% de las reclusas en el país están privadas de su libertad por infracción a dicha normativa³.

Por un lado, en cuanto a la vulnerabilidad es pertinente considerar que los jefes narcos captan deliberadamente a personas en situaciones de debilidad extremas⁴. El grupo femenino que

¹ Gabriel Ignacio Anitua y Valeria Alejandra Picco, Cap. VII: “Género, drogas y sistema penal Estrategias de defensa en casos de mujeres mulas”, en *Violencia de Género “Estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres”*, ed. Verónica Absi (Buenos Aires: Defensoría General de la Nación, 2012), 219-253.

² Victoria Darraidou, Marina García Acevedo y Manuel Tufro, Capítulo 8: “Guerra contra el narcotráfico, guerra contra los pobres”, en *Informe 2019: Derechos humanos en la Argentina*, CELS, (Buenos Aires: Siglo XXI, 2019), 123-147.

³ CELS. Presentación como Amicus Curiae ante JF Jujuy n° 2, SP n° 4, causa FSA 20356/2017, “Suarez Egeuz Claudia s/ infracción ley 23.737”, 12/11/2018.

⁴ Darraidou, García Acevedo y Tufro, Capítulo 8: “Guerra contra el narcotráfico, guerra contra los pobres”.

ingresa en el mundo de las drogas ilícitas realiza actividades de riesgo elevado⁵ y no son líderes de la red, sino portadoras humanas y micro-trafficantes. Entre las características principales que presentan podemos resaltar las siguientes: son amas de casa, jefas de familia, sin educación formal, ni posibilidades de tener un empleo digno y están en condición de pobreza⁶. Tales particularidades constituyen la principal motivación que las lleva a delinquir.

Por otro lado, en cuanto a la política criminal planteada en Argentina entre los años 2015 y 2019, el gobierno asoció el aumento de las detenciones por infracción a la ley de drogas con una política exitosa⁷. Ahora bien, a los fines de demostrar la manera en que esta estrategia afecta a las mujeres mulas analizaremos los distintos aspectos problemáticos que presenta. Como primera aproximación, podemos decir que la lógica del sistema actual consiste principalmente en la investigación de casos individuales en lugar de intentar abordar a las redes involucradas desde sus eslabones más altos⁸. Mientras dicha metodología continúa, el número de mujeres privadas de la libertad por narcocriminalidad aumenta año a año. En su mayoría, los delitos en los que se involucran son menores y no violentos⁹.

Específicamente, la finalidad del trabajo consiste en plasmar la situación en la que se encuentran las mujeres que realizan este tipo de delito y la respuesta de la política criminal argentina basada en el encarcelamiento. Asimismo, estudiaremos los problemas que provoca la privación de su libertad y las medidas alternativas posibles. De este modo, visibilizaremos la necesidad de incluir un enfoque de género en la planificación política.

Enmarcaremos nuestro estudio entre los años 2015 y 2019. En general, en todas las secciones desarrollaremos como metodología el análisis de las siguientes fuentes: (i) noticias seleccionadas de diarios, páginas o sitios web especializados; (ii) artículos doctrinarios; (iii) jurisprudencia del fuero federal; (iv) legislación nacional; (vi) estadísticas oficiales. Para hacer un relevamiento pertinente de tales fuentes solamente tendremos en consideración a aquellas que desarrollen los temas de investigación dentro de los años señalados.

⁵ IDPC, CIM, Dejusticia y WOLA, “Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en América Latina”, WOLA (2016): 1-48, https://www.wola.org/sites/default/files/Guia.FINAL_.pdf.

⁶ CELS. Presentación como Amicus Curiae ante JF Jujuy n° 2, SP n° 4, causa FSA 20356/2017; Anitua y Picco, Cap. VII: “Género, drogas y sistema penal Estrategias de defensa en casos de mujeres mulas”.

⁷ CELS, “La guerra contra el narcotráfico”, consultado el 30 de octubre de 2019, <http://cels.org.ar/drogas/index.html>

⁸ CELS, “La guerra contra el narcotráfico”.

⁹ CELS. Presentación como Amicus Curiae ante JF Jujuy n° 2, SP n° 4, causa FSA 20356/2017.

A su vez, en determinados capítulos utilizaremos elementos de análisis adicionales con el objetivo de lograr un desarrollo completo de la cuestión particular a examinar. En primer lugar, para establecer los aspectos característicos de una mujer mula y presentar su situación en Argentina haremos una selección específica de casos jurisprudenciales destacables que tuvieron lugar en el fuero federal dentro del lapso temporal que guía nuestro análisis. Además, para enmarcar el contexto latinoamericano receptaremos estudios e investigaciones al respecto.

En segundo lugar, para delimitar el marco normativo aplicable partiremos de la Constitución Nacional como base, para luego presentar la ley nacional 23.737 que castiga el comercio, la distribución y el transporte de estupefacientes, y el Código Aduanero Argentino que reprime el transporte oculto de sustancias prohibidas. Sin perjuicio de lo cual, nos enfocaremos en los casos jurisprudenciales que tratan la infracción a la ley nacional de drogas. Asimismo, consideraremos los estándares internacionales que abordan el tema de las mujeres en conflicto con la ley penal y la política criminal contra el narcotráfico.

En tercer lugar, para abordar el estado de vulnerabilidad desarrollaremos los estándares establecidos por las 100 Reglas de Brasilia Sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad. Adicionalmente, mencionaremos los diversos organismos internacionales que reconocen y problematizan dicha condición en el colectivo femenino relacionado con la narcocriminalidad.

Por último, a fin de presentar los lineamientos más importantes de la política criminal instaurada entre los años 2015 y 2019 utilizaremos diversas estadísticas realizadas por organismos oficiales. Además, haremos referencia a algunas de las iniciativas desarrolladas en América Latina y en diversas organizaciones internacionales para contrarrestar la situación de las mujeres en conflicto con la ley de estupefacientes.

II. Mujeres mulas del narcotráfico: delimitación del concepto

Las personas que se relacionan con la narcocriminalidad para transportar estupefacientes son reconocidas como “mulas del narcotráfico”¹⁰. Dentro de dicho concepto se encuentran las “mujeres mulas” y al referirnos a ellas adoptaremos un criterio amplio que incluye a toda mujer que transporta sustancias ilícitas ocultas en su cuerpo, en sus bolsos de viaje o dentro de su organismo mediante la ingesta de cápsulas. Nos enfocaremos en el traslado que realizan las mujeres argentinas o extranjeras a través de las fronteras nacionales y de los límites interprovinciales de Argentina. Como adelantamos, no tendremos en consideración al colectivo de personas travestis y trans que constituyen otro grupo perjudicado por la red narcocriminal.

Ahora bien, con la finalidad de sustentar el criterio presentado en el párrafo anterior utilizaremos la jurisprudencia federal y la doctrina nacional que lo sustenta. En el fallo “Merrett, J.P. s/infracción ley 22.415”, del 15 de noviembre de 2017, la Sala IV de la Cámara Federal de Casación Penal transcribió la definición de una persona mula del narcotráfico realizada por el TOCF n° 1 de Córdoba, a saber: “*la persona que transporta de un país a otro de manera oculta ya sea en su cuerpo, en un automóvil o en su equipaje, estupefacientes pertenecientes a otra persona, siendo el eslabón más débil de la maquinaria del narcotráfico*”¹¹. Por su parte, en la causa “Caballero Flores Plácida; Durán Martínez Angélica y Guzmán Contreras Juana s/ infracción a la ley 23.737” el TOCF de Catamarca, el 30 de noviembre de 2015, consideró que el trabajo de las mujeres mulas comprende el traslado de drogas tanto entre los límites internacionales como entre los nacionales. En tales lugares de ingreso o egreso del país intentan no ser atrapadas por los controles de las autoridades¹². De este modo, podemos observar dos posibles riesgos: el hecho de transportar las sustancias en su cuerpo y la situación de intentar evadir los controles.

Las mujeres mulas tienen rasgos característicos que las definen. En el último fallo mencionado, el TOCF de Catamarca los establece del siguiente modo:

Esas mujeres “mulas” comparten en general un patrón estereotipado, ya que son mujeres de bajos recursos económicos, de escaso nivel cultural, madres solteras

¹⁰ Gabriel Ignacio Anitua y Valeria Alejandra Picco, Cap. VII: “Género, drogas y sistema penal Estrategias de defensa en casos de mujeres mulas”, 226.

¹¹ CFCP, Sala IV, causa FCB 040620/2016/TO01/CFC001, “Merrett, J.P. s/infracción ley 22.415”, 15/11/2017, 10.

¹² TOCF Catamarca, causa n° 5857/2014, “Caballero Flores Plácida; Durán Martínez Angélica y Guzmán Contreras Juana s/ infracción a la ley 23.737”, 30/11/2015.

jefas de hogar y con una carga familiar importante que son tentadas por redes delictivas sin escrúpulo alguno. Estas mujeres resultan ser objeto de discriminación por parte del hombre, ya que la mujer “mula” trabaja como transportista de cantidades de droga, en muchas ocasiones dentro de su cuerpo, con el riesgo que ello impone a la salud incluso a la vida, y a cambio de promesas que resultan insignificantes o tentadoras de sumas de dinero...¹³.

El grupo femenino señalado no tiene poder de decisión, no posee información relevante y son consideradas como una persona contratada más¹⁴. No transportan grandes cantidades de estupefacientes, sino que son portadores humanas y micro-trafficantes¹⁵. En Argentina, los Ministerios de Relaciones Exteriores y Culto y de Justicia y Derechos Humanos de la Nación informaron que la población femenina que se relaciona con el mercado ilegal de drogas se encuentra en el lugar más débil de la organización y con gran exposición a la violencia. Ante la necesidad de mantener a sus familias por las condiciones en las que viven se involucran en el mundo del narcotráfico¹⁶.

Particularmente, las mujeres mulas constituyen la franja más sensible de la cadena porque se encargan del cuidado de sus hijos, adultos mayores o personas con discapacidad¹⁷. En efecto, ser el principal sustento y contar con recursos económicos escasos son factores que influyen a la mujer al momento de tomar la decisión de introducirse en el delito para poder obtener dinero fácil. En base a ello, resulta atractivo el ofrecimiento de grandes sumas de dinero a cambio de una traslación funcional. La recompensa es significativa para ellas, pero se torna insignificante para las organizaciones criminales si tenemos en cuenta la magnitud de las ganancias que genera este negocio. De tal forma, el hombre está involucrado en el ilícito y se beneficia del trabajo ilegal de la mujer, pero permanece frecuentemente impune¹⁸.

¹³ TOCF Catamarca, causa n° 5857/2014, 42.

¹⁴ Bárbara García Crespo, “Quiénes son y cuánto cobran las nuevas mulas que entran al país con dos kilos de cocaína en sus estómagos”, *Infobae*, 17 de febrero de 2019, <https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2019/02/17/quienes-son-y-cuanto-cobran-las-nuevas-mulas-que-entran-al-pais-con-dos-kilos-de-cocaina-en-sus-estomagos/>

¹⁵ CELS. Presentación como Amicus Curiae ante JF Jujuy n° 2, SP n° 4, causa FSA 20356/2017.

¹⁶ Nischa Jenna Pieris, “Mujeres y drogas en las Américas: un diagnóstico de política en construcción”, *Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA)* (Enero 2014): 1-52, <https://www.oas.org/es/cim/docs/WomenDrugsAmericas-ES.pdf>

¹⁷ IDPC, CIM, Dejusticia y WOLA, “Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en América Latina”.

¹⁸ Anitua y Picco, Cap. VII: “Género, drogas y sistema penal Estrategias de defensa en casos de mujeres mulas”.

Por último, es preciso resaltar la connotación negativa que posee la denominación “mula”. Del fallo del TOF de Tierra del Fuego, del 21 de noviembre de 2017, en el marco de la causa “Flores, Graciela Tatiana y otros s/ infracción ley 23.737”, se desprende que el Dr. Nicolás Graffigna, defensor de la imputada Flores, hizo referencia a que la palabra alude a actuar como objeto de otro¹⁹, lo que implica tratar a la persona como una cosa que se usa para un determinado fin. El concepto se asocia a un animal de carga al que se le atribuyen las características de terquedad, brutalidad y fortaleza física. Esta comparación revela la posición subordinada en la que se ubican las mulas dentro de la organización narcocriminal²⁰.

A mayor abundamiento, en el fallo de la Sala IV de la Cámara Federal de Casación Penal, del 28 de septiembre de 2018, en la misma causa seguida contra la Sra. Flores y otros, los defensores particulares de Yamila Solís explicaron expresamente que: “... de las constancias obrantes en la causa no puede concluirse que la sustancia prohibida era transportada para ser comercializada por la aquí imputada, quien no era más que una “mula” que transportaba la carga”²¹. Nuevamente, podemos observar la insignificancia que se le atribuye a la actividad dentro de la red de narcotráfico y el significado negativo de transportar una carga. Ahora bien, ¿por qué una mujer se involucra en este tipo de delitos? La respuesta se vincula con las condiciones socioeconómicas que la perjudican y no le permiten reparar en todas las desventajas que conlleva involucrarse en el negocio ilegal.

¹⁹ TOF Tierra del fuego, causa FCR 50/2017/TO1, “Flores, Graciela Tatiana y otros s/ infracción ley 23.737”, 21/11/2017.

²⁰ Anitua y Picco, Cap. VII: “Género, drogas y sistema penal Estrategias de defensa en casos de mujeres mulas”.

²¹ CFCP, SALA IV, causa FCR 50/2017/TO1/16/CFC4, n° 1339/18, “Flores, Graciela Tatiana y otros s/ recurso de casación”, 28/09/2018, 6.

III. Marco normativo

A. Constitución Nacional

El ámbito normativo aplicable a las mujeres que se encuentran involucradas en un proceso penal por el transporte de estupefacientes está compuesto por la Constitución Nacional (CN), la legislación nacional y los instrumentos internacionales. Este apartado está dedicado a individualizar los derechos y las garantías que establece la CN al respecto.

En primer lugar, todas las personas gozan del derecho a la libertad reconocido por la CN en los arts. 14 y 19. La libertad comprende el derecho a trabajar, a entrar y salir del país, a expresar ideas libremente, a usar y disponer de la propiedad, a enseñar y a profesar nuestro culto²². Cada individuo es libre de realizar las acciones privadas que desee sin perjudicar a un tercero, al orden y a la moral pública. Igualmente, nadie está privado de hacer lo que la ley no prohíbe ni está obligado a hacer lo que la ley no ordena²³.

En segundo lugar, las personas involucradas en un proceso penal cuentan con derechos y garantías particulares. La presunción de inocencia es una prerrogativa fundamental que implica que todo sujeto es inocente hasta que no haya una sentencia firme de culpabilidad. El fundamento de este principio se encuentra en el art. 18 de la CN²⁴, art. 8.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos²⁵ y en el art. 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁶. La presunción tiene varias repercusiones: i) en caso de duda se favorecerá al imputado (*in dubio pro reo*); ii) la carga de la prueba de inocencia no le corresponde al acusado (*onus probandi*); iii) impide la imposición de la pena hasta que no haya sentencia firme de condena, pero tolera el arresto por orden emanada por la autoridad competente durante el procedimiento (*trato de inocente y coerción procesal*)²⁷.

A su vez, del art. 18 de la CN se desprende el derecho de defensa que tiene todo ciudadano en conflicto con la ley. Expresamente, el texto constitucional reza: “[e]s inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos”²⁸. Por otra parte, la siguiente garantía prevista en el

²² Art. 14, Constitución Nacional de la República Argentina.

²³ Art. 19, Constitución Nacional de la República Argentina.

²⁴ Art. 18, Constitución Nacional de la República Argentina.

²⁵ Art. 8, inc. 2, Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), 1969.

²⁶ Art. 14, inc. 2, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966.

²⁷ Julio J. B. Maier, “T. I: Fundamentos”, en *Derecho procesal penal*, 2da. ed. 4a reimp., (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editores del Puerto, 2012), 471-519 y 737-774.

²⁸ Art. 18, Constitución Nacional de la República Argentina.

mismo artículo se conoce como “nulla poena sine iudicio”. En virtud de ella, nadie puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho que se le imputa. La sentencia penal dictada por el órgano judicial competente es actualmente el único fundamento que admite la aplicación de una pena²⁹.

La prohibición de persecución penal múltiple denominada “non bis in idem” es otro amparo constitucional previsto a favor del acusado. Significa que nadie puede ser perseguido penalmente dos veces por un mismo hecho. Surge del art. 33 de la CN como garantía no enumerada, pero implícita en el sistema republicano y en el estado de derecho³⁰, y también del art. 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³¹, del art. 8.4 de la Convención Americana de Derechos Humanos³² y del art. 1 del Código Procesal Penal de la Nación³³.

Por último, el art. 75, inc. 22 de la CN otorga rango constitucional a varios tratados internacionales³⁴ que también conforman el conjunto de derechos y garantías que les corresponden a las mujeres mulas. Para un mejor desarrollo de la cuestión, estos instrumentos los analizaremos en una de las próximas secciones dedicada a los estándares internacionales vigentes.

B. Legislación Nacional

Con respecto a la legislación aplicable, si bien presentaremos varias normas nacionales que regulan el narcotráfico, luego consideraremos solamente los casos jurisprudenciales en infracción a la ley nacional de estupefacientes. Dicha ley es la n° 23.737 e introdujo modificaciones al Código Penal de la Nación. Fue sancionada el 21 de septiembre de 1989, promulgada el 10 de octubre del mismo año y modificada varias veces hasta culminar con el texto que rige actualmente. El art. 5 de dicha legislación castiga con prisión de 4 a 15 años y multa de 45 a 900 unidades fijas a la persona que sin autorización o con destino ilegítimo realice alguna de las conductas enumeradas por los incisos a), b), c), d) y e). Podemos resumir tales incisos de este modo: el inc. a) castiga la siembra o cultivo para producir o fabricar estupefacientes; el inc. b) hace referencia a la producción de estupefacientes; el inc. c) refiere al comercio, tenencia para comercio, almacenamiento, transporte, etc. de estupefaciente y

²⁹ Maier, “T. I: Fundamentos”, 471-519 y 737-774.

³⁰ Art. 33, Constitución Nacional de la República Argentina.

³¹ Art. 14.1, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966.

³² Art. 8.4, Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), 1969.

³³ Art. 1, Código Procesal Penal de la República Argentina. B.O. 10/12/2014.

³⁴ Art. 75, inc. 2, Constitución Nacional de la República Argentina.

materias primas; el inc. d) reprime el comercio, tenencia para comercio, almacenamiento, transporte, etc. de plantas y semillas y el inc. e) sanciona al que entregue, suministre, aplique o facilite a otros estupefacientes a título oneroso o gratuito. Luego, la disposición disminuye la escala penal cuando en el caso de los incisos a) y e) se demuestre que los estupefacientes son para consumo o uso personal³⁵.

Específicamente, en relación con la finalidad del trabajo nos centraremos en el inc. C del art. 5 de esta norma que sanciona penalmente el transporte de estupefacientes. Para ello, es importante señalar la jurisprudencia local que delimita la conducta típica al respecto. El juez Gustavo M. Hornos en la sentencia dictada el 28 septiembre de 2018, en el marco de la causa “Flores, Graciela Tatiana y otros s/ recurso de casación”, consideró que el transporte de drogas comprende el traslado del estupefaciente de un sitio a otro dentro del país³⁶. Al respecto, en el fallo “Caballero Flores Plácida; Durán Martínez Angélica y Guzmán Contreras Juana s/ infracción a la ley 23.737”, del 30 de noviembre de 2015, el Tribunal Oral en lo Criminal Federal de Catamarca cita jurisprudencia calificada de la C. N. Fed. Crim. y Correc. que considera que el tipo penal en cuestión se agota por el simple desplazamiento del agente portando la droga, aunque el tiempo no sea prolongado. El Tribunal hace hincapié en que se trata de un crimen de actividad que genera una peligrosidad potencial para la salud pública, siendo esta última el bien jurídico lesionado. En efecto, el transporte de estupefacientes es un delito de peligro abstracto ya que produce un riesgo potencial para un bien jurídico particular³⁷.

Ahora bien, en el año 2005 la ley 23.737 fue reformada por la ley nacional 26.052. Esta nueva normativa conocida como “Ley de desfederalización”, en su art. 2 modificó el art. 34 de la ley nacional de drogas. De este modo, estableció que los delitos previstos por la ley de estupefacientes son de competencia federal en todo el país, excepto para las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.) que asuman, mediante una disposición legal, su competencia en los delitos determinados por la ley 23.737. El art. 34 hace referencia a los incs. C y E del art. 5 de la misma ley. En efecto, con la modificación se contempla la desfederalización del comercio y tráfico de estupefacientes. Asimismo, la ley 26.052 prevé que ante una contienda de competencia quedará a cargo la justicia federal hasta que se resuelva (art. 3) y ante la duda sobre la competencia prevalecerá también el fuero federal (art. 4). En

³⁵ Ley 23.737. Ley de estupefacientes. B.O. 11/10/1989.

³⁶ CFCP, SALA IV, causa FCR 50/2017/TO1/16/CFC4, n° 1339/18.

³⁷ TOCF Catamarca, causa n° 5857/2014.

consecuencia, en Argentina el delito de transporte de sustancias ilícitas corresponde a la justicia federal, salvo en las provincias que hayan adherido a la reforma³⁸.

Hubo adhesiones a la “Ley de desfederalización”, pero varias se cancelaron dado que nunca se concretó lo que establecía la normativa en cuanto a la transferencia de parte del presupuesto nacional a las agencias penales provinciales³⁹. El objetivo inicial era que las provincias asumieran la persecución penal de los delitos menores relacionados con el mercado ilegal de estupefacientes para que a nivel federal solamente se concentraran los delitos de mayor complejidad y gravedad⁴⁰. En el año 2014 la continuidad de la modificación se tornó incierta porque dos jueces federales declararon la inconstitucionalidad de una ley provincial de adhesión⁴¹. Hasta la fecha las provincias que ratificaron la desfederalización son: Buenos Aires (2005), La Rioja (2006)⁴², Córdoba (2012), Salta (2014), Chaco (2015) y Entre Ríos de forma parcial (2014)⁴³. En La Rioja todavía no se implementó por la falta de transferencia del presupuesto y en Entre Ríos suspendieron su aplicación por el mismo motivo⁴⁴. En la CABA empezó a implementarse la desfederalización en enero de 2019. A diferencia de las provincias, su competencia en los delitos menores de drogas surge del último paquete de delitos transferidos de la justicia nacional a la de la Ciudad a través de la ley nacional 26.702 de 2011, la legislatura porteña adhirió a dicha norma en diciembre de 2017⁴⁵.

Por su parte, el Código Aduanero Argentino⁴⁶ también compone el marco normativo que regula el narcotráfico. El título I de la sección XII tipifica ciertos delitos y son de nuestro interés los

³⁸ Ley 26.052. Ley de desfederalización. B. O. 31/08/2005.

³⁹ Alejandro R. Corda, *La estrategia fallida. Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina* (Ciudad de Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil, 2016), 1-52.

⁴⁰ Pablo Iadarola, Sebastián Icardi, Pablo Javier Martínez y Luciana Prieto Cochet, “Ley de desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes (Ley n° 26.052). Estudio preliminar de su implementación”, *Procuración General de la Nación, Procuraduría de Narcocriminalidad* (2014): 1-51, https://www.mpf.gob.ar/procunar/files/2014/04/Informe_Ley_de_Desfederalizaci%C3%B3n_5-5.pdf.

⁴¹ Corda, *La estrategia fallida. Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina*.

⁴² Iadarola, Icardi, Martínez y Prieto Cochet, “Ley de desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes (Ley n° 26.052). Estudio preliminar de su implementación”.

⁴³ Sergio Chaparro Hernández y Catalina Pérez Correa, *Sobredosis carcelaria y política de drogas en América Latina* (Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad y Dejusticia, 2017), 1-162.

⁴⁴ Iadarola, Icardi, Martínez y Prieto Cochet, “Ley de desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes (Ley n° 26.052). Estudio preliminar de su implementación”.

⁴⁵ Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “A pesar de los 30 años de la ley 23.737 de drogas: desventuras y añoranzas”, *DPCABA* (2019), <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2019/10/DOSSIER.pdf>

⁴⁶ Código Aduanero de la Nación Argentina. B.O. 23/03/1981.

que establece en los artículos 863, 864, 865 y 866. El art. 863 reprime cualquier acto u omisión que implique impedir o dificultar, mediante ardid o engaño el adecuado ejercicio de las funciones del servicio aduanero y el art. 864 sanciona cinco conductas típicas entre las cuales podemos mencionar: importar o exportar mercadería evitando el control aduanero (inc. a); dificultar o impedir la inspección aduanera (inc. b); ocultar, disminuir, sustraer o desviar productos que deberían someterse a fiscalización (inc. d). Los arts. 865 y 866 establecen agravantes aplicables a los hechos típicos previstos en los arts. 863 y 864. Son relevantes los agravantes en caso de participación de tres o más personas en el hecho (art. 865, inc. a) o cuando se utiliza mercadería que tiene prohibición absoluta (art. 865, inc. g). El art. 866 es fundamental dado que agrava las penas previstas cuando las conductas delictivas de los art. 863 y 864 involucran estupefacientes.

En cuanto a las penas previstas en el Código Aduanero, los arts. 863 y 864 establecen la condena de prisión de 2 a 8 años. Mientras que el art. 865 las agrava en los casos ya mencionados de 4 a 10 años de prisión y el art. 866 aumenta el castigo de 3 a 12 años de privación de la libertad cuando en el hecho delictivo se involucren estupefacientes. Asimismo, el art. 866 prevé un aumento de la sanción, en un tercio del máximo y en la mitad del mínimo, si concurren algunas de las conductas típicas del art. 865 o cuando se trate de sustancias ilícitas que inequívocamente tengan como destino el comercio nacional.

Dentro de la legislación aplicable, resta mencionar la ley nacional 26.485. Si bien no trata la tipificación de los delitos relacionados con las drogas, abarca la “Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en todos los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales”. Fue sancionada en 2009 en respuesta a las obligaciones internacionales adquiridas⁴⁷. La norma tiene por objeto promover y garantizar la erradicación de la discriminación entre la mujer y el hombre en todos los órdenes de la vida, el derecho de la mujer a vivir sin violencia, las condiciones aptas para prevenir y eliminar la agresividad contra el grupo femenino en cualquier ámbito, el desarrollo de políticas públicas, la remoción de patrones socioculturales que impliquen desigualdad y relaciones de poder sobre las mujeres, el acceso a la justicia del colectivo femenino y la asistencia integral al respecto⁴⁸.

⁴⁷ Ley 26.485. Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. B. O. 14/4/2009.

⁴⁸ Art. 2, Ley 26.485. B. O. 14/4/2009.

Asimismo, la ley incluye varios tipos de violencia: física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, simbólica y política⁴⁹.

Por último, es pertinente aclarar que cada una de las provincias de Argentina tiene leyes particulares que también integran el marco legal relacionado con la narcocriminalidad. Analizar cada una de las legislaciones provinciales excede los límites de este trabajo, pero es importante tenerlo en consideración al momento de evaluar el contexto normativo que involucra a las mujeres y al mercado ilícito de drogas en el país.

C. Estándares internacionales

1. *Sobre política criminal*

A continuación, presentaremos las disposiciones internacionales que establecen los lineamientos para las políticas públicas contra el narcotráfico. La Convención Internacional del Opio del año 1912 fue el primer tratado internacional que reguló el control de las drogas. Principalmente, el instrumento fue una respuesta al aumento en la exportación y consumo del opio a nivel mundial, más aún en los países de oriente⁵⁰.

Luego, en el año 1961 Argentina aprobó la Convención Única de Estupefacientes de las Naciones Unidas (enmendada en 1972) que derogó la Convención Internacional del Opio (art. 44.1, inc. A y C). Su objetivo era la limitación del uso de estupefaciente solamente a los fines médicos y científicos y el establecimiento de una cooperación y fiscalización a nivel mundial de forma constante⁵¹. En el mismo año, nuestro país suscribió la Convención Única y la ratificó mediante el decreto ley 7.672 en el año 1963⁵².

Posteriormente, en 1971 se adoptó el Convenio de Sustancias Psicotrópicas de Naciones Unidas⁵³ y en el año 1988 en Viena la misma Organización elaboró la Convención contra el

⁴⁹ Art. 5, Ley 26.485. B. O. 14/4/2009.

⁵⁰ Tania Correa Bohórquez, Laura García, Mercedes Hernández, Red de la No Violencia contra las Mujeres (REDNOVI), Karina Sarmiento, Winifred Tate y Lorena Zelaya, “Narcotráfico: poderes en la sombra y su impacto oculto en la vida de las mujeres en América Latina. Realidades vs. política de drogas”, Pensamiento Penal (16 de septiembre de 2015): 1-79, <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/41995-narcotrafico-poderes-sombra-y-su-impacto-oculto-vida-mujeres-america-latina>

⁵¹ Correa Bohórquez, García, Hernández, REDNOVI, Sarmiento, Tate y Zelaya, “Narcotráfico: poderes en la sombra y su impacto oculto en la vida de las mujeres en América Latina. Realidades vs. política de drogas”.

⁵² Decreto Ley 7.672. BO: 19/09/1963.

⁵³ Convenio de Sustancias Psicotrópicas de Naciones Unidas, 1971.

Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas⁵⁴ y Argentina la ratificó mediante la ley 24.072⁵⁵. Este último instrumento establece disposiciones que involucran a toda la cadena del narcotráfico, la extradición de narcotraficantes y el blanqueamiento de capitales⁵⁶. A su vez, el TOCF de Catamarca en el fallo seguido contra Flores Caballero, Duran Martínez y Guzmán Contreras señaló que el tratado refleja la preocupación por la gran magnitud de la producción, demanda y tráfico ilegal de estupefacientes. Esta tendencia creciente pone en peligro la salud y el bienestar de las personas, afectando las bases políticas, culturales y económicas de cada país⁵⁷.

2. Sobre las mujeres en conflicto con la ley penal

Existen directrices a nivel internacional sobre el colectivo femenino involucrado en un proceso penal. No estudiaremos en profundidad cada uno de los tratados, sino que destacaremos su importancia en los apartados siguientes al tratar una cuestión en particular.

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) obliga a los estados a adoptar medidas para erradicar la conducta, consagrar la igualdad real entre la mujer y el hombre y garantizar la protección del grupo femenino frente a todo acto de discriminación⁵⁸. Por su parte, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio) adoptadas en el año 1990 establecen los principios básicos para promover la aplicación de dichas medidas⁵⁹. Si bien, el instrumento beneficia a todas las personas, se torna aún más relevante en el caso de mujeres embarazadas o con hijos a su cargo.

Luego, con la reforma de 1994, tal como ya señalamos, la Constitución Nacional argentina en su art. 75, inc. 22 otorgó jerarquía constitucional a varios instrumentos internacionales de derechos humanos. En esta sección, es importante resaltar algunos de ellos: la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el

⁵⁴ Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, 1988.

⁵⁵ Ley 24.072. B.O. 14/04/1992.

⁵⁶ Correa Bohórquez, García, Hernández, REDNOVI, Sarmiento, Tate y Zelaya, “Narcotráfico: poderes en la sombra y su impacto oculto en la vida de las mujeres en América Latina. Realidades vs. política de drogas”.

⁵⁷ TOCF Catamarca, causa n° 5857/2014.

⁵⁸ Art. 2, Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 1979.

⁵⁹ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio), 1990.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer que presentamos anteriormente⁶⁰. Además, en el mismo año se aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará)⁶¹.

Más tarde, en el año 2010 se aprobaron las “Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes” (Reglas de Bangkok). La disposición se enfoca en asegurar un trato justo y equitativo en su proceso penal, atender a los problemas específicos que enfrentan y las convierten en un colectivo vulnerable (como el cuidado de sus hijos y el embarazo, entre otros), eliminar todo tipo de violencia contra ellas y garantizar el principio de no discriminación. En esta línea, establecen que se le debe facilitar a las reclusas el contacto con sus hijos/as (Regla 26) y, para el caso de las mujeres extranjeras, permitir el traslado a su país de origen en el que se encuentran sus hijos/as (Regla 53.1). En el caso de delitos no violentos ni graves, el instrumento recomienda medidas alternativas al encarcelamiento de las mujeres con hijos a cargo o embarazadas (Regla 64). El tratado sirve como guía para la creación de respuestas adecuadas frente a la delincuencia femenina (Regla 57)⁶². En definitiva, introduce en los estados la necesidad de aplicar enfoques de género que permitan visibilizar el impacto diferencial que produce el encarcelamiento en las mujeres, instando a todas las instituciones del país a que mejoren las condiciones de las reclusas⁶³.

En último lugar, en el año 2018 fueron actualizadas las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad que establecen de forma precisa las causales para considerar que un individuo se encuentra en tal estado⁶⁴. Las mujeres mulas

⁶⁰ Arts. 75, inc. 22, Constitución Nacional de la República Argentina.

⁶¹ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará), 1994.

⁶² Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), 2010.

⁶³ Delfina De Cesare, Rafael Farace, Silvia García de Ghiglino y Alejandra Zarza, “Mujeres y personas trans privadas de la libertad”, *Argentina Unida* (2017): 1-24, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mujeres_y_personas_trans_privadas_de_la_libertad_2017.pdf

⁶⁴ 100 Reglas de Brasilia Sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, 2018.

presentan dichas causales, por eso destinaremos uno de los capítulos posteriores para examinar el tratado.



Universidad de
San Andrés

IV. La problemática a nivel internacional y nacional

A. Análisis de la cuestión en América Latina

A nivel latinoamericano, la situación de las mujeres mulas fue receptada por varias organizaciones internacionales. Antes de presentarla, debemos comprender que la privación de la libertad del grupo femenino relacionado con el narcotráfico existe dentro de un contexto generalizado de “guerra contra las drogas”. Estados Unidos fue el principal impulsor de esta política a nivel mundial en la década de los setenta⁶⁵. A partir de ella, se generó una distorsión muy grande en los sistemas constitucionales y penales. Aumentó la utilización del poder punitivo por parte del estado y el encarcelamiento en todo el mundo, con mayor profundidad en América Latina. La prisión pasó a ser la primera respuesta a varios problemas sociales y produjo consecuencias adversas sobre sectores específicos de la población, entre ellos en el colectivo femenino. Las personas detenidas por infracción a la ley de drogas en la región constituyen en su mayoría los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico y desempeñan actividades tales como el microtráfico o narcomenudeo⁶⁶. De tal modo, las políticas de estupefacientes se convirtieron en la principal causa de detención de las mujeres⁶⁷.

La población penitenciaria femenina se incrementó en el continente de manera más acelerada en comparación con la población masculina. Específicamente, la cantidad de reclusas por narcocriminalidad creció de un modo más rápido en la mayoría de los países⁶⁸. En los últimos 15 años, el número de mujeres encarceladas en Latinoamérica se incrementó en un 51,6%⁶⁹.

⁶⁵ Hernández y Pérez Correa, *Sobredosis carcelaria y política de drogas en América Latina*.

⁶⁶ Sergio Chaparro, Catalina Pérez Correa, Coletta Youngers, *Castigos irracionales: Leyes de drogas y encarcelamiento en América Latina* (Ciudad de México: Colectivo de Estudios Drogas y Derecho, 2017), 1-77, http://www.drogasyderecho.org/wp-content/uploads/2015/10/Castigos_Irracionales.pdf.

⁶⁷ Procuración Penitenciaria de la Nación, “Colectivos sobrevulnerados en el encierro”, en *Informe Anual 2018: la situación de los derechos humanos en las cárceles federales de la Argentina*, 1ª ed. (CABA: Procuración Penitenciaria de la Nación, 2019), 333-352, <https://ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/Informe-anual-2018.pdf>.

⁶⁸ Chaparro, Pérez Correa y Youngers, *Castigos irracionales: Leyes de drogas y encarcelamiento en América Latina*.

⁶⁹ Coletta Youngers, “Informe clave de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA resalta cómo leyes punitivas sobre drogas alimentan crisis carcelaria en la región”, *WOLA* (12 de enero de 2018), <https://www.wola.org/es/analisis/informe-clave-de-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos-de-la-oea-resalta-como-leyes-punitivas-sobre-drogas-alimentan-crisis-carcelaria-en-la-region/>

Dentro de dicho grupo, las que están detenidas por narcotráfico representan entre un 40% y 80% del total de mujeres en la región, mientras que los hombres solamente un 25%⁷⁰.

En un trabajo del Fondo de Acción Urgente de América Latina y el Caribe se resalta que la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) expresó su preocupación sobre la situación carcelaria del colectivo femenino. Al respecto, reconoció que las detenciones por delitos de estupefacientes constituyen un fenómeno que está creciendo en forma considerable y que requiere garantizar efectivamente los derechos humanos de las mujeres. Asimismo, consideró que es imperativo a nivel global la utilización de un enfoque de género en la persecución penal de este tipo de infracciones a la ley. En la misma investigación también se destaca que no existen políticas diferenciadas que garanticen los derechos de las mujeres privadas de su libertad ni prevengan su introducción en el tráfico de drogas. Si se utilizara la perspectiva propuesta, se lograría un tratamiento más humano y justo⁷¹.

En una presentación para el Colectivo de Estudios de Drogas y Derecho (CEDD), Luciana Boiteux también sostiene la existencia de un incremento del encarcelamiento de mujeres en América Latina, tal como lo refleja el gráfico 1 incluido en el Anexo. La mayoría de las causas de su detención se relacionan con la infracción a la ley de drogas, principalmente con el transporte de tales sustancias⁷². Por su parte, en una guía sobre reformas de políticas en el continente realizada en el año 2016 por varias organizaciones internacionales, se destaca que: “[e]l uso de la cárcel como respuesta frente a las drogas ha afectado desproporcionadamente a las mujeres”⁷³. Los motivos principales son la legislación excesivamente punitiva y la imposición de penas desproporcionadas⁷⁴. Las políticas adoptadas son muy represivas, poco efectivas y particularmente devastadoras para las mujeres en situación de vulnerabilidad⁷⁵. Este

⁷⁰ Procuración Penitenciaria de la Nación, “Política de drogas y encarcelamiento de las mujeres”, *PPN* (22 de octubre de 2018), <https://ppn.gov.ar/institucional/noticias/1939-politicas-de-drogas-y-encarcelamiento-de-mujeres>

⁷¹ Correa Bohórquez, García, Hernández, REDNOVI, Sarmiento, Tate y Zelaya, “Narcotráfico: poderes en la sombra y su impacto oculto en la vida de las mujeres en América Latina. Realidades vs. política de drogas”.

⁷² Ver [gráfico 1](#) en Anexo.

⁷³ IDPC, CIM, Dejusticia y WOLA, “Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en América Latina”, 3.

⁷⁴ Dulce María Guevara López y Magda Olalde Martínez, “Aumento del encarcelamiento de mujeres en América Latina: causas y recomendaciones”, *Pensamiento Penal* (5 de julio de 2017): 1-17, <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/45498-aumento-del-encarcelamiento-mujeres-america-latina-causas-y-recomendaciones>

⁷⁵ Isabel Blas, “Relatoría Seminario Internacional: Mujeres, Políticas de drogas y encarcelamiento en América Latina”, *WOLA*, 14 de noviembre de 2017, 1-13, <https://www.wola.org/es/analisis/relatoria-seminario-internacional-mujeres-politicas-de-drogas-y-encarcelamiento-en-america-latina/>.

fenómeno de feminización de los delitos de drogas se relaciona de manera directa con la feminización y criminalización de la pobreza⁷⁶.

La cantidad de mujeres detenidas es diferente en cada país, pero la proporción de reclusas relacionadas con la narcocriminalidad es sustancialmente elevada en la mayoría de ellos⁷⁷. En Brasil, Costa Rica, Perú y Argentina (a nivel federal) la población carcelaria femenina detenida por infracción a la ley de estupefacientes representa más del 60% del total de las encarceladas⁷⁸. A mayor abundamiento, la tabla realizada en la misma guía señalada anteriormente analiza la cantidad de reclusas en: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Perú, Uruguay. El gráfico 2, que se encuentra disponible en el Anexo, abarca desde el año 2012 hasta el 2015 y es la estadística comparativa más actualizada en el continente y demuestra el gran porcentaje de mujeres privadas de su libertad por el tipo penal en cuestión⁷⁹.

Si bien la mayoría de los estudios internacionales hacen referencia a las mujeres vinculadas con el mercado ilegal de drogas en general, sirven para desarrollar nuestro tema específico dado que dentro de dicho colectivo se encuentran las mujeres que son utilizadas como correos humanos. Al igual que el trabajo de Boiteux, varios organismos internacionales afirman que la mayoría de las reclusas en Latinoamérica están detenidas por realizar trabajos de alto riesgo, pero de bajo nivel, como transportar o distribuir estupefacientes⁸⁰. En igual sentido, la CIDH en un informe sobre la utilización de la prisión preventiva en América observó que existe un alto porcentaje de mujeres encarceladas que fueron detenidas por delitos no violentos, como el microtráfico de drogas⁸¹.

Las características que presentan las mujeres mulas a nivel latinoamericano son: contar con un nivel de educación precario, estar en situación de pobreza, encargarse del cuidado de personas

⁷⁶ Chaparro, Pérez Correa y Youngers, *Castigos irracionales: Leyes de drogas y encarcelamiento en América Latina*.

⁷⁷ Correa Bohórquez, García, Hernández, REDNOVI, Sarmiento, Tate y Zelaya, “Narcotráfico: poderes en la sombra y su impacto oculto en la vida de las mujeres en América Latina. Realidades vs. política de drogas”.

⁷⁸ Chaparro, Pérez Correa y Youngers, *Castigos irracionales: Leyes de drogas y encarcelamiento en América Latina*.

⁷⁹ Ver [gráfico 2](#) en Anexo.

⁸⁰ IDPC, CIM, Dejusticia y WOLA, “Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en América Latina”.

⁸¹ CIDH y OEA, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas* (Washington: OAS, 2013), 1-132, <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/625/Informe?sequence=1&isAllowed=y>.

dependientes (menores de edad, adultos mayores o con discapacidad) y ser madres solteras⁸². Por eso, las causales que las motivan a delinquir se encuentran relacionadas con sus necesidades económicas para mantener a sus hijos o con la coacción de la pareja o de un familiar. El colectivo femenino en muchos casos se encuentra inmerso en relaciones sentimentales que están creadas bajo estereotipos de género, que implican una subordinación de la mujer hacia el hombre. En la jerarquía de la organización criminal tienen roles subordinados o periféricos⁸³. De esta manera, el prototipo de mujer mula presentado en el primer capítulo de este trabajo se repite y es un rasgo característico en Latinoamérica⁸⁴.

Guevara López y Olalde Martínez afirman que en América Latina los delitos de drogas cada vez más constituyen delitos de género. Las modalidades que el narcotráfico les ofrece a las mujeres les permiten acceder a ingresos elevados que no podrían obtener en un trabajo formal y, a su vez, les posibilita cumplir con sus roles de género tradicionales (tareas asignadas del hogar y el cuidado de sus hijos y/o personas dependientes)⁸⁵. El Fondo de Acción Urgente de América Latina en uno de sus trabajos también resalta esta particularidad: “[e]n un contexto de inestabilidad laboral y una división sexual del trabajo que centra las ocupaciones de las mujeres en el trabajo no remunerado en el hogar la participación en la cadena de la droga se concibe como una alternativa económica aunque no sustituta de las tareas del hogar”⁸⁶.

B. La cuestión en Argentina

A partir de la entrada en vigor de la ley 23.737, en Argentina la cantidad de mujeres encarceladas por delitos de drogas aumentó en mayor proporción que en el caso de los hombres. Luego, con la aplicación de la “Ley de desfederalización” la población femenina detenida en las provincias creció velozmente, tal como es el caso de Córdoba y Salta⁸⁷. Según el Centro de

⁸² IDPC, CIM, Dejusticia y WOLA, “Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en América Latina”.

⁸³ Correa Bohórquez, García, Hernández, REDNOVI, Sarmiento, Tate y Zelaya, “Narcotráfico: poderes en la sombra y su impacto oculto en la vida de las mujeres en América Latina. Realidades vs. política de drogas”.

⁸⁴ IDPC, CIM, Dejusticia y WOLA, “Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en América Latina”.

⁸⁵ Guevara López y Olalde Martínez, “Aumento del encarcelamiento de mujeres en América Latina: causas y recomendaciones”.

⁸⁶ Correa Bohórquez, García, Hernández, REDNOVI, Sarmiento, Tate y Zelaya, “Narcotráfico: poderes en la sombra y su impacto oculto en la vida de las mujeres en América Latina. Realidades vs. política de drogas”, 32.

⁸⁷ Chaparro, Pérez Correa y Youngers, *Castigos irracionales: Leyes de drogas y encarcelamiento en América Latina*.

Estudios Legales y Sociales (CELS), como ya adelantamos, la principal causa de privación de la libertad de las mujeres en el país es la infracción a la ley nacional de estupefacientes. En el año 2017 del total de las mujeres presas el 43,6% lo estaban por violación a dicha normativa⁸⁸. De este modo, es posible percibir cómo se repite a nivel nacional lo que sucede en América Latina.

Una vez sentado el alto nivel de encarcelamiento, las estadísticas argentinas al respecto las continuaremos analizando en la sección de política criminal. En este apartado, presentaremos los casos jurisprudenciales destacables que dan cuenta de la situación socioeconómica de las mujeres mulas y su posición dentro de la red criminal. Si bien algunos de ellos ya los presentamos para destacar cuestiones puntuales y los seguiremos utilizando en los capítulos posteriores, en esta oportunidad profundizaremos su análisis con miras al objetivo específico indicado.

El primer caso destacable es “Caballero Flores Plácida; Durán Martínez Angélica y Guzmán Contreras Juana s/ infracción a la ley 23.737”⁸⁹. El 30 de noviembre de 2015 el Tribunal Oral en lo Criminal Federal de Catamarca condenó a Plácida Caballero Flores y a Angélica Durán Martínez a la pena de 4 años, más la multa de \$500 por ser responsables del delito de transporte de estupefacientes, agravado por el número de personas (arts. 5 inc. C y art. 11 inc. C de la ley 23.737). A su vez, en esta oportunidad el tribunal declaró en concreto la inconstitucionalidad del mínimo legal previsto (6 años) para los tipos penales contemplados. Ahora bien, ¿por qué era posible perforar el mínimo legal previsto? Para explicarlo trataremos los aspectos más relevantes del caso que, al mismo tiempo, ponen en evidencia varias de las problemáticas que intentamos visibilizar.

Flores y Durán Martínez eran dos mujeres de nacionalidad boliviana que trasladaron estupefacientes desde Bolivia hacia la provincia de Mendoza en Argentina. El transporte lo realizaron mediante el método de ingesta estomacal de cápsulas de cocaína. Fueron contactadas para realizar el traslado por “Don Antonio”, también de nacionalidad boliviana, y estuvieron controladas en todo su recorrido por Juana Guzmán Contreras, la mujer de Antonio. En Catamarca, el micro con el que viajaban fue detenido por un control policial y, en consecuencia,

⁸⁸ CELS, “La guerra contra el narcotráfico”.

⁸⁹ TOCF Catamarca, causa n° 5857/2014.

los policías verificaron que Plácida tenía en su abdomen 89 cápsulas que contenían 1200,4 gramos de cocaína y Juana poseía 80 cápsulas que equivalían a 1194,7 gramos de cocaína.

Ambas al aceptar la propuesta de Antonio se encontraban en una situación particular. Por un lado, Plácida tenía treinta y ocho años, era costurera en su taller, no tenía estudios, ni antecedentes penales y era madre soltera. Estaba atravesando una circunstancia económica difícil dado que ganaba mensualmente 600 pesos bolivianos y necesitaba una suma de dinero importante para operar urgente a su padre enfermo. Por otro lado, Angélica tenía treinta y seis años, también era madre soltera de cinco hijos y dos de ellos sufrían una discapacidad, al igual que su hermano. Sus estudios eran precarios, no tenía antecedentes penales y para mantener a su familia vendía comida y refrescos.

La defensa de las imputadas encuadró su situación en la ley 26.364 de trata de personas por considerarlas víctimas de Don Antonio que las captó y se aprovechó de su condición de vulnerabilidad. En atención a ello, solicitó la absolución de Plácida y Angélica. Como ya indicamos, el Tribunal condenó a las imputadas desestimando el encuadre presentado por la defensa por no encontrarlo configurado en el caso en concreto. A pesar de ello, sí tuvo presente el estado de vulnerabilidad de las nombradas a los fines de la determinación de la pena. El Tribunal afirmó que el estado de las imputadas constituía el móvil que las llevó a cometer el delito:

...corresponde proveer y valorar las circunstancias que las rodeaban en aquel momento, que sin duda alguna las determinaron a delinquir, y que al mismo tiempo, pese a haberse comprobado la comisión de un grave delito, razones elementales de justicia también nos lleva a considerarlas en parte como víctimas del perverso sistema y fenómeno delictual del narcotráfico ya que resultan ser el último eslabón de la cadena del tráfico, que según la experiencia - y que a nadie escapa y pueden pretender ignorar – el estado de vulnerabilidad que se vislumbra en las procesadas, resultan ser aprovechados por los verdaderos responsables de este tipo de crímenes organizados para extender y facilitar la concreción del tráfico ilícito de estupefacientes y que casi siempre permanecen impunes percibiendo importantes beneficios económicos a costa de las condenadas que utilizan como “mulas o camellos”, aprovechándose de su desinformación, de su situación familiar, socio-económica, y de que ponen en peligro su propia salud y vida personal, propendiendo en definitiva tal estado de vulnerabilidad que se observa en las

*acusadas de referencia, a una reducción del reproche por el injusto penal cometido*⁹⁰.

En efecto, si bien se consideró acreditada la comisión del delito y la participación penalmente responsable de ambas mujeres, para determinar la pena se tuvo presente su estado de vulnerabilidad fortaleciendo los principios de proporcionalidad, culpabilidad, racionalidad y humanidad que impiden imponer una sanción punitiva inhumana e injusta. A los fines del presente trabajo, este fallo es de suma relevancia dado que desarrolla de manera clara todos los aspectos relacionados con el colectivo femenino involucrado en el mercado ilegal de drogas en Argentina.

El segundo precedente jurisprudencial para considerar es “Suárez Eguez Claudia s/ infracción ley 23.737” que tramitó ante el Juzgado Federal de Jujuy n° 2⁹¹. Una mujer de nacionalidad boliviana transportó cocaína desde Bolivia a Argentina como correo humano a cambio de 700 dólares. El traslado lo realizó a través de un remis de una ciudad a otra, llevando la sustancia ilícita en las estructuras internas de sus dos valijas. La Sra. Claudia Suárez Eguez tenía un hijo de 13 años que padecía de cáncer en los huesos, por lo que declaró que iba a utilizar dicho dinero para el tratamiento de quimioterapia de su niño, pero fue detenida y estuvo un año en prisión preventiva. El Juzgado la consideró “prima facie” autora del delito de transporte estupefacientes tipificado en el art. 5, inc. C de la ley 23.737. Mientras estuvo detenida su hijo no recibió su tratamiento y finalmente, cuando le otorgaron una salida extraordinaria por el revuelo mediático, su niño falleció. Con posterioridad, la imputada fue sobreseída por el titular del mismo Juzgado el 11 de diciembre de 2018.

De los considerandos de la sentencia surge que la Sra. Suarez Eguez se dedicaba a limpiar casas. Pero, al enterarse de la enfermedad de su hijo tuvo que dejar su trabajo para ocuparse de su cuidado dado que no podía caminar. Además, ella tenía dos hijas de 11 y 4 años y estaba embarazada de un mes y dos semanas. Su hijo dependía de ella porque la abuela que lo cuidaba no trabajaba. En virtud de ello, la defensa, luego de la prisión preventiva, apeló la decisión del Juez de Primera Instancia solicitando el sobreseimiento de la imputada por entender que había actuado en un estado de necesidad justificante. La Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de Salta el 10 octubre de 2018 rechazó el recurso interpuesto y confirmó el auto de

⁹⁰ TOCF Catamarca, causa n° 5857/2014, 38-39.

⁹¹ JF Jujuy n° 2, SP n° 4, causa n° 20356/2017, “Suarez Eguez Claudia s/ infracción ley 23.737”, 11/12/2018.

procesamiento. Su hijo falleció y luego le concedieron de manera extraordinaria y excepcional la excarcelación. Seguidamente, a partir de los nuevos hechos acaecidos, la defensa presentó ante el Juzgado Federal una nueva solicitud de sobreseimiento para demostrar el accionar justificante de la imputada. La posición fue acogida de manera favorable por el juez que consideró demostrada la causal de justificación y las particulares circunstancias de vulnerabilidad de la nombrada.

Este fallo es fundamental y pone en evidencia la posición de las mujeres mulas en Argentina, tal como lo considera la Procuración Penitenciaria de la Nación:

Esta historia de vida, que en principio es presentada como caso paradigmático, atraviesa todas las aristas problemáticas del fenómeno del encarcelamiento de mujeres por delitos de drogas: pobreza económica, la mujer como único sostén del hogar, involucramiento en el mercado ilegal de las drogas como recurso de subsistencia, exposición extrema de los cuerpos de las mujeres como transportistas en virtud de la condición ilícita de la práctica, condición de extranjeras o migrantes, lejanía con sus vínculos, interrupción del contacto familiar e ingreso por primera vez al sistema penal⁹².

En tercer lugar, examinaremos el dictamen de la Fiscalía Nacional en lo Criminal y Correccional Federal a cargo del Fiscal Franco E. Picardi del 4 de diciembre de 2019 en el marco de la causa “M.A.R s/ infracción ley 23.737”⁹³. Si bien en el caso particular a M.A.R. se le imputó haber cometido el delito de tenencia con fines de comercialización también previsto en el art. 5, inc. C de la ley 23.737, este dictamen es relevante porque el fiscal elabora un apartado específico sobre perspectiva de género, drogas y vulnerabilidad. El Dr. Picardi solicitó el sobreseimiento de la imputada con fundamento en su condición de debilidad y requirió que se profundice la investigación sobre la organización criminal que se aprovechó de ella.

Entre sus fundamentos, el fiscal sostuvo que la imputada se vio influenciada por dos hombres: su pareja y su compañero de celda. Ambos la impulsaron a que acceda a realizar el transporte de la droga a cambio de una compensación exigua (\$2.000) que le permitiría satisfacer sus necesidades básicas. A su vez, consta en autos que M.A.R. había sufrido maltratos por parte de

⁹² PPN, “Colectivos sobrevulnerados en el encierro”, 341.

⁹³ Dictamen Fiscalía Nacional en lo Criminal y Correccional Federal n° 5, causa “M.A.R s/ infracción ley 23.737”, 4/12/2019.

su expareja y durante su niñez había observado los mismos episodios de su padre contra su madre. Igualmente, el fiscal resaltó otros ámbitos que ponen en evidencia la vulnerabilidad de la nombrada: su único ingreso regular era \$2.500 por la Asignación Universal por Hijo y \$1.000 cuando participaba en las ferias itinerantes; su proyecto comercial había fracasado; su nivel educativo era básico; su maternidad había sido temprana y se encontraba en una extrema situación de indigencia. El Dr. Picardi afirmó que el caso permite visibilizar problemáticas esenciales que enfrentan las mujeres que se relacionan con el mundo de la droga: la incidencia que tiene el género de la imputada en su procesamiento, su situación de vulnerabilidad y la afectación a sus derechos. Por ello, continuaremos desarrollando en profundidad el dictamen en la sección dedicada a las 100 Reglas de Brasilia.

En último lugar, trataremos el caso “Flores, Graciela Tatiana y otros s/ infracción ley 23.737” que tramitó ante el Tribunal Oral Federal de Tierra del Fuego. Si bien la causa cuenta con varios imputados, nos detendremos en el proceso que atravesó Yamila Elizabeth Solís. El 10 de noviembre de 2017 el Tribunal condenó a la Sra. Solís como coautora penalmente responsable del delito de transporte de estupefacientes (art. 5, inc. C de la ley 23.737) y rechazó los planteos de inconstitucionalidad efectuados por sus defensores particulares⁹⁴. En consecuencia, los abogados de la imputada interpusieron un recurso de casación ante la Cámara Federal de Casación Penal. En esta instancia, para sostener la inconstitucionalidad del artículo 5, inc. C. de la ley de estupefacientes utilizaron como fundamento que el monto mínimo de la pena era violatorio del principio de proporcionalidad de las penas e inhumano en virtud de la situación extrema de pobreza y vulnerabilidad en la que vivían la Sra. Solís y sus hijos menores de edad. En este sentido, afirmaron que la nombrada se encontraba en un contexto de supervivencia y que era una simple mula que transportaba estupefacientes⁹⁵.

A mayor abundamiento, para explicar el estado de vulnerabilidad de Solís sus defensores sostuvieron que era: *“una mujer joven sin instrucción, sin trabajo formal con acceso a las prestaciones asistenciales, ‘con dos criaturas con dantescas dificultades para protegerse del hambre y frío en [ese] agresivo, y hostil territorio insular’”*⁹⁶. Además, mencionaron jurisprudencia específica en la que se logró perforar el mínimo legal previsto para el tipo penal en cuestión. Finalmente, concluyeron que Yamila Solís era una víctima porque era una mula identificada con el eslabón más débil y visible en la organización narcocriminal. Ahora bien,

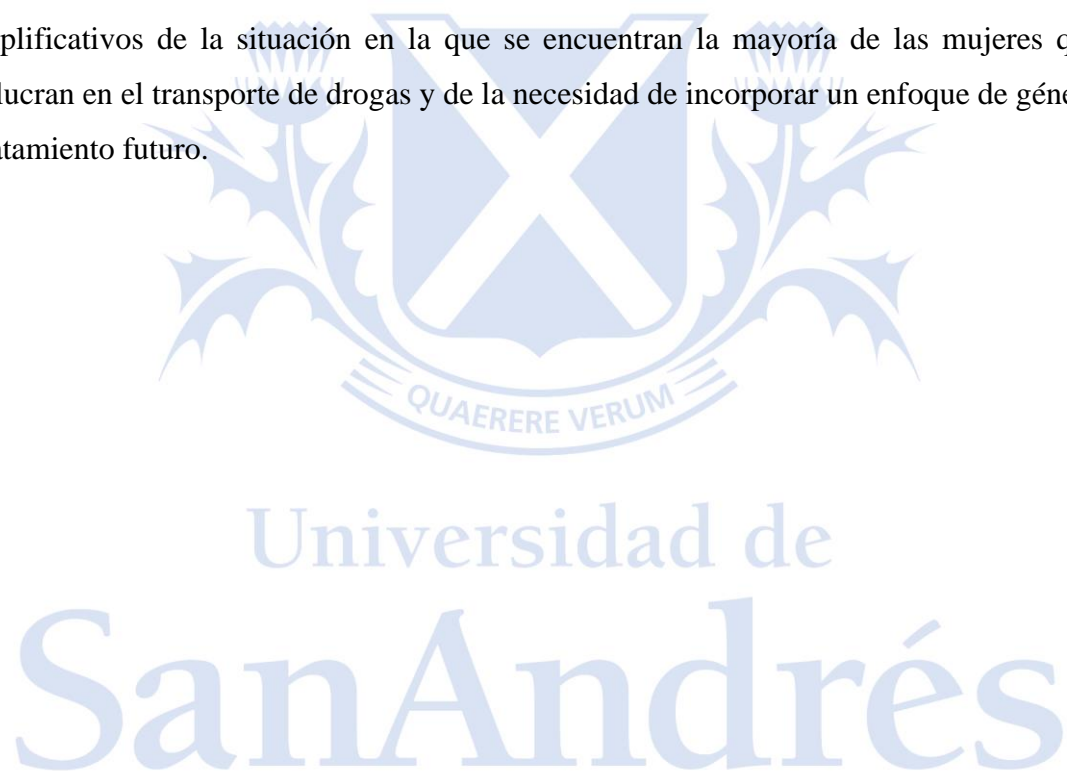
⁹⁴ TOF Tierra del fuego, causa FCR 50/2017/TO1.

⁹⁵ CFCP, SALA IV, causa FCR 50/2017/TO1/16/CFC4, n° 1339/18.

⁹⁶ CFCP, SALA IV, causa FCR 50/2017/TO1/16/CFC4, n° 1339/18, 6.

el Dr. Gustavo M. Hornos en su voto consideró que tal situación debía ser examinada en el ámbito de la culpabilidad para definir la pena aplicable y rechazó el planteo de inconstitucionalidad por ser una cuestión excepcional. Luego, la Cámara terminó rechazando por unanimidad el recurso de casación interpuesto por los defensores particulares de la imputada⁹⁷. Una vez más, al igual que en el caso de Plácida Caballero Flores y Angélica Durán Martínez, la justicia advierte que la cuestión de vulnerabilidad que presentan las mujeres mulas debe ser analizada al momento de determinar la pena.

Los fallos seleccionados de la jurisprudencia argentina son indicadores del tratamiento judicial que se le otorga al colectivo femenino utilizado como correo humano. Tales casos son ejemplificativos de la situación en la que se encuentran la mayoría de las mujeres que se involucran en el transporte de drogas y de la necesidad de incorporar un enfoque de género en el tratamiento futuro.



⁹⁷ CFCP, SALA IV, causa FCR 50/2017/TO1/16/CFC4, n° 1339/18.

V. Vulnerabilidad: Las 100 Reglas de Brasilia

En cuanto a la condición de vulnerabilidad, Luciana Boiteux en un estudio para el CEDD precisa las características que presentan las mujeres en la mayoría de los casos que llegan a los tribunales por tráfico de estupefacientes: *“son jóvenes, pobres, madres solteras y jefas de hogar, con baja escolaridad, responsables del cuidado de sus hijos y de otros miembros de su familia y, frecuentemente, pertenecen a minorías étnicas (negras, indígenas y latinas)”*⁹⁸. Asimismo, dentro del colectivo de mujeres, el grupo más propenso a ser afectado por la aplicación de la ley de estupefacientes son: *“indígenas, afrodescendientes y personas de orientación sexual, identidad o expresión de género diversas, entre otros”*⁹⁹.

En igual sentido, una presentación del CELS realizada en el marco de la causa “Claudia Suarez Eguez s/ infracción ley 23.737” hace referencia a datos concretos de la situación de las mujeres relacionadas con el narcotráfico de la siguiente manera:

*Los datos oficiales en Argentina confirman que se trata de mujeres en situación de pobreza, con poca o nula educación formal y sin posibilidades de empleo de calidad: El 78% de las mujeres encarceladas por delitos de drogas no terminaron el nivel de escolarización secundario, y dentro de este grupo el 32% no finalizó el nivel primario o siquiera accedió a algún tipo de educación formal. Casi la mitad de las mujeres detenidas (46%), estaba desocupada al momento de ingresar al sistema carcelario y otro 29 % manifestó que contaba con un trabajo de tiempo parcial previo a la detención.*¹⁰⁰

Si bien el párrafo citado refiere a la situación del grupo femenino que comete infracciones a la ley de drogas, incluye a las que transportan estupefacientes. Los estudios referidos ratifican con datos específicos los aspectos característicos de las mujeres mulas que observamos en cada uno de los casos destacados de la jurisprudencia argentina. Esto pone en evidencia que “[l]a cooptación de mujeres en situaciones de vulnerabilidad extrema como “mulas” es una estrategia frecuente de las organizaciones criminales de contrabando”¹⁰¹. Ahora bien, ¿qué es un estado de vulnerabilidad? Para responder a la pregunta debemos utilizar como base la

⁹⁸ Luciana Boiteux, “Mujeres y encarcelamiento por delito de drogas”, *CEDD* (2015): 2, http://www.drogasyderecho.org/wp-content/uploads/2015/10/Luciana_v08.pdf.

⁹⁹ IDPC, CIM, Dejusticia y WOLA, “Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en América Latina”, 10.

¹⁰⁰ CELS. Presentación como Amicus Curiae ante JF Jujuy n° 2, SP n° 4, causa FSA 20356/2017, 24.

¹⁰¹ Darraidou, García Acevedo y Tufro, Capítulo 8: “Guerra contra el narcotráfico, guerra contra los pobres”, 128.

definición que establecen las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad:

...se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas quienes, por razón de su edad, género, orientación sexual e identidad de género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, o relacionadas con sus creencias y/o prácticas religiosas, o la ausencia de estas encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico¹⁰².

A partir de la información presentada, es posible verificar que las particularidades de una persona en dicho estado están presentes en el colectivo de mujeres mulas. Además, tales rasgos se relacionan con los motivos que las incentivan a realizar este tipo de delitos. Específicamente, las 100 Reglas de Brasilia determinan que también constituyen causas de vulnerabilidad:

[L]a edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas, a otras diversidades étnicas – culturales, entre ellas las personas afrodescendientes, así como la victimización, la migración, la condición de refugio y el desplazamiento interno, la pobreza, el género, la orientación sexual e identidad de género y la privación de libertad¹⁰³.

Luego de presentar las causales, el instrumento analiza separadamente cada una de ellas. Por nuestra parte, desarrollaremos las que son relevantes a los fines de la presente investigación. Respecto a la edad, las Reglas establecen que los niños/as y adolescentes deben recibir por parte del sistema de justicia una tutela especial que tenga en consideración su desarrollo evolutivo. Igualmente, consideran que las personas adultas mayores también pueden ser vulnerables cuando presentan grandes dificultades para ejercitar sus derechos frente al sistema judicial¹⁰⁴. Ambas situaciones se vinculan con el colectivo femenino bajo análisis dado que se encargan del cuidado de personas menores de edad y ancianos.

Con relación a ello, las personas dependientes de las mujeres encarceladas también sufren efectos particulares ya que ellas representan uno o su único sostén. En consecuencia, cuando

¹⁰² Sección 2, inc. 1.3, 100 Reglas de Brasilia Sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, 2018.

¹⁰³ Sección 2, inc. 1.4, 100 Reglas de Brasilia Sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, 2018.

¹⁰⁴ Sección 2, inc. 5 y 6, 100 Reglas de Brasilia Sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, 2018.

la mujer jefa de hogar es detenida, la calidad de vida de sus hijos o familiares se ve afectada de manera negativa¹⁰⁵. Entonces, la situación de debilidad se sigue perpetuando para la mujer privada de su libertad y para su familia. Las consecuencias pueden ser devastadoras y derivar en situaciones de abandono y marginalidad. Incluso, puede provocar que las personas a su cargo consuman drogas o se introduzcan en el mercado ilícito de estupefacientes para sobrevivir¹⁰⁶.

Otra posibilidad es que las mujeres sean encarceladas junto a sus hijos menores de edad. Al respecto, en el año 2009 en Argentina se sancionó la ley nacional 26.472 que modificó el Código Penal, el Código Procesal Penal y la Ley de ejecución de la pena privativa de libertad (ley 24.660)¹⁰⁷. Esta normativa estableció que las mujeres embarazadas, con hijos menores a cinco años o con personas con discapacidad a su cargo podían acceder al arresto domiciliario. Sin embargo, todavía se continúan rechazando los pedidos para acceder a este beneficio. Muchas veces el rechazo se sustenta en la misma situación de vulnerabilidad que las influenció a cometer el delito. Así, el grupo femenino queda expuesto a una peligrosa zona marginal en la que el poder judicial le deniega el ejercicio de su derecho basándose en su situación socioeconómica¹⁰⁸.

En un estudio realizado en el poder judicial de Córdoba (2010-2016) sobre la aplicación del primer supuesto del art. 32 inc. f de la ley 24.660 (mujeres a cargo de niños/as menores de cinco años), se advirtió que al momento de analizar la concesión del instituto los jueces evaluaron diversas cuestiones: i) el domicilio de residencia -si era el mismo lugar en el que se habían desarrollado conductas delictivas-; ii) condiciones en las que se encontraba el niño; iii) cumplimiento efectivo del rol materno; iv) condiciones económicas; v) delito por el que estaba detenida. En el trabajo se resaltó que dichos parámetros eran un obstáculo para acceder al beneficio y que el contexto de abandono y vulnerabilidad en el que se encontraban las mujeres no les permitía solventar las necesidades de sus hijos y las obligaba a insertarse en el ámbito delictivo. Los magistrados entrevistados señalaron que el delito cometido tenía especial incidencia en la evaluación del rol materno. Por un lado, los jueces expresaron que muchas reclusas no iniciaban el pedido porque conocían sus exigencias y pensaban que la respuesta iba

¹⁰⁵ CELS, “La guerra contra el narcotráfico”.

¹⁰⁶ IDPC, CIM, Dejusticia y WOLA, “Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en América Latina”.

¹⁰⁷ Ley 26.472. B.O. 20/01/2009.

¹⁰⁸ Corda, *La estrategia fallida. Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina*.

a ser negativa. Por otro lado, desde los equipos de la defensa pública afirmaron que la mayoría de las mujeres desconocían todas las implicancias del beneficio y sus posibilidades para obtenerlo. La investigación concluyó que solo 18 mujeres accedieron al instituto, lo que representaba un número bajo para el total de mujeres madres encarceladas en la ciudad de Córdoba¹⁰⁹. En conexión con el caso de las mujeres mulas, su situación económica precaria, su vivienda (si realizaron allí alguna conducta delictiva para efectivizar el transporte de la droga) y el tipo de delito (que al involucrar estupefacientes es considerado un delito grave e influye en la evaluación de su posición de madres) pueden ser factores negativos que dificulten su acceso a este tipo de modalidad.

Para tomar dimensión del problema, en el Servicio Penitenciario Federal a fines del año 2018 había 37 mujeres alojadas con sus hijos/as y 8 mujeres embarazadas. Los datos del gráfico 3 incluido en el Anexo demuestran que no todas las reclusas pudieron acceder al instituto legislado¹¹⁰. Por consiguiente, los niños tienen que convivir junto a sus madres en un ambiente no propicio para su desarrollo en el que pueden tener problemas de socialización y quedar expuestos a situaciones de violencia. De este modo, los estándares internacionales dejan de ser una prioridad. La Convención sobre los Derechos del Niño, con jerarquía constitucional, establece que toda decisión que tome el estado, como el encierro de los niños en las cárceles, debe respetar su interés superior¹¹¹. Al respecto, la Cámara Federal de Casación Penal el 9 de marzo del 2020 creó la acordada 2/20 en la que recomienda a los jueces la aplicación de la prisión domiciliaria en virtud del interés superior del niño¹¹².

La siguiente causal de vulnerabilidad es la discapacidad. Las Reglas la definen como una deficiencia a nivel físico, mental o sensorial que afecta de manera permanente o temporal la capacidad de una persona para realizar las actividades esenciales de su vida diaria. Puede causarse o agravarse por la situación socioeconómica en la que vive. En este sentido, el instrumento internacional establece que los estados deben procurar el acceso al sistema de

¹⁰⁹ Gerardo Avalor et al., “Cap. III: Ejecución de la pena privativa de la libertad bajo el régimen de la prisión domiciliaria de mujeres a cargo de niños/as menores de cinco años (primer supuesto del art. 32 inc. f de la ley 24.660)”, en *Investigaciones aplicadas en el ámbito del Poder Judicial de Córdoba V*, (Córdoba: Advocatus, 2019), 175-225.

¹¹⁰ Ver [gráfico 3](#) en Anexo.

¹¹¹ Art. 3, inc. 1, Convención de los Derechos del Niño, 1989.

¹¹² PPN, “La justicia de Casación recomendó disponer medidas alternativas a la prisión a mujeres embarazadas y/o privadas de su libertad con sus hijos”, *PPN* (10 de marzo de 2020), <https://www.ppn.gov.ar/institucional/noticias/2547-la-justicia-recomendo-disponer-medidas-alternativas-a-la-prision-a-mujeres-embarazadas-y-o-privadas-de-su-libertad-con-sus-hijos>

justicia a los afectados por este tipo de deficiencia¹¹³. Nuevamente, es posible relacionar la discapacidad con el colectivo femenino que transporta estupefacientes ya que también señalamos previamente que se encargan del cuidado de personas discapacitadas o enfermas.

En cuanto a la victimización, es víctima quien sufrió un daño derivado de un delito, incluyendo una lesión física o psíquica, sufrimiento moral y perjuicio económico. Para las Reglas el concepto abarca a las familias o a los individuos que dependen de la damnificada. Ella se encuentra en condición de vulnerabilidad cuando tiene una grave limitación para evitar o disminuir los daños ocasionados por el delito o por su contacto con el sistema judicial¹¹⁴. En relación con nuestro objetivo, los familiares y las personas dependientes de las mujeres utilizadas como correos humanos de drogas pueden considerarse víctimas. Tal como indicamos precedentemente, la familia del grupo femenino sufre muchas veces graves consecuencias a causa del encarcelamiento de la mujer que es jefa de hogar.

Al respecto de la migración y el desplazamiento interno, el instrumento internacional en cuestión establece que el traslado de una persona que implica salir del estado de su nacionalidad puede configurar una causa de vulnerabilidad¹¹⁵. En Argentina existen tanto mujeres mulas argentinas como extranjeras. Por ende, las que provienen de otros países están más expuestas a ser vulnerables. Se someten a un proceso penal que le es ajeno lo que puede implicar varias dificultades al momento de hacer valer sus derechos.

Sobre la pobreza, las 100 Reglas de Brasilia consideran que es una causa de exclusión social en el plano económico, social y cultural, más aún si en una misma persona concurre con otra causa de vulnerabilidad¹¹⁶. En secciones anteriores, destacamos que la mayoría de las mujeres que se relacionan con los delitos de drogas se encuentran en precarias condiciones socioeconómicas. Por ello, nos encontramos frente a otra de las grandes causas de debilidad que las rodean. Su complicada situación económica y tener varias personas a su cuidado permiten que las ofertas de una gran suma de dinero que realizan los jefes narcos sean realmente atractivas.

¹¹³ Sección 2, art. 3, inc. 7 y 8, 100 Reglas de Brasilia Sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, 2018.

¹¹⁴ Sección 2, art. 5, inc. 10 y 11, 100 Reglas de Brasilia Sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, 2018.

¹¹⁵ Sección 2, art. 6, inc. 13, 100 Reglas de Brasilia Sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, 2018.

¹¹⁶ Sección 2, art. 7, inc. 15, 100 Reglas de Brasilia Sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, 2018.

Con relación al género, la normativa internacional que estamos tratando hace referencia a que la discriminación contra la mujer puede tener lugar en ciertos ámbitos y supone un obstáculo para el acceso a la justicia, que podría agravarse si concurre con otra causal¹¹⁷. Precisamente, las Reglas de Brasilia definen a dicha discriminación como:

...toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera¹¹⁸.

En este punto, retomaremos el dictamen del Fiscal Nacional en lo Criminal y Correccional Federal n° 5 del 4 de diciembre de 2019 en la causa “M.A.R. s/ infracción ley 23.737”. El Dr. Picardi expresa que el género tiene una particular incidencia en los delitos relacionados con las drogas. La histórica opresión ejercida contra el grupo femenino fundada en un sistema patriarcal se encuentra reflejada en este tipo de infracción a la ley penal. Dentro de la red narcocriminal el varón continúa ligado a un rol de poder, mientras que la mujer queda relegada a los trabajos de mayor riesgo y menor responsabilidad. Por eso, el fiscal recomienda que el Ministerio Público Fiscal utilice una perspectiva de género a la hora de analizar los casos para erradicar la violencia y discriminación contra la mujer. Todo ello en virtud de los estándares internacionales adoptados por Argentina (la CEDAW, la Convención de Belem do Pará y la ley nacional 26.485), y de las recomendaciones realizadas por los organismos internacionales en la materia (Organización de los Estados Americanos -OEA- y CIM).¹¹⁹ En la misma línea, el SNEEP señala que las mujeres detenidas enfrentan obstáculos para acceder a recursos judiciales adecuados. Los motivos de este problema son: i) pertenecen a un colectivo que sufrió varios tipos de discriminación a lo largo de los años y ii) están expuestas a la afectación de sus derechos en virtud del sistema patriarcal ya consolidado en la justicia¹²⁰.

Asimismo, las Reglas mencionan que la violencia contra la mujer puede implicar cualquier acción basada en su género que cause un daño físico, psicológico, sexual o la muerte en el

¹¹⁷ Sección 2, art. 8, inc. 17, 100 Reglas de Brasilia Sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, 2018.

¹¹⁸ Sección 2, art. 8, inc. 18, 100 Reglas de Brasilia Sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, 2018.

¹¹⁹ Dictamen Fiscalía Nacional en lo Criminal y Correccional Federal n° 5, causa “M.A.R s/ infracción ley 23.737”.

¹²⁰ De Cesare, Farace, García de Ghiglini y Zarza, “Mujeres y personas trans privadas de la libertad”.

ámbito privado o público. A su vez, este instrumento considera que la afectación patrimonial, las amenazas, la coacción, la privación arbitraria de la libertad, la violencia doméstica o cualquier acción que vulnere la dignidad de la persona de sexo femenino implica también un ejercicio de la violencia contra ella¹²¹. En este aspecto, en nuestro trabajo receptamos cómo la cuestión de género y la agresividad se reproduce en el ámbito de las mujeres mulas. Los estereotipos se repiten y si bien no necesariamente en todos los casos hay violencia, sí podemos observar que por su misma condición de mujeres son discriminadas y relegadas a ciertos roles específicos.

Por último, el tratado internacional establece que la privación de la libertad emanada por autoridad competente es otra causal de vulnerabilidad que dificulta el ejercicio pleno de los derechos frente al sistema judicial¹²². En general, cometer delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes implica la inmediata detención. El colectivo femenino que se introduce en tal delito está expuesto a un pronto encarcelamiento y, por lo tanto, a otra situación más de debilidad.

Para concluir, es posible decir que la mayoría de las mujeres que ingresan en el mundo de la narcocriminalidad se encuentran en la situación de vulnerabilidad establecida detalladamente por las 100 Reglas de Brasilia. Una vez definida dicha cuestión surge el siguiente interrogante: ¿la política de estupefacientes argentina tiene en cuenta esta condición que las afecta? Dedicaremos el apartado siguiente para descifrar esta pregunta.

¹²¹ Sección 2, art. 8, inc. 19, 100 Reglas de Brasilia Sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, 2018.

¹²² Sección 2, art. 10, inc. 22, 100 Reglas de Brasilia Sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, 2018.

VI. Política criminal actual y estadísticas en Argentina

La política criminal desarrollada en Argentina desde el año 2015 hasta el 2019 fue otro ámbito más en el que se observó una afectación a las mujeres mulas del narcotráfico. Como ya anticipamos, para entender la estrategia argentina se debe tener en cuenta el contexto global en el que se encuentra inmersa. Desde hace ya casi medio siglo, Estados Unidos incentivó e intimidó al resto de los países para llevar a cabo una “guerra contra las drogas” a nivel mundial¹²³. Los países latinoamericanos invirtieron millones de dólares en la lucha contra las drogas ilícitas en virtud de la motivación estadounidense. Tales inversiones comenzaron a aumentar luego de que el presidente de Estados Unidos, Richard Nixon, en el año 1971 hiciera una declaración expresa utilizando el término “guerra contra las drogas”. Así, el mandatario lanzó un plan de lucha contra el narcotráfico que tuvo repercusión en niveles diferentes en el resto de los países de América Latina¹²⁴. De este modo, el derecho penal quedó instaurado como única reacción frente a todas las conductas del mercado ilegal de estupefacientes. Las respuestas punitivas se establecieron como prioridad frente a las relacionadas con la salud pública¹²⁵.

Por otra parte, tampoco es posible comprender la política de drogas argentina sin considerar el ámbito normativo que tratamos previamente. Las penas establecidas por la ley nacional de estupefacientes y las consecuencias de la “Ley de desfederalización” son fundamentales a estos fines. En cuanto a las penas, la privación de la libertad de una mula del narcotráfico puede variar entre los 4 y 15 años. Con relación a los efectos de la desfederalización, se intensificó la persecución penal sobre los microtraficantes y usuarios de estupefacientes¹²⁶. Si bien hasta el día de hoy son pocas las provincias que adhirieron a esta normativa, la ley nacional tuvo repercusiones en la distribución del poder punitivo. Así, las mujeres continuaron siendo encarceladas no solamente en la órbita federal sino también en las agencias penales provinciales.

¹²³ Teresa García Castro, “Prisión preventiva en América Latina: El impacto desproporcionado en mujeres privadas de libertad por delitos de drogas”, *WOLA* (junio de 2019): 1-21, <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2019/05/Prisi%C3%B3n-Preventiva-en-América-Latina-Junio-2019.pdf>.

¹²⁴ Correa Bohórquez, García, Hernández, REDNOVI, Sarmiento, Tate y Zelaya, “Narcotráfico: poderes en la sombra y su impacto oculto en la vida de las mujeres en América Latina. Realidades vs. política de drogas”.

¹²⁵ Hernández y Pérez Correa, *Sobredosis carcelaria y política de drogas en América Latina*.

¹²⁶ Hernández y Pérez Correa, *Sobredosis carcelaria y política de drogas en América Latina*.

En consonancia con la estrategia mundial, desde la asunción en el año 2015 el gobierno de Mauricio Macri intentó “imponer la idea de que el narcotráfico es el mayor problema que aqueja a la Argentina y lo convirtió en el eje de sus políticas de seguridad, desde el trabajo policial en los barrios hasta la geopolítica”¹²⁷. La “guerra contra el narcotráfico” implicó la detención de miles de personas en los barrios pobres y en las fronteras del país, resultando encarceladas un gran número de ellas. Este diagrama no distingue entre: consumidores, pequeños vendedores, microtraficantes y narcotraficantes¹²⁸.

Dentro de dicho proyecto, la función de la Subsecretaría de Lucha Contra el Narcotráfico tuvo un rol relevante. Entre los años 2015 y 2019 en la órbita del Ministerio de Seguridad de la Nación funcionó esta Subsecretaría que fue creada por el Decreto N° 48/2014¹²⁹, pero regulada en cuanto a sus objetivos por el Decreto N° 342/2016¹³⁰. Su creación demuestra el interés del gobierno ya que colaboró en la persecución global de la narcocriminalidad. La institución tenía la función de asistir al Secretario de Seguridad para la elaboración de políticas nacionales y de estrategias contra el narcotráfico. Al mismo tiempo, se encargaba del procesamiento y recopilación de la información en cumplimiento de las responsabilidades internacionales¹³¹. Sin embargo, a fines de diciembre del año 2019 fue disuelta por la nueva gestión de turno¹³².

A continuación, examinaremos el caudal de causas iniciadas en infracción a la ley de estupefacientes en el período bajo estudio. La información al respecto fue recopilada del Informe de Gestión del año 2019 presentado por la Procuraduría de Narcocriminalidad dependiente del Ministerio Público Fiscal de la Nación¹³³ y de la plataforma interactiva de información estadística desarrollada por la misma entidad¹³⁴. Cada uno de los datos se corresponde con un gráfico que se encuentra accesible en el Anexo de este trabajo. En el año

¹²⁷ Darraidou, García Acevedo y Tufro, Capítulo 8: “Guerra contra el narcotráfico, guerra contra los pobres”, 1.

¹²⁸ Darraidou, García Acevedo y Tufro, Capítulo 8: “Guerra contra el narcotráfico, guerra contra los pobres”.

¹²⁹ Decreto 48/2014. B.O. 17/01/2014.

¹³⁰ Decreto 342/2016. B.O. 15/02/2016.

¹³¹ Resolución Ministerio de Seguridad 1275-E/2017. B.O. 30/11/2017.

¹³² Alfredo Cornejo, “La perversa justificación del narcotráfico”, *Infobae*, 4 de enero de 2020, <https://www.infobae.com/opinion/2020/01/04/la-perversa-justificacion-del-narcotrafico/>

¹³³ PROCUNAR, “Informe de gestión 2019”, *Ministerio Público Fiscal de la Nación* (2020): 1-97, <https://www.mpf.gov.ar/procunar/files/2020/02/Informe-de-Gesti%C3%B3n-2019.pdf>

¹³⁴ PROCUNAR. “Plataforma de información estadística”. Consultado el 1 de marzo de 2020. https://pes.mpf.gov.ar/index.php/graficos/mostrar/?fecha_desde_alt=2019-01-01&fecha_hasta_alt=2019-12-10&submit=Obtener+Graficos®=-1&dis=-1&ter=-1&del=-1&fue=

2019 se iniciaron 14.073 causas por estupefacientes en todo el país¹³⁵. Del total de las iniciadas, el 40% correspondía a la infracción del art. 5 inc. C de la ley 23.737 que sanciona el comercio y el tráfico de estupefacientes¹³⁶. Previamente, en el año 2018 comenzaron otros 22.321 procesos por drogas¹³⁷, de los cuales el 48% correspondía a la misma infracción de la ley nacional mencionada¹³⁸. En los años anteriores también se mantuvo esta tendencia: en el año 2015, el 41 % de las causas por estupefacientes fueron por infracción al art. 5 inc. C¹³⁹, en el año 2016, el 46 % de los procesos y, en el año 2017, el 52%¹⁴⁰. En efecto, la persecución penal en el período receptado se centró en mayor proporción en la infracción a la ley de estupefacientes que reprime la comercialización y el transporte de drogas¹⁴¹.

En la justicia federal, los procesos penales mencionados son denominados “planchas” ya que las investigaciones repiten siempre los mismos pasos de manera automática. Tal estrategia no permite descubrir la organización criminal que existe detrás de cada caso. Por ello, la investigación no se profundiza y quienes caen en prisión son los que cometieron delitos menores, como las mujeres mulas. Además, las pocas veces que intentan adentrarse en la averiguación la persona que le facilitó la droga a la transportista ya se fugó¹⁴².

Seguidamente, con relación a los niveles de encarcelamiento presentaremos los datos que sustentan que la violación a la ley de drogas es la principal causa de detención de las mujeres en Argentina¹⁴³. El SNEEP es la estadística penitenciaria oficial del país que determina las características y muestra la evolución de la población en las unidades carcelarias¹⁴⁴. Según el SNEEP, para el año 2017 del total de 3.602 mujeres encarceladas en todo el país, 1.561 lo estaban por delitos relacionados con la ley 23.737, lo que representa el 43% de la población carcelaria femenina¹⁴⁵. A su vez, en 2017 el SNEEP informó que, del total de las mujeres

¹³⁵ Ver [gráfico 4](#) en Anexo.

¹³⁶ Ver [gráfico 5](#) en Anexo.

¹³⁷ Ver [gráfico 6](#) en Anexo.

¹³⁸ Ver [gráfico 7](#) en Anexo.

¹³⁹ Ver [gráfico 8](#) en Anexo.

¹⁴⁰ Ver [gráfico 9](#) en Anexo.

¹⁴¹ Ver [gráfico 10](#) en Anexo.

¹⁴² Darraidou, García Acevedo y Tufro, Capítulo 8: “Guerra contra el narcotráfico, guerra contra los pobres”.

¹⁴³ Darraidou, García Acevedo y Tufro, Capítulo 8: “Guerra contra el narcotráfico, guerra contra los pobres”.

¹⁴⁴ SNEEP, “SNEEP 2018”, consultado el 1 de marzo de 2020, <https://www.argentina.gob.ar/justicia/afianzar/sneep-2018>.

¹⁴⁵ CELS. Presentación como Amicus Curiae ante JF Jujuy n° 2, SP n° 4, causa FSA 20356/2017.

condenadas por delitos de drogas, el 70% recibieron penas de cuatro años o menos, es decir, el mínimo de la escala penal¹⁴⁶.

Específicamente, en la órbita del Servicio Penitenciario Federal (SPF) en el año 2018 de un total de 1137 mujeres detenidas, 650 lo estaban por infracciones a la ley de drogas, lo que se corresponde con un 57,16% de la población total. Al respecto, en el SPF desde el año 2015 se observa un aumento constante del colectivo femenino encarcelado con relación a los delitos vinculados con los estupefacientes¹⁴⁷. En dicho año había 433 reclusas por la misma causa y en 2018 la cifra se incrementó a 650, lo que representa un aumento del 34.85% que se puede observar en el gráfico correspondiente en el Anexo aludido¹⁴⁸. Vale aclarar, que los datos del SPF tienen que ser completados con la información de las unidades provinciales que cuentan con mujeres detenidas por causas federales¹⁴⁹.

En la misma línea, el SNEEP demuestra la cantidad de mujeres encarceladas entre los años 2002 y 2017 según el tipo de delito, a saber: i) homicidios culposos; ii) robo y/o tentativa de robo; iii) infracción a la ley 23.737. A partir de ello, la institución determina que el primer motivo de detención del colectivo femenino es la violación a la ley nacional referida, tal como se encuentra representado en el gráfico 12 del Anexo¹⁵⁰. Por ello, si observamos los datos arrojados por el SPF junto con los presentados por el SNEEP a nivel nacional podemos sostener nuestra afirmación inicial en cuanto a la principal causa de privación de la libertad de las mujeres en Argentina.

Si bien el total de personas de sexo femenino es proporcionalmente menor al resto de las personas privadas de la libertad, el porcentaje continúa creciendo de manera acelerada. En los últimos 15 años, la población penitenciaria femenina en Argentina creció un 50%. En particular, en el período 2015-2017 la cantidad de mujeres encarceladas se incrementó en un 21%. La cifra de 3602 mujeres detenidas en todo el país registrada en diciembre de 2017 es la más elevada desde el año 2002¹⁵¹. Particularmente, el aumento se mantiene en porcentajes superiores desde la implementación de la ley 23.737¹⁵². A pesar de que las mujeres en su

¹⁴⁶ Darraidou, García Acevedo y Tufro, Capítulo 8: “Guerra contra el narcotráfico, guerra contra los pobres”.

¹⁴⁷ PPN, “Colectivos sobrevulnerados en el encierro”.

¹⁴⁸ Ver [gráfico 11](#) en Anexo.

¹⁴⁹ PPN, “Colectivos sobrevulnerados en el encierro”.

¹⁵⁰ Ver [gráfico 12](#) en Anexo.

¹⁵¹ PPN, “Colectivos sobrevulnerados en el encierro”.

¹⁵² Equipo de Género y Diversidad Sexual de la Procuración Penitenciaria de la Nación, “Población penal femenina detenida por infracción a la Ley 23.737 en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal”,

mayoría realizaron delitos sin violencia, las penas son altas y se enfrentan a la prisión preventiva desde el inicio del proceso. Ello, sumado a que su situación de vulnerabilidad no en todos los casos es considerada, explica el incremento¹⁵³.

En Argentina la mayoría de las mujeres del colectivo señalado se encuentran en prisión preventiva por largos períodos de tiempo. En el año 2017, el 70% de la población carcelaria femenina vinculada a los delitos de drogas lo estaban bajo el régimen indicado¹⁵⁴. La prisión preventiva es utilizada de forma amplia, aunque no está estipulada por ley¹⁵⁵. En consecuencia, se vulneran los principios de inocencia y de excepcionalidad consagrados por la CN. Particularmente, en Argentina:

“el uso habitual de la prisión preventiva en casos de mujeres imputadas por tráfico de estupefacientes no es congruente con los estándares internacionales que requieren que los Estados utilicen la prisión preventiva como una circunstancia excepcional, en la medida estrictamente necesaria, y que implementen, en lo posible, medidas alternativas a la prisión preventiva de mujeres”¹⁵⁶.

Al respecto, el Área de Justicia y Seguridad del CELS que se encarga de analizar las políticas criminales establecidas en el país afirmó que existe un impacto diferencial en la persecución penal por delitos relacionados con las drogas sobre el grupo de mujeres de bajos recursos. La estrategia actual se centra en la criminalización de los eslabones más vulnerables de la cadena del narcotráfico, es plenamente punitiva y no cuenta con políticas de prevención¹⁵⁷. Del mismo modo, la Asociación de Pensamiento Penal también sostuvo que la presente gestión está enfocada en la persecución penal de la pobreza. La desigualdad social de la justicia es equivalente al escaso seguimiento de los principales responsables del crimen organizado, en este caso de los jefes narcos. El sistema se especializa en la investigación de los casos concretos

PPN, (agosto de 2016): 1-11, <https://www.ppn.gov.ar/institucional/noticias/817-informe-estadistico-sobre-mujeres-detenidoas-por-infraccion-a-la-ley-de-drogas-en-el-spf>.

¹⁵³ De Cesare, Farace, García de Ghiglino y Zarza, “Mujeres y personas trans privadas de la libertad”.

¹⁵⁴ Darraidou, García Acevedo y Tufro, Capítulo 8: “Guerra contra el narcotráfico, guerra contra los pobres”.

¹⁵⁵ García Castro, “Prisión preventiva en América Latina: El impacto desproporcionado en mujeres privadas de libertad por delitos de drogas”.

¹⁵⁶ De Cesare, Farace, García de Ghiglino y Zarza, “Mujeres y personas trans privadas de la libertad”, 3-4.

¹⁵⁷ CELS. Presentación como Amicus Curiae ante JF Jujuy n° 2, SP n° 4, causa FSA 20356/2017.

en lugar de pensar de manera estratégica para abordar a las grandes organizaciones criminales desde lo más alto¹⁵⁸.

Nischa Jenna Pieris en un informe para la CIM destacó que las políticas criminales adoptadas por varios países, entre ellos Argentina, son extremas e ineficaces. Al igual que el CELS, afirma que las personas más afectadas son los sectores más débiles de la sociedad¹⁵⁹. Dentro de la criminalización de las personas más vulnerables se encuentra el colectivo de mujeres mulas. La cuestión de género es una causal de vulnerabilidad, tal como lo analizamos previamente al presentar las 100 Reglas de Brasilia. En este sentido, el trabajo de Zarza, García de Ghigolino, De Cesare y Farace sobre las mujeres privadas de la libertad informa que:

[h]istóricamente se han ignorado las características propias de las mujeres desconociendo el impacto diferenciado que el encarcelamiento tiene sobre ellas y su grupo familiar en virtud del rol social que tradicionalmente se le ha asignado – la atención del hogar, la crianza de los hijos/as y el cuidado de las personas con discapacidad y de los adultos mayores de la familia¹⁶⁰.

La estrategia criminal contra el narcotráfico alcanza a los puntos más visibles de la cadena y, a su vez, con menos poder. En este sector se encuentran las mujeres utilizadas como correos humanos¹⁶¹ que sufren la peor parte del punitivismo y muy pocas veces constituyen una verdadera amenaza para la sociedad. Su privación de la libertad rara vez contribuye a dismantlar las grandes organizaciones narcocriminales y a proteger la seguridad pública. Todo lo contrario, *“la prisión suele empeorar la situación, dado que reduce la posibilidad de que encuentren un empleo formal y legal cuando recuperan la libertad, lo que perpetúa un círculo vicioso de pobreza, vinculación a mercados de drogas y encarcelamiento”*¹⁶².

En efecto, la privación de la libertad de las personas imputadas por infracción a la ley de drogas continúa aumentando en nuestro país. Las mujeres mulas siguen siendo encarceladas por delitos que cometen bajo una condición particular, que en la mayoría de los casos no es tenida en cuenta. En la medida que avanzamos en el desarrollo de la cuestión, la necesidad de implementar un enfoque de género se encuentra más latente. La información presentada da

¹⁵⁸ APP. Presentación como Amicus Curiae ante JF Jujuy n° 2, SP n° 4, causa FSA 20356/2017, “Suarez Eguez Claudia s/ infracción ley 23.737”, 04/12/2018.

¹⁵⁹ Pieris, “Mujeres y drogas en las Américas: un diagnóstico de política en construcción”.

¹⁶⁰ De Cesare, Farace, García de Ghigolino y Zarza, “Mujeres y personas trans privadas de la libertad”, 1.

¹⁶¹ De Cesare, Farace, García de Ghigolino y Zarza, “Mujeres y personas trans privadas de la libertad”.

¹⁶² PPN, “Colectivos sobrevulnerados en el encierro”, 339.

cuenta del alto nivel de detención que afecta al colectivo femenino que se introduce en el transporte de estupefacientes para paliar sus graves problemas socioeconómicos.



Universidad de
San Andrés

VII. Perspectivas para un nuevo tratamiento de la problemática

Existen diferentes tratamientos para lograr una política de estupefacientes que considere la situación de las mujeres mulas. Antes de comenzar a examinarlos, mencionaremos la descripción del problema realizada por la Procuración Penitenciaria de la Nación:

Las mujeres privadas de libertad son una minoría en aumento y la guerra contra las drogas, especialmente en su dimensión punitiva en el ámbito del derecho penal, es una de las principales causas de su encarcelamiento. Este fenómeno nos obliga a repensar las políticas de drogas desde la perspectiva de los derechos humanos con enfoque de género¹⁶³.

A nivel internacional, diversas organizaciones e instituciones desarrollaron recomendaciones al respecto. En este apartado abordaremos los lineamientos generales sugeridos para luego observar las políticas públicas concretas ya implementadas.

La ausencia de perspectiva de género en la estrategia política nacional no cumple con el estándar establecido por los instrumentos internacionales, tales como: la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y las Reglas de Bangkok¹⁶⁴. En septiembre de 2014, la Asamblea General de la OEA impulsó la promoción de medidas alternativas a la prisión que consideren las siguientes cuestiones: i) un enfoque de género; ii) la gravedad de la conducta; iii) la adecuación de la pena, iv) la prevención del delito; v) la reinserción social y; vi) el respeto por los derechos humanos¹⁶⁵.

Posteriormente, en diciembre de 2017, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA presentó un informe sobre Medidas Dirigidas a Reducir el Uso de la Prisión Preventiva en América en el que enfatizó el rol que tienen las políticas punitivas de estupefacientes para contribuir al hacinamiento carcelario y provocar efectos devastadores en la población femenina. En esta oportunidad, la CIDH solicitó a los estados que adopten medidas que incluyan una visión de género y cuenten con estos puntos: i) bajo nivel de participación en la organización criminal de estupefacientes; ii) falta de violencia al cometer las actividades típicas; iii) los efectos de la detención en sus vínculos de cuidado; iv) incluir la reinserción

¹⁶³ PPN, “Colectivos sobrevulnerados en el encierro”, 340.

¹⁶⁴ Julia Buxton, Cap. IX: “Las políticas de drogas: arcaicas, ineficaces y contrarias a la protección de los derechos humanos”, trans. Ana Prieto, en *Informe 2017: Derechos humanos en la Argentina*, CELS, (Buenos Aires: Siglo XXI, 2017), 245-277.

¹⁶⁵ Hernández y Pérez Correa, *Sobredosis carcelaria y política de drogas en América Latina*.

social de la mujer y v) situación de exclusión social y laboral y de violencia en las que están inmersas¹⁶⁶.

La aplicación equitativa de la persecución penal en la narcocriminalidad generó una discriminación contra las mujeres. No se tiene en consideración las características particulares que enfrenta el colectivo femenino al atravesar un procedimiento penal. El encarcelamiento debería ser el último recurso (principio jurídico de *ultima ratio*) para las mujeres que participan en el microtráfico de estupefacientes. Y, en caso de ser igualmente detenidas, deberían considerarse sistemas progresivos que incluyan programas institucionales, libertad condicional y rehabilitación social, especialmente cuando están embarazadas¹⁶⁷. Además, las alternativas a la prisión son respuestas menos costosas y más efectivas para lograr el objetivo principal de disminuir los delitos relacionados con las drogas¹⁶⁸.

Guevara López y Olalde Martínez recomiendan la inclusión del grupo femenino en la creación de estrategias políticas con el objetivo de lograr el enfoque de género requerido. ¿De qué manera? A partir de considerar la opinión de las mujeres encarceladas, de sus familias y de las que son expertas en el tema. A su vez, proponen la participación de las organizaciones sociales en la formulación de tales estrategias. Es necesaria la concientización de la sociedad sobre la importancia que tiene su implementación y la promoción de paridad en las reuniones y foros al respecto¹⁶⁹.

En particular, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) sugiere la necesidad de incorporar una visión de género específica en el caso de las mujeres que: constituyan el eslabón más débil de la organización, se encuentren en una situación de vulnerabilidad socioeconómica y otras adicionales por razones de raza, étnicas y demás, cometan delitos no violentos, transporten cantidades menores de droga y cuenten con familiares dependientes que sufren los efectos de su encarcelamiento¹⁷⁰. La descripción anterior encuadra

¹⁶⁶ Youngers, “Informe clave de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA resalta cómo leyes punitivas sobre drogas alimentan crisis carcelaria en la región”.

¹⁶⁷ Chaparro y Nougier, “Medidas alternativas al encarcelamiento para mujeres involucradas en el mercado de drogas”, *Pensamiento Penal*, 16 de febrero de 2016, <http://www.pensamientopenal.com.ar/miscelaneas/42909-medidas-alternativas-al-encarcelamiento-mujeres-involucradas-mercado-droga>, 1-12.

¹⁶⁸ IDPC, CIM, Dejusticia y WOLA, “Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en América Latina”.

¹⁶⁹ Guevara López y Olalde Martínez, “Aumento del encarcelamiento de mujeres en América Latina: causas y recomendaciones”.

¹⁷⁰ Chaparro y Nougier, “Medidas alternativas al encarcelamiento para mujeres involucradas en el mercado de drogas”.

de manera clara con la problemática que afecta a las mujeres mulas y estamos intentando visibilizar.

En esta misma línea, Argentina fue uno de los países promotores en la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas en la que también se contempló que se prevean medidas no privativas de la libertad respecto de mujeres embarazadas, que sean el sostén de la familia y siempre que no se trate de crímenes violentos y graves¹⁷¹. Al respecto, la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC), el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) y la CIM desarrollaron una guía con ejes transversales para el accionar político relacionado con el narcotráfico¹⁷². De dicho modelo surgen las condiciones fundamentales que debe respetar la política de drogas aplicable a mujeres dentro de América Latina. Sus puntos centrales son:

1. Principio jurídico de ultima ratio: la herramienta penal como última opción.
2. Perspectiva de género dado que todo el sistema fue pensado por y para los hombres.
3. Reconocer el impacto diferencial sobre las mujeres y sus familias.
4. Tener en cuenta las condiciones de vulnerabilidad del colectivo femenino.
5. Escuchar a las mujeres encarceladas y a las que ya salieron de la prisión.
6. Enfoque de salud pública.
7. Centrarse en el desarrollo humano¹⁷³.

Igualmente, la reforma de la política criminal también debería contemplar la creación de organismos administrativos multidisciplinarios que evalúen a las mujeres detenidas por delitos de drogas. De este modo, podrían analizar: la continuación del proceso penal o el traslado a servicios comunitarios y sociales; la aplicación de procesos de conciliación o mediación para evaluar alternativas al encarcelamiento; la constitución de una red de apoyo social y comunitario (programas educativos, de vivienda, trabajo, etc.). En cuanto a las mujeres con hijos o personas dependientes, la estrategia política debería asegurar que las reclusas estén detenidas cerca de sus casas. Por ejemplo, en Estados Unidos existe un programa promovido

¹⁷¹ CELS. Presentación como Amicus Curiae ante JF Jujuy n° 2, SP n° 4, causa FSA 20356/2017.

¹⁷² IDPC, CIM, Dejusticia y WOLA, “Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en América Latina”.

¹⁷³ IDPC, CIM, Dejusticia y WOLA, “Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en América Latina”.

por la Asociación de Prisiones de Mujeres (WPA) en el que son elegidas y pueden vivir en sus casas con sus hijos, participando de programas de tratamiento, trabajo y educación.¹⁷⁴

Por último, es fundamental contar con una base de datos actualizada que permita observar los siguientes indicadores: i) cantidad de personas en prisión; ii) porcentaje de mujeres encarceladas; iii) volumen de mujeres detenidas por delitos de drogas; iv) estado procesal de la detención; v) tipo de delito y sentencia; vi) cantidad de complejos penitenciarios; vii) proporción de mujeres que viven con sus hijos en prisión; viii) cantidad de mujeres encarceladas que son madres, pero no viven con sus hijos; ix) estado de salud; x) adicciones; xi) distancia entre la cárcel y sus hogares; xii) caudal de visitas que reciben¹⁷⁵. En este punto, se debe resaltar que la recopilación de datos en Argentina es difícil. Encontrar estadísticas actualizadas es un trabajo muy costoso y si la planificación posterior considera esta recomendación será adecuada a la realidad y enfrentará el problema con mayor efectividad.

A. Iniciativas a nivel internacional

Una vez presentados los lineamientos generales para implementar una política de drogas con perspectiva de género, consideraremos las iniciativas concretas que ya fueron implementadas en otros países. El objetivo no es establecer cuál es la mejor alternativa, sino que mencionarlas en su conjunto para lograr un mejor desarrollo futuro de la cuestión. Vale aclarar, que nuestra referencia es orientadora y no excluye otras iniciativas que puedan existir. Al momento de seleccionar entre las diversas posibilidades, cada estado debe utilizar criterios de proporcionalidad según el caso, de economía en el uso de recursos y de coherencia con la política criminal nacional¹⁷⁶.

La primera propuesta es la de Puerto Rico que consiste en la aplicación del principio de oportunidad a mujeres encargadas del microtráfico de drogas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad. El Estado tiene la posibilidad de elegir si comenzar o no un proceso penal al respecto. El Ministerio Público, guiado por los lineamientos establecidos por el Fiscal General, posee la potestad de tomar discrecionalmente esta decisión, de archivar el expediente si entiende que existe una causa justificada o de desistir una acción ya iniciada. Igualmente, los

¹⁷⁴ IDPC, CIM, Dejusticia y WOLA, “Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en América Latina”.

¹⁷⁵ Guevara López y Olalde Martínez, “Aumento del encarcelamiento de mujeres en América Latina: causas y recomendaciones”.

¹⁷⁶ IDPC, CIM, Dejusticia y WOLA, “Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en América Latina”.

jueces están facultados para decretar el sobreseimiento de la acusación o denuncia con causa justificada, previa participación del fiscal¹⁷⁷. En el año 2014 en el país nombrado se reincorporaron varias penas alternativas a la prisión (como la detención domiciliaria y la restricción terapéutica) y la discreción judicial para seleccionar entre las variables sujetas a las condiciones del caso. Los factores que se deben considerar para las personas en condiciones de vulnerabilidad, tales como el colectivo femenino relacionado con delitos menores de estupefacientes son los siguientes:

...si es jefa de familia con dependientes, si se trata de una mujer en estado de embarazo o que su alumbramiento fue en fecha cercana a la imposición de sentencia, si proviene de un bajo nivel socioeconómico, si es primera ofensora, si fue imputada de venta mínima o mediana escala de sustancias controladas y sin embargo, su participación en este mercado no es esencial, entre otros”¹⁷⁸.

La segunda iniciativa se basa en que un organismo administrativo multidisciplinario evalúe la situación de las mujeres privadas de la libertad por infracciones a la ley de drogas. De tal forma, la entidad seleccionará a las que deben ser procesadas penalmente y las que deben ir a servicios comunitarios y sociales con el objetivo de evitar la reincidencia en el delito. Este mecanismo fue ideado por los Estados Unidos bajo la denominación “Drug Market Interventions”. Ante el descubrimiento de una organización narcocriminal se hace un estudio de cada una de las personas aprehendidas para determinar si constituyen el eslabón más débil o fuerte de la cadena. Frente a los casos débiles, se inicia un proceso administrativo al respecto. Las consecuencias positivas de este modelo son la reducción de la violencia en el mercado de referencia, el cierre de varias organizaciones y la disminución del encarcelamiento¹⁷⁹.

La tercera reforma posible es poner el foco en la proporcionalidad de las penas. A lo largo del trabajo resaltamos el problema en torno a que las sanciones por violar la ley de estupefacientes son duras y afectan en mayor proporción a las mujeres que realizan infracciones de bajo nivel de gravedad y sin violencia. ¿Cómo lograr que la pena sea proporcional? Los estudios proponen que la legislación debería realizar una diferenciación entre: i) tipos de delitos de drogas -menor, media y alta escala-; ii) el nivel de liderazgo en la red criminal; ii) el nivel de violencia utilizado.

¹⁷⁷ Chaparro y Nougier, “Medidas alternativas al encarcelamiento para mujeres involucradas en el mercado de drogas”.

¹⁷⁸ Chaparro y Nougier, “Medidas alternativas al encarcelamiento para mujeres involucradas en el mercado de drogas”, 9.

¹⁷⁹ Chaparro y Nougier, “Medidas alternativas al encarcelamiento para mujeres involucradas en el mercado de drogas”.

Igualmente, se recomienda eliminar las penas mínimas obligatorias y que tanto el sistema de justicia como el penitenciario incorporen una perspectiva de género. Para ello, hay que tener presentes sus condiciones particulares y establecer defensorías especializadas en mujeres involucradas en el narcotráfico.¹⁸⁰

A modo de ejemplo en Costa Rica, la ley 9.161 (Ley de Psicotrópicos)¹⁸¹ en el año 2013 incluyó el enfoque de género en la modificación del art. 77 de la ley 8.204 y disminuyó las penas de prisión (de 3 a 8 años, en vez de 8 a 20 años) para las mujeres vulnerables imputadas por la introducción de estupefacientes en la cárcel. Asimismo, la nueva normativa permitió que el colectivo femenino detenido por estos delitos acceda a la prisión domiciliaria, libertad restringida, centros de confianza o libertad asistida si presentan condiciones particulares, tales como: ser cabeza de hogar, estar en condición de pobreza y vulnerabilidad o tener a su cargo personas con discapacidad, ancianos o menores de edad¹⁸². A partir de ello, 150 mujeres sentenciadas con la ley anterior obtuvieron su libertad¹⁸³.

Un proyecto similar tuvo lugar en Ecuador en el año 2014 cuando se aplicó el Código Orgánico Integral Penal (COIP)¹⁸⁴ que redujo las sanciones penales por infracciones menores relacionadas con los estupefacientes. El COIP estableció distinciones según tres criterios: i) nivel de autoría; ii) la producción de precursores químicos y la de sustancias; iii) distinción de cuatro tipos de tráfico, con escalas de pena que dependían de la cantidad y el tipo de sustancia¹⁸⁵. Dicha implementación posibilitó la liberación de 2.700 personas y, en el caso de las mujeres, su porcentaje de detención por narcocriminalidad se redujo de un 80% a un 43%.

¹⁸⁰ Guevara López y Olalde Martínez, “Aumento del encarcelamiento de mujeres en América Latina: causas y recomendaciones”.

¹⁸¹ Ley 9.161. P.G.R. SINALEVI: 13/08/2013. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=75699&nValor3=93995&strTipM=TC

¹⁸² Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo sobre Alternativas al Encarcelamiento, “Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas”.

¹⁸³ Nischa Pieris, “La reducción del encarcelamiento de mujeres a través de reformas a la legislación sobre drogas en Costa Rica”, en *Género y políticas de drogas: enfoques innovadores frente a las leyes en materia de drogas y encarcelamiento*, (WOLA, 2015), 1-4.

¹⁸⁴ Código Orgánico Integral Penal. R.O. N° 180. 10/02/2014. Disponible en: https://www.siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_ecuador_0217.pdf

¹⁸⁵ Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo sobre Alternativas al Encarcelamiento, “Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas”, *Bogotá: OEA, SSM y CICAD* (2015): 1-54.

Sin embargo, en el año 2015 la Asamblea Nacional dio marcha atrás con la reforma y aumentó las penas nuevamente¹⁸⁶.

La cuarta alternativa es la conmutación de la condena, los indultos, amnistías o las reducciones retroactivas. Su finalidad es reducir la cantidad de personas privadas de su libertad. Estas medidas deben tener un alcance amplio para ser efectivas¹⁸⁷. Al respecto, en un estudio sobre el incremento del nivel de encarcelamiento del colectivo femenino en Latinoamérica, Guevara López y Olalde Martínez recomiendan: i) la aplicación de indultos o amnistías a favor de mujeres embarazadas, lactantes o que estén a cargo del cuidado de personas dependientes o de sus hijos; ii) el refuerzo del principio de la ley más favorable; iii) la posibilidad de que las personas condenadas por delitos relacionados con el narcotráfico se beneficien con las medidas bajo estudio¹⁸⁸.

En Ecuador en el año 2008 se otorgó un indulto para las personas encarceladas por ciertas violaciones a la ley de estupefacientes: tráfico, transporte, adquisición o porte de drogas¹⁸⁹. Los requisitos para recibir el beneficio consistían en no contar con antecedentes penales, haber sido declarados culpables, que el hecho haya involucrado menos de 2 kilos de estupefacientes y haber cumplido con un 10% de la sentencia o un año de ella. La población carcelaria vinculada con la narcocriminalidad representaba un 40% del total y un 75% en el caso de las mujeres¹⁹⁰. La medida liberó a más de dos mil trescientas personas condenadas por delitos menores de drogas y el 30 % pertenecían al colectivo femenino. El efecto del indulto fue positivo, pero temporal dado que en los años siguientes la población penitenciaria continuó creciendo hasta que entró en vigor en 2014 el COIP, al que hicimos referencia precedentemente¹⁹¹. Entonces, si bien los indultos pueden ser una alternativa de emergencia útil para reducir la crisis carcelaria, no atacan la ausencia de proporcionalidad en las penas ni logran evitar el aumento posterior del encarcelamiento. Por ello, esta disposición para lograr más efectividad debe ser

¹⁸⁶ Hernández y Pérez Correa, *Sobredosis carcelaria y política de drogas en América Latina*.

¹⁸⁷ IDPC, CIM, Dejusticia y WOLA, “Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en América Latina”.

¹⁸⁸ Guevara López y Olalde Martínez, “Aumento del encarcelamiento de mujeres en América Latina: causas y recomendaciones”.

¹⁸⁹ Coletta Youngers, “Reducir el encarcelamiento de mujeres: la experiencia del indulto nacional de 2008 en Ecuador”, en *Género y políticas de drogas: enfoques innovadores frente a las leyes en materia de drogas y encarcelamiento*, (WOLA, 2015), 1-3.

¹⁹⁰ IDPC, CIM, Dejusticia y WOLA, “Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en América Latina”.

¹⁹¹ Youngers, “Reducir el encarcelamiento de mujeres: la experiencia del indulto nacional de 2008 en Ecuador”.

acompañada por una reforma de la legislación penal en la que se priorice la descriminalización de ciertas actividades o se establezcan penas proporcionales. Además, la política sería aún más exitosa si se acompaña con redes públicas de apoyo que prevengan la reincidencia¹⁹².

Por último, para enfrentar el uso excesivo de la prisión preventiva nuevamente Guevara López y Olalde Martínez aconsejan: i) priorizar el principio de ultima ratio, la presunción de inocencia y la proporcionalidad, eliminando la legislación nacional que establece la prisión preventiva como obligatoria para las violaciones a la ley de estupefacientes; ii) no disponer la medida para mujeres embarazadas o con personas dependientes y establecer, si es pertinente, la prisión domiciliaria o libertad vigilada; iii) incorporar alternativas que no impliquen el pago de una suma de dinero para obtener la libertad (por ejemplo, trabajo comunitario)¹⁹³.

A modo de cierre, el presente análisis nos permitió observar las características, ventajas y desventajas de cada una de las propuestas con la finalidad de sentar las bases para una posible reforma en Argentina. Algunas se adecuan en mejor forma para dar una solución a la problemática que afecta a las mujeres mulas. Es relevante destacar que cualquier política criminal que se adopte debe contar con un enfoque de género adecuado. Las anteriores propuestas son ejemplificativas y se pueden utilizar en conjunto para lograr una estrategia integral. Más allá de cuáles sean las iniciativas que se seleccionen, es esencial que consideren los rasgos particulares que comprenden al colectivo femenino bajo estudio.

¹⁹² Hernández y Pérez Correa, *Sobredosis carcelaria y política de drogas en América Latina*.

¹⁹³ Guevara López y Olalde Martínez, “Aumento del encarcelamiento de mujeres en América Latina: causas y recomendaciones”.

VIII. Conclusiones

En primer lugar, identificamos que las mujeres mulas son aquellas que realizan el traslado de estupefacientes escondidos en su propio cuerpo, a través de objetos o dentro de su organismo. Ellas se exponen a cruzar las fronteras del país o los límites de las provincias para transportar las sustancias ilícitas sin ser captadas por las autoridades. La red narcocriminal se aprovecha de su situación de madres solteras, con personas dependientes a su cargo, con recursos precarios y de bajo nivel educativo, para ofrecerles grandes sumas de dinero a cambio de un traslado funcional. Su rol no tiene importancia dentro de la red e implica estar expuesta a un mayor nivel de riesgo y violencia. Ello sumado a la connotación negativa de su denominación que evidencia su posición subordinada dentro de la organización.

Al delimitar el contexto normativo, determinamos todas las garantías constitucionales en juego y, a lo largo del trabajo, evidenciamos en qué situaciones son afectadas por la planificación política actual. Además, individualizamos la ley nacional de estupefacientes y la Ley de desfederalización y establecimos la distribución de la persecución penal en el país. Igualmente, resaltamos los estándares internacionales que exponen la relevancia de erradicar el narcotráfico a nivel mundial y los derechos fundamentales del colectivo femenino relacionado con el transporte de estupefacientes. A partir de ello, mostramos cómo la política criminal vigente sigue los lineamientos globales en contra del narcotráfico y la manera en que los derechos del grupo femenino mencionado no son respetados en su totalidad.

En la misma línea, constatamos el modo en que la situación argentina se conecta con el resto de Latinoamérica. Las políticas del continente están influenciadas por la guerra contra las drogas impuesta por Estados Unidos desde hace años. El alto nivel de encarcelamiento de la población femenina fue la consecuencia de tales estrategias que terminaron condenando a los eslabones más débiles de la organización criminal. En ambos contextos observamos que las mujeres mulas cuentan con los mismos rasgos característicos y enfrentan la misma respuesta del sistema de justicia penal que carece de una perspectiva de género adecuada. En particular, a partir de la jurisprudencia federal argentina receptamos en casos reales las extremas condiciones en las que se encuentra la población femenina vinculada con la narcocriminalidad.

En función de ello, destacamos los estudios que sustentan la situación de vulnerabilidad ya observada en los fallos y expusimos la manera en que las causales de las 100 Reglas de Brasilia se relacionan con los casos jurisprudenciales y los trabajos presentados sobre las mujeres mulas. Ellas concentran varios aspectos en su vida que las hacen ser vulnerables frente a la red

narcocriminal y frente al sistema de justicia. En relación con ello, visualizamos que la política criminal argentina no considera su situación ni aplica una perspectiva de género. Argentina sigue las pautas de la guerra contra las drogas a nivel mundial. No contamos con un sistema judicial que realice investigaciones estratégicas que permitan la detención de los jefes narcos. Por el contrario, la mayoría de las investigaciones se concentran en casos concretos que culminan con la detención de la transportista menor de drogas.

A su vez, con estadísticas concretas evidenciamos el gran caudal de causas iniciadas por infracción al art. 5, inc. C de la ley 23.737 entre los años 2015 y 2019. De la misma manera, verificamos con datos precisos la cantidad de mujeres encarceladas por violación a dicha disposición y el constante aumento de su detención. A partir de ello, confirmamos que la infracción a la ley nacional de estupefacientes es la principal causa de privación de libertad de las mujeres en Argentina. La persecución penal del narcotráfico afecta de manera diferencial a este colectivo que cuenta con recursos escasos. Se criminaliza la pobreza y, al mismo tiempo, se realiza una feminización de los delitos de drogas. Cuando en realidad las mujeres extrañamente representan un peligro para la sociedad y la salud pública. Su encarcelamiento en los últimos años no permitió erradicar el mercado ilegal de sustancias ilícitas, sino que aumentó las posibilidades de que empeoren su situación socioeconómica y consideren la reincidencia como única opción.

A los fines de trabajar en una posible reforma de este sistema, presentamos las recomendaciones existentes a nivel internacional. Resaltamos la necesidad de utilizar un enfoque de género adecuado y observamos las iniciativas ya implementadas en otros países del continente. Nuestro trabajo no intenta proponer una solución al problema, sino que muestra todos sus focos problemáticos y propone diversas alternativas que permitan repensar las políticas de drogas actuales. En este sentido, resaltamos que cualquiera sea la estrategia que se adopte debe estar integrada con la perspectiva mencionada. El problema específico de las mulas del narcotráfico pone en evidencia todo un sistema político, judicial y penitenciario pensado solamente para hombres. En efecto, la problemática bajo estudio se encuentra inmersa en una cuestión de fondo aún más compleja que requiere muchos años de trabajo para poder cambiarla. Nuestro estudio intenta ser una investigación más que demuestra la relevancia del problema y sienta las bases para una futura modificación de la planificación política actual.

IX. Bibliografía

Anitua, Gabriel Ignacio y Valeria Alejandra Picco. Cap. VII: “Género, drogas y sistema penal: estrategias de defensa en casos de mujeres mulas”. En *Violencia de Género: estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres*, editado por Verónica Absi, 219-253. Buenos Aires: Defensoría General de la Nación, 2012.

Asociación Pensamiento Penal (APP). Presentación como Amicus Curiae ante Juzgado Federal de Jujuy n° 2, Secretaría Penal n° 4. Causa FSA 20356/2017. “Suarez Eguez Claudia s/ infracción ley 23.737”, 04/12/2018.

Avalle, Gerardo, José Daniel Cesano, Laura Croccia, Patricia Esther Luna, Alida María Laura Mercado, Alejandra Patricia Romo y Mónica Sabadías. “Cap. III: Ejecución de la pena privativa de la libertad bajo el régimen de la prisión domiciliaria de mujeres a cargo de niños/as menores de cinco años (primer supuesto del art. 32 inc. f de la ley 24.660). Identificación de fortalezas y debilidades del régimen, bajo la perspectiva de género y del interés superior del niño, desde una mirada interdisciplinaria (legal y psicosocial). Período 2010-2016”. En *Investigaciones aplicadas en el ámbito del Poder Judicial de Córdoba V*, 175-225. Córdoba: Advocatus, 2019.

Blas, Isabel. “Relatoría Seminario Internacional: Mujeres, Políticas de drogas y encarcelamiento en América Latina”, WOLA, 14 de noviembre de 2017. 1-13. <https://www.wola.org/es/analisis/relatoria-seminario-internacional-mujeres-politicas-de-drogas-y-encarcelamiento-en-america-latina/>.

Boiteux, Luciana. “Mujeres y encarcelamiento por delito de drogas”, CEDD (2015): 1-7. http://www.drogasyderecho.org/wp-content/uploads/2015/10/Luciana_v08.pdf.

Buxton, Julia. Cap. IX: “Las políticas de drogas: arcaicas, ineficaces y contrarias a la protección de los derechos humanos”. Traducido por Ana Prieto. En *Informe 2017: Derechos humanos en la Argentina*, 245-277. CELS. Buenos Aires: Siglo XXI, 2017.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Presentación como Amicus Curiae ante Juzgado Federal de Jujuy n° 2, Secretaría Penal n° 4. Causa FSA 20356/2017. “Suarez Eguez Claudia s/ infracción ley 23.737”. 12/11/2018.

Chaparro, Sergio, Catalina Pérez Correa y Coletta Youngers. *Castigos irracionales: Leyes de drogas y encarcelamiento en América Latina*. Ciudad de México: Colectivo de Estudios

Drogas y Derecho, 2017. http://www.drogasyderecho.org/wp-content/uploads/2015/10/Castigos_Irracionales.pdf.

Chaparro, Sergio (Dejusticia) y Marie Nougier (IDPC). “Medidas alternativas al encarcelamiento para mujeres involucradas en el mercado de drogas”. *Pensamiento Penal*. 16 de febrero de 2016. <http://www.pensamientopenal.com.ar/miscelaneas/42909-medidas-alternativas-al-encarcelamiento-mujeres-involucradas-mercado-drogas>, 1-12.

Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC), Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). “Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en América Latina”. *WOLA* (2016): 1-48. https://www.wola.org/sites/default/files/Guia.FINAL_.pdf.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Organización de los Estados Americanos (OEA). *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*. Washington: OAS, 2013. 1-132. <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/625/Informe?sequence=1&isAllowed=y>.

Concha, Alejandro R. *La estrategia fallida. Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina*. Ciudad de Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil, 2016. 1-52.

Correa Bohórquez, Tania, Laura García, Mercedes Hernández, Red de la No Violencia contra las Mujeres (REDNOVI), Karina Sarmiento, Winifred Tate y Lorena Zelaya. “Narcotráfico: poderes en la sombra y su impacto oculto en la vida de las mujeres en América Latina. Realidades vs. política de drogas”. *Pensamiento Penal* (16 de septiembre de 2015): 1-79. <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/41995-narcotrafico-poderes-sombra-y-su-impacto-oculto-vida-mujeres-america-latina>.

Darraidou, Victoria, Marina García Acevedo y Manuel Tufró. Capítulo 8: “Guerra contra el narcotráfico, guerra contra los pobres”. En *Informe 2019: Derechos humanos en la Argentina*. CELS. Buenos Aires: Siglo XXI, 2019. 123-147.

De Cesare, Delfina, Rafael Farace, Silvia García de Ghiglino, Alejandra Zarza. “Mujeres y personas trans privadas de la libertad”. *Argentina Unida* (2017): 1-24. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mujeres_y_personas_trans_privadas_de_la_libertad_2017.pdf.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. “A pesar de los 30 años de la ley 23.737 de drogas: desventuras y añoranzas”. *DPCABA* (2019): 1-54. <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2019/10/DOSSIER.pdf>

Equipo de Género y Diversidad Sexual de la Procuración Penitenciaria de la Nación. “Población penal femenina detenida por infracción a la Ley 23.737 en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal”. *PPN*, (agosto de 2016): 1-11. <https://www.ppn.gov.ar/institucional/noticias/817-informe-estadistico-sobre-mujeres-detenido-por-infraccion-a-la-ley-de-drogas-en-el-spf>.

García Castro, Teresa. “Prisión preventiva en América Latina: El impacto desproporcionado en mujeres privadas de libertad por delitos de drogas”. *WOLA* (junio de 2019): 1-21. <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2019/05/Prisi%C3%B3n-Preventiva-en-América-Latina-Junio-2019.pdf>.

Guevara López, Dulce María y Magda Olalde Martínez. “Aumento del encarcelamiento de mujeres en América Latina: causas y recomendaciones”. *Pensamiento Penal* (5 de julio de 2017): 1-17. <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/45498-aumento-del-encarcelamiento-mujeres-america-latina-causas-y-recomendaciones>

Hernández, Sergio Chaparro y Catalina Pérez Correa. *Sobredosis carcelaria y política de drogas en América Latina*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), 2017. 1-162.

Iadarola, Pablo, Sebastián Icardi, Pablo Javier Martínez y Luciana Prieto Cochet. “Ley de desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes (Ley n° 26.052). Estudio preliminar de su implementación”. *Procuración General de la Nación, Procuraduría de Narcocriminalidad* (2014): 1-51. https://www.mpf.gob.ar/procurar/files/2014/04/Informe_Ley_de_Desfederalizaci%C3%B3n_5-5.pdf

Maier, Julio B. J. “T. I: Fundamentos”. En *Derecho procesal penal*, 471-519 y 737-774. 2da. ed. 4ª reimp., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editores del Puerto, 2012.

Pieris, Nischa. “La reducción del encarcelamiento de mujeres a través de reformas a la legislación sobre drogas en Costa Rica”. En *Género y políticas de drogas: enfoques innovadores frente a las leyes en materia de drogas y encarcelamiento*, 1-4. WOLA, 2015. https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/05/DONE-2-Costa-Rica-77bis_SPA_FINAL-.pdf.

Pieris, Nischa Jenna. “Mujeres y drogas en las Américas: un diagnóstico de política en construcción”. *Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA)*, (Enero 2014): 1-52. <https://www.oas.org/es/cim/docs/WomenDrugsAmericas-ES.pdf>.

Equipo de Estadística y Bases de Datos y Observatorio de Cárcenes Federales. “Boletín estadístico de la Procuración Penitenciaria de la Nación: las cárceles en números”. *PPN*, año 4 - no. 13 (4º Trimestre de 2018): 1-9. [https://www.ppn.gov.ar/pdf/boletines/Bolet%C3%ADn%20Estad%C3%ADstico%20PPN%20N%C2%BA%2013%20\(4%C2%BA%20Trimestre%202018\).pdf](https://www.ppn.gov.ar/pdf/boletines/Bolet%C3%ADn%20Estad%C3%ADstico%20PPN%20N%C2%BA%2013%20(4%C2%BA%20Trimestre%202018).pdf)

Procuración Penitenciaria de la Nación. Cap. VIII: “Colectivos sobrevulnerados en el encierro”. En *Informe Anual 2018: la situación de los derechos humanos en las cárceles federales de la Argentina*. 1a ed. CABA: Procuración Penitenciaria de la Nación, 2019. 333-352. <https://ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/Informe-anual-2018.pdf>.

Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN). “La justicia de Casación recomendó disponer medidas alternativas a la prisión a mujeres embarazadas y/o privadas de su libertad con sus hijos”. *PPN* (10 de marzo de 2020). <https://www.ppn.gov.ar/institucional/noticias/2547-la-justicia-recomendo-disponer-medidas-alternativas-a-la-prision-a-mujeres-embarazadas-y-o-privadas-de-su-libertad-con-sus-hijos>.

Procuración Penitenciaria de la Nación. “Política de drogas y encarcelamiento de las mujeres”. *PPN* (22 de octubre de 2018). <https://ppn.gov.ar/institucional/noticias/1939-politicas-de-drogas-y-encarcelamiento-de-mujeres>.

Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR). “Informe de gestión 2019”. *Ministerio Público Fiscal de la Nación* (2020): 1-97. <https://www.mpf.gov.ar/procunar/files/2020/02/Informe-de-Gesti%C3%B3n-2019.pdf>

Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo sobre Alternativas al Encarcelamiento. “Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas”. *Bogotá: OEA, SSM y CICAD*, (2015): 1-54.

Youngers, Coletta. “Informe clave de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA resalta cómo leyes punitivas sobre drogas alimentan crisis carcelaria en la región”. *WOLA* (12 de enero de 2018). <https://www.wola.org/es/analisis/informe-clave-de-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos-de-la-oea-resalta-como-leyes-punitivas-sobre-drogas-alimentan-crisis-carcelaria-en-la-region/>.

Youngers, Coletta. “Reducir el encarcelamiento de mujeres: la experiencia del indulto nacional de 2008 en Ecuador”. En *Género y políticas de drogas: enfoques innovadores frente a las leyes en materia de drogas y encarcelamiento*. 1-3. *WOLA*, 2015. https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/05/DONE-4-Ecuador-Indultos_SPA_FINAL.pdf.

Instrumentos internacionales

Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). 1969.

Convención de los Derechos del Niño. 1989.

Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. 1988.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará). 1994.

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). 1979.

Convenio de Sustancias Psicotrópicas de Naciones Unidas. 1971.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1966.

100 Reglas de Brasilia Sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad. 2018.

Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok). 2010.

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio). 1990.

Jurisprudencia

CFCP. Sala IV. Causa FCB 040620/2016/TO01/CFC001. “Merrett, J.P. s/infracción ley 22.415”. 15/11/2017.

CFCP. Sala IV. Causa FCR 50/2017/TO1/16/CFC4, n° 1339/18. “Flores, Graciela Tatiana y otros s/ recurso de casación”. 28/09/2018.

Juzgado Federal de Jujuy n° 2, Secretaría Penal n° 4. Causa n° 20356/2017. “Suarez Eguez Claudia s/ infracción ley 23.737”. 11/12/2018.

Dictamen Fiscalía Nacional en lo Criminal y Correccional Federal n° 5. Causa “M.A.R s/ infracción ley 23.737”. 4/12/2019.

TOCF Catamarca. Causa n° 5857/2014. “Caballero Flores Plácida; Durán Martínez Angélica y Guzmán Contreras Juana s/ infracción a la ley 23.737”. 30/11/2015.

TOF Tierra del Fuego. Causa FCR 50/2017/TO1. “Flores, Graciela Tatiana y otros s/ infracción ley 23.737”. 10/11/2017.

Normativa nacional e internacional

Código Aduanero de la Nación Argentina. B.O. 23/03/1981.

Código Orgánico Integral Penal. R.O. N° 180. 10/02/2014. Disponible en: https://www.siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_ecuador_0217.pdf

Código Procesal Penal de la República Argentina. B.O. 10/12/2014.

Constitución Nacional de la República Argentina.

Decreto 48/2014. B.O. 17/01/2014.

Decreto 342/2016. B.O. 15/02/2016.

Decreto Ley 7.672. BO: 19/09/1963.

Ley 9.161. P.G.R. SINALEVI: 13/08/2013. Disponible en:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=75699&nValor3=93995&strTipM=TC

Ley 23.737. Ley de estupefacientes. B.O. 11/10/1989.

Ley. 24.072. B.O. 14/04/1992.

Ley 26.052. Ley de desfederalización. B. O. 31/08/2005.

Ley 26.472. B.O. 20/01/2009.

Ley 26.485. Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. B. O. 14/4/2009.

Resolución Ministerio de Seguridad 1275-E/2017. B.O. 30/11/2017.

Notas periodísticas

Cornejo, Alfredo. “La perversa justificación del narcotráfico”. *Infobae*, 4 de enero de 2020.
<https://www.infobae.com/opinion/2020/01/04/la-perversa-justificacion-del-narcotrafico/>

García Crespo, Bárbara. “Quiénes son y cuánto cobran las nuevas mulas que entran al país con dos kilos de cocaína en sus estómagos”. *Infobae*. 17 de febrero de 2019.
<https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2019/02/17/quienes-son-y-cuanto-cobran-las-nuevas-mulas-que-entran-al-pais-con-dos-kilos-de-cocaina-en-sus-estomagos/>

Sitios web

CELS. “La guerra contra el narcotráfico”. Consultado el 30 de octubre de 2019.
<http://cels.org.ar/drogas/index.html>.

PROCUNAR. “Plataforma de información estadística”. Consultado el 1 de marzo de 2020.
https://pes.mpf.gov.ar/index.php/graficos/mostrar/?fecha_desde_alt=2019-01-01&fecha_hasta_alt=2019-12-10&submit=Obtener+Graficos®=-1&dis=-1&ter=-1&del=-1&fue=.

SNEEP. “SNEEP 2018”. Consultado el 1 de marzo de 2020.
<https://www.argentina.gob.ar/justicia/afianzar/sneep-2018>.

X. Anexo

1. Boiteux, Luciana. “Mujeres y encarcelamiento por delito de drogas”, *CEDD* (2015): 3. http://www.drogasyderecho.org/wp-content/uploads/2015/10/Luciana_v08.pdf.

Mujeres en prisión por delitos de drogas

	Número de encarcelados por drogas (hombres y mujeres)	% encarcelados por drogas en relación al total	% Aumento población en prisión por drogas	Número de mujeres encarceladas por delitos de drogas	% Mujeres encarceladas por drogas en relación al total de mujeres	% Aumento población carcelaria de mujeres por drogas*
ARG	6.979 (2013)	10,88%	113,35% (2002/2013)	790 (dec,2012)	65% (dec,2012)	271% (1989/2008)
BOL	3.939 (2013)	27,32%	- 17% (2000/2013)	827	48%	114,38% (2003/2013)
BRA	146.276 (jun,2013)	25,94%	344,87% (2005/2013)	16.489 (jun,2013)	60,63% (jun,2013)	290% (2005/2013)
COL	23.141 (2014)	21%	-	3.830 (2014)	45% (2014)	211% (2000/2014)
CR	4.645 (dec,2011)	26,4%	225,52% (2006/2011)	944 (dec,2011)	75,46% (dec,2011)	189,18% (2006/2011)
ECU	4.156 (2015)	17%	-	709	43%	-
MEX	26.098 (2013)	10%	19% (2011/2013)	Federales 528 (2014) Locales 1.547 (2013)	44,8% (ago/2014) 14,2% (mayo 2013)	ND 2,3% (2011-2013)
PER	19.329 (jul,2014)	27%	50% (2008/2014)	2.679 (jul,2014)	60,6% (jul,2014)	35% (2008/2014)
URU	1.265 (2013)	12,9%	-	205	24% (2013)	-
VEN	12.482 (2014)	24,35%	-	-	-	-

* El aumento se calcula sobre el número absoluto de mujeres encarceladas

Fuentes:

Argentina: Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP) (2013). Estos datos son de las cárceles federales.

Bolivia: Instituto Nacional de Estadística (2011) y OEA (2013, p.22).

Brasil: Departamento Penitenciario Nacional (DEPEN).

Colombia: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

Costa Rica: Cálculo realizado a partir de los datos del Observatorio de la Violencia del Ministerio de Justicia y Paz (2011).

Ecuador: Ministerio de Justicia del Ecuador.

EEUU: International Center for Prison Studies (ICPS).

México: Secretaría de Gobernación (2015) y Consejo Nacional de Población, *Proyecciones de la población*.

Perú: Instituto Nacional Penitenciario (2014)

Uruguay: Poder Legislativo. Comisionado Parlamentario, Informes de Actuación y Evaluación del Sistema Penitenciario Nacional.

Venezuela: Servicio Penitenciario de Venezuela. El cálculo del porcentaje de mujeres encarceladas por drogas en relación al total se hizo a partir de los datos del International Center for Prison Studies y de las cifras del Servicio Penitenciario.

2. Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC), Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). “Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en América Latina”. *WOLA* (2016): 9. https://www.wola.org/sites/default/files/Guia.FINAL_.pdf.

Pais	Número de mujeres encarceladas por delitos de drogas	Porcentaje de mujeres encarceladas por delitos de drogas
Argentina	790	65 %
	Datos de las cárceles federales, 2013	Diciembre de 2012
Brasil	16.489	60,63 %
	Junio de 2013	Junio de 2013
Colombia	3.830	45 %
	2014	2014
Costa Rica	944	75,46 %
	Diciembre de 2011	Diciembre de 2011
Chile	1.889	57,2 %
	Con base en la población atendida en abril de 2015	Con base en la población atendida en abril de 2015
Ecuador	709	43 %
	2015	2015
México	Federales 528 Locales 1.547	44,8 % 14,2 %
	2014/2013	agosto 2014/mayo 2013
Perú	2.679	60,6 %
	2014	2014
Uruguay	126	29,5 %
	2014	2014

Fuentes:

Argentina: Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP).

Brasil: Departamento Penitenciario Nacional (DEPEN).

Colombia: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

Costa Rica: Observatorio de la Violencia de Justicia y Paz.

Chile: Informe de Corporación Humanas Chile.

Ecuador: Ministerio de Justicia del Ecuador.

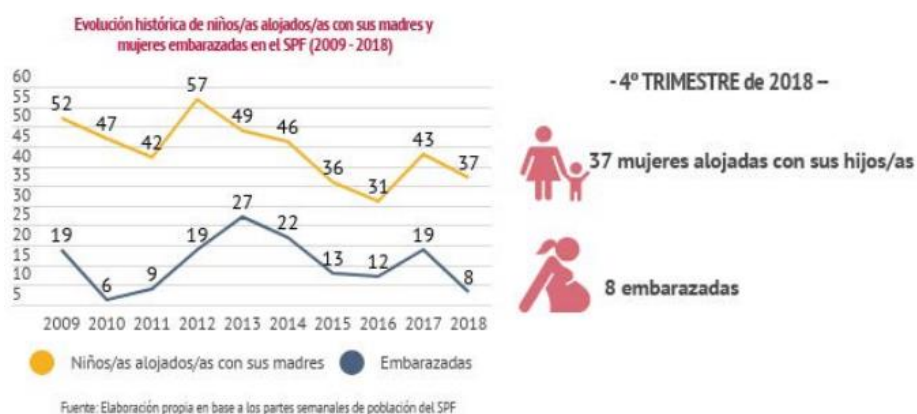
México: Secretaría de Gobernación y Consejo Nacional de Población, Proyecciones de la población.

Perú: Instituto Nacional Penitenciario.

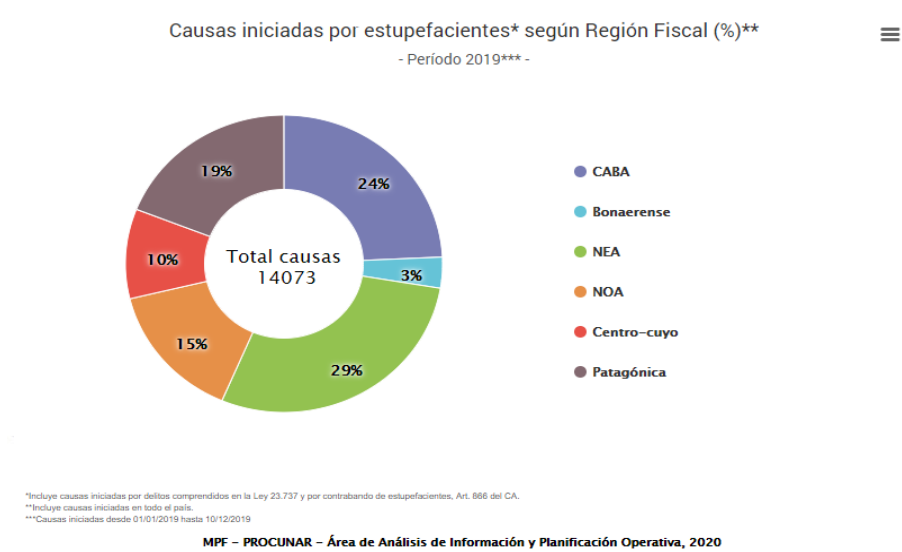
Uruguay: Observatorio Uruguayo de Drogas.

Datos compilados por el Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD).

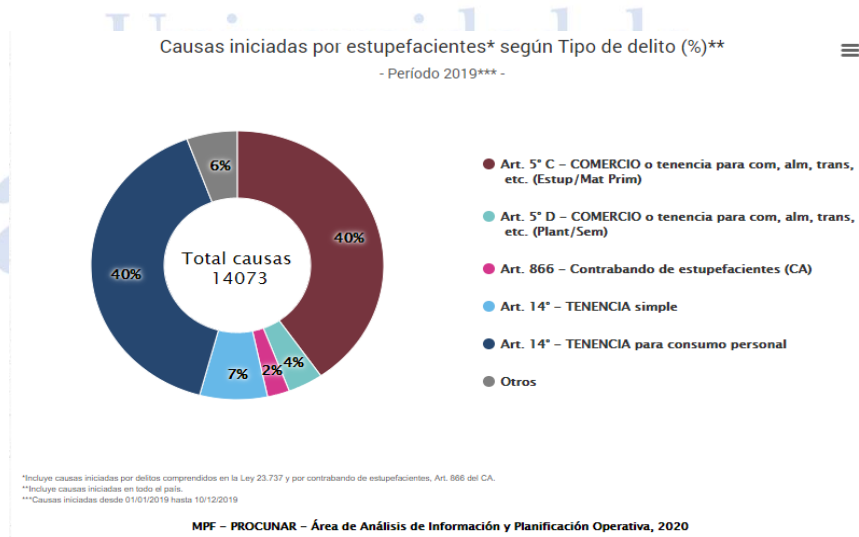
3. Equipo de Estadística y Bases de Datos y Observatorio de Cárcenes Federales. “Boletín estadístico de la Procuración Penitenciaria de la Nación: las cárceles en números”. PPN, año 4 - no. 13 (4° Trimestre de 2018): 2. [https://www.ppn.gov.ar/pdf/boletines/Bolet%C3%ADn%20Estad%C3%ADstico%20PPN%20N%C2%BA%2013%20\(4%C2%BA%20Trimestre%202018\).pdf](https://www.ppn.gov.ar/pdf/boletines/Bolet%C3%ADn%20Estad%C3%ADstico%20PPN%20N%C2%BA%2013%20(4%C2%BA%20Trimestre%202018).pdf)



4. PROCUNAR. “Plataforma de información estadística”. Consultado el 1 de marzo de 2020. https://pes.mpf.gov.ar/index.php/graficos/mostrar/?fecha_desde_alt=2019-01-01&fecha_hasta_alt=2019-12-10&submit=Obtener+Graficos®=-1&dis=-1&ter=-1&del=-1&fue=

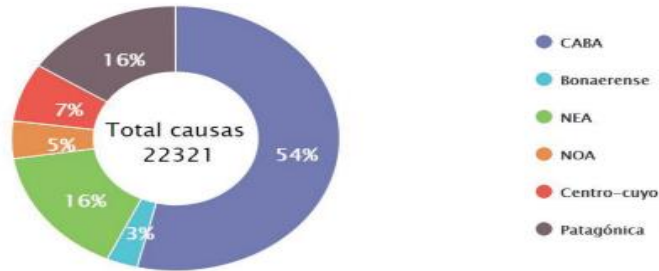


5. PROCUNAR. “Plataforma de información estadística”. Consultado el 1 de marzo de 2020. https://pes.mpf.gov.ar/index.php/graficos/mostrar/?fecha_desde_alt=2019-01-01&fecha_hasta_alt=2019-12-10&submit=Obtener+Graficos®=-1&dis=-1&ter=-1&del=-1&fue=



6. Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR). “Informe de gestión 2019”. *Ministerio Público Fiscal de la Nación* (2020): 80. <https://www.mpf.gov.ar/procunarf/2020/02/Informe-de-Gesti%C3%B3n-2019.pdf>

Causas iniciadas por estupefacientes* según Región Fiscal (%)**
- Período 2018 -

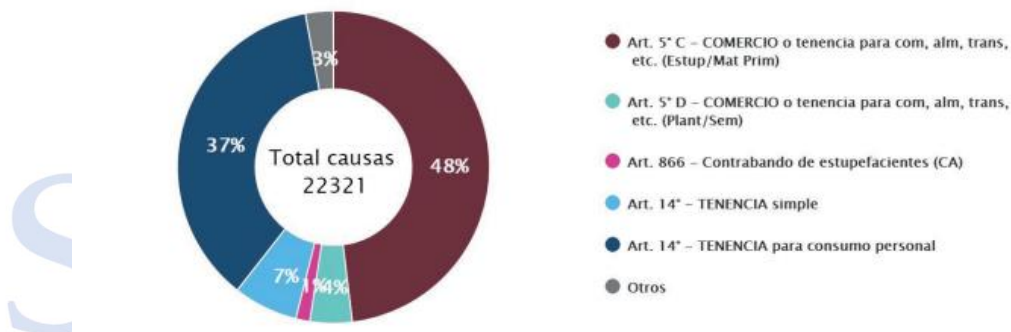


*Incluye causas iniciadas por delitos comprendidos en la Ley 23.737 y por contrabando de estupefacientes, Art. 866 del CA.
**Incluye causas iniciadas en todo el país.

MPF – PROCUNAR – Área de Análisis de Información y Planificación Operativa, 2019

7. Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR). “Informe de gestión 2019”. *Ministerio Público Fiscal de la Nación* (2020): 81. <https://www.mpf.gov.ar/procunar/files/2020/02/Informe-de-Gesti%C3%B3n-2019.pdf>

Causas iniciadas por estupefacientes* según Tipo de delito (%)**
- Período 2018 -



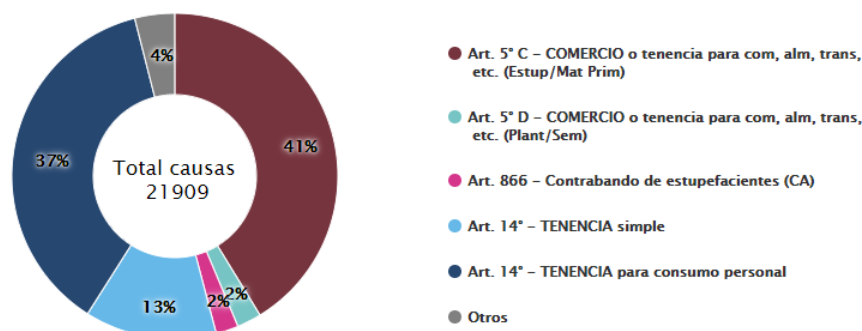
*Incluye causas iniciadas por delitos comprendidos en la Ley 23.737 y por contrabando de estupefacientes, Art. 866 del CA.
**Incluye causas iniciadas en todo el país.

MPF – PROCUNAR – Área de Análisis de Información y Planificación Operativa, 2019

8. PROCUNAR. “Plataforma de información estadística”. Consultado el 1 de marzo de 2020. https://pes.mpf.gov.ar/index.php/graficos/mostrar/?fecha_desde_alt=2019-01-01&fecha_hasta_alt=2019-12-10&submit=Obtener+Graficos®=-1&dis=-1&ter=-1&del=-1&fue=

Causas iniciadas por estupefacientes* según Tipo de delito (%)**

- Período 2015 -



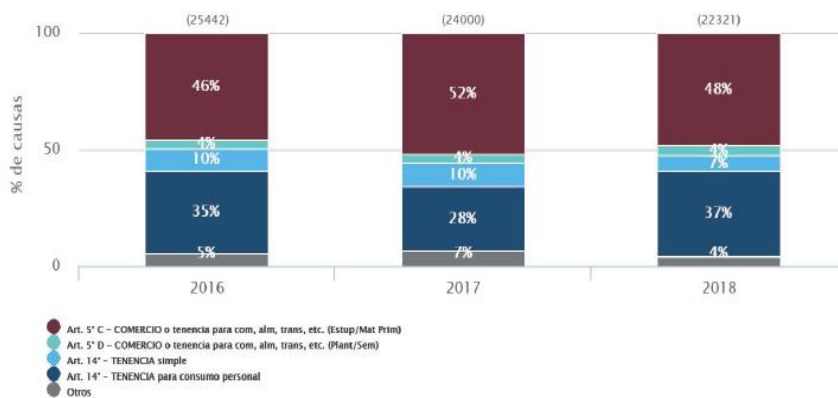
*Incluye causas iniciadas por delitos comprendidos en la Ley 23.737 y por contrabando de estupefacientes, Art. 866 del CA.
 **Incluye causas iniciadas en todo el país.

MPF - PROCUNAR - Área de Análisis de Información y Planificación Operativa, 2020

9. Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR). “Informe de gestión 2019”. *Ministerio Público Fiscal de la Nación* (2020): 82. <https://www.mpf.gov.ar/procunar/files/2020/02/Informe-de-Gesti%C3%B3n-2019.pdf>

Causas iniciadas por estupefacientes* según Tipo de delito, por Año**

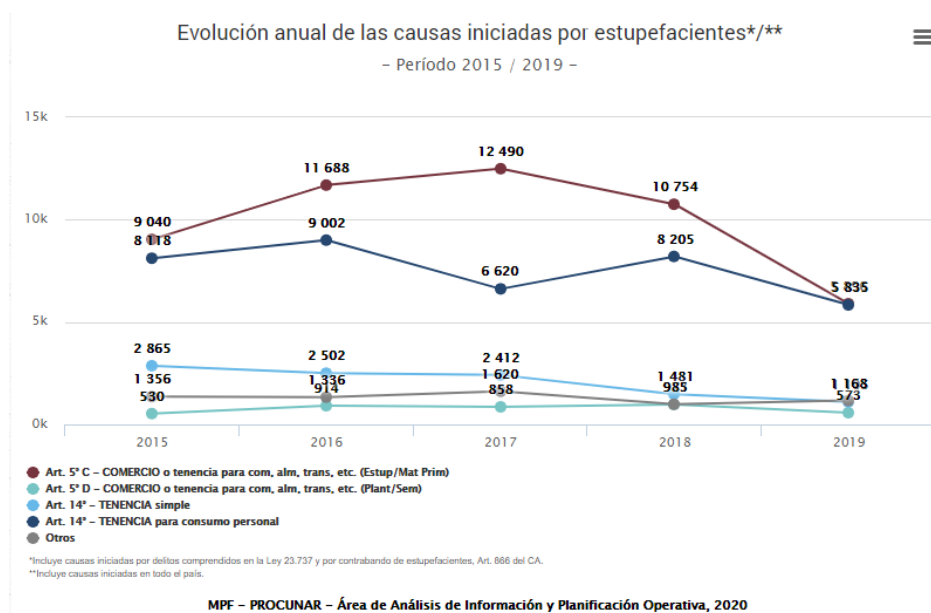
- Período 2016 / 2018 -



*Incluye causas iniciadas por delitos comprendidos en la Ley 23.737 y por contrabando de estupefacientes, Art. 866 del CA.
 **Incluye causas iniciadas en todo el país.

MPF - PROCUNAR - Área de Análisis de Información y Planificación Operativa, 2020

10. PROCUNAR. “Plataforma de información estadística”. Consultado el 1 de marzo de 2020. https://pes.mpf.gov.ar/index.php/graficos/mostrar/?fecha_desde_alt=2019-01-01&fecha_hasta_alt=2019-12-10&submit=Obtener+Graficos®=-1&dis=-1&ter=-1&del=-1&fue=

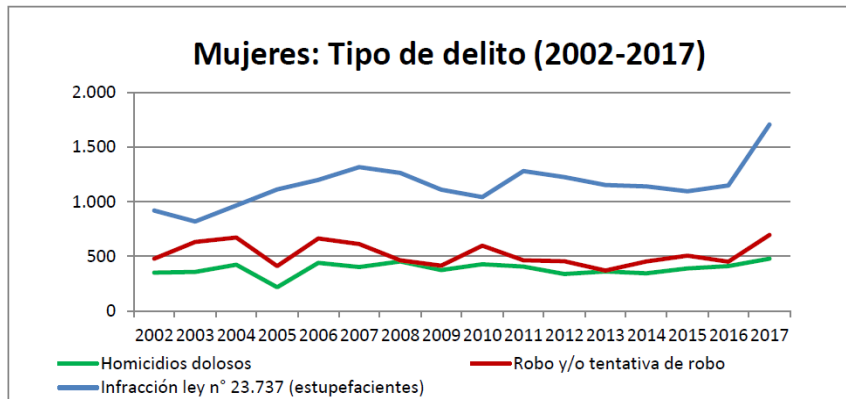


11. Procuración Penitenciaria de la Nación. Cap. VIII: “Colectivos sobrevulnerados en el encierro”. En *Informe Anual 2018: la situación de los derechos humanos en las cárceles federales de la Argentina*. 1a ed. CABA: Procuración Penitenciaria de la Nación, 2019. 336. <https://ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/Informe-anual-2018.pdf>.



Fuente: Elaboración propia en base a la Base de Datos SNEEP - 2017 y datos remitidos por el SPF.

12. De Cesare, Delfina, Rafael Farace, Silvia García de Ghiglino, Alejandra Zarza. “Mujeres y personas trans privadas de la libertad”. *Argentina Unida* (2017): 8. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mujeres_y_personas_trans_privadas_de_la_libertad_2017.pdf.



Universidad de
San Andrés