



ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DE GÉNERO EN EL CRIMEN ORGANIZADO

Buenos Aires, Argentina. Septiembre de 2018.

Silvia Chejter

EL PACCT  
EUROPA ↔ LATINOAMÉRICA
PROGRAMA DE ASISTENCIA CONTRA EL CRIMEN TRANSNACIONAL ORGANIZADO

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	6
FUENTES	6
LA ESTRUCTURA DEL INFORME	7
ALGUNAS OBSERVACIONES GENERALES.....	7
RESUMEN EJECUTIVO	9

NARCOTRÁFICO, GÉNERO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

EL CONTEXTO LATINOAMERICANO	12
OBJETIVOS, FUENTES Y ALCANCES DE LOS DATOS	14
OBJETIVOS	14
FUENTES Y ALCANCE DE LOS DATOS	14
ENFOQUES GÉNERO	15
MUJERES Y NARCOTRÁFICO	16
NARCOMENUDEO Y TRÁFICO EN PEQUEÑA ESCALA	16
POBRES, MULAS Y EXTRANJERAS. FEMINIZACIÓN DE LA POBREZA.....	17
<i>Perfiles y actividades</i>	19
<i>Mujeres encarceladas por delitos de drogas</i>	20
“LAS MUJERES DEL NARCO”.....	21
NARCOTRÁFICO. POLÍTICAS CRIMINALES Y RESPUESTAS INSTITUCIONALES	23
PENAS DESPROPORCIONADAS.....	23
<i>Presas sin condena</i>	25
<i>Acceso a la justicia. Obstáculos</i>	26
POLÍTICAS PENITENCIARIAS	27
MECANISMOS DE SEGUIMIENTO MULTILATERAL	29
BUENAS PRÁCTICAS	30
ARGENTINA. REFORMA DEL ARTÍCULO DEL CÓDIGO PENAL EN RELACIÓN A LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD PARA MUJERES EMBARAZADAS, CON NIÑAS/OS MENORES DE CINCO AÑOS Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD A SU CARGO.....	30
BOLIVIA. INDULTOS Y REFORMAS LEGISLATIVAS.....	31
<i>Los indultos en Bolivia</i>	31
<i>Ley de descongestionamiento y efectivización del sistema procesal penal (Ley N° 586 /2014) en Bolivia</i>	32
<i>La Reforma del Código Penal que no pudo ser. Avances y retrocesos en Bolivia</i> 32	
COSTA RICA. LEY DE REDUCCIÓN DE PENAS POR INTRODUCIR DROGAS EN CENTROS PENITENCIARIOS.....	32
ECUADOR. INDULTOS, REFORMAS LEGISLATIVAS Y ADMINISTRATIVAS.....	33
<i>Los indultos de mulas en Ecuador</i>	33

<i>Reforma del Código Penal en Ecuador</i>	33
MÉXICO. REFORMA DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS	34
<i>Restricciones a la prisión preventiva</i>	34
RECOMENDACIONES DE ACTUACIÓN FUTURA	34
BIBLIOGRAFÍA	39
ANEXO ESTADÍSTICO	44

PANDILLAS, GÉNERO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

RESUMEN EJECUTIVO	47
EL CONTEXTO LATINOAMERICANO	52
OBJETIVOS, FUENTES Y ALCANCE DE LOS DATOS	54
OBJETIVO	54
FUENTES Y ALCANCE DE LOS DATOS	54
LOS ENFOQUES DE GÉNERO	55
LA PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN PANDILLAS Y MARAS	58
LAS PANDILLAS EN CENTROAMÉRICA	58
<i>Investigaciones en Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y El Salvador</i> .	62
<i>Las pandillas en México</i>	64
<i>Las pandillas en Colombia</i>	65
<i>Pandillas proxenetas (Centroamérica)</i>	65
PANDILLAS, TRÁFICO ILEGAL DE DROGAS Y MUJERES	66
POLÍTICAS PÚBLICAS Y RESPUESTAS INSTITUCIONALES	67
LAS POLÍTICAS REPRESIVAS	68
<i>La tregua entre pandillas como una forma de intervención</i>	69
BUENAS PRÁCTICAS	70
COSTA RICA. PROYECTO DE FOMENTO Y AUTOGESTIÓN COMUNITARIA	70
ECUADOR	70
<i>Barrios de Paz. Guayaquil</i>	70
<i>La corporativización de Reyes y Reinas Latinas. Quito</i>	71
EL SALVADOR	71
<i>Solidaridad y violencia en las pandillas del Gran San Salvador</i>	71
<i>Municipios libres de violencia</i>	72
NICARAGUA	73
RECOMENDACIONES DE ACTUACIÓN FUTURA	74
BIBLIOGRAFÍA	76
ANEXO. INFORMACIÓN PERIODÍSTICA	79
RESUMEN EJECUTIVO	82

TRATA, GÉNERO Y POLÍTICAS PÚBLICAS	
EL CONTEXTO LATINOAMERICANO	85
OBJETIVOS, FUENTES Y ALCANCE DE LOS DATOS.....	86
OBJETIVO	86
FUENTES Y ALCANCE DE LOS DATOS	86
LOS ENFOQUES DE GÉNERO	88
LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL.....	90
LAS MUJERES COMO PARTE DE LAS ORGANIZACIONES DE TRATANTES.....	90
LAS MUJERES Y LA POBLACIÓN LGTIB COMO VÍCTIMAS DE TRATA.....	92
POLÍTICAS PÚBLICAS Y RESPUESTAS INSTITUCIONALES	93
OBSTÁCULOS EN EL TRATAMIENTO JUDICIAL DE LOS CASOS	93
POLÍTICAS REGIONALES	96
REGIÓN ANDINA: INICIATIVA REGIONAL PARA LA CONFIGURACIÓN DE UN PROGRAMA ESTRATÉGICO DE RESPUESTA A LA MIGRACIÓN Y LA TRATA HUMANA.	96
OBSERVATORIO LATINOAMERICANO SOBRE TRÁFICO Y TRATA DE PERSONAS	97
RELACIÓN ENTRE ORGANIZACIONES DE TRATA Y OTRAS ORGANIZACIONES CRIMINALES: “LAS ECONOMÍAS PERVERSAS DEL CRIMEN ORGANIZADO” ...	97
BUENAS PRÁCTICAS.....	98
COSTA RICA: EQUIPO DE RESPUESTA INMEDIATA (ERI).....	98
ARGENTINA. EXIMICIÓN DE PENA A VÍCTIMAS DE TRATA QUE SON A SU VEZ TRATANTES.	100
REGISTROS ESTADÍSTICOS	101
RECOMENDACIONES DE ACTUACIÓN FUTURA	102
RECOMENDACIÓN 1	102
RECOMENDACIÓN 2	102
BIBLIOGRAFÍA.....	103
ANEXO ESTADÍSTICO	107
FEMICIDIOS- FEMINICIDIOS	
INTRODUCCIÓN.....	110
LA EMERGENCIA DEL CONCEPTO EN AMÉRICA LATINA	113
MEDICIÓN Y ALCANCE DE LOS DATOS	113
FEMICIDIOS/FEMINICIDIOS Y CRIMEN ORGANIZADO	114
BIBLIOGRAFÍA.....	116

RECOMENDACIONES DE ACTUACIÓN FUTURA

RECOMENDACIÓN 1	117
POLÍTICAS DE JUSTICIA Y PENITENCIARIAS.....	117
RECOMENDACIÓN 2	118
POLÍTICAS DE INVESTIGACIÓN: ESTADÍSTICAS CRIMINALES, REGISTROS DE DATOS	118
RECOMENDACIÓN 3	119
CLASIFICACIÓN INTERNACIONAL	119
RECOMENDACIÓN 4	120
ÁREAS DE VACANCIA EN LA INVESTIGACIÓN	120
<i>Narcotráfico y género</i>	120
<i>Pandillas y género</i>	120
<i>Trata y género</i>	121
RECOMENDACIÓN 5.	121
ACTIVIDADES	121
SUGERENCIA 1	121
<i>Diálogos deliberativos</i>	121
<i>Aspectos metodológicos</i>	122
SUGERENCIA 2	123
TALLERES. MESAS DE TRABAJO.....	123
SUGERENCIA 3.....	123
CONVOCATORIA REGIONAL PARA UNA ACTIVIDAD SOBRE MUJERES Y CRIMEN ORGANIZADO	123

“Esta publicación ha sido elaborada con la financiación de la Unión Europea. Su contenido es sólo responsabilidad del programa “EL PAcCTO” y no refleja necesariamente las opiniones de la Unión Europea”.

ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DE GÉNERO EN EL CRIMEN ORGANIZADO

INTRODUCCIÓN

Este informe intenta dar respuesta a varias preguntas.

Un primer conjunto de preguntas se refiere a la participación de las mujeres en las organizaciones de narcotráfico, trata de personas con fines de explotación sexual y en las pandillas y maras: quiénes son, cuáles son sus perfiles, en qué niveles participan, qué hacen y si los análisis existentes incluyen criterios de género.

Un segundo conjunto de preguntas se refiere a la existencia, o ausencia de políticas públicas y/o respuestas institucionales frente estos fenómenos y si incluyen enfoques de género, en especial en las políticas de justicia y políticas penitenciarias.

Finalmente se buscó identificar buenas prácticas desde una perspectiva de género.

Se sistematizó y analizó una amplia bibliografía correspondiente a 18 países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, EL Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

Fuentes

Informes y documentos publicados por distintos organismos gubernamentales nacionales, regionales e internacionales, institutos de investigación, organismos no gubernamentales y colectivos que comprenden diferentes organismos, correspondientes al período desde el 2000 hasta el presente.

Hay informes de alcance local, nacional y subregional –Mercosur, Centroamérica, Región Andina y otros agrupamientos–, e informes para toda América Latina. Por ejemplo,

informes periódicos de los mecanismos de seguimiento de las convenciones internacionales de derechos de las mujeres o del mecanismo de Monitoreo sobre políticas de drogas.

La lectura del material reunido permite tener una visión general –aunque no exhaustiva– del nivel de conocimiento alcanzado en torno a las problemáticas objeto del informe y señalar que aún con diferentes enfoques, todos coinciden en señalar la participación de niñas, adolescentes y mujeres en estas organizaciones en una situación de subordinación ante la cual no siempre se elaboran sus implicancias para las políticas públicas.

La estructura del Informe

El cuerpo del Informe está organizado, después de la introducción, en 4 partes:

Parte I se ocupa de las mujeres y el narcotráfico.

Parte II, de las mujeres y las pandillas y maras.

Parte III, de las mujeres y las organizaciones de trata con fines de explotación sexual.

Parte IV de caracterizar los conceptos de femicidio y feminicidio.

Parte V abarca sugerencias y recomendaciones.

Las tres primeras partes están organizadas de manera similar. Incluyen capítulos iniciales que dan cuenta de los objetivos y metodología, así como una indicación de qué significa aplicar el enfoque de género a las temática en cuestión; continúan con una caracterización de la participación de las mujeres, luego de las políticas públicas y finalmente se presentan algunas buenas prácticas, aún cuando no siempre se encuadren en una perspectiva de género.

Cada una de las partes va precedida de un resumen ejecutivo y cierra con recomendaciones específicas para cada uno de los temas.

La última parte plantea recomendaciones generales que toman en cuenta la demanda que se hiciera a esta consultoría de que el informe debería ser útil para definir actividades futuras en el marco del Proyecto El PACcTO.

Algunas observaciones generales

- El análisis comparado de la bibliografía permite repensar los límites de las organizaciones criminales bajo estudio. Así como es posible trazar líneas de continuidad entre organizaciones criminales de trata, drogas y pandillas, es posible pensar que existen trayectorias comunes en el universo de mujeres que las integran. Desde esa perspectiva, se encuentran puntos en común sobre el rol de las mujeres, ubicadas en la mayor parte de los casos en lugares de subordinación y de sumisión a estructuras de poder que continúan en manos de los varones.
- El material relevado confirma la existencia de la participación de mujeres en organizaciones criminales, confirma también que muchas de esas mujeres son niñas y adolescentes. Cuando ingresan o son captadas por las organizaciones de trata sexual o por las pandillas, tienen aproximadamente en promedio 15 años. Sin embargo la mayoría de los informes y documentos habla de mujeres y aún cuando describen la presencia de niñas y adolescentes no consideran las implicancias que este dato tiene.

- El material confirma también que en las organizaciones criminales de trata esas niñas, adolescentes y mujeres jóvenes, son víctimas de explotación sexual. En algunos casos, algunas de ellas, después de un tiempo pueden llegar a ser colaboradoras de los tratantes y cumplir con algunas tareas, entre ellas reclutar, controlar, u otro tipo de tareas. En las pandillas –en las que la edad de ingreso también promedia aproximadamente los 15 años– las niñas y adolescentes son sometidas a diversas formas de violencia, entre ellas violaciones individuales y colectivas. Además realizan distintas tareas delictivas. De modo que son víctimas y victimarias a la vez.
- Hay que pensar que no es posible atender esas problemáticas como escenarios estancos. Por las características del “negocio”, la trata de personas con destino de explotación sexual se articula en ciertos espacios con organizaciones de narcotráfico o de armas (Ver referencia en el informe a Boris Miranda, 2016). Por las dinámicas internas ante el avance de las políticas represivas, las organizaciones de narcotráfico que han comenzado a incorporar a las mujeres en mayores espacios parecen articularse con las dinámicas de maras y pandillas (Ver referencia en el informe a Cruz y Portillo, 1998). Y es posible pensar las dinámicas de las maras y pandillas desde la perspectiva de la trata para la explotación sexual cuando niñas, adolescentes y jóvenes mujeres son objetualizadas al interior de los grupos (Ver referencia en el informe a Rubio, 2007). Pensar esos cruces es importante no sólo para analizar posibles trayectorias de las mujeres y de diversos mecanismos de violencias, sino para el planteo de políticas públicas capaces de enfrentar esta multidimensionalidad.
- Es generalizada la ausencia de políticas de justicia y penitenciarias con enfoques de género. Más aún el sistema penal reproduce la victimización. En los delitos de narcotráfico y de trata de personas, el sistema penal actúa de manera selectiva, persiguiendo a los partícipes más débiles y cerrando los ojos ante los que controlan esos “negocios”. Esos eslabones más débiles son mujeres en un porcentaje significativo.
- En todos los países de América Latina hubo avances normativos con claros enfoques de género, acorde con los tratados internacionales que protegen los derechos de las mujeres. Sin embargo, estos cambios no se han aplicado a las normativas relacionadas con los delitos de drogas ni a los delitos más típicos en los que participan las pandilleras. Además los cambios normativos se han realizado en la legislación penal, excluyendo la cuestión carcelaria, a pesar de ser reconocida como uno de los sectores más deficientes del sistema penal.

NARCOTRÁFICO, GÉNERO Y POLÍTICAS PÚBLICAS



Resumen Ejecutivo

Objetivos, fuentes y alcance de los datos

Esta parte resume los hallazgos del trabajo de consultoría que tuvo por objetivo analizar la participación de las mujeres en el narcotráfico y la presencia, o ausencia, de políticas públicas, respuestas institucionales, y buenas prácticas de género en esta materia.

La metodología de recolección de información se centró fundamentalmente en el relevamiento, sistematización y análisis de datos secundarios –informes de investigación, documentos, artículos– de una diversidad amplia de fuentes, tanto oficiales, nacionales e internacionales, como de instituciones académicas.

Las diferencias en cuanto a la producción de conocimiento entre los distintos países de América Latina sobre el tema es notoria. Hay vasta información de países como Bolivia, Colombia y Perú, menos sobre el resto y casi ninguna (o inaccesible) sobre Cuba y Venezuela.

Mujeres y narcotráfico

Existe un amplio consenso acerca de que las situaciones que confluyen para dar cuenta de la creciente participación de mujeres en el tráfico –transporte internacional y venta en pequeña escala dentro de los propios países– obedece a dos situaciones: por un lado, la denominada *feminización de la pobreza* y por otro, las adaptaciones de las organizaciones delictivas a los cambios ante las políticas de represión.

Con *feminización de la pobreza* se hace referencia a los impactos que los procesos macroeconómicos de las últimas décadas han tenido sobre grandes sectores de mujeres latinoamericanas limitando su acceso a trabajos dignos, provocando un aumento de la cantidad de mujeres que solo acceden a trabajos precarios y de salarios bajos, o las impulsan a migrar.

Estas situaciones han incidido no sólo en la alta participación de mujeres en actividades de transporte y narcomenudeo, sino también en la generación de una problemática carcelaria, ya que al cumplir tareas más expuestas, y contar con menos protección, son más fácilmente criminalizadas.

Aunque en términos absolutos hay más hombres que mujeres detenidos por delitos de drogas, proporcionalmente es mayor el número de mujeres privadas de

libertad. El mayor rigor punitivo, tanto local como regional, frente el tráfico de drogas se concentra en mujeres en situación de exclusión económica y social. Esta sobrerrepresentación de las mujeres ha determinado que algunos autores nombren los delitos de narcotráfico como *delitos de dominio femenino*.

Se estima que un promedio del 70% de las mujeres reclusas en las Américas se encuentran en la cárcel debido a delitos no violentos de micro-tráfico de drogas.

Políticas de justicia

La bibliografía revisada permitió identificar los nudos críticos de las políticas de drogas y las respuestas institucionales que afectan a las mujeres.

Faltan criterios de género en las políticas criminales de drogas. Las legislaciones de los diferentes países no contemplan las situaciones y las vulnerabilidades de las mujeres, así como tampoco sus modalidades de participación en el narcotráfico. Aún cuando en las últimas tres décadas en todos los países de la región hubo importantes avances en cuanto al reconocimiento de los derechos de las mujeres con legislaciones nacionales acordes a los estándares internacionales de derechos humanos, en el campo particular de los delitos de drogas esos principios son inexistentes.

La ausencia de perspectivas de género en la legislación se pone de manifiesto en la no diferenciación de los tipos de delitos que mayormente cometen las mujeres:

- delitos mayores y menores;
- delitos violentos y no violentos;
- asociación con otros delitos;
- ser prima delincuente;
- si recurrieron a violencia, presiones o chantajes, entre otros;
- si cuentan con historias de violencia o de sometimiento;
- si existen situaciones de vulnerabilidad como pobreza, o hijos pequeños a cargo.

El acceso a la justicia de las mujeres involucradas en delitos de drogas es dificultoso. No hay mecanismos para que las mujeres accedan al Servicio de Administración de Justicia. La defensa pública en muchos países no existe, es muy limitada o no es especializada. La defensa privada es cara y no siempre accesible, de modo que una enorme mayoría no la tiene. Esta situación se agrava notablemente en el caso de las mujeres imputadas por tráfico de drogas internacional ya que no tienen contactos en el país de destino, carecen de recursos y las organizaciones de narcotráfico no las protegen.

Las funcionarias y funcionarios de justicia desconocen las modalidades de participación de las mujeres, tanto las situaciones de vulnerabilidad, como el tipo de delitos, no aplican atenuantes y aún cuando tienen posibilidad de morigerar las penas, no lo hacen.

La gran mayoría de las mujeres desconoce sus derechos y los medios para ejercerlos.

Políticas penitenciarias

Se observa una ausencia de enfoque de género en las políticas penitenciarias dado que no contemplan las necesidades de las mujeres. Existe escasez de cárceles en proporción al número encarceladas y por lo tanto, muchas veces están alojadas en pabellones de varones.

Existe una inadecuada infraestructura penitenciaria: falta de atención de salud física y mental y falta de atención médica, de acuerdo a la condición de género (controles de prevención de cáncer); falta de espacios y actividades para mujeres con hijos; ofrecimiento de trabajos peor remunerados; actividades de formación “típicas de mujeres” que no las preparan para su reinserción laboral; violaciones y explotación sexual en algunas cárceles; limitación o ausencia de programas que contribuyan al empoderamiento.

Políticas de prevención

Hay ausencia total de políticas sociales preventivas que alerten a las mujeres acerca de lo que significa participar tanto en actividades de elaboración como en el transporte, almacenamiento y venta de drogas, entre otras variables. La ausencia aparece tanto en términos de políticas de control de daños sobre consumo, como en el carácter delictivo. Es decir, faltan políticas que contradigan la tendencia a naturalizar y legitimar lo que se nombra como narco cultura, muy presente en algunos países, que puede ser atractiva para muchas jóvenes, para quienes, además, la idea del “dinero rápido” o “dinero fácil” puede generarle expectativas acerca de una ilusoria vía de salida de situaciones de precariedad y de pobreza.

EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Como en muchas otras problemáticas sociales, hasta no hace demasiado tiempo la presencia de mujeres en el campo del narcotráfico, era ignorada. Se la analizaba sin considerar las diferencias entre mujeres y varones. Así lo revelan los análisis teóricos y políticos, las investigaciones empíricas y la forma en que se presentaban, y aún se presentan, las estadísticas oficiales que no siempre discriminan por género.

En los últimos años, institutos de investigación, organismos de la sociedad civil, organismos internacionales y algunas áreas de los distintos Estados, comenzaron a incluir enfoques de género en la agenda pública en una dinámica de diálogo y momentos de trabajo conjunto.

Sin embargo, el enfoque de género no ha llegado a permeare las políticas públicas, aun cuando todos los países de América Latina han realizado enormes avances en las últimas décadas en reformas legislativas que eliminaron normativas discriminatorias en concomitancia con las convenciones internacionales de derechos humanos para las mujeres. Los cambios, sin embargo, no alcanzaron a modificar los Códigos Penales ni los Códigos Procesales en lo pertinente a la legislación en materia de drogas, aunque en algunos países hubo reformas u otras medidas parciales. La sistematización y análisis de informes y documentos muestra que los aspectos más estudiados sobre el rol de las mujeres en las organizaciones criminales de drogas, son: la participación en el transporte y micro comercialización en las escalas más bajas de las organizaciones delictivas o la introducción de drogas en las cárceles. Otras actividades menos estudiadas son los roles de empacadoras, entregas a domicilio, cobranzas, *campaneras*¹ o mujeres que en los barrios centralizan la venta de pequeñas cantidades de sustancias ilegales, entre otras.

Existen menos estudios aún sobre la participación de mujeres en el cultivo, recolección y elaboración de drogas, como también en los niveles jerárquicos y en el entramado de estructuras de blanqueo o lavado de dinero y administración. Acerca de estos niveles, la documentación relevada señala que las mujeres generalmente ocupan

Las teorías de género, el desarrollo de conceptos teóricos, de investigaciones empíricas inspiradas en ellas han contribuido a poner de manifiesto que las relaciones sociales en el mundo del narcotráfico no escapan a lógicas de poder de género y desbalances materiales y culturales a favor de los varones.

¹ En México se les llama así a mujeres que se dedican a viajar de sector en sector, generalmente en autos, monitoreando el tráfico de la mercancía y los dineros. Para realizar este trabajo deben manejar y conocer las claves con las que se comunica el grupo (Giacomello y Ovalle, 2016)

lugares secundarizados, aunque muchas fueron escalando posiciones.

Es cierto que son muchas las que realizan tareas en las escalas más bajas de las organizaciones cumpliendo funciones en las que pueden ser fácilmente reemplazables, entre ellas el transporte y comercio en pequeñas cantidades, escondite de sustancias en sus domicilios, infiltración de sustancias en cárceles, etc. También, son muchas las que provienen de contextos de pobreza y marginalidad que las convierten en vulnerables y por atraídas o captadas por las organizaciones que les ofrecen dinero “fácil”. Estas lógicas, sin embargo, coexisten con otras y con diversos grados de autonomía que permiten a las mujeres de algún modo “decidir” participar en este tipo de actividades y alcanzar distintos niveles de poder. Pero nada de esto invalida la situaciones estructurales que mantienen a grandes sectores de mujeres en roles de subordinación. Pese a esto, señalar esta particular vulnerabilidad de las mujeres, no niega la existencia de varones que también tienen roles secundarizados, por ser pobres, marginales, extranjeros, indígenas, negros, etc.

OBJETIVOS, FUENTES Y ALCANCES DE LOS DATOS

Objetivos

Los objetivos son sistematizar y analizar la participación de las mujeres en el narcotráfico y la presencia, o ausencia, de políticas públicas, respuestas institucionales, y buenas prácticas de género.

Fuentes y alcance de los datos

Este capítulo se elaboró a partir de la sistematización y análisis de informes o artículos diversos –estudios socio-jurídicos, sociológicos o antropológicos, informes dirigidos a incidir políticamente (locales y regionales). Varios corresponden a trabajos colectivos, tanto nacionales como regionales, y en algunos casos incluyen a organismos gubernamentales y no gubernamentales.

Hay que destacar asimismo, las notorias disparidades en relación a los países. Existe profusa información sobre Bolivia, Colombia, menos referencias/datos sobre el resto de los países. De algunos casi no hay información, como Venezuela y Cuba. Esto obedece a diversos factores. En los primeros países existen articulaciones y encuentros entre investigadoras/es que se dedican al estudio de la problemática, lo que ha posibilitado aunar criterios, realizar investigaciones conjuntas, avanzar en algunos análisis comparativos, identificar características comunes y elaborar propuestas políticas para la región.² En los últimos años la problemática ha comenzado a interesar a académicas/os de toda América Latina. Un tema que concita el interés es la problemática del consumo.

En los casos en los que hay información estadística (sobre mujeres que participan en el narcomenudeo y tráfico menor), la información se encuentra fragmentada e incompleta.

² Algunos ejemplos de trabajos conjuntos son *Mujeres y Drogas en las Américas. Un Diagnóstico de Política en Construcción*, elaborado por Nicha Jenna Pieris, para la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA; la *Guía Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento. Una Guía para la Reforma de las Políticas en América Latina y el Caribe*, elaborada por integrantes de organizaciones de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Estados Unidos, México, e integrantes y publicado por CIM- IOEA, DPC, WOLA y DeJusticia. Además, numerosas investigaciones que reunieron a redes y colectivos académicos de distintas universidades de América Latina, como también de integrantes de IDPC que incluye también a los países europeos (Ver más en Referencias Bibliográficas).

ENFOQUES GÉNERO

En las últimas décadas, más precisamente a partir de los 80, se ha constituido un campo de conocimiento sobre mujeres y criminalidad, con una producción creciente, teórica, empírica y con propuestas de políticas. La importancia de la criminología crítica feminista se traduce en un importante número de publicaciones, investigaciones, ensayos y actividades de incidencia política.

Sólo a modo de brevísima referencia, hay que recordar que la actual producción latinoamericana abrevia en los trabajos pioneros de Lola Aniyar de Castro –sus primeros trabajos datan de 1976– y de Rosa del Olmo, especializada en el análisis sociopolítico y económico del tráfico de drogas, con numerosas publicaciones desde los inicios de los 80, ambas radicadas en Venezuela. Otra de las autoras que contribuyeron a construir este nuevo objeto de estudio es Elena Azaola, antropóloga mexicana con una amplísima producción teórica y empírica sobre drogas, cárceles, trata de mujeres y abusos sexuales, entre otros temas así como Carmen Antony, chilena, radicada en Panamá que, entre muchos otros trabajos, realizó investigaciones sobre cárceles de mujeres y un estudio comparativo en varios países latinoamericanos. Además, en los últimos años se agrega una innumerable lista de sociólogas/os, antropólogas/os, especialistas en ciencias jurídicas y otras disciplinas que han contribuido al desarrollo de este nuevo campo, algunos de cuyos trabajos forman parte de los documentos que constituyen el corpus de este informe.

Fue necesario aplicar las teorías del género³ a la problemática de las drogas – y a la problemática criminológica y penal– para comenzar a visibilizar cómo se daban las relaciones de género en el campo del delito. Fue necesario desarrollar conceptos teóricos y generar una nueva forma de investigar para romper con una visión del delito homogéneo en toda la población. Fue a partir de estos nuevos enfoques que comenzaron a hacerse visibles las relaciones de poder, el rol de subordinación de las mujeres y las violencias en todos los ámbitos de las relaciones sociales, entre ellas, en el campo del narcotráfico, en los que la violencia se exagera. Además desde estas nuevas miradas se ha podido dar cuenta que las explicaciones más frecuentes que atribuyen el “ingreso” de mujeres a organizaciones de narcotráfico no es sólo consecuencia de vulnerabilidades económicas, sino que existen vulnerabilidades específicas de género que se suman y fragilizan aún más la situación en las que viven.

³ Debe hablarse en plural de las teorías de género, porque hay distinta corrientes.

MUJERES Y NARCOTRÁFICO

Los estudios existentes señalan que las mujeres participan:

1. en actividades de tráfico en pequeña escala y narcomenudeo, tema en el que se centran la mayoría de los estudios existentes.
2. en niveles de tomas de decisiones, en las estructuras administrativo, comerciales –legales e ilegales– que conforman el complejo entramado de las organizaciones delictivas. Este segundo aspecto aparece sólo como mención sin investigaciones ni evidencia empírica disponible.
3. una tercera manera de participación o de relación de las mujeres con las organizaciones de narcotráfico o con los narcotraficantes que es el parentesco: aparecen como esposas, familiares o, como suele llamarlas la bibliografía, “acompañantes sexuales de los narcotraficantes” (Giacomello, 2006).

16

Narcomenudeo y tráfico en pequeña escala

Dos situaciones confluyen para dar cuenta de la creciente participación de mujeres en los delitos de drogas: por un lado, los cambios en el accionar de las organizaciones delictivas que van adecuando sus modalidades a los cambios de las políticas de represión y por otro, una serie de procesos que se conocen como feminización de la pobreza.

Para Jiménez Valdez (2014) uno de los efectos de la política de guerra contra el narcotráfico iniciada en México en 2006, tuvo como efecto la ampliación de los espacios de participación de las mujeres vinculadas a las organizaciones de narcotráfico y un incremento en la cantidad de involucradas. Su hipótesis principal es que como resultado de la reconfiguración del narcotráfico se han modificado los patrones que excluían a las mujeres de ciertas actividades. Las estrategias de lucha contra el narcotráfico en México dañaron las redes de distribución y producción y obligaron a las organizaciones a cambiar sus estrategias: en ese marco se incorporaron mujeres tanto en actividades de distribución de pequeñas cantidades como en otras actividades en las

Es importante comprender que las redes ilegales de transacciones que constituyen los mercados de drogas deben ser segmentadas, abiertas, flexibles, para distribuir con éxito y sortear los riesgos de la represión, reponer existencias, y satisfacer la demanda. En este sentido el crimen organizado alrededor de las drogas constituye una forma local, regional, e incluso nacional con un impresionante desarrollo transnacional y como un sector rentable de la economía internacional. Una de sus características, además de su carácter global es su permanente reestructuración, a fin de adecuarse a las nuevas formas de interdicción y represión

que antes no participaban: integran grupos de ejecución y secuestro o participan en actividades financieras. En casos de muerte de los integrantes varones de mayor jerarquía, comenzaron a ascender a puestos de poder. Sin embargo, pocas veces las jefas o sicarias van a la cárcel (Jiménez Valdés, 2014).

Este fenómeno no queda restringido a México. Puede observarse en otros países de América Latina ya que los impactos de las políticas implementadas afectaron a varios, e incorporaron a otros que no estaban incluidos en los procesos de narcotráfico.

Pobres, mulas y extranjeras. Feminización de la pobreza

Hay una situación estructural compleja que no se puede obviar en el análisis del delito de tráfico de drogas: las condiciones y contextos socioeconómicos de grandes sectores de mujeres latinoamericanas.⁴

Son numerosos los trabajos que describen y confirman la realidad del incremento generalizado del encarcelamiento de mujeres por delitos de drogas. Ariza e Iturralde (2015) consideran que “la respuesta represiva de diversos Estados cae con mayor dureza y de forma selectiva sobre las personas más vulnerables y excluidas”. Por eso no es casual que las mujeres en tales condiciones sean las más criminalizadas.

Muchas mujeres que participan del tráfico ilegal de drogas asumen la responsabilidad del delito para encubrir a sus maridos, hijos, nietos, cuando encuentran drogas en sus hogares que no les pertenecen o por ingresar droga a las cárceles para las personas con las que tienen lazos afectivos.

Del Olmo, citado por Carrillo Hernández (2011), apunta que “la necesidad económica para las mujeres es mayor que para el hombre en momentos de crisis y desempleo, tienen mayores oportunidades para el trabajo ilegal que para el trabajo legal. Las razones que motivan a estas mujeres a realizar un acto delictivo obedece a la imposibilidad de cumplir con su papel de proveedoras para sus hijos, lo que ‘justifica’ moralmente su decisión de involucrarse en este delito”.

Palma Campos (2011) relaciona también el contexto y la política internacional de guerra contra las drogas con la criminalización de las mujeres, explicando de este modo por qué se involucran más en este tipo de delitos y no en otros: “Hay algo que está sucediendo que lleva a una cantidad de mujeres a vincularse con el delito de tráfico de drogas. Las mujeres, como grupo social, tienden a acumular un mayor número de desventajas sociales. Desventajas que se vinculan con

⁴ Se habla de *feminización de la pobreza*, para dar cuenta de un aumento de la actividad femenina en trabajos poco calificados y mal pagos; feminización de la supervivencia, para poner en evidencia que comunidades enteras dependen de las mujeres para su supervivencia. Según la OIT el número de mujeres que ingresa a la fuerza de trabajo mundial nunca ha sido tan elevado, pero ellas tienen que hacer frente a las tasas de desempleo más elevadas y a los salarios más bajos (OIT, Informe Género, formación y trabajo, 2004). Se trata de complejos procesos macroeconómicos que conducen a la precarización del empleo, a trabajos de tiempo parcial, y que conjuntamente con la debilitación del Estado de Bienestar afectan primero a las mujeres (Brodie, 1995). Ambos conceptos hacen referencia a la creciente presencia de mujeres en circuitos diversos que son rentables o generan beneficios a costa de quienes están en situaciones desventajosas, que incluyen todo tipo de trabajos formales e informales, e incluso ilegales, entre ellos, trata de mujeres, tráfico de migrantes, transporte de droga. (1995; Sassen, 1995)

sus bajos ingresos económicos además, con el aislamiento, la vulnerabilidad social, la inseguridad, las relaciones de dependencia, entre otras”. Destaca además que lejos de contradecir los roles tradicionales –como algunos autores entienden- sucede lo contrario, actúan obedeciendo a mandatos tradicionales, maternos, donde lo que está en juego es la protección y el cuidado de sus parejas o de sus hijos (Palma Campos, 2011). De modo que, como ya lo afirmaba Marcela Lagarde (1990), estas mujeres no contradicen los imaginarios tradicionales, sino que lo confirman, en tanto delinquen por su rol maternal y protector.

Un estudio realizado en el Presidio Femenino de Piraquara, Curitiba, Brasil, en el que se entrevistó a 141 mujeres (Argüello, Muraro, 2015) muestra que “el tráfico se presenta como renta para el mantenimiento del mínimo de subsistencia (alimentos, agua, electricidad, ropa, vivienda) o para complementar una renta muy precaria. Entre las que respondieron que no representaba un medio de supervivencia, en general dijeron que no eran narcotraficantes, que fueron injustamente detenidas, por que estaban vinculadas a narcotraficantes. Fueron muy pocos los casos en los que el tráfico tornó posible la adquisición de bienes de lujo, ropa y coches importados, de un total de

Concepto de personas en situación de vulnerabilidad

Se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. Podrán constituir casusa de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas, o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de la libertad.

(Reglas de Brasilia de Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad.)

141, sólo dos. Llegamos a la conclusión en este análisis que la mayoría de que casi todas las mujeres detenidas por tráfico no recibían beneficios o "ganancias fáciles" por esta razón (y quizá también por el miedo de la represión institucional) muchos niegan que el tráfico era un medio de supervivencia. De todos modos, cuando significaba un medio de supervivencia fue para sufragar gastos básicos para mantenerse y mantener a sus hijos, tales como alimentos, ropa, vivienda, agua, electricidad.

Algunas autoras, critican la visión que sólo ve a las mujeres que trafican o venden como personas atrapadas por las organizaciones narco. Afirman que en un mundo de escasas opciones laborales, muchas en el mercado informal, las organizaciones narco son una opción laboral no diferente a otras (Giacomello, 2006).⁵

Así, el análisis de la participación de mujeres –como de otros sectores– debe ser pensado en un contexto en el que ciertos valores de la cultura narco se han naturalizado y donde realizar “trabajos” para este tipo de

organizaciones es, para algunas, una posibilidad de “trabajo” más rentable y para otras, un atractivo o ilusión de acceso a lujos que de otro modo sería inaccesible.

⁵ Es el mismo argumento que se utiliza para las mujeres que son víctimas de trata con fines de explotación sexual. Muchos consideran que el prostíbulo es un espacio laboral, que es un trabajo como cualquier otro y hasta mejor que otros.

Menos conocida es la situación de mujeres que asumen roles no tradicionales dentro del narcotráfico. Se sabe que hay mujeres que controlan redes de distribución en barrios. La bibliografía relevada, sin embargo, no ha tomado el tema. Existe un estereotipo sobre las mujeres que es pensarlas siempre en roles de dependencia. Pero pueden estar en niveles intermedios y manejar cuotas de poder en amplias y complejas redes de distribución y venta. Un estudio de ONU Mujeres (2015) señala que "en ocasiones, la coca rompió la sumisión que tenían las mujeres ante los hombres porque podían no depender económicamente de su marido si aprendían a cosechar, procesar y vender; pero en otros momentos, significó sometimiento, como tenerle que cocinar a los hombres que cosechaban coca". En verdad, un tema que debería ser profundizado son las distintas facetas de las organizaciones delictivas, y ampliar el campo de investigación que hasta ahora se ha centrado en mujeres encarceladas.

De momento, los estudios muestran que la mayoría se ocupa de narcomenudeo y transporte en pequeña escala en los niveles más bajos de las organizaciones, como portadoras humanas y como "micro-trafficantes", por lo tanto no ocupan un papel de liderazgo en el proceso de comercialización.

Perfiles y actividades

1) Muchas mujeres transportan cocaína en sus propios cuerpos, la mayoría no han estado antes en prisión y se observa una gran proporción de extranjeras. A veces, llevan las sustancias –no más de un kilo o dos– en el cuerpo luego de haberlas ingerido a través de cápsulas rellenas o en sus vaginas, con riesgo de muerte por sobredosis si las cápsulas se rompen.

2) Mayormente las mujeres son analfabetas y cuentan con muy poca escolaridad o son madres solteras responsables del cuidado de sus hijos y de otros miembros de la familia. Muchas, han sufrido violencia y coerción por parte de sus parejas, miembros de sus familias o por integrantes de organizaciones de narcotráfico que las consideran vulnerables y explotables. Se estima que un promedio de 70% de las mujeres reclusas en las Américas se encuentran en la cárcel debido a delitos no violentos de micro-tráfico de drogas (Pieris, 2013).

3) A pesar del tipo de delitos que cometen y de las situaciones de vulnerabilidad, reciben sentencias de encarcelamiento por largos períodos sin que se considere las consecuencias para sus vidas. Las sentencias severas para las mujeres con frecuencia generan la separación de familias, el encarcelamiento de bebés y niños o el abandono de sus familiares. Las mujeres reciben menos visitas que los hombres.

4) Una parte no menor de las mujeres arrestadas son consumidoras a las que les encuentran pequeñas cantidades de droga. Dado que en muchos países se penaliza el consumo o no se establecen límites claros sobre cantidades permitidas o existen problemas relacionados con el accionar policial o judicial, ellas son consideradas micro traficantes⁶.

5) En los estudios relevados no se ha encontrado más que alguna referencia individual de mujeres con otro perfil socioeconómico y con una participación en otros niveles dentro de las organizaciones de narcotráfico.

⁶ Los datos indican que no se diferencia entre tenencia para el consumo y tenencia con fines comerciales, y esto es motivo de encarcelamiento de numerosas personas en casi todos los países de América Latina.

6) Es necesario puntualizar que el mayor conocimiento de la participación de mujeres en los niveles más bajos de las organizaciones, obedece a que son uno de los principales sectores sujetos a la represión, por lo tanto se las puede contactar en las cárceles mientras cumplen condenas a diferencia de lo que sucede con mujeres ubicadas en otros niveles de la organización donde la posibilidad de contacto es más difícil. Podría pensarse que la falta de investigaciones sobre el rol de las mujeres en los espacios intermedios puede estar relacionado tanto a esas dificultades de acceso como a prejuicios de quienes investigan que asocian estas actividades con los varones. Ese es un campo de investigación que abre interrogantes para quienes puedan plantearse la significación y los obstáculos de las mujeres en espacios donde las discriminaciones y las violencias suman una exacerbación de los valores machistas.

Mujeres encarceladas por delitos de drogas

El porcentaje de mujeres encarceladas en relación al total de la población detenida oscila en América Latina entre el 4% y el 10%.⁷ Las tendencias de encarcelamiento de mujeres por todo tipo de delitos han crecido en los últimos años en algunos países⁸; en otros descendió y en el resto permanece estable (Ver cuadro 1).

Sin embargo –más allá de las oscilaciones–, los informes remarcan el incremento de la cantidad de mujeres encarceladas por delitos de drogas.

Los países con valores más altos son: Costa Rica con 75% en 2011; Panamá con 65% en 2015; Argentina con 65% en 2012; Brasil con 60% y Perú con un 60% en 2014; Chile con 57% en 2015, Colombia con 45% en 2011 (Ver Cuadro 2).⁹

Los incrementos más notorios en la tasa de encarcelamiento corresponden a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y Costa Rica.

Aumento de la tasa de encarcelamiento de mujeres x drogas

	Tasa de aumento	Período
Argentina	271%	1989-2008
Bolivia	114,38	2003-2013

7 Este dato está disponible para todos los países, excepto Cuba.

8 Crecen en Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Uruguay. Descendió en Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Perú.

9 No están disponibles los datos para otros países.

Brasil	290%	2005-2013
Colombia	211	2000-2014
Costa Rica	189%	2006-2011
Perú	35%	2008-2014

Datos compilados por Chaparro, Pérez Correa y Youngers, 2017.

“Las mujeres del narco”

En cuanto a la participación de las mujeres en otros niveles de las organizaciones existen escasos trabajos y, como se señaló, son de carácter exploratorio.

Las investigaciones dan cuenta de que en los niveles altos de las organizaciones narcos, las mujeres son utilizadas como objetos sexuales, como compañía o diversión. En estos roles importan ciertos atributos (estereotipados): belleza, voluptuosidad de los cuerpos¹⁰, ropas, joyas. En esa línea, Jiménez Valdés distingue dos tipos de mujeres: la "mujeres del narco", esposas o hijas, que tienen acceso al lujo, a estudios, al poder social y económico y las 'buchonas', a las que también llaman "mujeres trofeo", nombre que dan en México a la mujeres que no establecen relaciones afectivas con los narcos sino contratos de acompañante (Jiménez Valdez, 2014).

Como dice Giacomello (2006), este tipo de organizaciones no escapa a la cultura patriarcal y reproduce en forma caricaturesca el "orden" social instaurado artificialmente sobre la base del supuesto de la superioridad masculina. Esta autora, sin diferir de la clasificación que hace Jiménez Valdez, alerta sobre el reduccionismo que se hace al considerar a las mujeres vinculadas a los narcos como estereotipos, un modelo que generalmente divulgan los medios de comunicación. Considera que la realidad es más compleja: que las "esposas, madres e hijas"¹¹ y las mujeres trofeo son estigmatizadas por los vínculos afectivos con un narcotraficante y que eso deja de lado que "son mujeres reales, con sus errores y virtudes como cualquier otra, mujeres que luchan por sus familias y buscan estrategias para superar el estigma que marca su existencia".

10 Según Mata (2012), quien entrevistó a algunas mujeres en el marco de una tesis, relata que algunas le confesaron haberse sometido a innumerables cirugías (una de ellas, a 30 cirugías) para adecuar su cuerpo al modelo de belleza esperado, citado por Jiménez Valdez (2014: p. 110).

11 Se dice que la esposa de Escobar, con la que se casó cuando tenía 15 años, tardó mucho tiempo en conocer las actividades de su marido, quien le decía que se dedicaba a la compraventa de distintos bienes.

Se señala también que estas "mujeres" –esposas, hijas u otras mujeres de la familia y aquellas que la bibliografía menciona como acompañantes, damas de compañía o amantes-- actúan como correos, hacen relaciones públicas o son intercambiadas para cerrar alianzas o tratos entre narcos.

Arturo Santamaría (2012) (citado por Jiménez Valdez (2014), alude a mujeres que lograron ascender en el mundo narco, en roles de poder, con manejo de armas y dinero. El libro señala que "se sabe poco de estas mujeres, pero que generalmente ocupan puestos menos importantes y redituables". De hecho, prácticamente no hemos encontrado estudios sobre el tema. El libro de Santamaría, uno de los más citados por otros autores, es de carácter periodístico y basado en algunas pocas entrevistas.

En México y Colombia se ha avanzado en el desarrollo de una línea de investigación definida como la *narcocultura*, que ha investigado representaciones o imágenes de las mujeres "narco".¹² Algunos autores consideran que la penetración de la subcultura narco es parte de la interacción social de las sociedades contemporáneas, especialmente en países como México o Colombia donde alcanzaron amplios niveles de legitimación.^{13 14}

POLÍTICAS DE DROGAS

Hay cuatro períodos en la legislación en materia de drogas en América Latina. Un primer período de *regulación administrativa* que se caracterizó por un uso marginal del derecho penal, (hasta fines de los 60), un segundo período (de los 60 a los 80) etapa de *asimilación* de las normas del sistema internacional de control de drogas y en el que comienzan a aplicarse sanciones penales frente a conductas relacionadas con drogas con imposición de políticas de endurecimiento penal. En los 90, comienza un tercer período en el que operan dos lógicas con diferente intensidad de acuerdo al contexto de cada país: una impulsada por el discurso de la seguridad nacional, –la guerra contra las drogas– la otra bajo el discurso de la seguridad pública. En este periodo se empezaron a plantear también, respuestas alternativas a la represión penal del consumo y programas de desarrollo alternativo como un enfoque sustituto o complementario a la respuesta penal frente a la producción. Finalmente, señalan los autores, "el cuarto periodo –en el que todavía nos encontramos– es contradictorio y oscila entre el avance de enfoques de salud pública, derechos humanos y desarrollo alternativo, por un lado, y las herencias punitivas, por otro. Se trata de un período en el que los países han ganado autonomía relativa para formular sus políticas de drogas, lo que ha llevado a innovaciones importantes en algunos temas". Chaparro Hernández, S. y Pérez Correa (2017).

12 Godoy (citada por Jiménez Valdez, 2014) ubica el nacimiento de la *narcocultura* en los años cuarenta y señala que tres décadas después se había convertido en una institución imaginaria consolidada.

13 Con *narcocultura* se hace referencia a un conjunto de símbolos, creencias, normas, usos y costumbres íntimamente relacionadas con el mundo narco y que tiene múltiples manifestaciones –en la literatura, en la música– exponente de esto son los 'narcocorridos', films, series televisivas, abarcando incluso los nuevos formatos digitales, con blogs, etc. Entre otros autores que se han ocupado de la *narcocultura*, y en especial en relación a las mujeres, ver: Arturo Santamaría Gómez (2012), *Las jefas del narco: el ascenso de las mujeres en el crimen organizado*. México: Grijalbo, un libro que reúne trabajos de varios autores y uno de los más citados. Puede verse también: de Víctor Ronquillo (2008). *La reina del Pacífico y otras mujeres del narco*. México: Editorial Planeta.

14 Omar Rincón (2009) habla incluso de una *narco estética*, de un *narco lenguaje*, de una *narco arquitectura*, de una *narco música*, de una *narco tv*, examinando cómo el narco ha cruzado la cultura y la historia de Colombia. Incluso habla de *Narco Colombia*. Pablo Escobar se ha convertido en un ícono de Colombia.

NARCOTRÁFICO. POLÍTICAS CRIMINALES Y RESPUESTAS INSTITUCIONALES

La bibliografía consultada considera que las políticas de drogas vigentes en la región son el marco que permite comprender la criminalización de las mujeres en América Latina. Almeda Samaranch y Dino Di Nella (2017) señalan que “hay que ubicar la criminalización de las mujeres en América Latina en el marco de la ‘guerra contra las drogas’, emprendida primero desde Estados Unidos, con enfoques prohibicionistas del tema, y seguida también por las políticas antidrogas desarrolladas en los países latinoamericanos desde los años noventa. El crecimiento de las tasas de encarcelamiento femenino se debe principalmente a esta ‘guerra’, que pregonaba una fuerte persecución de las infracciones relacionadas con las drogas y, en consecuencia, la sanción de leyes de estupefacientes o su contrabando más punitivas.”

Concretamente estas políticas, que también afectan a otros sectores vulnerables, ha afectado en mayor medida a las mujeres, y no se trata sólo de una cuestión numérica, sino de la gravedad de los impactos, tanto en la vida de las mujeres como de sus hijos y familiares dependientes de ellas. Examinar los impactos de la sobrecarga punitiva en las mujeres –aun cuando estas políticas afecten también a los varones–, reconociendo su especificidad, descubre una realidad a la que las políticas públicas deben responder: requiere concretamente políticas de género.

Penas desproporcionadas

Las mujeres acusadas y encarceladas por delitos son mayoritariamente primo delincuentes, acusadas por tráfico en pequeña escala, sin ejercicio de violencia y se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Además, el alto número de extranjeras en todas las cárceles de mujeres en América Latina da cuenta del carácter transnacional de las redes de tráfico y constituye un factor más de vulnerabilidad porque son encarceladas en países extraños, sin familia y donde el acceso a la defensa les genera mayor dificultad, entre otras variables.

Al momento de ser juzgadas las autoridades no toman en cuenta:

- **Las múltiples vulnerabilidades que padecen.**
- **El papel secundario en la cadena de narcotráfico.**
- **El tipo de delitos.**
- **Si son delitos violentos o no.**

Al momento de tipificar los hechos y determinar las penas, los operadores del Servicio de Administración de Justicia no toman en consideración estos aspectos, como tampoco valoran las diferencias entre las distintas motivaciones y modalidades en el delito. Como señala Del Olmo – una de las criminólogas pioneras en la investigación del tema– “las autoridades ignoran que existen dos tipos de traficantes: el individual para el cual éste es su proyecto de vida y

otros, los más numerosos, que se involucran por problemas de consumo o sobrevivencia

económica" (Del Olmo, 1992). En su gran mayoría, las mujeres entran en esta última categoría.

Según el estudio de proporcionalidad realizado por CEDD (2012), "en el tema de drogas, los países de América Latina han priorizado la respuesta penal sobre otras respuestas más justas y razonables. El estudio mostró el uso desproporcionado del derecho penal y un incremento continuo de las penas de prisión para atender el tema de drogas. Este uso indiscriminado ha llevado a distorsionar (o con frecuencia simplemente violar) los principios generales del derecho penal. En las distintas fases de la criminalización en materia de drogas, desde la definición de los tipos penales hasta la determinación judicial de las penas, existen distorsiones" (Chaparro, Pérez Correa y Youngers, 2017).

Varios autores muestran que las penas por delitos de narcotráfico tienen sentencias más severas que la violación o el asesinato:

- En **México**, las penas por delitos de drogas no discriminan el tipo de delito y son de las más severas del sistema penal, ya que son consideradas delitos que afectan la seguridad nacional. "En el Código Penal Federal se sanciona adquirir, almacenar, comerciar, comprar, elaborar, exportar, fabricar, importar, preparar, traficar, transportar, vender, inducir o instigar a otro para que efectúe cualquiera de las acciones mencionadas y las penas varían de 10 a 25 años en prisión. Cuando se trata de siembra, las penas pueden ser de 2 a 8 años de cárcel, y en el caso de posesión de droga en cantidades mayores a las permitidas por el Código Penal Federal, pueden ser de 4 a 15 años. Debido a que se trata de delitos graves, los infractores no tienen derecho a pago de fianza ni al beneficio de la llamada "pre liberación" (Carrillo Hernández, 2011)
- En **Bolivia**, los delitos de drogas igualan conductas diversas: producir, poseer, tener en depósito o almacenar, transportar, entregar, suministrar, comprar, vender, donar, introducir al país, sacar del país o realizar transacciones a cualquier título. Y tienen una pena entre 10 y 25 años, penas más elevadas que el homicidio con penas de 5 a 20 años.
- En **Colombia** las penas previstas para el porte, transporte y procesamiento de drogas oscilan entre los 10,6 años y 30 años de cárcel, penas más altas que el homicidio con 8 años de mínima o la violación de menores que tiene de máxima 20 años. Según Uprimny, Guzmán y Parra (2013) son penas "desproporcionadas desde el punto de vista penal, utilitario y constitucional".
- En **Brasil, Ecuador y Perú** no se diferencian delitos mayores de menores, ni la cantidad de droga que se transporta. Un estudio realizado en Perú demuestra que el promedio de las sentencias aplicadas por narcotráfico en 2012 fue 164% más

Alternativas al encarcelamiento

Existe una variedad de alternativas al encarcelamiento, ya implementadas dentro y fuera de la región, que incluyen:

La descriminalización o eliminación de una conducta o actividad de la esfera del derecho penal, pese a que puede continuar –o no– siendo prohibida y sancionada por otros medios; y la despenalización, eliminación o modificación de la pena privativa de la libertad, pese a que la conducta siga siendo un delito.

La desjudicialización, que consiste en la salida del caso del sistema penal antes de la imposición de la pena, o en los programas de desvío a otra clase de instancias antes de que el caso ingrese al sistema judicial.

El desencarcelamiento, que opera cuando ya ha sido impuesta la condena y se orienta a la eliminación, la reducción o la sustitución de la pena en prisión y puede tomar la forma de perdones específicos, indultos, derivación a tratamiento o reducción de penas. (CIM-OEA, DeJusticia, IDPC, WOLA, 2015)

elevado que el promedio aplicado a casos de violación. En forma similar, las condenas promedio por narcotráfico en Bolivia en 2012 fue 140% más elevada que las condenas dictadas por casos de asesinato (Pieris, 2013).

Presas sin condena

A las penas altas, debe agregarse en la mayoría de los países de América Latina, el abuso de la prisión preventiva, las restricciones a la excarcelación y la no utilización de medidas cautelares no privativas de libertad.

Las críticas a estas medidas data de principios de los 90. Varios autores de la región plantearon la situación de los sistemas penitenciarios y la necesidad de alternativas a la prisión, aunque no mencionaban específicamente la situación de las mujeres. Un texto clásico es la publicación *Sistemas Penitenciarios y Alternativas a la Prisión en América Latina y el Caribe* (ILANUD, 1992) en el que varios juristas analizan las distintas facetas de las políticas criminales y penitenciarias, señalando el uso excesivo de la prisión, tema que fue trabajado en los Congresos de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.¹⁵ Relacionada a esta problemática se planteó el incremento de las personas encarceladas sin condena, en prisión preventiva¹⁶.

La cantidad de mujeres presas sin condena es en general mayor que las condenadas. Por ejemplo, en **Colombia** para el año 2013, el 42,4% de población reclusa femenina por delitos de narcotráfico, estaba sin condena (Ariza e Iturralde, 2015). Además existe la prohibición expresa de aplicación de medidas alternativas de libertad en casos de delitos de drogas.

En **Paraguay**, el 62% de las internas se encuentran procesadas, el 36% condenadas y 2% están condenadas y procesadas a la vez (Segundo Censo Penitenciario de Paraguay, 2013).¹⁷

En **Argentina** el porcentaje de mujeres presas sin condena por delitos de drogas oscila entre el 66% y el 73% para el período 2010-2016, según los datos del

A pesar de la prevalencia de los delitos de drogas y el impacto de sus sentencias las dimensiones de género de las actuales políticas de drogas y la legislación correspondiente aún no han sido evaluadas de forma integral (DeJusticia-CEDD, 2013)

15 En el Congreso V, realizado en 1975, se lo incluyó bajo el título "El tratamiento del delincuente bajo custodia o en la comunidad, con especial referencia a la aplicación de las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos aprobadas por Naciones Unidas"; en el Congreso VI, realizado en 1980, se lo incluyó bajo el título: "Desinstitucionalización de la corrección y sus consecuencias para el preso que sigue encarcelado"; en el Congreso VII, del año 1985, se adoptó una resolución especial titulada "Reducción de la población penitenciaria alternativas al encarcelamiento y reintegración social de los delincuentes", y en el Congreso VIII, de 1990, fue incluido nuevamente bajo el título "Políticas de justicia penal en relación con los problemas de las penas de prisión, otras sanciones penales y medidas sustitutorias", y además se preparó una mesa de trabajo de investigación especial, sobre el tema de las alternativas a la pena de prisión. (ILANUD, 1992: p. 11)

16 E. Carranza y otros, *El preso sin condena en América Latina y el Caribe. Estudio comparativo, estadístico y legal de treinta países y propuestas para reducir el fenómeno*, ILANUD, 1983.

17 No se especifica el tipo de delito.

Servicio Penitenciario.¹⁸ Además, 9 de cada 10 extranjeras encarceladas por delitos de drogas a nivel federal están detenidas por haber sido correos humanos y 96 % era la primera vez que delinquían (CELS; 2011).

Si bien hubo avances en cuanto a normativas que se orientan a generar mejores condiciones dentro de los centros de reclusión, acordes con los instrumentos de protección de los derechos humanos en general, de los derechos humanos de las mujeres en particular y de los derechos de las personas y de las mujeres encarceladas, los avances son limitados y no se produjeron en todos los países. “La mayoría de las reformas se han concentrado en proponer cambios formales en la legislación penal y en el Poder Judicial, con una notoria tendencia a excluir la cuestión carcelaria, a pesar de ser reconocida como uno de los sectores más deficientes del sistema penal” (Del Olmo, 2001). Han pasado casi veinte años desde que Del Olmo escribió este texto y aún es vigente.

Acceso a la justicia. Obstáculos

Las dificultades del acceso a la justicia para las mujeres encarceladas por drogas, y no sólo para ellas, es una realidad en los países de América Latina. Debe recurrirse al asesoramiento privado que es excesivamente caro, en especial cuando se trata de especialistas en derecho penal. Hay países en los que además existen restricciones al recurso de la asistencia pública para los delitos de drogas.

En **Bolivia** la ley prohíbe que los abogados defensores privados que se especializan en casos de tráfico de drogas postulen para cargos públicos de alto nivel, cuando uno o más de sus clientes han sido sentenciados. En ese país, hay sólo 102 defensores públicos (año 2018)¹⁹. “Menos de la mitad de las detenidas tiene abogado/a particular, alrededor del 35% cuenta con abogado/a de Defensa Pública, pero en torno al 8% no tiene abogado/a. Se destaca que cerca del 4% de las mujeres que tenían abogado/a para su defensa, ignora qué pasó con su defensor/a. Una denuncia recurrente fue que hay mucho abandono de sus abogados/as después de cobrar parte de sus honorarios, lo que aumenta la gravedad de su situación de violencia y desmotivación, provocando mayor indefensión en ellas, contribuyendo a incrementar las cifras de preventivas, pérdida de audiencias y aumento del hacinamiento, entre otras consecuencias” (Defensoría del Pueblo, 2012).

En **Chile** está vigente una ley –art. 61 de la ley N° 20.000– que determina una incompatibilidad en el ejercicio de defensa judicial de personas imputadas por delitos de drogas y el desempeño de cualquier función pública en la administración del Estado, incluso en el desempeño docente en universidades públicas. La restricción opera a través de un registro llevado adelante por la Contraloría General de la República que se actualiza con información del Ministerio Público y los tribunales sobre abogados/as que patrocinan estas causas. La incompatibilidad ha sido ampliamente criticada puesto que supone una discriminación en el derecho a la defensa para personas imputadas por estos delitos, derecho fundamental consagrado en la Constitución y en tratados

¹⁸ Los porcentajes de personas encarceladas en prisión preventiva, sin condena es alta en todos los países de América latina, sin embargo, los datos no diferencian el género. Ver Anexo, cuadros 5 y 6.

¹⁹ Costa Rica con la mitad de población que Bolivia tiene cuatro veces más defensores públicos que Bolivia.

internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Las organizaciones de la sociedad civil que se ocupan de los derechos de las mujeres reclaman la derogación del art. 61 de la ley mencionada y la creación de unidades especializadas de defensa en delitos de drogas y unidades especializadas en enfoque de género (Corporación Humanas, 2016).

En **México**, según Azaola (citada en Antony, Morán, et al 2003), “Las mujeres desconocen sus derechos, son menos proclives a exigirlos y son más susceptibles a las amenazas que la policía suele dirigir a los familiares, lo que a menudo las hace aceptar sus responsabilidades fuera de las garantías del debido proceso. En numerosos testimonios recabados entre mujeres que se encuentran en establecimientos penitenciarios, llamó nuestra atención el desconocimiento de los derechos por parte de las mujeres. Por lo que respecta a la etapa del juicio, la mayoría de las mujeres había experimentado extorsión por parte de abogados particulares que prometieron ocuparse del caso y nunca lo hicieron, o el completo desinterés de los abogados de oficio. Asimismo, señalaron con frecuencia que nunca tuvieron la oportunidad de conocer ni de haber sido escuchadas por el juez que las sentenció. Muchas se habían quedado con el deseo de poder manifestarse ante ellos y se veían una y otra vez enfrentándose a una audiencia que no llegó, o se habían quedado con la curiosidad de saber qué es lo que había motivado que los jueces las condenaran”.

POLÍTICAS PENITENCIARIAS

La ausencia de políticas penitenciarias con enfoque de género, “las mujeres invisibles en las cárceles femeninas” –como las denominó Carmen Antony (2007)– es señalada en numerosos trabajos²⁰. En general subrayan el desconocimiento de las necesidades concretas de las mujeres, que en la cotidianeidad carcelaria no son contempladas. “Se privilegian las necesidades de los varones como lo revela la arquitectura carcelaria y los servicios que se brindan al interior de los penales” (Ariza e Iturralde, 2015).

En el tratamiento penitenciario –cuya finalidad es la resocialización y reinserción posterior– no se ofrecen actividades que fortalezcan a las mujeres. No hay actividades orientadas a superar las situaciones de vulnerabilidad que las han llevado a delinquir. Las capacitaciones ofrecidas suelen reforzar roles tradicionales –labores domésticas y artesanales como cocina, tejidos, confecciones, etc.–, labores consideradas adecuadas a las mujeres, sin tener en cuenta las características del mercado laboral. Los trabajos que les ofrece la prisión son generalmente peor remunerados que los que se les ofrecen a los varones. Según Azaola (2005) esto es consecuencia de los estereotipos de género

20 Ver, Palma Campos, 2011); Ariza e Iturralde, 2011); Centro de Estudios Legales y Sociales, Ministerio Público de la Defensa y Procuración Penitenciaria de la Nación, 2011); Giacomello, 2013); Chaparro, S. Pérez Correa y Youngers, 2017); Metaal y Youngers, (2010) entre otros que hacen observaciones semejantes.

que hace que se suponga que los varones son los proveedores de la familia y por eso se les otorga los trabajos mejor remunerados y a las mujeres se las trata de mantener ocupadas, pero no se les reconoce su rol de proveedoras, jefas de familia y responsables o cuidadoras de otras personas.

Entre las consecuencias más directamente relacionadas con el incremento de la población encarcelada por delitos de drogas se mencionan recursos edilicios insuficientes, inadecuados, que asumen mayor gravedad en el caso de las mujeres encarceladas, por la desproporción entre número de cárceles y cantidad de mujeres, a tal punto que en casi todos los países son reclusas en cárceles para varones, con una serie de problemas que agravan las condiciones materiales de reclusión: separaciones precarias entre pabellón de mujeres y varones, lo que ha generado problema de abusos, violaciones y explotación sexual; infraestructura inadecuada, que se agrava aún más cuando las mujeres tienen a sus hijas/os con ellas, entre otros. Algunas de las pocas cárceles de mujeres están lejos del lugar de residencia de la pareja o familia lo que dificulta, y hasta impide, la posibilidad de contacto; además muchas mujeres detenidas son extranjeras y ni siquiera tienen quien pueda visitarlas.

Los niveles de hacinamiento carcelario en pabellones de mujeres es crítico en todos los países de la región (2003).²¹

Sobre niveles de hacinamiento de las cárceles de mujeres, si bien es cierto que es un problema que afecta también a las cárceles de varones, los informes señalan que se agrava porque hay proporcionalmente menos cárceles..

La realidad de la vida carcelaria contradice las normativas de los países y la legislación internacional de derechos humanos. Entre los principios centrales que fijó la comunidad internacional están las *Reglas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes aprobadas en la Asamblea general de Naciones Unidas* en 2011, reconocidas por todos los países de América Latina, la Convención contra la Tortura del año 1984 y todas las convenciones internacionales que protegen los derechos de las mujeres, entre ellas la CEDAW y la Convención De Belem Do Pará.

21 Argentina: En el Instituto Correccional de Mujeres, (Unidad 3, de EZEIZA) había 626 mujeres, cuando su capacidad era de 374: implica que estaba excedido en 67 %; en 2006 tenía 740 mujeres, excedido en un 100 %. En 2005, 25 mujeres, una adolescente y dos niñas se encontraban alojadas en un trailer de camión de 2 metros de ancho por 10 de largo, en la provincia de Jujuy. (CEJIL, 2006: p. 18).

Colombia: En Colombia hay 6 centros de reclusión de mujeres que albergan 3748 mujeres de un total de 8.814 para marzo de 2013. En estos 6 centros, el nivel de hacinamiento promedio era en 2013 de 86 %, lo cual supera el promedio de todos los establecimientos (53,7 % para ese año). (Ariza e Iturralde, 2015: p. 12)

Chile: El Centro Penitenciario femenino de Santiago, en 1999 tenía 623 mujeres cuando su capacidad era de 180 personas, lo que representa un déficit de 246%. En 2005 este porcentaje subió a 300%. (CEJIL, 2006: p. 20).

Guatemala: Guatemala cuenta con dos Centros de Detención para Mujeres. El Centro de Detención Preventiva Santa Teresa tenía 977 mujeres reclusas. Su capacidad real es de 150: lo que significa un 651% de hacinamiento. El Centro de Orientación Femenina tenía 574 mujeres reclusas. Su capacidad real es 125 personas, por lo tanto el hacinamiento es de 459%. (Equipo, Europe, 2016. P: 34.)

Paraguay: En el año 2002 en la Penitenciaría Regional de Pedro Juan Caballero, siete mujeres adultas y adolescentes compartían una celda de 12 metros cuadrados. (CEJIL, 2006: p. 21). El promedio de hacinamiento de las cárceles de mujeres y de los pabellones de mujeres (en las cárceles mixtas) es de 197%. En una de las Cárceles de mujeres es de 220 (Buen Pastor), en la otra es de 262 (J.M. Lara) y en algunas cárceles mixtas, los pabellones de mujeres alcanzan más del 300% de hacinamiento. (Ministerio de Justicia. Citado en Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de Paraguay. (MNP: 2017: p. 3) Uruguay: En el Establecimiento Correccional para Mujeres Cabildo tenía 212 mujeres en 2004, que era más del doble de su capacidad (CEJIL, 2006: p. 22

Todos los informes califican la situación carcelaria de las mujeres como “grave”, situación que se describe con evidencias empíricas contundentes, surgidas de investigaciones, visitas a las cárceles, investigaciones de comisiones especializadas, testimonios, etc. Las violaciones abarcan tanto aspectos relacionados con la atención de salud, disciplina y sanciones, contacto con el exterior, reglas para mujeres con hijos o embarazadas, falta de atención médica o calidad deficiente de la misma, precarias condiciones de higiene y salubridad, castigos, malos tratos, incumplimiento de las “visitas íntimas” o “conyugales”, discriminación a las personas trans, maltrato físico, incluso hay denuncias de redes de explotación sexual en algunas cárceles.

MECANISMOS DE SEGUIMIENTO MULTILATERAL

Todos los países asociados a la OEA participan del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), un instrumento diseñado para medir el progreso de las acciones ejecutadas por los Estados Miembros para abordar el problema hemisférico de las drogas y otros delitos conexos.

Todos los países con una frecuencia regular presentan un informe basado en instrumentos comunes: cuestionarios, lineamientos para la redacción del documento, manual de evaluación, manual de procedimientos.

Este instrumento pretende medir los avances alcanzados en el abordaje del problema de las drogas. Entre sus objetivos (nº 2) está: “Formular, implementar, evaluar y actualizar políticas y/o estrategias nacionales sobre drogas, que sean integrales y equilibradas, basadas en la evidencia, que incorporen una perspectiva transversal de derechos humanos, consistente con las obligaciones de las partes conforme al derecho internacional, con enfoque de género y enfatizando el desarrollo con inclusión social.

Ente las acciones prioritarias se estableció “La Integración de la perspectiva de derechos humanos, el enfoque de género y el desarrollo con inclusión social en el proceso de formulación, implementación y actualización de las políticas y/o estrategias nacionales sobre drogas

El último Informe Hemisférico, del año 2015 (que se construye en base a los informes de los países) no contiene información sobre mujeres.²²

22 Nota: no se han revisado los informes nacionales.

BUENAS PRÁCTICAS

Las legislaciones relacionadas con la cuestión de las drogas siguen sin modificaciones sustanciales y en los pocos casos en los que hubo modificaciones más profundas, las distintas reacciones provocaron una marcha atrás. Sin embargo, en los últimos años, distintos países de América Latina habilitaron un debate sobre algunos de los principales impactos negativos de las legislaciones y políticas. Entre los nudos problemáticos importantes está la ausencia de enfoques de género, que es lo que interesa en este informe. A continuación se han seleccionado algunas reformas parciales y coyunturales –buenas prácticas–, medidas administrativas paliativas, intentos de enfoques más equilibrados para reducir el impacto de las sanciones desproporcionadas, el reconocimiento de particulares contextos de vulnerabilidad que afectan a las mujeres y limitaciones adoptadas sobre el alcance de la prisión preventiva.

Argentina. Reforma del artículo del Código Penal en relación a la pena privativa de libertad para mujeres embarazadas, con niñas/os menores de cinco años y personas con discapacidad a su cargo.

La Ley 26.472 del año 2009, modificó el Código Penal y el Código Procesal Penal en lo que concierne a la norma de ejecución de la pena privativa de libertad de las mujeres embarazadas y de madres de niñas/os menos de cinco años o que tenga una persona con discapacidad a su cargo. Esta ley reconoce que la cárcel no constituye un ámbito adecuado para garantizar el desarrollo satisfactorio de un embarazo ni un ámbito para la crianza de los hijos. De este modo el Estado argentino evidenció, por medio de la sanción de la ley 26.472, adecuarse a estándares internacionales. “Ningún parto puede tener lugar en prisión por atentar contra la dignidad de la madre y de su hijo/a, quienes resultan acreedores de protecciones especiales por su posición de desventaja y vulnerabilidad y guardan necesidades específicas que no pueden reunirse en el encierro carcelario” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva n°5, caso “Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez vs. Ecuador”, sentencia del 21 de noviembre de 2007, párrafo 93, entre muchos otros)²³. Esta ley está sustentada, entre otros valores, en el interés superior del niño consagrado por la Convención de los Derechos del Niño que todos los países latinoamericanos han ratificado y legislado. Como dice también la CIDH, “la jurisprudencia internacional ordena tutelar el interés superior del niño adoptando aquellas soluciones que sean las menos lesivas para sus derechos y que reservan las medidas de separación familiar como último recurso y para casos de absoluta excepcionalidad (CIDH, Opinión Consultiva OC-17, párrs. 71 y 72, caso “Fornerón e Hija vs. Argentina”, sentencia del 27 de abril de 2012, párr. 116).²⁴

23 Causa 684/13 – “Álvarez Contreras, Flor de María s/ recurso de casación” – CFCP - SALA II - 20/09/2013

24 Sin embargo muchos operadores de justicia no la aplican. Como por ejemplo en una sentencia le fue negado el derecho a la prisión domiciliaria a una mujer embarazada porque su domicilio estaba en una “presunta zona de riesgo” (porque era un domicilio de difícil acceso). Un argumento repetido en varias causas. De modo que muchas mujeres a las que les corresponde dicho derecho tienen que litigar para obtenerlo, lo que exige un acompañamiento jurídico al que no todas acceden.

Bolivia. Indultos y reformas legislativas.

En respuesta a los problemas carcelarios, el gobierno boliviano dispuso indultos y una ley de descongestionamiento del sistema procesal penal y en 2017 el Parlamento sancionó una reforma del Código Penal.

Los indultos en Bolivia

En respuesta al hacinamiento extremo de las prisiones, entre los años 2012 y 2018, el gobierno de Bolivia promulgó seis indultos y reducciones de pena que llevaron a la liberación de casi un tercio de la población carcelaria del país. El año que se dictó el primer decreto de indulto, Bolivia tenía el porcentaje más elevado de presos sin sentencia. Los indultos tuvieron un claro enfoque de género que se tradujo en medidas especiales para madres y cuidadoras. Esto produjo una disminución del 84% de mujeres encarceladas por drogas entre 2012 y 2017. Los indultos beneficiaron principalmente a las mujeres encarceladas por venta de drogas en pequeña escala (llamadas mulas). Y como se puede ver en el cuadro siguiente, los indultos favorecieron mucho más a las mujeres.²⁵

Número de personas beneficiadas por los indultos en Bolivia

Indultos	M	V	T
Decreto 1445/2012	172 (73%)	62 (27%)	234
Decreto 1723/2013	1221 (70%)	512 (30%)	1733
Decreto 2131/2014	1300 (76%)	398 (24%)	1698
Decreto 2437/2015	1009 (78%)	279 (21%)	1288
Decreto 3030/2016			520 ²⁶
Total	3702	1251	5473

Fuente: años 2012-2015, López, 2016. Fuente 2016, Lebedur y Youngers, 2018.

²⁵ Marie Rose Achá (2016) señala que en 2016 se redujo el porcentaje de mujeres y de población encarcelada pero no hubo una mejora sustancial, ya que en 2012 había 14.272 personas en las cárceles y en febrero de 2016, había 13.949. Los datos indican que si bien muchas mujeres fueron liberadas, ingresaron otras y finalmente la cantidad de mujeres volvió a ser similar a la que había antes de los indultos.

²⁶ El dato no está diferenciado por género.

Ley de descongestiónamiento y efectivización del sistema procesal penal (Ley N° 586 /2014) en Bolivia

Con el fin de descongestionar el sistema penal y acelerar los procesos, se sancionó la Ley 586 y además se creó la Unidad Nacional de seguimiento a la efectivización del descongestiónamiento del Sistema Penal. A tal fin, la ley promovió audiencias en las cárceles para avanzar en la resolución de los casos. Ese recurso posibilitó el acceso al indulto: para acceder a él era necesario contar con una sentencia y la mayoría de las mujeres encarceladas no la tenía. Eso produjo, a su vez, algunas resistencias dado que todo esto requirió del procedimiento abreviado que al mismo tiempo implica el reconocimiento del delito y el consecuente fallo condenatorio, que muchas presas no consideraban justo.

32

La Reforma del Código Penal que no pudo ser. Avances y retrocesos en Bolivia

En 2017 la Asamblea Legislativa aprobó nuevas leyes y un Código Penal con perspectiva de género, que podría haber reducido significativamente el número de mujeres encarceladas porque reducía algunas sentencias, limitaba la aplicación de la detención preventiva, permitía a los fiscales inhibirse de procesar delitos no violentos y establecía alternativas al encarcelamiento. Incluía referencias a la vulnerabilidad de las mujeres imputadas por delitos de tráfico de drogas, incluía alternativas al encarcelamiento para mujeres embarazadas, reconocía la explotación de las mujeres que ingieren sustancias controladas dentro de sus cuerpos, reducía las penas para las infractoras primerizas, también reducía las penas para el microtráfico permitiendo el uso de alternativas al encarcelamiento. Por el contrario, a quien indujese o engañase u obligase a otra persona a ingerir o a adherir drogas al cuerpo, con el fin de transportarlas, se hacía acreedor de un incremento de un tercio sobre la duración de la condena original de 1 a 3 años (Lebedur y Youngers, 2018).

Pero en enero de 2018, poco después de su promulgación, la Asamblea Nacional Legislativa dejó sin efecto la promulgación del Código Penal como consecuencia de protestas de diferentes sectores. Gremios de médicos y transportistas marcharon en las calles contra el impacto negativo que generaba el nuevo Código Penal para sus profesiones. Hubo amenazas de huelga general y críticas de sectores políticos de la oposición que se oponían a la reducción en las sentencias relacionadas con drogas. En ese sentido, Bolivia es un ejemplo de las resistencias que pueden generar los cambios en las políticas públicas sobre drogas. Los avances logrados en cuanto a la reducción del número de mujeres encarceladas por delitos menores de drogas, corren el riesgo de ser revertidos si no se promulgan e implementan amplias reformas en el sistema judicial.

Costa Rica. Ley de reducción de penas por introducir drogas en centros penitenciarios

Un ejemplo de legislación que incorpora una perspectiva de género y medidas proporcionales en la persecución penal de delitos relacionados con drogas, es el caso de Costa Rica. En julio de 2013 promulgó la Ley N° 9161 que incorporó la perspectiva de género en la modificación del artículo 77 de la Ley N° 8204, para reducir las penas por introducir drogas en centros penitenciarios. Gracias a la reforma, más de 150 mujeres sentenciadas salieron de prisión.

Asimismo, en la actualidad, las mujeres que por primera vez cometen el delito de introducir drogas en recintos penales y tienen alguna de las condiciones de vulnerabilidad que la ley señala, pueden acogerse a soluciones alternativas al proceso penal, posibilitando así la implementación de planes reparadores orientados a su inserción social y a prevenir la reincidencia (CIM-OEA, DeJusticia, IDPC, WOLA, 2015).

Esta reforma se basó en una investigación realizada en 2012 por la Defensa Pública que mostró que el delito de introducción de drogas a centros penales era cometido principalmente por mujeres en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social, delito que tenía la misma pena que traficar drogas a nivel internacional. Sobre 511 (65%) mujeres detenidas sentenciadas por la Ley de Psicotrópicos, 120 (23,5%), era por introducir drogas a centros penales (Cortés Amador, 2015). La mayoría de las mujeres condenadas tenían bajo nivel de escolaridad, eran el principal sostén económico del grupo familiar y tenían un promedio de tres hijos/as, así como otras personas adultas mayores o con discapacidad que dependían de ellas.

La nueva ley redujo los márgenes de pena: de 8 a 20 años pasó a ser de 3 a 8 años de prisión, y es sólo aplicable a mujeres por el delito de introducción de drogas a centros penales que cumplan uno o varios de los siguientes criterios:

- Se encuentre en condición de pobreza.
- Sea jefa de hogar en condición de vulnerabilidad.
- Tenga bajo su cargo personas menores de edad, adultas mayores o personas con cualquier tipo de discapacidad que amerite la dependencia de la persona que la tiene a su cargo.
- Sea una persona adulta mayor en condiciones de vulnerabilidad.

Como complemento de esta medida se creó a finales del 2014, la “Red Interinstitucional para la atención integral de mujeres vinculadas a un proceso penal” para apoyar a las mujeres a su reinserción social. Es una red interinstitucional con participación del Programa de Justicia Restaurativa del Poder Judicial, la Defensa Pública, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Ministerio de Justicia y Paz, Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Los casos se derivan y referencian según una detección inicial de las condiciones de riesgo y vulnerabilidad de cada mujer.

Ecuador. Indultos, reformas legislativas y administrativas

Los indultos de mulas en Ecuador

En el año 2008 el gobierno de Ecuador decretó un indulto conocido como Indulto para mulas sentenciadas por delitos de drogas. El decreto fue parte de una serie de modificaciones que incluyeron la reforma del Código Procesal y la creación de una unidad de Defensa Pública dentro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Los requisitos para acceder al indulto, eran: tener sentencia condenatoria antes de la fecha del decreto (10 de julio de 2008); no reincidencia, cantidad de droga menor o igual a dos kilos; el cumplimiento del diez por ciento de la sentencia con un mínimo de un año (Metaal, 2009). Y no estableció diferencias entre tipos de droga. Entre los resultados, se cuenta que el indulto benefició a más de 2.000 personas. Sin embargo, el hacinamiento carcelario continuó incrementándose.

Reforma del Código Penal en Ecuador

En el año 2014, el gobierno ecuatoriano reformó el Código Penal que racionalizó los delitos relacionados con las drogas. El Código Orgánico Integral Penal (COIP) establece:

1) diferenciación entre autores y partícipes a través de claros tipos penales que construyen distintas clases de reproches en función de la división criminal del trabajo dentro del narcotráfico. De esta forma, se rompe con el injusto criterio de aplicar iguales penas tanto a los líderes de los carteles como a otros que realizan tareas menores. Con la débil definición de

autoría del viejo artículo 42 del Código Penal, tanto las “mulas” como los líderes del narcotráfico recibían la misma pena;

2) proporcionalidad de las penas a partir de una reducción notoria del castigo. Así, ningún delito de baja cuantía relacionado con las drogas recibiría la pena del homicidio;

3) categoriza cuatro tipos de tráfico. Esto permite articular las escalas del castigo a partir de los niveles de participación criminal en los tráficos de mínima, mediana, alta y gran escala. Se trata de los tráficos individual o de expendio, selectivo o local, provincial o regional y nacional e internacional;

4) clasificación del género y peso de las sustancias sujetas a fiscalización;

5) despenaliza cualquier tenencia o posesión con fines de consumo (Paladines, 2016).

El nuevo código pudo ser aplicado retroactivamente. En el primer año de su implementación permitió que más de 2.700 personas fueran liberadas de las cárceles. Además, muchas recibieron sentencias menos severas. En el caso de las mujeres, el porcentaje en prisión por delitos asociados a las drogas bajó de 80 a 43 %. Eso fue un claro ejemplo de cómo una reforma legislativa podría tener un impacto positivo.

Sin embargo, en octubre de 2015 la Asamblea Nacional –sin una justificación sólida de política criminal–, incrementó las penas otra vez, por lo que es probable que la tasa de mujeres encarceladas por delitos de drogas aumente nuevamente.

México. Reforma del Código de Procedimientos

En el 2016, como consecuencia de la Recomendación de la CIDH (Ver Informe de CIDH de 2013) que exigió derogar “toda disposición que ordene la aplicación obligatoria de la prisión preventiva”, México modificó el Código de Procedimientos limitando su uso y contemplando una amplia variedad de medidas alternativas. Sin embargo, resta saber si ahora las medidas alcanzan los delitos de drogas (denominados delitos contra la salud pública) y si contemplan la situación de las mujeres.

Restricciones a la prisión preventiva

Brasil, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela establecen dentro de sus legislaciones nacionales restricciones para la aplicación de prisión preventiva en los casos de mujeres embarazadas (con distinta reglamentación respecto de los meses de embarazo) y de mujeres con hijos/as lactantes, las cuales deben cumplir las medidas preventivas en sus domicilios. Sin embargo, por ejemplo como señala Caicedo (2015), la decisión de aplicar la medida en México depende del juez o jueza y muchas veces no es aplicada.

RECOMENDACIONES DE ACTUACIÓN FUTURA

En ésta materia debe destacarse una iniciativa en la que participaron integrantes de distintos organismos públicos y de la sociedad civil²⁷, que se plasmó en un documento con

²⁷ Asociación Costarricense para el Estudio e Intervención en Drogas-ACEID, Costa Rica; Centro de Estudios Legales y Sociales- CELS, Argentina; Comisión Interamericana de Mujeres/Organización de Estados Americanos) Consorcio

propuestas de reformas de las políticas de drogas, que no sólo retoma todos los temas que se plantean en el informe sino que tiene el valor de haber sido elaborado colectivamente, lo que le otorga una validación que otras propuestas, por ejemplo realizadas por académicos, no tienen.

El documento se titula *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma de las políticas en América Latina y el Caribe*, fue publicado por CIM-OEA, DeJusticia, IDPC, WOLA (2015), con el apoyo de Open Society Foundation y Libra Foundation.

Hay un claro planteo de la necesidad de revisar y evaluar la legislación sobre drogas desde un enfoque de género, que por otra parte, se considera una obligación de los Estados acorde a los compromisos asumidos al ratificar las convenciones internacionales que protegen los derechos de las mujeres. Según el documento/guía:

“Es urgente revisar las políticas punitivas de manera que los delitos de bajo nivel o no violentos, cometidos por mujeres u hombres, no se penalicen con cárcel. Es necesaria la proporcionalidad de la pena. Los sistemas de justicia penal deben tener en cuenta atenuantes como, por ejemplo, mujeres que cuidan hijas e hijos menores de edad, personas mayores de la familia o la comunidad y mujeres embarazadas. A la par, es necesario implementar medidas alternativas a la prisión”.

El objetivo principal de la guía –reducir la población femenina privada de libertad en la región–, se basa en que las actuales políticas de control de drogas han dado lugar a una excesiva criminalización y encarcelamiento de mujeres; en los enormes costos humanos de distinta índole causados por las políticas punitivas y su impacto desproporcionado en las mujeres y sus familias y en la necesidad de que las políticas sean reconsideradas desde sus fundamentos. Ante esta situación, es impostergable la tarea de desarrollar nuevas políticas, intervenciones y programas.

La guía presenta en primer lugar, orientaciones generales básicas bajo el título de “Ejes transversales para las políticas y la acción” que se transcribe a continuación.

Ejes transversales para las políticas y la acción

Hay condiciones que no pueden dejar de considerarse en ninguna de las decisiones o acciones que se refieren a los delitos relacionados con drogas, y su aplicación en el caso de las mujeres. Por eso se dice que son “transversales”. Y son “ejes” porque en torno a ellas se desarrollan todas las políticas. Para las gestoras y los gestores son referencias de cabecera.

Sabemos que las políticas de drogas deben ser integrales, tener perspectiva de género y basarse en un enfoque de salud pública, reducción de daños, con estricto apego a las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos e inclusión social. Asimismo, han de fundamentarse en la evidencia científica.

De lo anterior derivamos las implicaciones siguientes:

- Para las políticas de drogas es fundamental el principio jurídico de que la herramienta penal debe ser utilizada solo como un recurso de ultima ratio.

Internacional sobre Políticas de Drogas- IDPC, Reino Unido); Corporación Humanas, Chile; Corporación Humanas, Nina Chaparro (DeJusticia, Colombia); Defensa Pública de Loja, Ecuador; Defensa Pública, Costa Rica DeJusticia, Colombia; Departamento Penitenciario Nacional del Ministerio de Justicia, Brasil; Equis: Justicia para las Mujeres, México; Equis: Justicia para las Mujeres, México; Junta Nacional de Drogas, Uruguay; Ministerio de Justicia y del Derecho, Colombia; Nacional de Ciencias Penales-INACIPE ; Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos- WOLA, EE.UU; Sociedad para Asistencia Legal, Puerto Rico; Universidad Federal de Rio de Janeiro, Brasil

- Es imperativo atender el enfoque de transversalización de género en el desarrollo, la implementación y la evaluación en las reformas de la legislación y las políticas de drogas. El derecho penal se construye desde una mirada androcéntrica y el sistema penitenciario ha sido pensado por y para hombres, por lo que se hace necesaria una revisión con perspectiva de género de los delitos, las penas y las formas como las personas que transgreden las normas pueden retribuir a la sociedad.
- En aras de minimizar sus efectos colaterales, las políticas de drogas deben reconocer el impacto diferencial e incremental de su aplicación sobre las mujeres y sus familias.
- Las leyes y las políticas de drogas han de tomar en cuenta las condiciones de mayor vulnerabilidad de las mujeres indígenas, afrodescendientes, de la diversidad sexual,* y embarazadas y madres con hijos/as lactantes, así como en situación de pobreza, desprotección y exclusión social.
- Las mujeres –especialmente aquellas encarceladas y ex encarceladas– deberían tener un papel fundamental en la formulación, implementación y evaluación de las políticas de drogas.
- El enfoque de salud pública que debe guiar las políticas de drogas garantiza que prevalezcan las respuestas de inclusión social y de protección de la salud sobre las de carácter punitivo.
- Las políticas de drogas deben tener un enfoque en el desarrollo humano. Han de implementarse programas de desarrollo económico en áreas rurales donde prevalecen los cultivos dirigidos a mercados ilegales y en áreas urbanas marginadas donde existen mercados de drogas. Estos programas deben planearse y llevarse a cabo en colaboración con las comunidades más afectadas y siempre con un enfoque de género, derechos humanos e inclusión social.

En segundo lugar plantea una gama de recomendaciones categorizadas en temas específicos:

- Políticas de drogas más incluyentes.
- Reformas a las políticas de drogas.
- Alternativas al encarcelamiento.
- Cultivo o procesamiento de drogas.
- Programas de inclusión social.
- Mujeres embarazadas o con personas dependientes.

Dado que es el único documento con propuestas que se ha encontrado, se incluye un resumen con fragmentos que aclaran los ítems recién señalados.

1. Políticas de drogas más incluyentes. Incentivar y garantizar la participación de las mujeres en los debates y en la formulación de políticas de drogas.

- Solicitar a las entidades del Estado responsables de la inclusión social, el desarrollo humano y los derechos humanos, y a las organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional y regional, que participen en la reformulación, implementación y monitoreo de políticas de drogas con enfoque de género.
- Implementar estrategias de sensibilización de la comunidad sobre la necesidad de impulsar reformas de políticas de drogas con perspectiva de género.
- Reconocer que las personas de ciertos sectores de la población –afrodescendientes, pueblos indígenas, grupos étnicos y personas de la diversidad sexual– se ven desproporcionadamente afectadas por las actuales políticas de drogas, y asegurar que representantes de estos grupos participen en el debate y el desarrollo de estas políticas.

- Promover paridad de género en los foros u otros debates y reuniones sobre políticas de drogas financiados por gobiernos locales o nacionales e instancias internacionales.

2. Descriminalizar el consumo. Descriminalizar el uso, el porte y el cultivo de drogas para consumo personal; el derecho penal no debería ser usado en estos casos.

- Poner más recursos del Estado en servicios de salud, incluyendo programas de tratamiento a la dependencia de drogas y servicios de reducción de daños, basados en evidencia científica y con enfoque de género.

3. Proporcionalidad de las penas

Asegurar la proporcionalidad de las penas, distinguiendo en las leyes entre: i) delitos de drogas de menor, media y alta escala; ii) el nivel de liderazgo en las redes criminales; y iii) delitos violentos y no violentos.

- Eliminar las penas mínimas obligatorias.

- Asegurar que las y los operadores de justicia y sistema penitenciario de los respectivos países incorporen la perspectiva de género en la gestión de casos en que las mujeres sean investigadas, juzgadas y sujetas a ejecución de penas y, a la vez, asegurar que cuenten con marcos legales que permitan reducir las penas y promover alternativas al encarcelamiento

- Fortalecer sistemas de defensoría pública mediante la definición de unidades especializadas en la defensa de delitos de drogas, y de estándares y estrategias especiales para las mujeres procesadas por estos delitos.

3. Indultos, amnistías, conmutación de la pena o reducciones retroactivas de la misma

Aplicar indultos o amnistías –o el equivalente de acuerdo con el sistema penal correspondiente– a favor de mujeres embarazadas, lactantes o responsables de niños y niñas y otros dependientes. Reforzar la aplicación del principio de la ley más favorable. En otras palabras, cuando sea posible aplicar leyes menos o más restrictivas, el juez debería decidirse por la más benigna.

4. Correos humanos y mujeres extranjeras. Para el caso de internas extranjeras, si ellas dan su consentimiento, facilitar que cumplan la sentencia en su país (mediante la transferencia internacional de personas detenidas por medio de cooperación bilateral). Incluso, se podrían adoptar políticas que sustituyan el procedimiento penal, como el decomiso de la droga y la repatriación al momento del arresto.

- Garantizar el acceso a los beneficios en la ejecución de la sentencia, y al derecho a la no discriminación por su nacionalidad, para obtener los beneficios penitenciarios como progresión de la sentencia, salidas temporales y libertad condicional.

- Desarrollar redes de apoyo social y económico para correos humanos de mujeres extranjeras, y asegurar que tengan acceso a traductores en el proceso legal.

- Activar indagaciones tendientes a establecer los casos en que las mujeres han sido forzadas a portar la droga, y activar mecanismos que garanticen la seguridad de la familia de las mujeres que han sido convertidas en correos humanos

5. Prisión preventiva. Eliminar en las legislaciones nacionales la obligación de la prisión preventiva

para delitos relacionados con drogas, por cuanto su establecimiento vulnera los principios de la privación de libertad como medida de ultima ratio, constituye una vulneración al principio de presunción de inocencia y es una medida desproporcionada.

- Exigir a fiscales y al Ministerio Público que para solicitar la prisión preventiva se deba acreditar ante el tribunal competente que la prisión es una medida de ultima ratio.
- No usar la prisión preventiva para mujeres embarazadas o con personas dependientes.
- En relación con la aplicación de fianzas y cualquier otro tipo de sanción pecuniaria que represente una alternativa a la prisión preventiva, los Estados han de incorporar un rango de alternativas diferentes al pago de una suma de dinero. De esta forma, garantizan los principios de igualdad y de no discriminación, y así evitan que la cárcel sea una sanción a la situación de pobreza.

La guía incluye recomendaciones acerca de:

- Alternativas al encarcelamiento
- La descriminalización
- La desjudicialización
- El desencarcelamiento,

Cultivo y Procesamiento. Descriminalizar el cultivo de plantaciones y visibilizar las causas y motivaciones, así como las vulnerabilidades que enfrentan estas mujeres, a fin de justificar la necesidad de implementar alternativas al encarcelamiento.

Programas e inclusión social, con un abordaje holístico. Implementar programas específicos para brindar alternativas a mujeres que por sus condiciones de vulnerabilidad y el contexto en el que viven puedan ser fácilmente enganchadas por el crimen organizado o terminen trabajando en pequeños negocios ilícitos manejados por sus familias.

Destinar los fondos de bienes que sean decomisados a integrantes del crimen organizado ligados a drogas, para financiar programas orientados a prevenir el involucramiento de personas a las redes de tráfico, en particular en contextos en los que el riesgo de involucrarse a estas actividades es alto.

Se recomienda que parte de los fondos y de los bienes sean canalizados a organizaciones de la sociedad civil, para que estas los destinen a fines sociales, por ejemplo, centros educativos, pequeñas y medianas empresas, actividades comunitarias, etc.

También hace propuestas sobre enfoques de integración social para mujeres encarceladas por delitos de droga: el concepto de integración social hace referencia a tres condiciones específicas: programas de educación y entrenamiento para mujeres encarceladas; transición entre la vida en la cárcel y la vida en el exterior; reinserción laboral y antecedentes penales. Las siguientes recomendaciones abordan los tres componentes.

- Programas de educación y entrenamiento para mujeres encarceladas
- Transición entre la vida en la cárcel y la vida en el exterior
- Reinserción laboral y antecedentes penales

BIBLIOGRAFÍA

- ANTONY GARCÍA, C. (2000). *Las Mujeres Confinadas. Estudio criminológico sobre el rol genérico en la ejecución de la pena en América Latina y en Chile*, Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- ANTONY, C. (2007). "Mujeres invisibles en las cárceles de América latina". *Revista Nueva Sociedad*, No 208 Marzo-abril. 1-13.
- ANAÑOS-BEDRIÑANA, F.y FRANCISCO JIMÉNEZ, Bautista. (2016), *Población y contextos sociales vulnerables: la prisión y el género al descubierto*. España: Universidad de Granada
- ARGÜELLO, K., MURARO, M., (2015). "Las Mujeres Encarceladas por Tráfico de Drogas en Brasil: las muchas caras de la violencia contra las mujeres". *Oñati Socio-legal Series* [online], 5 (2), 389-417. Recuperado en: <http://ssrn.com/abstract=2611052>
- ARIZA, LIBARDO J. y ITURRALDE, M. "Una perspectiva general sobre mujeres y prisiones en América Latina y Colombia. Universidad de los Andes- *Revista de Derecho Público* N1 35- Julio –diciembre de 2015. Recuperado en: <http://dx.doi.org/10.15425/redepub.35.2015>.
- AZAOLA, E. (2005). "Las mujeres en el sistema de justicia penal y la antropología a la que adhiero. *Cuadernos de Antropología Social*". N° 22. Buenos Aires.
- AZAOLA, E. y CRISTINA, J. (1996). *Las mujeres olvidadas. Un estudio sobre la situación actual de las cárceles de mujeres en la República Mexicana*. El Colegio de México- Comisión Nacional de derechos Humanos: México.
- AZAOLA, E. (2013). "Mujeres presas por delitos del fuero federal en México", en Juan Cruz Parceroy y Rodolfo Vázquez Coordinadores, *Las mujeres a través del derecho penal*. Suprema Corte de Justicia de la Nación- Editorial Fontmara, México DF, 153-166.
- BERGMAN M., AMAYA, L.; FONDEVILLA, G. y VILALTA, C. (2015). *Reporte de Cárceles en el Salvador. Perfiles generales, contexto familiar, delitos, circunstancias del proceso penal y vida en la cárcel*. Universidad Francisco Gavidia EL Salvador
- BOITEUX, L. "Brasil: las cárceles de la droga y la miseria". *Revista Nueva Sociedad* n° 268. Marzo-abril 2017. Recuperado en: <http://nuso.org/articulo/brasil-las-carceles-de-la-droga-y-de-la-miseria/>
- BOITEUX, L. y WIECKO, E. y otros. (2009). *Tráfico de drogas y Constitución*. Ministerio de la Justicia de Brasil-Universidad de Río de Janeiro-PNUD: Brasil.
- BOITEUX, L., CHERNICHARO, L. y LEÃO DE AQUINO, A. L. (2016). *Drogas y prisión: el impacto de la represión penal al tráfico de drogas en el sobre encarcelamiento en Brasil (2006-2016)*. Colectivo de Estudios Drogas y Derecho: México.
- CAICEDO, L. P. (2015). La situación particular de las mujeres recluidas por delitos de drogas. *La situación particular de las mujeres recluidas por delitos de drogas*. Equis Justicia para las Mujeres de México, Corporación Humanas de Colombia. Corporación Humanas de Chile.
- CARRANZA, E., (2015) "Política Penal y Penitenciaria en América Latina y el Caribe". Recuperado en: Carranza Elías, Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe. ¿Qué hacer?. Recuperado en : www.anuariocdh.uchhile.cl

CARRANZA, E. "Política criminal y humanismo en la reforma de la justicia Penal". *Revista Nueva Sociedad*, Noviembre 1991. 57-65.

CARRILLO HERNÁNDEZ, E. "¿Vinculadas al narco? Mujeres presas por delitos contra la salud". *Revista Desacatos*, n° 38, enero –abril 2012, pp. 61-72. México

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS). MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA (MPD), PROCURACIÓN PENITENCIARIA NACIONAL (PPN) (2011). *Mujeres en prisión. Los alcances del castigo*. Buenos Aire: Editorial Siglo XXI.

CHAPARRO HERNANDEZ, S., YOUNGERS, C. y a PÉREZ CORREA, C. (2017). *Castigos irracionales: leyes de drogas y encarcelamiento en América Latina*. Bogotá: CEDD.

CIM-OEA, DEJUSTICIA, IDPC, WOLA. (2015). *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma de las políticas en América Latina y el Caribe*. Open Society Foundations y Libra Foundations.

COLECTIVO DE ESTUDIOS DE DROGAS Y DERECHOS (CEDD). (2015). "Mitigando la adicción punitiva. Alternativas al encarcelamiento por delitos de drogas".

CORDA, A. (2016). *La estrategia fallida. Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina*. México D.F.: Colectivo de Estudios Drogas y Derecho.

CORPORACIÓN HUMANAS (2016). *Guía Nacional de Recomendaciones para la incorporación del enfoque de género en las políticas de drogas en Chile*. Chile.

COPORACIÓN HUMANAS (2015). *La situación particular de las mujeres recluidas por delitos de drogas*. Equis Justicia para las Mujeres de México, Corporación Humanas de Colombia. Corporación Humanas de Chile.

CORTÉS AMADOR, E. (2016) *Política criminal y encarcelamiento por delitos relacionados con drogas en Costa Rica*. Colectivo de Estudio Drogas (CEDD) y Derecho y Asociación costarricense para el estudio e intervención en Drogas (ACEID).

CRUZ, J. Parceró, E., y VÁZQUEZ, R. "Las mujeres a través del derecho penal". (153-156) Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. Editorial Fontamara, México DF.

CUMBRERA DÍAZ, N. y RODRÍGUEZ BLANCO, E. (2017). *Personas privadas de libertad por delitos de drogas en Panamá. Enfoque socio-jurídico del diferencial por género en la administración de justicia Penal*. SECOPA, UNODC, Unión Europea, BID, Ministerio de Seguridad de Panamá. Panamá.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. (2012). *Situación de los derechos de las mujeres privadas de libertad. Bolivia*.

DEJUSTICIA y CEDD. *La Adicción Punitiva: La desproporción de leyes de drogas en América Latina*. Bogotá: Colectivo de Estudios Drogas y Derechos, 2013. Recuperado en:

http://www.DeJusticia.org/index.php?modo=interna&tema=estado_de_derecho&publicacion=1391

DEL OLMO, R., (2001) "¿Por qué el actual silencio carcelario?" En *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires. Recuperado en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101110080841/16delolmo.pdf>

DEL OLMO, R (1998). *Criminalidad y criminalización de la mujer en la región andina*. Caracas: Programa de la Naciones Unidas para el desarrollo.

EQUIPO B&S EUROPE (2016). *Primer Informe observatorio penitenciario. Línea Base. Guatemala*. Programa SEJUST, Unión Europea: Guatemala.

ESPINOSA MAVILA, O. "Las reclusas de Brasil. Una aproximación", en VV AA *Violencia contra las mujeres privadas de libertad en América Latina* (2003) Open Society Institute, Fundación para el Debido Proceso Legal, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos del Distrito Federal.

ESPINOSA, O. Mujeres privadas de libertad. ¿Es posible la reinserción social?. En *Cuaderno CRH*, Salvador, v. 29, n. SPE 03,2016. 93-106.

GARIBOTTO, G. (2010). "Cárceles y drogas en Uruguay. En *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América latina*. Editoras: Metaal, P. y Youngers, C. TNY –WOLA. Ámsterdam –Washington.

GIACOMAN ARAMAYO, D. (2010). Política de drogas y situación carcelaria en Bolivia. en *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América latina*. Editoras: Metaal, P. y Youngers, C, TNY –WOLA. Ámsterdam –Washington.

GIACOMELLO, C.,. (2013). *Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina. IDPC. Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas*.

GIACOMELLO, C., y OVALLE L. Las mujeres en el "narcomundo". Construcciones tradicionales y alternativas del sujeto femenino. *Revista de Estudios de Género. La Ventana*. N° 24, 2006. 297-318. Guadalajara.

GOBIERNO DE CUBA. (2016). *Comportamiento de las actividades de las drogas en la República de Cuba. Principales resultados en su enfrentamiento*. 2015 y primer semestre de 2016.

HERNÁNDEZ, A. (2010). "Legislación de drogas y situación carcelaria en México" en *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina* Editoras: Metaal, P. y Youngers, C.,. TNY –WOLA. Ámsterdam –Washington.

HERRERA, A. L. (1996). Diagnóstico de las mujeres privadas de libertad en Bolivia, La Paz: ALDHU-Bolivia, Programa de Reformas al Sistema Penal Boliviano: Informes especiales.

ILANUD (1992). *Sistemas Penitenciarios y Alternativas a la Prisión en América Latina y el Caribe*. Costa Rica.

INSTITUTE FOR CRIMINAL POLICY RESEARCH (ICPR). (2018). *World Prison Brief*. Birkbeck- Universidad de Londres. Recuperado de:
<http://www.prisonstudies.org/reports-speeches?page=5>

JÍMENEZ VALDEZ, E. I, (2014). "Mujeres, narco y violencia: resultados de una guerra fallida". *Revista Región y Sociedad, N° 4*. 2014. El Colegio de Sonora: México.

LAGARDE, M. (1997). *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*. Universidad Nacional Autónoma de México.

METAAL, P y YOUNGERS, C. (2010). *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*. TNY –WOLA. Ámsterdam –Washington

METAAL, P. "Indulto de mujeres en Ecuador. Una propuesta sensata". Transnational Institute. *Serie legislativa en materia de drogas N° 1* Febrero de 2009

MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA DE PARAGUAY. (2017). *Informe elevado a Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*.

MONTE DE LÓPEZ MOREIRA. (S/F). “Situación penitenciaria de Mujeres en Paraguay. Desde la Colonia hasta nuestros días”.

PALADINES, J. (2016). “Cárcel y drogas en Ecuador”. Recuperado en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/44525-carcel-y-drogas-ecuador-castigo-mas-debiles>

PALMA CAMPOS, C. “Delito y sobrevivencia: las mujeres que ingresan a la cárcel del Buen Pastor en Costa Rica por tráfico de drogas. *Anuario de Estudios centro americanos*, vol. 37, 2011. 245-269. Universidad de Costa Rica. Costa Rica.

PÉREZ CORREA, C. y AZAOLA, E. (2012). *Resultados de la Primera Encuesta a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social*. México: CIDE.

PIERIS, N. J. (2013) *Mujeres y drogas en la Américas. Un diagnóstico de política en construcción*. OEA-CIM. Recuperado en: <http://www.oas.org/es/cim/docs/womendrugsamericas-es.pdf>

POL, L. (S/F). *La generación y colección de datos relacionados a mujeres encarceladas por delitos de drogas*. CIM, DeJusticia, IDPC, WOLA.

QUINTANILLA, D. y BARRIGA, P. (Eds). (2015). *Política de drogas y Derechos Humanos: Impacto en las Mujeres*. Equis Justicia para las Mujeres de México, Corporación Humanas de Colombia. Corporación Humanas de Chile. Santiago de Chile.

RINCÓN, O. “Narco.estética y narco.cultura en Narco.olombia”. *Revista Nueva Sociedad* N° 222, Julio Agosto de 2009. 148-163.

RODRÍGUEZ BOLAÑOS, J. A. y Sanabria León, J. (2007). *Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica*. Demoscopía: Guatemala.

SOBERÓN GARRIDO, R. “Los intentos de reforma de las políticas sobre drogas en América Latina”. *Urvio Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, N° 13, Quito. Junio 2013. 27-39

SOBERÓN, R. Drogas y criminalidad organizada. Una aproximación para el Perú. *Polital. Revista de Ciencia Política*. Vol 3, N° 4. 2012. pp. 57-65

UNODC (2015) Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito, *Clasificación internacional de delitos con fines estadísticos*. Marzo 2015.

UPRIMNY YEPES, R. y GUZMÁN, D.. (2010). *Política de drogas y situación carcelaria en Colombia, en Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*. Editoras: Metaal, P. y Youngers, C.. TNY –WOLA. Ámsterdam –Washington.

UPRIMNY YEPES, R., Guzmán, D.E., y PARRA NORATO J.(2013). *Penas alucinantes. La desproporción de la penalización de las drogas en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, DeJusticia.

UPRIMNY, R., CHAPARRO, S. y CRUZ, L. F. (2017). *Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia*. DeJusticia y Colectivo de Estudios Drogas y Derecho.

VÁZQUEZ MEJÍA, A., (2016). “De muñecas a dueñas. La aparente inversión de roles de género en las narcoserias de Telemundo”, *Época II* - Vol. IV - Núm. 2 Junio-diciembre de 2016.

YOUNGERS, C. y PIERIS, N., “Mujeres, política de drogas y encarcelamiento”. 2016. Recuperado en: <https://www.oas.org/es/cim/docs/WomenDrugsIncarceration-ES.pdf>

ZARZA, A. (2017). "Mujeres y personas trans privadas de la libertad. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Argentina.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro N° 1. Mujeres encarceladas en América Latina 2005-2008-2011-2016

	2005	2005	2008	2008	2011	2011	2016/17/18	2016/17/18
	Nº	%	Nº	%	Nº	%		%
Argentina	2172	5	-	-			2.839	4,2
Bolivia	1021	15	947	12	-	-	1.724	8,2
Brasil	1065	5	27192	6	34963	7	37.380	6,9
Colombia	3727	6	9288	11	6689	7	8.482	6,7
Costa Rica	637	8	562	7	676	6	1.009	5,4
Cuba	-	-	-	-	-	-	-	-
Chile	2587	6	3885	7	4825	9	3.212	8,6
Ecuador	1151	10	1582	10	1213	8	1.999	7,8
EL Salvador	625	5	1288	7	2373	10	2.952	9,6
Guatemala	341	5	333	4	908	7	1.709	10,5
Honduras	403	3	354	3	429	4	627	4,3
México	10220	5	11123	5	10244	5	13.400	5,2
Nicaragua	381	6	515	8	329	4	450	5,4
Panamá	814	7	608	7	942	7	1.077	5,4
Paraguay	291	5	-	-	447	6	776	6,5
Perú	2380	7	3010	7	-	-	4.396	5,7
Uruguay	447	6	535	7	668	7	598	5,7
Venezuela	1236	6	-	-	-	-	3.260	5,0

Fuente: Años 2005-2008 y 2011: Carranza Elías (2015). Año 2016: Anaños –Bedriñana y Jiménez, (2016).

Cuadro 2. Tasas de encarcelamiento de mujeres y tasas de encarcelamiento por drogas

	Mujeres encarceladas por drogas	% sobre el total de encarceladas
Argentina	790 (2012)	65%
Bolivia	827 ²⁸ (213)	48%
Brasil	16.489 (2013)	60%
Colombia	3.830 (2014)	45%
Costa Rica	944 (2011)	75%
Chile	1899 ²⁹ (2015)	57%
Ecuador	709 (2015)	43%
EL Salvador	(2015)	
México (Cárceles federales)	1547 (2013)	44%
México (Cárceles estadales)	528 (2013)	14%
Panamá	727 ³⁰ (2015)	65%
Uruguay	205 (2013)	24%
Perú	2679 (2014)	60,6%

Datos compilados por Chaparro, Pérez Correa y Youngers, 2017, excepto Panamá y Paraguay, cuyas fuentes están a pie de página.

28 Chaparro, et al, 2017.

29 Fuente: Chile, Pilar Caicedo, 2015

30 Fuente: Panamá, Rodríguez Blanco, 2015.

Cuadro 3. Aumento del encarcelamiento de mujeres

Aumento de la tasa de encarcelamiento de mujeres x drogas	
Argentina	271% (1989-2008)
Bolivia	114,38 (2003-2013)
Brasil	290 (2005-2013)
Colombia	211 2000-2014)
Costa Rica	189 (2006-2011)
Perú	35% (2008-2014)

Datos compilados por Chaparro, Pérez Correa y Youngers, 2017.

PANDILLAS, GÉNERO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

RESUMEN EJECUTIVO

Objetivos, fuentes y alcance de la información

Los objetivos de este capítulo son sistematizar y analizar el conocimiento acerca de la presencia de mujeres en pandillas y maras, las modalidades de su participación e identificar la existencia o ausencia de políticas públicas de género frente a la problemática.

La literatura más desarrollada sobre el tema corresponde a los países de América Central –que concentran sus estudios en las Maras Salvatrucha y Barrio 18–³¹ y en menor medida a Colombia, Ecuador, México, Venezuela y Brasil. En estos últimos países, los documentos aluden sólo a la presencia de mujeres sin más información.

Deben destacarse varias limitaciones del informe:

La mayor parte de los estudios de diagnóstico fueron realizados antes de 2010, salvo alguna excepción³². Después de 2010, predominan los estudios sobre políticas y respuestas institucionales. Faltan estudios longitudinales recientes. Asimismo la bibliografía deja ejes sin respuesta.

El alcance de estos trabajos no sólo es limitado geográficamente, sino que las investigaciones se basan en muestras relativamente pequeñas. Aún en el caso de estudios sobre muestras más amplias, las representaciones de las pandilleras son pequeñas. Esto no quita validez a los hallazgos, simplemente relativiza los resultados bajo la advertencia de que hay que tener cuidado con la pretensión de generalizarlos.

31 Hay menciones a otras pandillas que se fueron integrando a estas dos grandes organizaciones.

32 Por ejemplo un estudio diagnóstico en Colombia en 2017)

Principales hallazgos sobre la participación de mujeres

Perfiles

Los estudios aportan información acerca de los perfiles sociodemográficos de las mujeres y señalan que la mayoría son niñas y adolescentes. Asimismo describen las formas de reclutamiento, tipo de tareas que realizan, así como también aluden a cuestiones como la maternidad y razones sobre la salida de la pandilla.

Las violencias

Un tema central es el de la violencia. Todos los informes dan cuenta de diversas modalidades de violencia a las que son sometidas las pandilleras, tanto por integrantes de otros grupos como de sus propios ámbitos. Aunque también señalan la violencia entre varones.

Entre las modalidades de violencia contra las mujeres se destacan amenazas directas sobre las pandilleras y sus familias, golpizas, humillaciones, obligación de mantener sexo con cualquier integrante de la pandilla, violaciones individuales y colectivas. Incluso se alude a homicidios cuando sospechan o consideran que hubo alguna “traición” o cuando los mareros “se cansan” de ellas.

Igualmente son diferentes las formas de violencia que sufren: las mujeres son victimizadas por violación sexual, agresión física, mientras los varones se convierten en víctimas de lesiones por arma de fuego en una proporción sustancialmente mayor que las mujeres.

Los rituales de inicio son otro eje de los análisis aunque hay versiones contradictorias. Algunos autores, señalan que los ingresos requieren de ciertos ritos iniciáticos como golpes o la participación en alguna actividad específica: niñas, adolescentes y jóvenes mujeres tienen la “opción” de una violación colectiva. Otros, consideran que eso es sólo parte del imaginario social y que el rito de ingreso es igual para varones y para mujeres: según esta perspectiva el objetivo es que niñas, adolescentes o jóvenes demuestren que son fuertes como los varones.

La ausencia o limitaciones en la aplicación de enfoques de género en los estudios relevados para la comprensión de las relaciones entre mujeres y varones dentro de las pandillas y maras se manifiesta en:

Aún cuando la mayoría de los informes remarca la subordinación de las mujeres, la supremacía de los valores machistas, el culto y el recurso a la violencia de distintas modalidades para resolver todo tipo de situaciones y el uso de la violencia sexual, no surgen conclusiones que problematicen esas dinámicas más allá de describirlas, salvo excepciones.

Niñas y adolescentes

Este es un punto particularmente importante. La mayor parte de los informes, como se ha dicho, señala que el “ingreso” o “reclutamiento” se da en edades tempranas: la mayoría son niñas y adolescentes. Sin embargo, muchos informes hablan de “mujeres”. Sin duda que lo son, pero son mujeres, muchas de ellas, menores de edad. En muchos casos hubiera correspondido mencionarlas como niñas, adolescentes o mujeres jóvenes. Nombrarlas como mujeres, enmascara situaciones de vulnerabilidad propia de esas edades y tiene el efecto de responsabilizarlas sobre su propia victimización. Desde el punto de vista de las responsabilidades éticas y jurídicas no es igual hablar de niñas o adolescentes que de mujeres, incluso como impacto semántico minimiza la significación del fenómeno.

Esto no quita responsabilidad a los pandilleros de las violencias que ejercen sobre esta población. El hecho que ellas, las pandilleras, puedan participar o participen de actividades delictivas no quita a su vez que sean objeto de delitos: una violación – individual o colectiva es un delito– aunque la víctima sea una marera.

Sucede lo mismo con otras formas de violencia que los mareros o pandilleros ejercen sobre las niñas, adolescentes o jóvenes: se las considera como parte de las “reglas del juego” dentro de la pandilla y no se las sanciona cuando son criminalizados. Sucede con maltratos, lesiones y violaciones, entre otros ejemplos.

Hay una dificultad para comprender el doble rol o ambigüedad de estas niñas, adolescentes y mujeres como víctimas, pero también como victimarias. Reconocer el rol de victimarias no debería anular la posibilidad de entenderlas como víctimas, más aún porque en muchos casos se trata de niñas y adolescentes.

Algunos estudios señalan que la violencia sexual que la pandilla ejerce contra las niñas, adolescentes y mujeres es un detonante de la prostitución femenina: las pandillas usan, promueven y protegen la prostitución adolescente.

Mujeres, pandillas y crimen organizado

La información acerca de la relación entre maras, crimen organizado y tráfico está tematizada en la bibliografía analizada, pero no es unívoca. A veces aparece como una de las tantas actividades de las pandilleras, que también realizan los varones. Es descrita como una actividad poco organizada, espontánea y muchas veces realizada a nivel individual, más que como actividad coordinada por la pandilla. Debe remarcarse que estas observaciones pertenecen a investigaciones de la década de 2000. Y es posible que actualmente hayan cambiado. Existen referencias –generales y sin sustento en investigaciones–, que señalan que en Centroamérica se contrata a pandilleros para almacenar y transportar droga a gran escala. En esos casos no hay mención a la presencia de mujeres. Esto no indica que no puedan participar, o que el uso del lenguaje masculino oscurezca esta realidad.

La relación con organizaciones de trata con fines de explotación sexual no son mencionadas. Sí se han encontrado estudios que relacionan las pandillas con la prostitución.

La adjudicación de femicidios a las pandillas no está tematizada en los estudios.

En algunas investigaciones se adjudica que hay femicidios que son ejecutados por pandilleros, pero no hay investigaciones que lo confirmen.

50

Políticas Públicas

La ausencia de enfoques de género es más notoria que en las investigaciones. Las pandilleras son absolutamente invisibles para las políticas públicas. Lo son igualmente para las experiencias alternativas que se reseñan.

En este sentido cabe señalar que ni las políticas públicas ni ningún tipo de experiencia alternativa desarrollada para enfrentar el fenómeno pandillero, toman en cuenta los hallazgos ni recomendaciones de las investigaciones, en especial las realizadas en Centroamérica.

Aún en programas desarrollados por organizaciones de la sociedad civil e incluso de organizaciones como *Homies Unidos*³³, no se han encontrado evidencias de programas específicos para niñas, adolescentes o jóvenes mujeres. Puede que existan, pero no se los identifica ni menciona.

De todos modos, aunque no son respuestas que tengan enfoques de género, incluimos en el Informe la reseña de algunas experiencias institucionales y buenas prácticas generales.

Respuestas institucionales alternativas y buenas prácticas

Algunas respuestas alternativas de carácter local, no alcanzan a conformar una política pública pero dan cuenta que existen otras vías de acceso, más democráticas y alternativas al mundo de las pandillas juveniles. Algunas han sido llevadas a cabo por municipios, otras por instituciones académicas, otras fueron políticas municipales. Se han seleccionado algunos ejemplos.

En **El Salvador** se destacan dos proyectos:

- *Solidaridad y violencia* (1996). *Solidaridad y violencia* (1996) fue una investigación participativa que incluyó a pandilleras y pandilleros en su diseño e implementación y culminó con la conformación de la organización *Homies*

33 Una organización conformada por ex pandilleros en El Salvador.

Unidos, que aún se mantiene en actividad y desarrolla distintos programas de reinserción social.

- *Municipios Libres de Violencia*. (2010). *Municipios Libres de Violencia* (2010) es un proyecto con anclaje en el diálogo que se desarrolló en dos municipios del área metropolitana de la ciudad de El Salvador, con altas tasas de violencia. “Municipios libres de violencia” se convirtió en un elemento estratégico para la territorialización de la tregua entre pandillas establecida en 2012.

En ambos casos los proyectos culminaron con emprendimientos para jóvenes pandilleros y con un descenso de las tasas de criminalidad.

En **Nicaragua**, debe destacarse una política pública que fue llevada a cabo por la Policía.

- El proyecto se tituló “*Alcanzando un sueño. Modelo de prevención social de la Policía*” (2001) que creó Comités de Prevención Social del Delito, charlas con jóvenes e identificación de problemas comunitarios en el marco de la promoción de una cultura de la paz.

En **Ecuador** se destacan dos proyectos.

- *La corporativización de Reyes y Reinas Latinas* en Quito (2008), una experiencia que buscó la reinserción de jóvenes pandilleros a través de la creación de espacios culturales.
- *Barrios de Paz* (2005) que luego de la entrega de armas de varias pandillas, el municipio activó a través del aporte de recursos para la conformación de microempresas y en poco tiempo se redujeron en un 60% las estadísticas criminales del barrio.

En **Costa Rica**

- Proyecto de Fomento y Autogestión Comunitaria (PROFAC) (1995), que estableció una tregua entre pandillas y culminó con la conformación de una organización y de una empresa comunitaria.

EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Los estudios acerca de las pandillas latinoamericanas señalan que representan usualmente un fenómeno de carácter masculino y juvenil, conformado por una mayoría de varones de entre 14 y 25 años (Santa Cruz y Concha Eastman 2001; Cruz y Portillo, 1998). En países como El Salvador, Guatemala y Honduras el fenómeno pandillero alcanzó tal envergadura, que desbordó la capacidad de respuesta institucional tanto para prevenir y atender el problema como para brindar seguridad a la sociedad (Portillo, 2012).³⁴ Da la impresión que la presencia de las maras Salvatrucha y Barrio 18 opacan la presencia de otras organizaciones.

Si bien la inclusión del tema en la agenda pública y en la agenda académica es reciente como consecuencia de la expansión y desarrollo de algunas pandillas, no es un fenómeno novedoso. Textos criminológicos de las primeras décadas del siglo pasado aluden a la participación de mujeres en grupos de estas características, aunque con enfoques claramente androcéntricos. Los estudios de 1930 y 1960 señalaron la presencia de mujeres pero en general las consideran como factor desintegrador y peligroso para esas organizaciones (Chesney-Lind y Hagedorn 1999, citado por Aguilar 2010). Actualmente, según Rodgers³⁵ y Bird (2015), las literaturas más desarrolladas corresponden a los países de América Central y Brasil. Aunque también, en menor medida, a Colombia, Ecuador, México y Venezuela.³⁶ Rodgers y Bairds realizaron un amplio relevamiento sobre el estado de conocimiento del tema en América Latina. En cuanto al punto que interesa para este informe, observan que la mayoría de las investigaciones que hablan de mujeres corresponden a Centroamérica, y sintetizan que:

- “En América Latina existen pocas mujeres pandilleras en posiciones de poder y, en general son pocas las mujeres que pertenecen a pandillas, pero su presencia se observa en Guatemala, Nicaragua y México.
- Las pandillas representan espacios donde los jóvenes construyen una identidad masculina en contextos de exclusión social para alcanzar una “hombría” que inspire admiración.

34 Las estimaciones cuantitativas varían notablemente según las fuentes. Aunque la cantidad de pandilleros encarcelados da cuenta de cifras muy altas: por ejemplo en 2014 en Guatemala fueron detenidos 20.000 pandilleros. En el Salvador entre 2003 y 2005 fueron encarcelados 31.000 pandilleros (Cruz 2014). Las estimaciones que se hacen no establecen fuentes y es difícil identificar los criterios en base a los cuáles fueron establecidos. .

35 Dennis Rodgers, antropólogo inglés en 1996 utilizó la observación participante como método de investigación y se involucró directamente en las pandillas (ver Rodgers, 1997, 1999, 2001). Es decir, se incorporó a una pandilla para estudiarla (en Nicaragua). Pero como él mismo explica, su enfoque es bastante arriesgado ya que en ocasiones tuvo que “defender el barrio” (pelear y lanzar piedras) al cual él pertenecía y robar para su incorporación formal (Citado en Portillo, 2012).

36 El artículo de Rodgers y Bird, escrito en 2015, aun sin ser exhaustivo revisa en conjunto, un número considerable de investigaciones sobre pandillas juveniles en América Latina y permite tener un panorama general sobre el estado del conocimiento sobre el tema.

- Las identidades masculinas se manifiestan tanto en la violencia de hombre a hombre como de hombre a mujer, aunque la violencia sexual sólo se ejerce sobre las mujeres.
- La representación de las mujeres tiende a resaltar el arquetipo de objeto sexual”.

Concluyen que “se observa una necesidad clara de investigar las interacciones entre mujeres y niñas con la vida pandillera, la construcción de masculinidades dentro de espacios de socialización de la pandilla y las interconexiones entre género, clase, raza y violencia de pandillas”.

Sólo para encuadrar de qué hablamos tomamos el concepto pandilla de Rodgers y Baird (2015): “El término pandilla se utiliza para denotar una amplia gama de formas sociales, desde grupos de jóvenes en esquinas, hasta asociaciones de crimen organizado y aunque no hay duda de los lazos entre las pandillas, los traficantes de drogas y el crimen organizado, estos no son pre ordenados y esta conexión es más asumida que demostrada. En los casos en los que existen, suelen ser opacas, complejas y cambiantes de un contexto a otro”.

Así, el concepto de pandilla es utilizado tanto para organizaciones de jóvenes sin ninguna relación con el delito, como para organizaciones que pueden estar vinculadas al crimen organizado o que han incorporado algunas de sus actividades típicas. La realidad es que las pandillas son un fenómeno multifacético, con notables diferencias según los contextos nacionales.

La violencia masculina se manifiesta tanto en la violencia de hombre a hombre como de hombre a mujer, aunque la violencia sexual sólo se ejerce sobre las mujeres.

El hecho que ellas, las pandilleras, puedan participar o participen de actividades delictivas no quita a su vez que sean objeto de delitos: una violación –individual o colectiva es un delito– aunque la víctima sea una marera.

Por otra parte, es de remarcar la existencia de investigaciones conjuntas entre investigadores de diversos países que utilizaron las mismas metodologías, lo que permite realizar análisis comparativos.

Gran parte de los informes realizan aproximaciones cuantitativas muy variadas. No hay información oficial confiable. Si bien existe una distinción entre pandillas y maras – entendidas estas últimas como un fenómeno con raíces transnacionales diferentes de las pandillas con un carácter más localizado y nacional–, no se conoce la diversidad de pandillas sumado a que van cambiando a lo largo del tiempo. Uno de los datos más confiables es el número de pandilleros

y pandilleros encarcelados. Sin embargo, no se han encontrado precisiones sobre las pandilleras. Sólo para mencionar un dato, en 2014 en Guatemala en el plazo de un año fueron detenidos 20.000 pandilleros. Y en El Salvador fueron 31.000 los encarcelados entre 2003 y 2005 (Cruz 2014). No se explicita cuántas son mujeres. Las estimaciones oscilan entre 70.000 y 200.000 pandilleros y pandilleras en El Salvador, Guatemala y Honduras. Tampoco en este caso se hacen estimaciones del número de mujeres. En otros países, las estimaciones son mucho más bajas. Aunque tampoco hay datos precisos.

OBJETIVOS, FUENTES Y ALCANCE DE LOS DATOS

Objetivo

Los objetivos son sistematizar y analizar el conocimiento acerca de la presencia de las mujeres en pandillas y maras, las modalidades de su participación e identificar la existencia o ausencia de políticas públicas de género frente a la problemática.

Fuentes y alcance de los datos

Las principales fuentes han sido informes de investigación, estudios de casos, documentos y artículos de especialistas, documentos oficiales y de organizaciones no gubernamentales.

La cobertura de los datos es limitada:

- En cuanto al número de países.
- En cuanto a las poblaciones: algunos estudios son muestras representativas, otros contienen datos escasos.
- En cuanto a la indagación de problemas: se observa una dificultad en el abordaje de temas específicos en las entrevistas de investigadores e investigadoras. No siempre se pregunta, por ejemplo, sobre las violencias que sufren o han sufrido los integrantes de las pandillas, salvo alguna excepción.
- En cuanto a la falta de respuestas: algunos temas no son respondidos en las entrevistas. Por ejemplo, los relacionados a las acciones violentas ejecutadas por mujeres, como por ejemplo, homicidios. Cuando la pregunta ha sido

Explicar toda la dinámica de las maras o pandillas por factores deficitarios en la familia o el individuo simplifica la dimensión del problema social, limita la capacidad par enfrentar las condiciones de vida desventajosas a las que hacen referencia, pues se responsabiliza exclusivamente a la familia y al individuo y se exonera a la sociedad como sistema.

incorporada, es frecuente encontrar como respuesta que se consigna que “la entrevistada no respondió a la pregunta”.

LOS ENFOQUES DE GÉNERO

En esta problemática los enfoques de género no han alcanzado un desarrollo significativo y en algunos casos revelan una falta de profundización, aún cuando los y las autoras pretenden hacerlo o incluso cuando auto clasifican a los trabajos de esta manera.

Uno de los estudios más citados es el de Aguilar (2010). La autora hace un breve repaso sobre diversos enfoques teóricos usados para el abordaje del tema, menciona autoras norteamericanas. El estudio destaca la investigación realizada por Campbell en el año 1984 que enfatiza la dependencia y subordinación de las mujeres y confronta con la posición de Moore (1991), quien considera que, a través de la asociación con las pandillas, las mujeres acceden a oportunidades de realización y de igualdad a las que

Los estudios describen las relaciones de género en las que los varones ejercen el poder y la violencia sobre las mujeres pero no conceptualizan ni le otorgan significado en sus análisis, ni extraen aprendizajes para las políticas públicas.

no accederían por otros medios. La pandilla se constituye, en ese caso, en vehículo de “emancipación o liberación” para las jóvenes y mujeres que la integran. Aguilar sostiene que ambas posiciones pueden ser posibles e indica que las pandillas suelen ser espacio de gratificaciones y de victimización. Se trata de uno de los pocos análisis que intenta abordar el tema desde esta perspectiva, pero se limita a trabajar una dimensión subjetiva y a buscar posibles motivaciones de la integración de las mujeres a las pandillas. En una investigación de 2006, encuentra porcentajes altos de mujeres pandilleras que querían salir de las organizaciones. A

partir de los datos, se pregunta: ¿qué hizo que muchas decidan incorporarse? Y responde: “una serie de carencias importantes (problemas familiares, falta de orientación, falta de protección), que las orillan y empujan al ingreso; al margen de que, para muchas, la curiosidad, la necesidad de pertenencia, el gusto por *vacilar*³⁷, y por trasgredir la norma, pueden ser también importantes”.

37 Vacilar en la jerga pandillera es realizar una actividad típica de la pandilla, que va desde ir a fiestas, robar o cualquier otra.

Si bien menciona estos antecedentes, también reconoce que “frente a las múltiples necesidades y riesgos que supone la vida en barrios controlados por estas agrupaciones, en contraposición al abandono de estos espacios por el Estado, la pandilla se convierte en una forma de sobrevivir. Y marca que la ausencia de soportes familiares genera mayor vulnerabilidad y una mayor susceptibilidad a dejarse influenciar por la presión grupal.

Los datos relevados por Cruz y Portillo (1996) en base a una muestra de 226 mujeres arrojó que un 85% quería calmarse, es decir, salir de la organización.

Ranum, E. (2006), autora de un diagnóstico en Guatemala, se refiere al doble rol de las pandillas: atemorizante hacia fuera y protector hacia dentro. En el caso de niñas y adolescentes señala que ellas creen que la pandilla será un espacio protector. En el caso de los varones, uno de los atractivos más importantes a la hora del ingreso es el fácil acceso sexual a las mujeres.

Reconocer el rol de victimarias no debería anular la posibilidad de entenderlas como víctimas, más aún porque en muchos casos se trata de niñas y adolescentes.

No mencionar que muchas de las pandilleras son niñas o adolescentes, enmascara situaciones de vulnerabilidad propia de esas edades. Se minimiza la significación del fenómeno y tiene implicancias jurídicas: las responsabilidades de una persona adulta no son iguales a las de niñas y adolescentes.

Los enfoques de género, si bien no alcanzan para dar cuenta de la complejidad de la problemática de las pandillas y maras, aportan un marco conceptual que permite identificar problemáticas que la mayoría de los informes describe, pero no analiza, ni le otorga significación. Aparecen descripciones de prácticas y referencias a distintas formas de violencia que sólo quedan enumeradas en una larga lista de caracterizaciones. Hay detalles de modos de violencias sufridas por las mujeres dentro de las pandillas y también de violencias ejercidas por ellas. Pero ni uno ni otro tema logran ser pensados como delito cuando se produce al interior de las pandillas como si no se alcanzara a

comprender, ni a des-naturalizar la práctica por fuera de las "reglas de juego". Por último, tampoco parece posible problematizar el doble rol de mujeres víctimas y victimarias.

Ejemplos de estas dificultades aparecen en el modo en el que se narra y describe el “ingreso” a la pandilla. Hay explicaciones que aún siendo válidas no son suficientes, porque de serlo habría muchísimas más pandilleras. No se explora la parte activa, lo que las pandillas hacen para lograr la integración de la población infantil y adolescente;

tampoco el modo en el que se desarrolla la violencia infligida a las niñas, adolescentes y jóvenes. Existe un factor de vulnerabilidad que se enuncia como facilitador, pero se trata de un factor coadyuvante, que no es suficiente explicación.

Otra explicación es que una de las motivaciones de los pandilleros –como señalan varios informes –³⁸ es la “disponibilidad” sexual o la facilidad de acceder a una relación sexual cuando se es parte de una pandilla. Ningún estudio académico menciona las situaciones descritas por la Urmila Bhoola Relatora Especial sobre formas contemporáneas de esclavitud de Naciones Unidas.

Informe de Urmila Bhoola Relatora Especial sobre formas contemporáneas de esclavitud de Naciones Unidas: Prácticas análogas a la esclavitud en el contexto de la violencia de las maras.

#32. Durante su estadía en El Salvador, la Relatora Especial recibió múltiples informes según los cuales, en el contexto de la violencia cada vez más generalizada de las maras, existían prácticas análogas a la esclavitud que se manifestaban de varias formas.

#33. Una de esas prácticas consistía en la esclavización de mujeres jóvenes y niñas. La Relatora Especial fue informada de la existencia de niveles extremadamente altos de discriminación de género y violencia ejercidas por las maras sobre las mujeres. Al parecer, ese sometimiento comprende la práctica de obligar a mujeres jóvenes y a niñas a convertirse en parejas sexuales de miembros de las maras. Aquellas que se niegan pueden ser objeto de severas represalias, como el asesinato de toda su familia o amenazas. Según las descripciones de los interlocutores, una de las formas más comunes de explotación sexual o de otra índole por extorsión, consiste en forzar a esas mujeres o niñas a prestar servicios sexuales a miembros de las maras encarcelados. Al parecer, los miembros de las maras amenazan a las mujeres y sus familias con recurrir a actos de violencia o matarlas para obligarlas a realizar visitas conyugales periódicas a líderes y miembros de las maras que se encuentran en prisión. En muchos casos, las mujeres también se ven forzadas a introducir teléfonos y armas en las cárceles de manera encubierta. En algunas situaciones, las mujeres y las niñas se ven presuntamente obligadas a cumplir con un calendario de visitas conyugales periódicas establecido por las maras. A algunas niñas de corta edad escolarizadas les dicen que han sido seleccionadas como “obsequio” para el líder de una mara. A raíz de ello, una madre de niñas de corta edad dijo a la Relatora Especial que no permitiría que sus hijas asistieran a la escuela secundaria por temor a que acabaran cayendo presas de las maras que buscaban niñas en las escuelas. La Relatora Especial señala las medidas legislativas que se han adoptado para robustecer las disposiciones relativas a las visitas en las cárceles que figuran en el capítulo III de la Ley Penitenciaria de 2015, incluida la facultad para suspender las visitas en las cárceles y realizar controles para comprobar el estado civil de quienes soliciten visitas conyugales. Sin embargo, la Relatora Especial recibió información según la cual los miembros de las maras podían recibir la visita de

38 Ver Rubio, M (2007); Ramun Elin (2006), Perea Restrepo (2004).

mujeres víctimas en las cárceles sin que se procediera a una supervisión y reglamentación suficientes. Por consiguiente, la Relatora insta al Gobierno a velar por la aplicación plena y efectiva de las disposiciones pertinentes de la Ley Penitenciaria de 2015.

#34. La Relatora Especial también recibió información según la cual se habían observado en el país otras prácticas análogas a la esclavitud sexual entre los miembros de las maras. Por ejemplo, vino en conocimiento de casos en los que miembros de las maras habían invadido el domicilio de mujeres, desalojado o matado a los hombres del hogar y obligado a las mujeres a trabajar en condiciones de servidumbre doméstica y sexual.

LA PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN PANDILLAS Y MARAS

Las pandillas en Centroamérica

El Salvador

Entre las investigaciones que mejor han abordado la problemática de las mujeres se encuentran las realizadas por Cruz y Portillo (1998); Giralt, Concha- Easteman y Cruz (2001)³⁹ y Aguilar (2006 y 2010) para El Salvador, todos del Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (IUDOP). Citamos más detalladamente estas investigaciones porque las anteriores o posteriores, confirman prácticamente todas sus observaciones. Giralt Santacruz y Concha- Easteman (2001) confirma un hecho observado por Cruz y Portillo en 1998: el diferencial cuantitativo de pandilleros de sexo masculino, frente a las integrantes de sexo femenino. El dato es importante aunque ninguna investigación hace estimaciones sobre el total de pandilleros existentes.⁴⁰

39 Esta investigación realizada por Giralt Santacruz y Concha-Easteman (2001) contó con la participación de integrantes de *Homies Unidos*, que estuvieron presentes tanto en la elaboración de los cuestionarios, la prueba piloto, la realización de las entrevistas y las discusiones sobre los resultados. Fue publicada en formato de libro con el título de Barrio Adentro. La solidaridad violenta de las pandillas. Ver referencias bibliográficas.

40 Las cifras sobre el número de integrantes de las organizaciones pandilleras son resultado de estimaciones que varían según los autores. La únicas cifras ciertas son las de pandilleros encarcelados. Así por ejemplo en El Salvador en 2002 había 6.000 pandilleros en las cárceles y en 2010 se cuadruplicó, llegando a 23.800 (Murcia, 2015).

Según Giralt Santacruz y Concha- Eastman, de cada 10 participantes, por lo menos 8 eran hombres y sólo el 17.3 por ciento, mujeres. Esa desproporción sugiere un característica del fenómeno ya apuntada: las pandillas se encuentran constituidas en su inmensa mayoría por hombres jóvenes.⁴¹

- el 63.7 por ciento de la muestra, oscilaba entre 16 y 21 años de edad.
- la edad promedio de los pandilleros al momento de ingresar a la pandilla era de 15.2 años. Más de la mitad de la muestra —el 51.9 por ciento— ingresó cuando tenía entre 11 y 15 años. El 46.1 por ciento ingresó cuando tenía entre 16 y 25 años y sólo 2 por ciento lo hizo cuando tenía menos de 10. En general, la edad de ingreso no varía en función del sexo: los jóvenes ingresaron cuando tenían un promedio de 15.3 años y las mujeres, un promedio de 15.1 años.
- en relación con el nivel educativo, una cuarta parte de los jóvenes había estudiado algún nivel de primaria: 40.6 por ciento, dijo tener alguno de los niveles del tercer ciclo de séptimo a noveno grado o haberlo finalizado, y por lo menos 3 de cada 10 jóvenes habían cursado algún nivel de bachillerato o más. En este sentido, no se puede alegar que las personas que se encuentran dentro, o han formado parte de, alguna pandilla sean analfabetas o carezcan de un mínimo de educación formal. Sólo el 7.7 por ciento manifestó que no se encontraba estudiando.
- en relación con su situación laboral, casi las dos terceras partes —el 64.5 por ciento— no se encontraba trabajando al momento de realizar el estudio; el 17.8 por ciento buscaba un empleo y una proporción parecida, el 17.6 por ciento, informó tenerlo. De este último grupo, por lo menos 4 de cada 10 jóvenes dijeron que estaban empleados de manera temporal; el resto manifestó tener un “negocio propio” o encontrarse laborando en forma permanente.
- se corroboró un alto número de jóvenes que admitieron consumir diferentes tipos de droga en altas cantidades y de forma persistente: el 85% consumió droga en el último mes, la mayoría crack.

Frente a las múltiples necesidades y riesgos que supone la vida en barrios controlados por estas agrupaciones, en contraposición al abandono de estos espacios por el Estado, la pandilla se convierte en una forma de sobrevivir. Y remarca que la ausencia de soportes familiares genera mayor vulnerabilidad y una mayor susceptibilidad a dejarse influenciar por la presión grupal.

Giralt Santacruz y Concha–Eastman, (2001) destacan algunas diferencias en relación al estudio de Cruz Portillo (1998):

41 Aguilar vuelve a confirmar este dato en 2006.

- uno de los aspectos novedosos respecto de 1998, es contar con información proporcionada por jóvenes calmados sobre la vida dentro de la pandilla. Casi el 10 por ciento de los entrevistados se autodenominaron miembros calmados de la pandilla. El grupo tiene entre 15 y 32 años, con una edad promedio de 20.3 años. Ingresaron a las diferentes pandillas cuando contaban con una edad promedio de 15.1 años. A este grupo de jóvenes se le cuestionó acerca de la razón o los motivos que los impulsaron a calmarse, encontrándose que la mitad de las mujeres pandilleras encontró la razón para adoptar un estilo de vida diferente en el momento de formar una familia; en el caso de los hombres, las motivaciones obedecieron al deseo de tener un cambio en sus vidas, poseer o querer tener una familia y poder aspirar a mayores posibilidades de conseguir un empleo.
- en relación con los motivos de deserción, el 41.6 por ciento de los calmados afirma que el ser miembro activo de la pandilla no le reportó ningún beneficio; el 27 por ciento opinó que les permitió gozar de respeto —afirmación mencionada sobre todo por los hombres—; el 15.7 por ciento resaltó la amistad de la que se goza al interior del grupo, 1 de 10 dijo que gozaba de respeto y amistad, y el resto mencionó otros aspectos.

Este tipo de respuesta da pie a conjeturar que si bien el vacilar puede constituir un elemento atractivo para ingresar a la pandilla, esa razón va perdiendo peso de manera progresiva frente a una realidad que se impone y les sugiere que ese estilo de vida —además de proveerles un sentido de pertenencia, solidaridad y amistad—, les ha servido de poco o nada para la consecución de metas a corto o largo plazo. No es que la pandilla haya perdido significado; sin embargo, por la dinámica de la agrupación, comprenden que ese tipo de sentimientos positivos pueden seguir experimentándose al margen de la violencia y de la droga. De no ser así, se dificulta la realización de un nivel de vida que les posibilite satisfacer necesidades básicas (Giralt Santacruz y Concha-Easteman, 2001).

En esta investigación se analizó la violencia vivida por pandilleras y pandilleros en sus familias de origen; la violencia por parte de otras pandillas o de los compañeros de la propia pandilla y la relación con las drogas.

En relación a la violencia intra-familiar encontraron que:

- las mujeres son las que —en proporción más elevada— han sido violentadas en el marco intrafamiliar: al menos 7 de cada 10 pandilleras —el 72.8 por ciento—

fueron objeto de violencia física o verbal en el seno de sus hogares, frente al 62 por ciento de los pandilleros. Igualmente, las mujeres fueron las que manifestaron haber sido testigos de violencia intrafamiliar en una proporción significativamente más elevada que los varones.

- en cuanto a la persona que ejerció violencia física o psicológica, en el caso de los varones la figura más denunciada es el padre; en el caso de las mujeres es la madre: 1 de cada 3 pandilleras confesó que la madre es la que con más frecuencia ha ejercido algún tipo de violencia sobre ellas. Una proporción de ambos grupos señalaron que ambos progenitores ejercieron violencia.

No es sorpresa, entonces, que el acceso sexual a las mujeres fuese un tema común de conversación de los pandilleros durante las entrevistas. Con frecuencia decían que para atraer a las mujeres tenían que “lograr reconocimiento”, y que la vinculación con la pandilla era una forma segura de lograrlo: “el pandillero más malo es el que tiene la mejor chica, la mejor moto, uno se queda boquiabierto con todo eso”. (Baird, 2018)

En relación a las violencias ejercidas por otros pandilleros o pandilleros del propio grupo:

Una de las formas más comunes de explotación sexual consiste en forzar a las mujeres o niñas a prestar “servicios sexuales” a los miembros de las maras encarcelados.

- los varones señalaron haber sido victimizados con mayor frecuencia a manos de la pandilla rival y miembros de la policía. Las mujeres, en un 47.8% señalan haber sido victimizadas por miembros de la pandilla rival.
- sin embargo, al menos 1 de cada 5 pandilleras manifestó haber sido victimizada a manos de los miembros de su propia pandilla, seguido del 13, 8% que se refiere a la policía.
- esto marca una gran diferencia en términos de la forma en que se ejerce violencia no sólo hacia fuera, sino hacia dentro de la misma pandilla; y cómo dentro del mismo del grupo, las agresiones recibidas y las víctimas, no son las mismas.

Violencia y drogas

El consumo de droga es otra variable de importancia dentro de una dinámica violenta, e incluso es parte muy importante del mismo vacilar. Cruz y Portillo (1998) hicieron uso del modelo presentado por Del Olmo, una de las primeras criminólogas latinoamericanas, para explicar la conexión drogas-violencia en tres niveles: en el ámbito individual, donde la violencia es una reacción que puede ser atribuida a la droga consumida; en un segundo nivel, dado que tendrán mayores probabilidades de involucrarse en situaciones de peligro para obtener los recursos necesarios. Y en un

tercer plano se encontraría el tráfico de drogas y la criminalidad sistémica, el que la violencia normatiza las relaciones y se constituye en el recurso de punición por excelencia.

Concluyen los autores, que el modo de vida de los pandilleros activos –drogas, armas, “vacilar violento”, entre otras— constituyen una garantía de muerte y peligro para ellos mismos.

Aguilar en su investigación de 2010) vuelve a confirmar esos mismos hallazgos e incorpora alguna dimensión nueva. Señala que uno de los motivos de ingreso o facilitación del ingreso de niñas y adolescentes a las pandillas es tener un hermano o familiar pandillero; que la madres de muchas niñas o adolescentes son o fueron madres solas o solteras.

Investigaciones en Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y El Salvador

En cuanto a los ejes temáticos, las investigaciones realizadas en otros países subrayan con mayor o menor precisión las mismas observaciones que para El Salvador.

Las investigaciones no determinan el número o proporción de pandilleras. Pero acuerdan que son múltiples las evidencias sobre la existencia de pandillas mixtas –las pandilleras encarceladas son la prueba mas clara– y que hay un desbalance numérico a favor de los varones.⁴² Esa participación tiene variaciones en las distintas pandillas y dentro de los subgrupos⁴³.

Entre otros temas, incorporan la existencia de pandillas exclusivamente de mujeres. Rodríguez Bolaños y Sanabria León (2007), destacan la existencia de pandillas sólo de mujeres⁴⁴ en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Sin embargo en ninguna investigación centroamericana se entrevistó a mujeres que pertenecieran a pandillas femeninas.

El estudio de Rodríguez Bolaños y Sanabria León, basado en 3.400 entrevistas, de las cuales a 174 fueron realizadas a pandilleras, indagó factores de riesgo para varones y mujeres que favorecen el ingreso a las maras y reiteraron el dato ya mencionado sobre maltrato en la familia. Los factores de riesgo de tipo individual y/o familiar, según señalan, operan como mediadores de factores macro-estructurales más amplios.

42 Según Cruz y Portillo, basados en entrevistas a 1025 jóvenes integrantes de pandillas las mujeres representaban el 22% del total (Cruz y portillo , citado por IUDOP, 2010). En 2001 en una investigación realizada por Santa Cruz y Concha Eastman, (citado por IUDOP, 2010) basado en una muestra de 936 pandilleros y pandilleras, indicaba que éstas representaban el 17%. Rodríguez Bolaños y Sanabria León (2007) reportan que en algunas pandillas pueden llegar a casi el 50%.

43 Por otra parte tanto para protegerse de la represión como del accionar de otras pandillas utilizan recursos de camuflaje para mantenerse en la clandestinidad y por tanto es difícil determinar, no sólo en número de mujeres sino también el de varones.

44 Según este estudio el 19% de las mareras guatemaltecas señaló que hay pandillas compuestas solo por mujeres; en Honduras un 24% de la muestra respondió conocía maras de mujeres y en el Salvador refirieron que en la Mara 18 hay organizaciones “anexas” de mujeres y son las mujeres las que lideran el grupo. (Rodríguez Bolaños y Sanabria León, 2008)

El diagnóstico realizado por Ranum E. (2006) para Guatemala basado en entrevistas y encuestas a pandilleros y pandilleras de dos cárceles guatemaltecas, encontró que la proporción de mujeres encarceladas comparativamente era muy baja. Las mujeres representaban en 2005, el 7,7% y en 2004 el 4,5 % mujeres. El total de la muestra fue de 65 personas, y se hicieron además 27 entrevistas en profundidad. Entre los hallazgos, cabe destacar:

- que muchos pandilleros trabajaban antes de entrar en prisión y había una diferencia significativa entre varones y mujeres: mientras el 78 % de los varones trabajaba antes de entrar en prisión y el 6.2% buscaba trabajo, la mayoría de las mujeres, 60%, no trabajaba ni buscaba trabajo.⁴⁵
- la edad promedio de ingreso a la pandilla era de 14.7 años, sin embargo, la mitad de los entrevistados ingresaron a los 13 años o menos. El 10.8% ingresó con 10 años o menos, los pandilleros con la edad más baja de ingreso detectada fue 8 años (3.1%).

En contraste, la mayor edad de ingreso fue 20 años (1.5%). Estos datos no están discriminados por varones y mujeres.

De la investigación realizada por Gereda, Escobar, Ramírez y Castro (2010)⁴⁶ en Guatemala, Honduras y El Salvador surge que las mujeres se ocupan de actividades “de mujeres”: cocinar, atender a heridos y enfermos, limpiar, lavar la ropa, criar los hijos. Sirven de enlace entre la pandilla y el mundo exterior. Trasladan armas, drogas, dinero, mensajes, cobran el pago de las extorsiones a transportistas y comerciantes, cobran rescates, seguimiento de víctimas para secuestros, tareas de vigilancia, entre otras. También señalan que visitan a los pandilleros presos y les llevan droga, ropa, comida, medicina y otros materiales. En muchas ocasiones sirven de canal de comunicación para llevar y traer información de la pandilla. Ellas son el vínculo directo entre los pandilleros del barrio y la cárcel. En síntesis, participan en las más diversas actividades, más operativas, o estratégicas, según las necesidades.

Un tema controversial son los ritos de iniciación. Para Aguilar (2010), existen suficientes elementos que permiten afirmar que el ritual de ingreso a la pandilla es igual para una mujer y para un hombre: una fuerte

La interferencia [de las pandillas en el barrio en el que actúan] no es sólo comercial, se extiende hacia la intimidad de la elección amorosa: las mujeres del territorio se asumen como “propiedad” indiscutida, impedidas para trabar vínculo con hombres de pandillas enemigas y en el peor de los casos con ‘desconocidos’”. (Perea Restrepo, 2004).

⁴⁵ Es una cifra mayor que la que encontraron Giral Santacruz y Concha-Easteman, 2001)

⁴⁶ Hago referencia a esta investigación porque es la más citada en informes de otras autorías.

paliza, cuya duración e intensidad depende no sólo del tipo de pandilla (13 segundos para la MS; 18 segundos para la 18), sino de la forma y la cadencia con que se lleva la contabilización de ese tiempo, de la complexión física de la aspirante, de las características físicas de quienes “propinan” el ritual (pandilleros hombres), entre otros aspectos. Se trata, así, de una forma de comprobar, por la vía física más violenta y “masculina”, que la mujer es tan buena y que tendrá tanta disposición de aguantar lo que venga, al igual que un hombre. Por lo contrario, Gereda (2010) sostiene que hay diferencias entre varones y mujeres ya que estas pueden ser sometidas a una violación grupal. Giralt Santacruz y Concha-Easteman (2001) coinciden con esta última posición. De esta manera, la realidad señala que no hay miradas únicas pero el material relevado permite ver que no es un tema indagado en profundidad ni donde se han obtenido respuestas claras. Aún así, hay datos muy claros: todos los informes afirman que las mujeres son sometidas a abusos y violaciones sexuales. Y esas observaciones dan cuenta del doble rol de las niñas, adolescentes y mujeres como víctimas y victimarias, aunque no siempre se las nombra con claridad. Para Giralt et al (2001), las violencias ejercidas por los pandilleros del propio grupo son más invasivas y perjudiciales que las violencias de otros pandilleros. Ponen en evidencia la connotación de objeto sexual que se le atribuye a la mujer en un espacio donde el machismo y la violencia alcanzan niveles de extrema crueldad.

Las pandillas en México

Es posible observar algunas de las principales características de las pandillas mexicanas a través de un diagnóstico realizado por Perea Restrepo (2006). El estudio se realizó en tres ciudades: DF, Tijuana y Morelia. Se trata de pandillas numéricamente más pequeñas comparadas con las maras de Centroamérica. La mayoría con menos de 100 integrantes, aunque algunas cuentan entre 100 y 200 integrantes. En todas, se constató la participación de mujeres: en Tijuana llegan a 29%, en DF al 16% y en Morelia al 15%.

Según el diagnóstico, “la minoritaria presencia femenina confirma la naturaleza brutal de las prácticas conflictivas típicas de la pandilla, ellas no están dispuestas con la misma presteza a la incursión en actos violentos e ilegales. El círculo se completa. La ferocidad de la pandilla convoca lo masculino, los hombres reunidos y enfrentados desbocan la crueldad. Ante la supremacía indiscutida del macho, lo femenino se hace presente pero no más que bajo la condición de la subordinación. Está afuera, como 'objeto' de deseo y por tanto como motivo de enfrentamiento” (Perea Restrepo, 2006). El diagnóstico coincide con las observaciones de Centroamérica: las mujeres tienen un lugar de subordinación. Muchas son novias de los pandilleros y no escasean historias de golpizas propinadas ante cualquier erupción de celos de la pareja. También actúan como parte activa. Su estatuto, sin embargo, no termina de igualarse

La violencia sexual, como la que ejercen las pandillas es un elemento detonador de la prostitución adolescente.

al hombre. Además, cumplen tareas que se espera cumplan las mujeres: preparar la comida y realizar todas aquellas actividades asociadas a la reproducción del grupo.

Se destaca aunque no es frecuente, que algunas mujeres adoptan la lógica de la violencia masculina y hacen despliegue de una brutalidad igual. En esos casos, participan de igual a igual con los hombres en la ejecución de distintas acciones.

“Tal la condición impuesta desde la pandilla a la mujer y la feminidad: o se le suprime en nombre de la violencia masculina o se le subordina al cumplimiento de tareas instrumentales a la vida del grupo. El grupo pandillero se rige por los cánones de la brutalidad descarnada, el macho es su figura emblemática” (Perea Restrepo, 2006).

Al igual que en los países del Triángulo Norte, se menciona que corren rumores de pandillas femeninas, pero el trabajo de campo no llegó a identificar ninguna.

Las pandillas en Colombia

En 2017 se realizó un amplio diagnóstico sobre Pandillas juveniles en Colombia, una investigación realizada en siete ciudades cuyo objetivo fue determinar la magnitud del fenómeno para describir el impacto en la “violencia urbana”. El diagnóstico fue realizado Bosh, Vanegas Muñoz, Gildardo, González y López (2017). El resultado sintetizado en un informe de 272 páginas contempla sólo dos referencias a las mujeres. La primera mención es la siguiente: “En Cartagena, en 2014 se registraron 82 pandillas en la ciudad y, el portal Las 2 Orillas reportaba alrededor de 90 pandillas con unos 1.800 jóvenes hombres y mujeres. De acuerdo con la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana de Cartagena, las pandillas están conformadas principalmente por jóvenes hombres (89 por ciento) y marginalmente por mujeres (11 por ciento)”, (Bosh, et al).

La segunda sólo dice que “los pandilleros tienen las mejores novias” “y las mejores motos” y que ambas “posesiones”, generan admiración en los adolescentes que se acercan a las pandillas por ese motivo.

No hay otras referencias a mujeres pandilleras en todo el resto del informe.

Pandillas proxenetas (Centroamérica)

Si bien los estudios hacen referencia a la violencia sexual, a las violaciones colectivas y a la exigencia de disponibilidad sexual permanente de mujeres para los integrantes del grupo, poco se ha investigado acerca de la relación entre pandillas y trata con fines de explotación sexual.

En cambio, la explotación sexual fue central en la investigación dirigida por Rubio (2008), realizada en el marco del Programa de Seguridad Ciudadana del BID en Honduras, Nicaragua y Panamá. Rubio destaca que una de las principales atracciones de adolescentes y jóvenes para el ingreso en las pandillas es el sexo y al mismo tiempo señala que la vida pandillera es una vía de inicio en la prostitución de las niñas, adolescentes y mujeres jóvenes pandilleras.

Rubio (2008) señala "La violencia sexual que la pandilla ejerce contra las mujeres es un detonante de la prostitución femenina: las pandillas usan, promueven y protegen la prostitución adolescente".

Estas afirmaciones surgen de una investigación en la que fueron encuestados 8.523 jóvenes, varones y mujeres de entre 13 y 19 años. Incluyó jóvenes de sectores sociales bajos, medios y altos, mostrando que no todos los pandilleros provienen de sectores pobres. Entre los principales hallazgos, el autor destaca que no es la motivación económica la que atrae a los jóvenes a las pandillas. Este hallazgo es interesante. Y coincide con el primer estudio académico sobre pandillas realizado en Guatemala por Levenson, Figueroa y Maldonado (1988), también fue ratificado en estudios posteriores (Portillo, 2012) que encontraron que los jóvenes pandilleros no eran indigentes ni analfabetos y que muchos procedían de familias de clase trabajadora.

Rubio remarca que ser parte de una pandilla tiene mayores repercusiones en el terreno sexual. En los varones facilita el acceso a las mujeres y en las mujeres puede ser una vía a la prostitución. Asimismo señala una asociación entre sexo y agresiones físicas. Para una mujer joven, estar cerca de una pandilla se asocia con una mayor probabilidad de haber sido agredida por su pareja o por terceros. Rubio considera que cuestiones relacionadas con las mujeres explican algunas de las innumerables riñas, peleas, batallas y verdaderas guerras entre pandilleros.

El enfoque de Rubio no aclara ni analiza si existe relación entre las pandillas o maras y organizaciones de tratantes con fines de explotación sexual. Sin embargo, la envergadura que le da al fenómeno abre una duda que debería ser profundizada en próximas investigaciones.

Por otra parte, ninguno de los informes de investigación, artículos, documentos académicos, de políticas públicas o de estrategias de intervención hace mención a las situaciones que describe la Relatora Especial de Naciones Unidas en el informe mencionado (LINK arriba).

PANDILLAS, TRÁFICO ILEGAL DE DROGAS Y MUJERES

La información sobre las pandilleras y el tráfico ilegal de drogas no suele ser más que una mención entre las distintas actividades que se les atribuye. Incluso la relación entre las pandillas y organizaciones de narcotráfico no es un tema sobre el que haya investigaciones que permitan mostrar con claridad si existen relaciones y cuáles son.⁴⁷

47 Para Perea Restrepo, (citado en Costa y Romero 2014) en Colombia y México las pandillas no son empresas del crimen constituidas con el fin último de lucrar. Sino constituyen expresiones de subversión de jóvenes que no encuentran su lugar en la sociedad.

En relación a las mujeres, la referencia más habitual es el narcomenudeo, actividad que aparece en el conjunto de otras actividades como cocinar para el grupo, visitar a los presos, cuidar a los enfermos, trasladar cosas de un lugar para otro. Dentro de las “cosas” que trasladan se menciona drogas, además de armas, dinero o mensajes (Aguilar Umaña, 2010). Rodríguez Bolaños y Sanabria León (2007) especifican que la actividad de narcomenudeo es una actividad de pandilleros y pandilleras, pero está poco organizada, es espontánea y muchas veces es realizada a nivel individual, mas que de modo coordinado por la pandilla. Aguilar y Carranza (2008) indican que las mujeres se ocupan del narcomenudeo o de pequeños mercados domésticos y citan informes del Departamento de Estado de Estados Unidos de 2008 e informes de la UNODC en la misma línea. En los traslados de droga a gran escala, se menciona que son contratados grupos de las pandillas, aunque no hay referencias sobre la participación de mujeres. Podría pensarse que ellas pueden cumplir algunas funciones, depende el tipo de grupo y del número de mujeres.

No hay datos más actualizados. Pero existen indicios que señalan que al menos en Honduras, Guatemala y El Salvador las relaciones entre pandilleros con organizaciones de narcotráfico han cambiado e incluso que las propias organizaciones pandilleras han cambiado hacia adentro, y con relación al barrio.⁴⁸ Pero no es un tema especialmente atendido, ni se aportan datos o evidencias.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y RESPUESTAS INSTITUCIONALES

Hay mucha literatura sobre políticas desarrolladas para enfrentar a maras y pandillas: estrategias de represión, estrategias de prevención y estrategias alternativas, como treguas entre pandillas. Ninguna incluye enfoques de género.

Para fundamentar esta afirmación retomamos solo algunos informes, incluso con más detalle para mostrar cómo las mujeres son absolutamente invisibles en las políticas públicas.

48 Dennis Rodgers, quien había vivido dos años en un barrio como pandillero en la década del 90. Cuenta que cuando en 2002 volvió luego de casi cinco años al barrio Luis Fanor Hernández, un vecindario de bajos ingresos en Managua, donde había realizado una investigación etnográfica sobre la violencia pandillera y convivido con la pandilla se encontró con una profunda transformación de la pandilla. La mayor parte de sus prácticas y actitudes había sufrido un enorme cambio, sobre todo en lo referido a la naturaleza de las actividades violentas e ilícitas del grupo. Por ejemplo, la guerra de pandillas había desaparecido, los niveles de violencia interna del barrio y vinculada con las bandas habían aumentado y ahora los residentes locales llevaban la peor parte en ese aspecto, y la pandilla tenía estrecha conexión con una próspera industria local de la cocaína, basada en el crack. Cuando la pandilla se pone mala: Violencia juvenil y cambio social en Nicaragua Recuperado en: https://www.researchgate.net/publication/265028684_CUANDO_LA_PANDILLA_SE_PONE_MALA_VIOLENCIA_JUVE NIL_Y_CAMBIO_SOCIAL_EN_NICARAGUA_1

Las políticas represivas

La literatura de la década de 2000 se refiere sobre todo a las estrategias represivas que actualmente están siendo paulatinamente reemplazadas como única vía de acción. Según Savenije (2007), “para enfrentar la violencia y delincuencia, los países centroamericanos, especialmente Honduras (2002) y El Salvador (2003), lanzaron operativos policíacos represivos (Plan Mano Dura y Súper Mano Dura en El Salvador y Operación Libertad en Honduras) y aprobaron “leyes antimaras” en las cuales definieron a las maras como asociaciones ilícitas. Guatemala no promulgó una ley de esa índole, pero implementó el Plan de Control de Pandillas o Plan Escoba, en clave represiva.

Estos planes destinados a desarmar a las pandillas, incautar las armas o prevenir su accionar delictivo, no establecen ningún tipo de estrategia diferente para las integrantes mujeres.

Los operativos se caracterizaron sobre todo por redadas masivas en los barrios marginales afectados por las pandillas transnacionales, en las que se llevaban a cualquier joven que despertara sospecha de ser pandillero por su actuar, manera de vestir o tatuajes.⁴⁹

Savenije señala que la represión no soluciona la exclusión social ni la falta de perspectivas de los jóvenes. Incluso considera que tiene un efecto contrario ya que las redadas masivas y detenciones arbitrarias refuerzan la estigmatización y marginación. Además, al reprimir, la policía se convierte en un adversario en una lógica que refuerza la cohesión interna de las pandillas.

Si la pregunta a responder es si en esas estrategias hay enfoques de género o –si no lo hubiere –, si existe algún tipo de especificación, por más mínima o breve, dirigida a las mujeres, niñas o adolescentes, la respuesta no puede ser más que negativa.

A partir de 2000 comienzan a implementarse políticas alternativas en el contexto de la seguridad ciudadana. La emergencia del discurso de la seguridad ciudadana introdujo nuevas líneas de interpretación sobre la violencia y sobre las políticas dirigidas a enfrentarla. El concepto de seguridad implica estrategias interinstitucionales, ya que enfatiza la responsabilidad de todos los actores en el mejoramiento de las condiciones de seguridad: organismos gubernamentales de distinto nivel, ONG, organizaciones ciudadanas, etc., y no solamente instituciones policiales y judiciales. Por otro lado, la identificación de factores estructurales de riesgo introduce contextos de desigualdad social, falta de oportunidades y exclusión social. A su vez, esto implica pensar en políticas sociales para contribuir a revertir factores de riesgo.

49 Según Cruz, (2014) en Guatemala más de 20.000 pandilleros fueron detenidos en el lapso de un año. En El Salvador fueron 31.000 los encarcelados entre 2003 y 2005. No se explicita cuántas mujeres.

La tregua entre pandillas como una forma de intervención

La tregua entre pandillas es una resolución no violenta de los conflictos a través de diálogos y negociaciones en las que participan múltiples actores: gubernamentales, no gubernamentales y organizaciones religiosas.

En Centroamérica hubo varias experiencias. Un informe (Katz y Amaya, 2015) analiza y evalúa la experiencia en El Salvador y en Honduras entre 2012 y 2014. Según los autores, en El Salvador el gobierno logró que las dos organizaciones más grandes del país, la MS-13 y Barrio 18, acordaran una tregua a cambio del traslado de los líderes de cárceles de alta seguridad a cárceles ordinarias, entre otras cosas. Como consecuencia, hubo una reducción de los homicidios en los meses inmediatamente posteriores. En Honduras, no tuvo ese mismo efecto. Si bien el informe analiza los resultados de la tregua, no desarrollamos el punto ya que no hay absolutamente ninguna referencia a las mujeres como para entender si tuvieron participación en las negociaciones o si se vieron beneficiadas con alguna medida, entre otras variables.

La única referencia a las mujeres se encuentra en las declaraciones de compromiso de las pandillas, una de las cuales dice, textualmente: “en atención a la solicitud del Presidente de la república para detener todo tipo de violencia contra las mujeres, se informa que ya hemos enviado instrucciones para contribuir positivamente a esta solicitud” (Katz y Amaya, 2015).

Sin duda, el reconocimiento habla de la responsabilidad de la pandilla en la violencia contra las mujeres. Aún así, no hay en ningún lugar del documento una aclaración que señale a qué tipos de violencia se refieren. Por otra parte, no hay ninguna otra mención a las mujeres en el resto del informe de 148 páginas.

Según un artículo del blog Sin Miedos: “En El Salvador, no hay mujeres entre los líderes de las pandillas o sus portavoces. Tampoco las hay en el equipo de mediadores o en el 'comité técnico' que apoya el proceso. [Sin embargo] las mujeres no son una parte desinteresada en la situación. Aunque son una minoría en las filas de las maras, son victimarias y víctimas de la violencia pandilleril. Son las madres, las esposas, las novias, las hermanas de los pandilleros. [Por otra parte], la Resolución 1325 del año 2000 de Naciones Unidas exige la participación de las mujeres en las fuerzas de mantenimiento de la paz y que haya una perspectiva de género en los esfuerzos de prevención y construcción de la paz”. Recuperado en: <https://blogs.iadb.org/sinmiedos/2014/01/02/en-la-tregua-de-pandillas-en-el-salvador-donde-estan-las-mujeres/>

Aguilar (2012) señala varias críticas a estas políticas, que sólo enunciaremos:

- no hay mecanismos de verificación y seguimiento de los acuerdos,
- no hay propuestas para sancionar una ley de Rehabilitación,
- no hay propuestas de políticas de atención integral a la violencia juvenil, que involucre a las diferentes agencias del Estado,
- no se sabe de dónde van a obtener los fondos para implementar los programas de prevención o rehabilitación,

- se sabe que no todos los integrantes de las maras están de acuerdo con el pacto, y eso constituye una falla de origen para su sostenibilidad.

BUENAS PRÁCTICAS

Diversos países cuentan con experiencias locales o limitadas que los autores incluyen como Buenas Prácticas. Si lo son o no, debería ser objeto de evaluación. Pero dado que han sido nombradas de este modo las incluimos.

Costa Rica. Proyecto de Fomento y Autogestión Comunitaria

El Proyecto de Fomento y Autogestión Comunitaria (PROFAC) comenzó a trabajar con jóvenes pandilleros en la Comunidad Rincón Grande de Pavas en 1995. Según lo señalado, el PROFAC logró establecer una tregua entre pandillas rivales e incorporó un espacio de autogestión comunitaria entre pandilleros. Como resultado, los jóvenes se encontraban en el proceso de conformar una organización y una pequeña empresa para proyectarse a la comunidad (Richards, 1996).

Ecuador

Barrios de Paz. Guayaquil

Es un proyecto que comenzó a implementarse en 2005, luego de la entrega de armas por parte de varias pandillas. El municipio aportó recursos para la conformación de microempresas,⁵⁰ que redujeron en un 60% las estadísticas criminales del barrio conformado por 49 manzanas. La institución mediadora fue la Fundación Ser Paz. Se desatacan como resultados positivos: evitación de ajusticiamientos decretados entre miembros de diferentes pandillas rivales; cambio en la percepción ciudadana y de los medios de comunicación sobre la problemática de las pandillas y de los jóvenes miembros; generación de fuentes de trabajo a través de la creación de microempresas; involucramiento del municipio local y del Ministerio del Trabajo en la discusión y solución de un problema considerado urgente y grave a nivel nacional y regional; incorporación de empresarios en el auspicio de algunas microempresas.

Una pieza fundamental para desentrañar esta tensión son las voces de los propios pandilleros, pero por el momento no existen estudios que profundicen cual es la visión de ellos y de sus organizaciones sobre esta nueva política. Sin embargo, Santillán y Varea (2008) barajan la hipótesis de que este condicionamiento del financiamiento a la capacidad de gestión de las microempresas, opera como una forma de control social diferente a la clásica represión policial, ya que garantiza la asimilación a los valores y la cultura empresarial dominante en la ciudad.

⁵⁰ Se crearon una imprenta, una pizzería, un estudio de grabación musical, una peluquería, entre otras.

La corporativización de Reyes y Reinas Latinas. Quito

En esta experiencia intervino como institución mediadora FLACSO Ecuador. Reyes y Reinas latinos es una de las pandillas más grandes de Quito. El trabajo se desarrolló en un centro tecnológico donado por una iglesia en el 2008. Se desarrollaron talleres y capacitaciones para los jóvenes pandilleros con el objeto de estimular la participación creativa en la búsqueda de consensos. Esta es una de las diferencias con el proyecto de Guayaquil. Según Santillán y Varea (2008), “los pilares que sustentan ambos proyectos son distintos. El modelo de integración de Guayaquil tiene un espíritu empresarial, mientras que el caso de Quito está basado en la lógica del reconocimiento simbólico y jurídico que permita la negociación y el consenso. Esto genera dos discursos ampliamente discrepantes: mientras en Guayaquil se habla de 'reinserción' a través de dejar la violencia y cambiarla por el trabajo, en Quito se habla de 'participación' mediante la creación de espacios culturales que potencien los intereses de los jóvenes, incluidos los pandilleros”.

En ninguno de los dos proyectos hay alusión a las mujeres (Santillán y Varea, 2008).

El Salvador

Solidaridad y violencia en las pandillas del Gran San Salvador

Este es un ejemplo de investigación participativa que incluyó la intervención activa de un grupo de pandilleros y pandilleras. Según Cruz y Portillo (1998), directores del proyecto que contó con el apoyo del Instituto de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana (UCA), las organizaciones Save de Children (EE.UU.) y Rädä Barnen (Suecia) lo más significativo de este proyecto es el rol que tuvieron un grupo de pandilleros (no se explicita si también participaron pandilleras).

Éstos contribuyeron de forma activa en el planteo del estudio, la formulación del cuestionario utilizado, el trabajo de campo, la discusión y el análisis de los resultados del sondeo. Al final, el estudio desembocó bajo el protagonismo de los jóvenes en la formación de una organización de pandilleros llamada *Homies Unidos*, la cual continúa activa y creciendo hasta estos días.

Se capacitó a los pandilleros que participaron en todas las etapas de la investigación, en la preparación del cuestionario, la muestra, el análisis. Durante el trabajo de campo, se dieron cuenta que todos tenían historias de vida muy parecidas, con los mismos problemas y, sobre todo, con la mismas expectativas. Se apropiaron de los resultados al reconocer que “hablaban” de ellos mismos y no de extraños. El estudio les hizo ver que en realidad no querían seguir agredándose unos a otros y surgió la idea de hacer una organización que llamaron *Homies Unidos*, aunque hubo algunos a los que no les gustó porque rechazaron la idea de trabajar con pandillas rivales.

Actualmente, los jóvenes que integran *Homies Unidos* trabajan y tienen como estímulo la convicción de que muchos jóvenes quieren abandonar la vida loca, pero

desde la perspectiva que esto no los obliga a negar su identidad al separarlos de las maras.

Desde 1996, esta organización de jóvenes pandilleros tiene oficinas y programas comunitarios en la ciudades de San Salvador y Los Ángeles (California).

Ejemplos como la investigación *Solidaridad y violencia* permiten mostrar que existen otras vías de acceso, más democráticas y alternativas, al mundo de las pandillas juveniles desde el ámbito académico.

Municipios libres de violencia

El Ministerio de Seguridad relanzó en 2010 la Dirección General de Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz (PREPAZ), cuya misión es “involucrar a las comunidades en la prevención de la violencia y la solución a los problemas que les afectan”.

La iniciativa denominada “Municipios libres de violencia”, se convirtió en un elemento estratégico para la territorialización de la tregua entre pandillas establecida en 2012.

En el documento titulado “Las pandillas en El Salvador. Propuestas y desafíos para la inclusión social juvenil en contextos de violencia urbana”, Walter Murcia (2015) presenta dos experiencias exitosas de inclusión de pandillas de dos municipios salvadoreños.

La primera está en la Colonia San José del Pino, Santa Tecla, uno de los municipios más violentos del Área Metropolitana de El Salvador. A partir del acercamiento de la Policía que dejó claro que no se intentaba dismantelar la organización pandillera, sino mejorar las posibilidades de los jóvenes, el diálogo con los pandilleros –aunque difícil– dio resultados.

Se implementaron diversos proyectos apoyados por agencias de cooperación y varias ONG. Entre otros, el proyecto “Jóvenes constructores”, que culminó con varios emprendimientos de jóvenes. Durante todo el proceso, los miembros de pandillas participaron activamente. En 2005, Santa Tecla era el octavo municipio más violento del Área Metropolitana de El Salvador, registrando 92 homicidios, equivalentes a una tasa de 69,8 homicidios por cada 100.000 habitantes. En 2010, se reportaron 29 homicidios, lo que equivalía a una tasa de 22 homicidios por 100.000 habitantes. En 2012 solo fue reportado un homicidio, en tanto no hubo ni uno solo en 2013.

La segunda iniciativa tuvo lugar en La Selva, Cantón Dolores Apulo, Ilopango. Ilopango era otro de los municipios con mayor incidencia de violencia criminal en El Salvador. El punto más alto se alcanzó en 2011, cuando se registraron 117 asesinatos, lo que equivalía a una tasa de 113 homicidios por 100.000 habitantes. Según Murcia, la situación de violencia y la lucha por el control territorial entre pandillas llevó a habitantes de comunidades como La Selva a alterar drásticamente sus patrones de vida, como limitarse a salir de sus casas a ciertas horas por miedo a ser víctima de un fuego cruzado o no poder visitar cierta comunidad controlada por la pandilla contraria. A partir de la

tregua entre pandillas y el proceso de pacificación que tomó fuerza en enero de 2013, el panorama comenzó a cambiar. Con el reconocimiento de Ilopango como primer municipio libre de violencia se inició un amplio proceso de diálogo para la búsqueda de alternativas a la violencia entre el gobierno local, los facilitadores, representantes de las maras y otras instituciones como iglesias, escuelas y empresarios. En este municipio los pandilleros fueron los primeros en proponer el diálogo en la comunidad. El apoyo de la alcaldía se expresó en una serie de proyectos para incentivar el emprendedurismo entre los jóvenes, entre los que se puede mencionar una granja avícola y un invernadero. Además, se puso en marcha el proyecto “Reparación del tejido social comunitario con jóvenes en alto riesgo” financiado por la Unión Europea. Destinado a fomentar las capacidades locales para la cohesión social y promover la seguridad ciudadana, así como construir modelos de inserción socioeconómica que contribuyan a la convivencia democrática y pacífica, entre jóvenes en situación de alto riesgo.

Nicaragua

“Alcanzando un sueño. Modelo de prevención social de la Policía”.

Nicaragua implementó una política basada en un modelo preventivo a cargo de la Policía Comunitaria.⁵¹ A partir de 2001, la Policía sustituyó los operativos denominados antipandillas, por nuevos mecanismos: visitas domiciliarias, reuniones con Comités de Prevención Social del Delito, charlas con jóvenes e identificación de problemas comunitarios.

Luego, basándose en la experiencia acumulada evaluaron que era necesario crear un área especializada de niñez y juventud, al igual que existían especializaciones en problemáticas de las mujeres o de drogas. Entre 2003 y 2006 se operativizó el modelo para trabajar con jóvenes en una lógica de atención y promoción social. Se creó entonces (2003) la Dirección de Asuntos Juveniles “cuya misión es definir y promover respuestas de prevención, coadyuvando a la misión de la Policía Nacional en la promoción protección y defensa de los derechos humanos de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, contribuyendo en la formación y transformación de las relaciones de respeto, igualdad y equidad que propician una cultura de la paz en el marco de la seguridad ciudadana necesaria para el desarrollo de la calidad de vida de la nación”.

No se han encontrado menciones específicas de género. Sin embargo sería interesante analizar cómo se operacionalizó ésta política y si se implementaron acciones dirigidas específicamente a las niñas y adolescentes así como las evaluaciones que se hayan realizado.

51 El relato de esta experiencia fue tomado del libro “Alcanzando un sueño” realizado por los Cordero Ardita, Gurdían Alfaro y Hurtado (2006), director de la Policía nacional y director de Asuntos Juveniles los dos primeros y promotor de derechos humanos el tercero protagonistas de la experiencia.

RECOMENDACIONES DE ACTUACIÓN FUTURA

La bibliografía analizada, salvo una sola excepción, no presenta propuestas de inclusión de la cuestión de género en las políticas públicas.

La excepción es el trabajo de Giralt Santacruz y Concha–Eastman, plasmado en el libro *Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas*, publicado por IUDOP, *Homies Unidos*, OPS, El Salvador que hace recomendaciones específicas relacionadas con las pandilleras. Los autores señalan que:

- “Dada la vinculación que existe entre la violencia física, psicológica, o de negligencias o abusos dentro del hogar y altas cotas de victimización callejera (...), cae por su peso la importancia de la atención a la problemática del maltrato infantil y hacia la juventud, como un factor de riesgo de importancia en el ingreso a la pandilla. Aquí, la intervención en términos del diseño, el fortalecimiento, la implementación y la difusión de programas de prevención del maltrato, de formas de crianza y relación intrafamiliar no violenta”.
- “En relación con lo anterior, es necesario prestar mayor atención al problema de la victimización hacia la mujer, en el seno de la pandilla. Este estudio ha proporcionado datos de interés que sustentan que el contexto de la pandilla no brinda muchas alternativas de reivindicación, solidaridad y respeto hacia las pandilleras. De hecho, en el caso de las mujeres, se vuelven a generar los mismos mecanismos de marginación y abuso que se dan en la sociedad civil: machismo, violencia, abusos, objetivación sexual, etc. Por otro lado, en el caso de las mujeres parece traducirse con mayor fidelidad el ciclo de victimización intrafamiliar-victimización callejera, ya sea porque denunciaron con mayor reiteración los episodios de maltrato dentro del hogar, o porque son victimizadas con mayor frecuencia dentro de la pandilla”.
- “Sea cual fuere el caso, el hecho es que a las mujeres se les sigue relegando y victimizando dentro de la pandilla, lo cual se constituye en otra razón de peso para dar primacía al diseño e implementación de programas de corte preventivo y educativo, en temáticas relacionadas con el maltrato infantil, la violencia intrafamiliar y hacia la mujer, el consumo de sustancias, los derechos humanos, la teoría de género, entre otras. Todo lo anterior es necesario porque las relaciones intrafamiliares deficientes constituyen uno de los primeros pasos que conducen a las mujeres a la calle.
- Asimismo, y como parte de una intervención en la línea de la prevención secundaria, sería de utilidad el diseño y la implementación de programas destinados a la capacitación e incorporación de la mujer pandillera al sector productivo, con el fin de fomentar un trato igualitario con el sexo opuesto, proporcionarle recursos para facilitar su independencia económica de la pareja

y/o del grupo y, con ello, poder contar con alternativas de manutención que le posibiliten volverse un miembro “calmada” de la pandilla.

Los autores recomiendan además:

- “Incluir la labor de instituciones que trabajan directamente con pandilleros, como la que realiza la organización de pandilleros *Homies Unidos*. La experiencia de trabajo directo con pandilleros realizada por estas instituciones debe ser la base o el punto de partida de cualquier planificación de estrategias que se pretendan implementar, en tanto proporcionan un conocimiento y experiencia de primera mano sobre la problemática y el trabajo con los jóvenes, sus necesidades y también sus recursos”.

Por último incluyen recomendaciones que tienen en cuenta que las pandilleras (también los pandilleros) son niñas y adolescentes y proponen:

- “Intensificar la coordinación interinstitucional de las instancias y entidades que trabajan en el sector niñez y juventud y vincularlas en una red de intercambio que fortalezca iniciativas en marcha”.
- “Integrar a las escuelas en los esfuerzos para abordar el fenómeno pandilleril la cual tiene grandes posibilidades de brindar un ambiente alternativo, propicio para la instrucción de aspectos prácticos para la convivencia social, como son las habilidades sociales y la resolución pacífica de conflictos”.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, J. (2012). La Coyuntura actual de las pandillas en El Salvador. Ponencia en Cátedra de Realidad Nacional sobre militarización, crimen organizado y pandillas.
- AGUILAR UMAÑA I. y RIKKERS J. (2012). "Violent Women and Violence Against Women. Gender Relations in the Maras and Other Street Gangs of Central America's Northern Triangle Region". Interpeace.
- AGUILAR, J. (2006). *Pandillas transnacionales en Centroamérica, México Estados Unidos. Diagnóstico de El Salvador*. Mimeo
- AGUILAR, J. y CARRANZA, M.(2008). *Las maras y las pandillas como actores ilegales de la región*, IUDOP: El Salvador
- AGUILAR, J.. (2010). *Segundos en el aire: Mujeres pandilleras y sus prisiones*. IUDOP: El Salvador
- ANDINO MENCÍA, T. (2006). *Las maras en las sombras*. Universidad Centroamericana Simón Cañas. Instituto Universitario de Opinión Pública: Honduras.
- BAIRD, A. (2018). "Convertirse en El Más Malo: trayectoria masculinas de violencia en las pandillas de Medellín. *Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 20, no. 2, pp. 9-48. Recuperado en:
<https://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.681>
[10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.6817](https://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.6817)
- BOSH, A., VANEGAS MUÑOZ, G., GONZÁLEZ, J., LÓPEZ, N. J. (2017). *Pandillas Juveniles en Colombia. Aproximaciones conceptuales, expresiones urbanas y posibilidades de intervención*. Ministerio de Justicia, Dirección de Política Criminal, Todo por un nuevo País, Unión Europea, GIZ.
- BRICEÑO, L., R. (2016). "Entre pandillas y mafias. El análisis organizacional del delito en Venezuela". *Boletín de la Escuela de Psicología*: Venezuela.
- CASTILLO BERTHIER, H. "Desacatos, N°. 9, primavera-verano, 2002. 57-71. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Distrito Federal, México. Recuperado en : <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13900904>
- CEA[R] Comisión Española de Ayuda al Refugiado. *Maras en Centroamérica y México*.
- CORDERO ARDITA, E., GURDIÁN A., H. y HURTADO, C. E. (2006). *Alcanzando un sueño. Modelo de Prevención social*. Plan Nicaragua, Save the Children y Policía Nacional de Nicaragua: Managua
- COSTA, G., y ROMERO C. Eds. (2014). *Qué hacer con las pandillas*. Ciudad Nuestra: Lima.
- CRUZ, J. M.; y PORTILLO, N. (1998). *Solidaridad y violencia en las pandillas del Gran Salvador. Más allá de la vida loca*. San Salvador: UCA Editores.
- CURRY, G. D. (1999). "Responding to Female Gang Involvement" (133-153). En Chesney-Lind, M.; y Hagedorn, J. (Eds.). *Female Gangs in America. Essays on Girls, Gangs and Gender*. Chicago: Lake View Press.

GEREDA, M., ESCOBAR, C., RAMÍREZ, J.M., Castro, M., (2010), *Violentas y violentadas. Relaciones de género en las maras Salvatrucha y Barrio 18 del Triángulo Norte de Centroamérica*. Interpeace.

GIRALT SANTACRUZ, M.; y CONCHA–EASTMAN, A. (2001). *Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas*. IUDOP, Homies Unidos, OPS: San Salvador.

GOUBAUD, E. (2008). Mara y pandillas en Centroamérica. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, N° 4, Quito Mayo 2008. 35-46. FLACSO: Ecuador

KATZ, Ch. y AMAYA, L. E., (2015). La tregua entre pandillas como una forma de intervención sobre la violencia, Implicancias en políticas y prácticas. USAID, FEPADE, FUSADES, FUNDE, GLASSWING, FUSAL: El Salvador.

MURCIA, W., (2015). *Las pandillas en El Salvador. Propuestas y desafíos para la inclusión social juvenil en contextos de violencia urbana*. CEPAL: Santiago de Chile.

PEREA RESTREPO, C. M. (2004). Pandillas y conflicto urbano en Colombia.

Recuperado en:

<http://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/Desacatos/article/view/1085/933>

[Perea Restrepo, C. M. \(2006\). *Pandillas en México. Informe de investigación. Red Transnacional de análisis de maras y pandillas: México.*](#)

PORTILLO, N. “Estudios sobre pandillas juveniles en El Salvador y Centroamérica: una revisión de su dimensión participativa”. *Revista Apuntes de Psicología*, 2012, vol. N° 30 (pp.397-407). Colegio Oficial de Psicología de Andalucía Occidental: España. Recuperado en:

<http://www.apuntesdepsicologia.es/index.php/revista/article/view/421/341>

RESÉNDIZ RIVERA, N. E. (2017). “Mujeres, pandillas y violencia en Guatemala”. *Cuadernos inter.c.a.cambio sobre Centroamérica y el Caribe*. Vol. 14, N° 1, 2017.

RESÉNDIZ RIVERA, N. E. (2018). *Violento, luego existo. Pandillas y maras en Guatemala*. Universidad Nacional Autónoma de México: México.

REYNA, V. (2017) *Estudio sobre las política de abordaje al fenómeno de las pandillas en El Salvador*. (1994-2016) Fundación Friederich Ebert: El Salvador.

RICHARDS, E. (1996). *Las barras de Rincón Grande: una estrategia de desarrollo humano para jóvenes de alto riesgo social*. San José, Costa Rica: Habitat.

RIKKERS, J. (2016). *Retos del desarrollo comunitario en contextos violentos*. FESPAD: El Salvador.

ROCHA, L. (2006). Mareros y pandilleros. ¿Nuevos insurgentes, criminales? *Revista Envío*. N° 293. Universidad Centroamericana-UCA; Nicaragua. Recuperado en: <file:///Users/silvia/Desktop/Revista%20Envío%CC%81o%20-%20Mareros%20y%20pandilleros%20%20%20C2%BFNuevos%20insurgentes,%20criminales%3F.html>

ROCHA, J. L. (2006) Pandilleros del siglo XXI. Con hambre de alucinaciones y transnacionalismo. *Revista Envío*. N° 294. Universidad Centroamericana-UCA: Nicaragua.

RODGERS, D. “Cuando la pandilla se pone mala: violencia juvenil y cambio social en Nicaragua.” Etnografías Contemporáneas. Recuperado en:
https://www.researchgate.net/publication/265028684_CUANDO_LA_PANDILLA_SE_PONE_MALA_VIOLENCIA_JUVENIL_Y_CAMBIO_SOCIAL_EN_NICARAGUA_1

RODRÍGUEZ BARILLAS, A., PÉREZ CASTILLO A. (2003) “Transparentando el Plan Escoba. Análisis de la estrategia policial en relación a las pandillas juveniles en Guatemala”. *Revista Centroamericana de derecho Penal*. 2003. Guatemala.

RUBIO, M. (2014). Componentes de los programas de prevención de las pandillas en Costa, Gino y Romero, C. EDS. (2014). *Qué hacer con las pandillas*. Ciudad Nuestra: Lima.

RUBIO, M. La pandilla proxeneta: violencia, y prostitución juvenil en Centroamérica. Urvio. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* N° 4. Quito, mayo 2008, pp 59-71. FLACSO- Ecuador

SANTILLÁN, A., VAREA, S. “Estrategias y políticas de inclusión ¿asimilación? de pandillas en Ecuador. *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* , N° 4, mayo 2008. FLACSO: Ecuador.

ANEXO. INFORMACIÓN PERIODÍSTICA

Cada 17 horas una mujer era asesinada en Honduras en 2014, según datos del Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad de ese país. Ese país configura, junto con Guatemala y El Salvador, lo que se denomina el Triángulo Norte. Una de las regiones más violentas del mundo, que no está inmersa en un conflicto militar. Pero hay algo más que las mujeres de allí temen, además de la muerte. La razón por la que cada vez más adolescentes y jóvenes se ven forzadas a huir a otros países, para escapar de un futuro terrible: convertirse en esclavas sexuales de los pandilleros centroamericanos. “Me dijo que ninguna mujer le había rechazado nunca y que si me negaba a ser su novia, me mataría a mí y a mi familia. No quería irme de casa, pero después de eso no nos podíamos quedar. Nos fuimos a México en plena noche”, cuenta una joven salvadoreña. Hay miles como ella, acosadas en la escuela, perseguidas cuando caminan por la calle, amenazadas (8 de noviembre de 2016. Recuperado en <https://www.codigonuevo.com/sociedad/unicas-opciones-huir-convertirse-esclavas-sexuales>).

En la revista digital Slate, se narra el caso de una niña, salvadoreña de 12 años a la que un grupo de pandilleros de la Mara Salvatrucha – intentaron violar a la salida del colegio. Su hermano y su primo, que estaban con ella, se lanzaron a defenderla, pero los pandilleros sacaron una navaja. Por suerte, más gente empezó a acercarse y los de la mara huyeron, no sin antes asegurarles a los niños que lo pagarían con su vida. Así fue, unas semanas más tarde, los salvatruchos mataron al primo de 12 años de un disparo a quemarropa. Pero eso no bastaba y, durante tiempo, continuaron las amenazas a su familia. Los padres de la adolescente ya habían emigrado a los EE.UU. y, ante aquella situación, decidieron pagar a un traficante para que les llevara a sus dos hijos –de 13 y 14 años respectivamente- con ellos. (Recuperado en: <https://www.codigonuevo.com/sociedad/unicas-opciones-huir-convertirse-esclavas-sexuales>)

El criminalista Israel Ticas, que destapa e investiga fosas comunes en El Salvador para la Fiscalía dice que en más de la mitad de las 90 fosas que ha excavado en la última década se ha encontrado con restos de mujeres y niñas asesinadas. "De estos casos hay cientos garantizados, si no miles. Nadie en el país lo sabe porque la mayoría siguen bajo tierra. Nadie ha sistematizado esta información", dice. La información recogida en sus cuadernos de campo, que complementa con entrevistas a testigos protegidos, ofrecen una ventana única al sórdido mundo del abuso sexual que las pandillas infligen a las mujeres salvadoreñas. Abre uno de sus cuadernos y elige aleatoriamente un caso: "El 7 de junio de 2013 en Santa Tecla, la novia de un pandillero reclutó a dos amigas para asistir a una fiesta. Los pandilleros sospecharon de la traición de una de ellas que habría hablado con una pandilla rival". "Ocho hombres las violaron. Primero asesinaron a dos de ellas con múltiples heridas de arma blanca. A una la mantuvieron viva durante 24 horas pidiendo un rescate por ella. Cuando vieron que no iban a conseguir el dinero, la asesinaron también. Las desmembraron en pedazos a las tres.

Ticas cierra el cuaderno y abre otro:

"27 de octubre de 2011. Colonia Montes 4. San Salvador. Una joven se acercó a un pandillero por curiosidad. Ella quería ser su novia. Tenía 16 años. Tuvieron sexo. Él se la entregó a su clica como premio. Las clicas tienen entre 10 y 15 miembros. La hicieron pedazos a machetazos después de violarla. Con el mango del machete le dejaron el cráneo hecho picadillo".

"¿Cuántos más quieres?", pregunta Ticas señalando una docena más de cuadernos inflados por el paso por el tiempo, por las fotos, notas y dibujos que se intercalan entre sus páginas. "Toda la que se acerca a una pandilla y se convierte en 'jaina', novia de pandillero, muere tarde o temprano por una cuestión de control de la información. No pueden dejar testigos de sus actividades. Piensan que pueden delatarlos y evitan el riesgo deshaciéndose de ellas en grupo y con gran violencia". En la escuela pública Joaquín Rodezno, en el centro histórico de San Salvador, cerrada a cal y canto y protegida por un guardia armado, seis adolescentes aceptaron hablar del tema sin hacer pública su identidad. Viven en una zona controlada por pandillas. Cuando se les preguntó si conocían el fenómeno de las violaciones en grupo de las pandillas, tres de ellas dijeron conocer directamente a alguna víctima. "De eso no se habla. A quien le ha pasado eso, se lo calla", dijo una de ellas. Sandra, una joven de 18 años de la provincia de La Libertad, logró escapar. En Los Ángeles, donde espera que se resuelva su situación migratoria, y sin dar más datos que su nombre de pila, describió la violencia diaria a la que están sometidas las jóvenes salvadoreñas. Primero una de sus compañeras de clase quedó embarazada de un pandillero. Después la prima de otra desapareció. Estaban sentadas en el parque cuando un carro aparcó frente a ellas y la llamó. Se subió y nunca más volvieron a verla. "Los mareros van buscando novia y te siguen", dijo. Incluso, en la relativa seguridad que ofrece encontrarse fuera del país, Sandra rompe a llorar cuando recuerda a su madre, que no pudo hacer nada para protegerla de los pandilleros que la obligaron a abandonar El Salvador. El hermano del novio de su madre fue quien comenzó a seguirla al salir de la escuela diciéndole "que podía levantarme cuando quisiera y tantas veces como quisiera". Toczylowski, que es una de las abogadas que ayuda a Sandra, dice que entre los miles de centroamericanos que se han entregado a las autoridades de Estados Unidos cuando comenzó a extenderse el rumor de que se les permitiría quedarse, ha entrevistado a muchas chicas que hablan de violaciones en sus colonias y escuelas en América Central. Dice que los pandilleros les dejan claro a sus víctimas que "si lo denuncian, sucederá de nuevo, o se lo harán a su hermana pequeña". Los pandilleros jóvenes participan en las violaciones colectivas y los asesinatos como parte de su proceso de aprendizaje de la ley del silencio, de su integración al grupo, de su falta de escrúpulos. Los barrios caen ante el terror de la amenaza y el mensaje que se les envía. Cualquier niña podría ser la próxima. "Son tuyas las jóvenes, son tuyas las calles, son tuyas las personas", explica el antropólogo Juan Martínez. Muchas jóvenes que han crecido en este contexto de violencia sexual, no pueden darse cuenta de su anormalidad, dice Jeanne Ridders, experta en el mundo de las pandillas de la organización no gubernamental FESPAD. Se "acompañan" a los ocho, nueve o diez años. No lo ven como una violación sino como parte del proceso de entrada en sociedad. "Una mujer pensaría que si ya se lo ha hecho su papá o su hermano mayor, mejor se va con un pandillero, que es el más cabrón de todos pero al menos no dejará

que nadie más la toque", explica Rikkers. (Recuperado en : <https://www.diariolibre.com/noticias/violacin-de-mujeres-otro-sello-de-las-pandillas-1-de-2-AHDL870761>)

"Me violó muchas veces. Yo me escapaba, pero él siempre me encontraba". Una mujer describió que fue violada, casi estrangulada y golpeada contra una pared por el padre de sus hijos gemelos. Dos adolescentes denunciaron que fueron obligadas a convertirse en esclavas sexuales de los miembros de una pandilla. Una joven madre fue severamente golpeada por su ex novio y obtuvo una orden judicial contra él, pero miembros de una pandilla irrumpieron en su casa y la destruyeron. Todas ellas están solicitando asilo en los Estados Unidos, pero no a causa de una guerra ni de persecución política. Tampoco a causa de los enfrentamientos tristemente célebres entre pandillas que dejan cifras de muertos sin precedentes. Febrero de 2014. (Recuperado en: https://www.washingtonpost.com/eltiempolatino/mujeres-que-huyen-del-abuso-y-la-explotacion-piden-asilo-en-eeuu/2016/02/14/a17230be-d379-11e5-be55-2cc3c1e4b76b_story.html?noredirect=on&utm_term=.180428f5c350)

Un pandillero la eligió. Una mañana de diciembre de 2014, otro pandillero, enviado por aquel le salió al paso: "El Gato te manda a traer", le dijo. "Si no te venís conmigo, la mara se va a meter con toda tu familia". El pandillero le ordenó dejarle a su familia una nota que justificara su ausencia. "Voy camino a la frontera. No me busquen. Estaré bien". Y salió solo con la ropa que llevaba puesta. (...) Elena aceptó resignada. Era obligación suya limpiar la casa, cocinar y ser la mujer de El Gato y de otro pandillero, alias Oscuro. Entonces su miedo creció, pues pensó que todos querrían violarla. Logró escapar cuando los pandilleros con los cuales convivía, fueron tomados prisioneros). Recuperado en: <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/209442/mara-salvatrucha-vuelve-a-mujeres-esclavas-sexuales/>)

TRATA DE PERSONAS, GÉNERO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Resumen Ejecutivo

Objetivos, fuentes y alcance de la información

Los objetivos de este capítulo son sistematizar y analizar el rol de las mujeres en las organizaciones de trata de personas con fines de explotación sexual, las políticas públicas, las respuestas institucionales y buenas prácticas en torno a la problemática, desde una perspectiva de género.

Los informes recopilados difieren en mayor parte son exploratorios, descriptivos o diagnósticos. Los principales informantes son funcionarias/os, integrantes de organizaciones de la sociedad civil, víctimas además de informes y registros de procuradurías, fiscalías y otras fuentes oficiales. No se han encontrado como informantes a integrantes de las organizaciones de tratantes.

El corpus analizado es desigual: México y Colombia tienen numerosos estudios y otros países cuentan con uno o dos informes escuetos o poca información relevante como sucede en Cuba, Venezuela, Brasil, Paraguay y Uruguay⁵². Es una tarea pendiente desarrollar nuevas investigaciones y profundizar las existentes, que se limitan, como se dijo, a informes exploratorios o descriptivos.

Principales hallazgos en relación a la participación de las mujeres

La bibliografía de carácter histórico presenta evidencias de la participación de mujeres en el rol de colaboradoras de las organizaciones de tratantes. Predomina la idea de que desde siempre fueron organizaciones masculinas, aunque en la actualidad las investigaciones dan

⁵² En Uruguay no existe la figura de trata. La trata está definida como una modalidad especial del delito de proxenetismo– (OIM, 2008). Si bien en 2004 Uruguay ratificó el Protocolo de Palermo aún no sancionó una ley específica contra la trata de personas. Sin embargo, el diagnóstico realizado por OIM en 2008 hace referencia a varios casos y testimonios de trata desde Uruguay hacia Europa, muchos hacia Italia (OIM, 2008). Por otra parte, el país tiene legalizado el trabajo sexual (Ley 17515 de 2002).

cuenta de la presencia de mujeres cumpliendo distintos roles en las organizaciones de tratantes y en la explotación sexual. Así lo confirma el informe de UNODC (2014) que señala un porcentaje significativo de mujeres en estas organizaciones, como también lo confirma el informe de la Relatora Especial sobre Trata de Personas de Naciones Unidas del año 2017. Sin embargo, la revisión de la documentación existente en América Latina no da cuenta de esta realidad.

Sólo se han encontrado referencias al tema en informes que corresponden a cuatro países: Colombia, Perú, México y Argentina.

Los informes de Colombia hacen referencia a mujeres en tareas de captación, actividades de control y administración de los espacios de explotación; el informe de México señala que la participación de las mujeres es creciente y el de Perú y Argentina señalan que es cuantitativamente importante.

Son mucho mas numerosos los informes sobre la participación de las mujeres en tanto víctimas. Hecho coherente con las características de la trata con fines de explotación sexual, organizada históricamente en torno a la objetivación sexual de las mujeres.

En síntesis, uno de los **principales hallazgos** es la ausencia de investigaciones, e incluso de referencias, sobre la participación/colaboración de las mujeres en las organizaciones de trata. Esto puede obedecer a varias causas, entre ellas, que no se lo ve como un tema a investigar o no se considera relevante indagar si existen mujeres en estas organizaciones, si son muchas o pocas, qué perfiles tienen, qué hacen, entre otros ejes. Así, este eje se torna en otra de las tareas pendientes.

Importancia de analizar el rol de las mujeres tratantes desde una perspectiva de género

En las escasas referencias identificadas, se menciona la existencia de mujeres tratantes, pero no se le otorga ninguna significación ni explicación. Sólo un informe señala que un número significativo de mujeres cumplen tareas dentro de las organizaciones de trata y explotación – reclutan, organizan, controlan, venden drogas, etc.– y son ellas mismas víctimas de trata y explotación. Este hallazgo lleva a plantear diversos interrogantes, entre otros, los niveles de responsabilidad penal y el tratamiento judicial que los casos deberían tener.

El tratamiento de esta particular problemática sólo puede hacerse si se comprende cómo son las relaciones y jerarquías dentro de las organizaciones de tratantes y las lógicas de dominación y poder existentes, así como también las situaciones de vulnerabilidad que pueden haber condicionado a esas mujeres a ser integradas, primero como víctimas y luego como victimarias.

Políticas públicas de justicia

La mayoría de los informes bajo el título de “Logros y Avances” en políticas públicas, señala la sanción de leyes contra la trata. Pero más que un avance, es una obligación que los Estados asumieron al ratificar el Protocolo de Palermo. La cuestión es si esas leyes se traducen en proyectos, programas y políticas públicas.

Los informes señalan, también, como aspectos positivos la creación de divisiones específicas en distintos ámbitos del Estado como al interior de pero no se describen resultados ni evaluación de las acciones.

Se hacen especificaciones más concretas sobre el tratamiento judicial de las causas por trata. Hay problemas comunes que se repiten en varios países. Entre ellos:

- Se recalifican las causas de trata bajo otros delitos sexuales.
- Existen interpretaciones restrictivas de la ley.
- Está naturalizada la explotación sexual.
- Se confunde a las víctimas de trata con las víctimas de otros delitos.
- En los casos judiciales, no se investiga la línea de responsabilidades, limitando la persecución penal a los niveles inferiores de las organizaciones de tratantes.

84

Del análisis que se hace sobre las actuaciones de la justicia criminal cabe destacar:

- la enorme diferencia entre denuncias por trata sexual y casos admitidos por los sistemas de justicia.
- la diferencia entre causas iniciadas y las que alcanzan una sentencia y mucho mayor si son sentencias de condena.
- Argentina tiene la proporción mas alta de sentencias y de sentencias condenatorias.
- Estos desfases ponen en evidencia obstáculos en la investigación:
- relacionados con la investigación judicial, por qué se descarta la mayoría de las denuncias;
- relacionados con la tratamiento judicial, por qué muchas causas se inician y luego se archivan;
- relacionados con la valoración de lo hechos, por qué sólo un número muy limitado obtiene sentencias y un número mucho menor obtiene condenas.

En síntesis, las políticas públicas en torno a la represión del delito de trata de personas con finalidad de su explotación sexual, así como de las políticas de asistencia y protección, reinserción social, restauración plena de derechos a las víctimas y de prevención, permite reconocer que no existe un claro enfoque de género.

Existe el reconocimiento de la necesidad, pero no hay políticas proactivas de persecución de tratantes/explotadores. Además, las políticas de persecución penal no parecen tener mucha efectividad dada la relación entre denuncias, causas y condenas. Por último, las políticas de seguimiento y asistencia a las víctimas son limitadas, generalmente se ocupan de la asistencia inmediata, ya que no se mencionan políticas de rehabilitación, reinserción laboral y social.

Buenas Prácticas

Se identificaron buenas prácticas relacionadas con articulaciones institucionales, nacionales o subregionales.

Costa Rica: Modelo de Atención Integral y la conformación del Equipo de Respuesta Inmediata a las Víctimas de Trata.

Argentina: Programa de Acompañamiento y Rescate de Personas Damnificadas por el Delito de Trata. Ministerio de Justicia de la Nación –PNR, un ejemplo de articulación entre fuerzas de seguridad y un equipo especializado de acompañamiento a víctimas:

Argentina: Eximición de pena a víctimas de trata que son a sus vez tratantes (“víctimas – victimarias”).

Argentina, Colombia y Perú: Registros estadísticos criminales unificados.

EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

A partir de la ratificación del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la trata de Personas especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo, de aquí en adelante) complementario de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada⁵³ se produjo en los países de América Latina lo que puede considerarse un punto de inflexión en las políticas públicas y/o respuestas institucionales contra la trata⁵⁴, dando lugar a un proceso que –en la actualidad y luego de casi dos décadas–, logró que las políticas públicas contra la trata pasen a ser políticas de Estado en casi todos los países, además de ser objeto de debates en distintos ámbitos y objeto de estudios académicos.

Estas políticas no se insertan en un vacío institucional ni tampoco legal. El ordenamiento legal de los países latinoamericanos incluía la penalización de la trata (internacional) siempre ligada al delito de proxenetismo y otros delitos sexuales. No se la vinculaba a otros fines.

La trata con fines de explotación sexual, a diferencia de otras modalidades del crimen organizado, no es un fenómeno nuevo, aunque ha tenido altibajos en la agenda pública. Entre 1890 y 1930 tuvo una intensa presencia especialmente en los países del sur de América Latina y en algunos países europeos. Luego declinó hasta la década de 2000, aunque en la década del '90 hubo múltiples iniciativas para visibilizar la explotación sexual comercial infantil y la trata.⁵⁵

La adopción del Protocolo de Palermo modificó la tradicional asociación entre trata y delitos sexuales que existía en la legislación de los países de la región (al incluir la trata con otros fines). Esto produjo, en algunos países, reformas en las legislaciones, pero su análisis es una tarea por hacer.⁵⁶

En la producción de investigaciones diagnósticas de los últimos años⁵⁷, concomitante con el proceso de implementación del Protocolo de Palermo, no se puede soslayar el aporte de los organismos internacionales. Ya sea a través de financiamiento como también de la participación directa en la promoción y producción de las investigaciones, en la producción de materiales didácticos, el desarrollo de campañas de difusión y el apoyo a innumerables convocatorias y actividades de intercambio nacional, subregional y regional. Entre ellas, cabe ser mencionada la Organización Internacional de las Migraciones –OIM–; Oficina de Naciones

53 La mayoría de los países incluidos en este estudio ratificaron el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aunque algunos interpusieron reservas o declaraciones interpretativas de algún o algunos artículos.

54 Si bien el Protocolo de Palermo incluye otras modalidades de trata, este informe solo se ocupa de la trata con fines de explotación sexual.

55 Las referencias a la trata en instrumentos internacionales son anteriores a la existencia de Naciones Unidas, indicando la preocupación por este fenómeno delictivo desde principios de fines del siglo XIX. Se puede mencionar varios convenios internacionales antes de 1949 referido al tema: el Acuerdo Internacional sobre Represión de Trata de Blancas de 1904, centrado sólo en la protección de las víctimas; la Convención Internacional para la Represión de la Trata de Blancas de 1910; el Convenio Internacional para la Supresión de la Trata de Mujeres y Niños de 1921, destinado a sancionar a las personas que ejercen la trata de niños y a proteger a las mujeres y niños migrantes; el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad de 1933 que obligaba a los Estados a castigar a las personas que ejercían la trata de mujeres adultas con independencia de su consentimiento. Las cuatro convenciones citadas quedaron unificadas en el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, adoptado por Naciones Unidas en 1949 que establece: "la prostitución y el mal que la acompaña, la trata de personas [...] son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana". La participación de la sociedad civil fue muy importante también en esta etapa y dio lugar a una amplia literatura, al menos en Argentina, Brasil y Uruguay.

56 Por ejemplo, Argentina y México (solo el Distrito Federal) modificaron la legislación adecuándola al Protocolo de Palermo. Los Estados Federativos de México, Uruguay, Cuba, Venezuela, no lo hicieron.

57 Como se ha dicho son investigaciones exploratorias, descriptivas.

Unidas contra la Droga y el delito –UNODC–; Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID–; Agencia Alemana de Cooperación Técnica –GIZ–; Fondo de Naciones Unidas para la Infancia –UNICEF–; Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo –AECID–, y agencias de cooperación de otros países (Suecia, Canadá), entre otras. Igualmente son importantes los aportes de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones feministas e instituciones académicas que desarrollaron investigaciones⁵⁸, campañas públicas, entre otras acciones.

OBJETIVOS, FUENTES Y ALCANCE DE LOS DATOS

Objetivo

Los objetivos de este capítulo son sistematizar y analizar el rol de las mujeres en las organizaciones de trata de personas con fines de explotación sexual, las políticas públicas, las respuestas institucionales y buenas prácticas en torno a la problemática, desde una perspectiva de género.

Fuentes y alcance de los datos

Este informe se elaboró a partir de documentos de instituciones académicas y organismos regionales e internacionales realizados entre 2005 y 2018 tanto de alcance local, nacional, como subregional o regional. Se analizaron informes subregionales –Mercosur, Centroamérica y Región Andina y otros agrupamientos–; informes de alcance nacional, otros limitados a localizaciones determinadas como por ejemplo a una ciudad o a un área delimitada y algunos documentos sobre el conjunto de la región latinoamericana realizados por organismos internacionales o interamericanos. Por ejemplo, informes periódicos de los mecanismos de seguimiento de las convenciones internacionales de derechos de las mujeres. Se identificaron también Protocolos de acción, tanto para la investigación criminal como para la asistencia a las víctimas, nacionales y subregionales.

Los informes recopilados difieren en metodologías, en general mixtas y en las que predomina el carácter cualitativo, resultado de la ausencia de estadísticas. De hecho, gran parte de los informes indican en su título que son investigaciones exploratorias, descriptivas o diagnósticas. Se recurre mucho a entrevistas de distinto tipo de informantes, fundamentalmente funcionarias/os de instancias estatales, testimonios de víctimas, informes y registros de

58 Entre los trabajos sobre explotación sexual comercial infantil cabe mencionar a título ilustrativo: Azaola, E. (2000). Infancia robada. Niñas y niños víctimas de explotación sexual en México, UNICEF-CIESAS, México; Chejter, S. (2000). La niñez prostituida. UNICEF: Argentina; Moreno, A. (2001) La explotación sexual infantil en Paraguay. AMAR: Paraguay. Laumaga, M. E., Migliorata, S., Uruguay adolescente. prostitución de adolescentes y niños. Aproximación a un diagnóstico. Ministerio de Educación: Uruguay; Pinto Leal, M.L. (1996) Explotación sexual de niños y adolescentes en Brasil. CECRIA-UNESCO: Brasil; Instituto Interamericano del Niño - IIN (2003). La Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes en América Latina. Montevideo; Aponte, M. y García, C. (2002) Explotación Sexual Infantil en Bogotá. Serie Investigaciones. Departamento Administrativo de Bienestar Social-DABS. Santa Fe de Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002; Caballero, M.E. (1994) Estudio sobre la prostitución infantil en Centroamérica. UNICEF.

procuradurías, fiscalías y otras fuentes oficiales. No se han encontrado como informantes a integrantes de las organizaciones de tratantes.

El corpus analizado es desigual. Para algunos países se contó con mayor volumen de información. México y Colombia tienen más estudios, que otros países que cuentan con uno o dos informes y en algunos casos con información sumamente escueta o poco relevante como Cuba, Venezuela, Brasil⁵⁹, Paraguay y Uruguay⁶⁰. La ausencia o escasez de informes es, en sí mismo un dato relevante, y puede obedecer a distintas razones. Profundizar el abordaje de estas razones requeriría recurrir a otras fuentes de información, tarea aún por realizar.

Del material documental relevado, se privilegiaron informes elaborados por equipos y/o autores académicos.⁶¹

No se hará referencia a cuestiones de orden jurídico, dado que exigiría un análisis de la legislación de cada país que no es parte de los objetivos de este estudio.

La falta de enfoque de género en los informes se hace evidente en hechos elementales como la existencia de registros de personas imputadas o víctimas sin diferenciar sexo de las víctimas. En el momento del registro se identifican, al menos varones y mujeres pero no se los tabula, ni sistematiza, ni publica, como se puede ver en los cuadros que se incluyen en el Anexo.

Las limitaciones señaladas determinan que este informe ponga más en evidencia déficits y vacíos recurriendo por momentos a una lectura entrelíneas⁶² que busca visualizar que la trata con fines de explotación sexual es un delito de género, carácter reconocido por legislación internacional que protege los derechos de las mujeres, entre ellas la mencionada Convención para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena y las más recientes, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW– y la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer –Belem Do Pará– y sus Protocolos Facultativos.

⁵⁹ En el caso de Brasil con la mayor población de América Latina los únicos datos hallados después de varias búsquedas, fue una publicación de UNODC–Ministerio de Justicia de Brasil (2013) sobre 170 casos de trata con fines de explotación sexual para un período de 7 años, entre 2007 y 2013. El dato resulta inverosímil si se considera la población de Brasil respecto de América Latina. Según el informe, la falta de datos es porque “no hay una cultura de registrar el fenómeno” y se estaba comenzando a elaborar una metodología para su recolección con apoyo de UNODC.

⁶⁰ En Uruguay no existe la figura de trata. La trata está definida como una modalidad especial del delito de proxenetismo (OIM, 2008). Si bien, en 2004 Uruguay ratificó el Protocolo de Palermo, aún no sancionó una ley específica contra la trata de personas. Sin embargo, el diagnóstico realizado por OIM en 2008 hace referencia a varios casos y testimonios de trata desde Uruguay hacia Europa, muchos hacia Italia (OIM, 2008). Por otra parte, este país tiene legalizado el trabajo sexual (Ley 17515 de 2002).

⁶¹ No descartamos que haya información a la que no fue posible acceder.

⁶² Así por ejemplo, hay obviedades que se filtran en el lenguaje: se habla de tratantes en masculino; se admite que las víctimas son mujeres.

LOS ENFOQUES DE GÉNERO

Como se ha dicho en la introducción, no hay un solo enfoque de género. En este tema más que en otros, existen controversias muchas veces irreconciliables.⁶³ Sin embargo trataremos de dar cuenta en lo concreto qué implica utilizar un enfoque de género en el análisis del material documental.

88

Hay un punto de coincidencia en todos los enfoques y es que la explotación sexual (aunque el concepto que se usa habitualmente es “prostitución”) implica subordinación sexual de las mujeres⁶⁴. En ambos enfoques se considera que la sexualidad de las mujeres (en la prostitución) está al servicio de los varones. Un enfoque considera que es un “servicio” como cualquier otro servicio/trabajo en la sociedad y el otro considera que la sexualidad no puede ser un servicio ni un trabajo, ya que debería ser siempre un intercambio compartido y no puede ser mercantilizada.

Por otra parte, ésta última posición conocida como abolicionista, considera que el “uso sexual” de las mujeres en las sociedades contemporáneas (incluso históricamente) se dio en marcos organizados; que hoy más que nunca la dimensión organizada casi no deja lugar a formas “independientes” y que la dimensión organizada tiene su manifestación más cruda en el desarrollo de las organizaciones de trata. Estas organizaciones utilizan estrategias de captación de mujeres que pueden ir de la seducción a las más diversas formas coactivas, pero que fundamentalmente aprovechan las situaciones de vulnerabilidad –tanto económicas como la propia vulnerabilidad de género y también etaria– para reclutar a mujeres de todas las edades, incluidas niñas y adolescentes.

Los niveles de desarrollo de las organizaciones de tratantes/explotadores, son un claro ejemplo de las dimensiones que tiene el “negocio sexual”.

Otro de los ejes de disidencia entre el abolicionismo y el sector “pro trabajo sexual” es la relación entre trata y explotación sexual (servicios sexuales, dirían estas últimas). Estas consideran que son dos problemáticas distintas, mientras las abolicionistas consideran que están indisolublemente unidas.

Las corrientes abolicionistas arguyen que la trata no puede ser separada de la explotación sexual, mientras que las corrientes pro trabajo sexual consideran que la trata no es admisible, pero las mujeres tienen, entre sus opciones de vida, ser “servidoras sexuales”. Para las teóricas de los enfoques “pro trabajo sexual”, “el sexo es el capital de las mujeres, su tierra y que deben usarlo de manera adecuada” (Tabet, 1987) o consideran que es un camino a la igualdad económica, como “estrategia para salvar la brecha económica entre varones y mujeres” (Juliano, 2002).

Este tema es sin duda un nudo problemático de carácter conceptual e ideológico en las discusiones sobre el tema. Y si bien ambas corrientes consideran la trata intolerable y admiten

63 Las dos posturas, si se quiere extremas, son la abolicionista y la pro trabajo sexual. La primera considera a la explotación sexual como una forma de violencia hacia las mujeres y la segunda considera que si es voluntaria no es explotación, sino trabajo: trabajo sexual.

64 Las teóricas y las militantes que defienden el trabajo sexual consideran legítimo la mercantilización del cuerpo, y que la sexualidad puede ser un “instrumento de trabajo”, aunque en general consideran que debe darse en un marco de libertad, que las condiciones actuales no aseguran y por tanto piden la legalización del “trabajo sexual”.

la necesidad de políticas de persecución penal, los criterios que establecen en la práctica para diferenciar cuándo es trata y cuándo no, no son claros.

En las últimas dos décadas, el sector abolicionista introdujo otro tema al debate: la responsabilidad de quienes pagan por sexo una práctica que varios países europeos hoy penalizan y consideran a los pagadores como parte de las redes de explotación (Ver una síntesis de estos debates en Chejter, 2014).

Para esto, cabe mirar textualmente algunos fragmentos del Informe de la relatora Especial sobre los Derechos Humanos de las Víctimas de la Trata de Personas, Sigma Huda. Muestra la relación entre trata y explotación sexual, a la que considera como una interpretación adecuada del concepto de trata. Incluye, además, un aspecto fundamental y generalmente ignorado, que es el rol de la demanda, ya incluida en la Convención para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena: en el artículo 9,5 cuando señala que los Estados miembro deben adoptar o intensificar "todas las medidas legislativas u otras (...) para desalentar la demanda que favorezca todas las formas de explotación de las personas, en particular de las mujeres y niños, con fines de trata".

La prostitución es a la vez un síntoma de un orden social injusto y una institución que explota económicamente a las mujeres. Pero cuando se define el poder económico como la variable causal, generalmente quedan sin identificar ni impugnar las dimensiones sexuales del poder". El concepto de "industria del sexo" da cuenta del proceso por el cual el sexo se constituye "en lo que no era: una mercancía. (Kathleen Barry, 1987)

Fragmentos del Informe de la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de las Víctimas de la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, Sigma Huda: Informe Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva De Género, del 2006

El Protocolo define la trata desde una perspectiva extremadamente amplia que engloba probablemente todas las manifestaciones actuales de la prostitución. Los términos "trabajo sexual", "trabajador del sexo" y "cliente" sugieren de manera equivocada que la prostitución en su práctica actual no entra por lo general en la categoría de trata. La Relatora Especial cree que esto es síntoma de una visión profundamente equivocada de la práctica actual de la prostitución en todo el mundo. Gracias a su experiencia e investigaciones como titular de su mandato, la Relatora Especial considera evidente que la mayor parte de la prostitución implica uno o varios de los medios ilícitos señalados en el apartado a) del artículo 3 del Protocolo, y que por lo tanto constituye trata

La demanda debe entenderse en su sentido amplio, como todo acto que fomenta cualquier forma de explotación que, a su vez, conduce a la trata.

Todas las formas de trata vulneran derechos humanos fundamentales y son fuente de preocupaciones acuciantes en el plano mundial.

A diferencia de los compradores de productos de consumo fabricados por trabajadores que han sido víctimas de la trata, el usuario de la prostitución crea la demanda y (al acoger a la persona traficada) forma a la vez parte de la cadena de la trata.

La mayor parte de la prostitución, tal y como se practica actualmente en el mundo, suele reunir los requisitos para que pueda ser considerada trata. Es raro dar con un caso en que los motivos que llevan a una persona a la prostitución, y las experiencias de esa persona dentro de la prostitución, no incluyan como mínimo un abuso de poder y/o un abuso de vulnerabilidad. En este contexto, poder y vulnerabilidad deben entenderse también desde la óptica de las disparidades basadas en el sexo, la raza, la etnia y la pobreza. Dicho de manera sencilla, el camino que lleva a la prostitución y a ese estilo de vida una vez que se ha caído en ella, raramente se caracterizan por el pleno ejercicio de derechos de las víctimas o la obtención de oportunidades adecuadas

Este documento confirma los desarrollos teóricos sobre la relación entre trata y explotación y reafirma los avances de la comunidad internacional que –con el Protocolo de Palermo y otros instrumentos específicos de derechos humanos como CEDAW y la Convención de Belem Do Pará, entre otros–, incorpora la trata con fines de explotación sexual como un atentado a la libertad y la dignidad humana.

LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL

Las mujeres como parte de las organizaciones de tratantes

La bibliografía de carácter histórico presenta evidencias de la participación de mujeres en el rol de colaboradoras en las organizaciones de tratantes. Sin embargo, predomina un implícito acerca de que eran organizaciones masculinas, y las mujeres en algunos casos aparecían como esposas o amantes de los tratantes, cumpliendo roles secundarios en los locales de explotación donde las actividades de reclutamiento estaban a cargo de los varones.

En la actualidad, persiste la misma idea sin embargo las investigaciones dan cuenta de la presencia de mujeres cumpliendo distintos roles. El informe de UNODC (2014), señala un porcentaje significativo de mujeres como parte de las organizaciones de tratantes y proxenetas: 28% para los años 2010-2012 como promedio mundial.

Igualmente, la relevancia de esta participación ha sido destacada por la relatora especial sobre trata de personas de Naciones Unidas del año 2017. Señala la particularidad de esta participación y dice: “no es raro que las mujeres víctimas de trata sean condenadas por delitos relacionados con su situación en relación con la trata o derivados de esta, tras haber sido obligadas a realizar actividades delictivas. En esos casos, suelen llegar al conocimiento de las

autoridades principalmente como delincuentes, cuando deberían ser identificadas como víctimas. En algunos casos, las mujeres comienzan como víctimas de trata y como medio de eludir su propia victimización, se convierten en autoras de delitos de trata, realizando las tareas delictivas más visibles y peligrosas” (Giammarinaro, 2015).

Sin embargo, la revisión de la documentación existente en América Latina no termina de dar cuenta de esta realidad. La mayor parte de los países no releva estos datos. Y sólo seis informes de cuatro países lo señalan con ciertas limitaciones: tres corresponden a Colombia, uno a Perú, otro a México y el último a Argentina.

- **Colombia:** Vargas Trujillo et al (2011), observa que hay mujeres cumpliendo tareas de captación y también en actividades de control y administración de los espacios donde se concreta la explotación.
- Otro Informe de **Colombia** señala que las mujeres realizan generalmente las tareas de captación, sin más detalles (Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- – OIM, citado en Vélez Guzmán y Arango Osorno 2015). Un tercer informe también de Colombia, basado en 90 entrevistas a informantes clave con conocimiento del tema, señala con una estimación la participación de mujeres como tratantes en alrededor de 2 y 17 %. Además, describe las ocupaciones (aunque no diferencia si son mujeres o varones): observan que son mayormente administradores de bares (alrededor del 50%) y proxenetas. Aunque también hay otros roles como transportistas, hoteleros, traficantes de drogas, paramilitares, comerciantes, médicos, traficantes de armas, guerrilleros, funcionarios y agentes de viaje, siempre mencionados en masculino (Meertens, et al, 2008).
- **Perú:** El Observatorio del Ministerio Público de Perú citado por Susaj G. et al (2016), señala que de 2.846 presuntos tratantes, 1.483 son mujeres (52 %).
- **México:** Encontramos también una única referencia en el Diagnóstico Nacional realizado por UNODC en México (2013: p. 136). “Los tratantes son principalmente hombres aunque la participación de las mujeres es creciente, y en algunas regiones o modalidades de trata de personas pueden de hecho, desempeñar un papel importante en la cadena delictiva” (UNODC, 2013: p. 138).
- **Argentina** se ha constatado que un 38 % de mujeres condenadas fueron condenadas por trata, sobre un total de 255 sentencias analizadas correspondientes al período 2009-2017 (Rodríguez . M y Chejter S., 2018).

En el resto de los casos no hay otra información. Y excepto el Informe de Argentina, las menciones aparecen sin explicaciones ni contextualización de la problemática. El informe de Rodríguez y Chejter esclarece el tipo de vínculos de dependencia entre tratantes/explotadores y víctimas, convirtiendo a éstas en victimarias. Se trata de mujeres que son explotadas sexualmente y simultáneamente realizan actividades de control y reclutamiento. Llegan a cumplir estos roles por haber ganado la confianza de sus tratantes, sea por procesos de sometimiento, por sobre adaptación, como estrategia de sobrevivencia dentro de un ámbito de extrema violencia, situaciones que se dan en el marco de una vulnerabilidad extrema, una vulnerabilidad preexistente que favoreció el reclutamiento.

En algunos casos, las mujeres comienzan como víctimas de trata y como medio de eludir su propia victimización, se convierten en autoras de delitos de trata, realizando las tareas delictivas más visibles y peligrosas” (Giammarinaro, 2015).

Diferenciar estas situaciones demanda un enfoque de género, es decir, requiere comprender y conocer cómo son las relaciones y jerarquías dentro de este tipo de organizaciones. Por tanto, deben ser comprendidas teniendo en cuenta el poder social, económico y sexual de los tratantes/explotadores frente a mujeres que en su mayoría provienen de contextos de extrema vulnerabilidad.

La ausencia de referencias a este aspecto en otros países no significa que no haya mujeres tratantes. Es probable que las estadísticas criminales tengan el dato, pero los investigadores no lo hayan solicitado o directamente no se haya investigado el tema porque no se ve el problema o no se lo considera relevante. Evidentemente, es un tema pendiente para la investigación.

Las mujeres y la población LGTIB como víctimas de trata

La bibliografía disponible es mucho más abundante en cuanto al rol de las mujeres en tanto víctimas. El dato es coherente con la esencia de este tipo de organizaciones que están construidas en torno a la objetivación sexual de las mujeres. Históricamente y para los enfoques más diversos, la explotación sexual es indiscutiblemente una institución patriarcal basada en la asimetría entre varones y mujeres y sostenida sobre un concepto de sexualidad que admite el poder o supremacía sexual del varón y una sexualidad subordinada de las mujeres y de personas con sexualidades discriminadas o desvalorizadas, como fundamentalmente las travestis, que son las más claramente visualizadas. No se visibilizan estos circuitos ni los circuitos homosexuales.

En base a los informes relevados se constata que las víctimas de trata sexual son mujeres de todas las edades, aunque predominan las jóvenes con una presencia significativa de adolescentes y niñas.

Una gran parte de ellas tiene bajos niveles educativos; son mujeres jóvenes y adolescentes solas con hijos; provienen de historias de precariedad laboral o historias de violencia de género. A la marginación económica, en algunos países se suman otros factores de vulnerabilidad: por ejemplo, los desplazamientos poblacionales en Colombia, la pertenencia a los pueblos originarios o inscripción como migrantes.

No se hacen consideraciones específicas de género excepto conceptos generales como la vigencia de una cultura patriarcal y en algún caso se menciona la naturalización de la explotación sexual.

Hay escasas o casi inexistentes referencias a varones y población LGTIB. Esto puede deberse a varias situaciones:

- que los registros no los incluyan porque simplemente no los “reconocen” o diferencian.
- a las travestis, excepto en Argentina, no se les reconoce su identidad genérica y por lo tanto no se las identifica en los registros.
- no se investiga si existe trata en circuitos de explotación homosexual, travesti o de otras personas de la diversidad sexual.

Llegan a cumplir estos roles por haber ganado la confianza de sus tratantes, sea por procesos de sometimiento, por sobre adaptación, como estrategia de sobrevivencia dentro de un ámbito de extrema violencia, situaciones que se dan en el marco de una vulnerabilidad extrema, una vulnerabilidad preexistente que favoreció el reclutamiento.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y RESPUESTAS INSTITUCIONALES

¿Existen políticas públicas contra la trata de personas en América Latina? ¿Estas políticas tienen enfoque de género? ¿Qué grado de institucionalidad han alcanzado?

El punto de partida es no olvidar el reconocimiento y la ratificación del Protocolo de Palermo en todos los países de América Latina, que obliga a los Estados a implementar dichas políticas.

Se pueden observar acciones, proyectos, programas con distinto nivel de desarrollo, distinto alcance y también distinto grado de coordinación, frente a problemáticas que, por su complejidad, demandan políticas públicas interdisciplinarias e intersectoriales.

En la mayoría de los informes bajo el título de “Logros y Avances” en las políticas públicas, se señala la sanción de leyes contra la trata. Más que un avance, esto es una obligación que los Estados asumieron al ratificar el Protocolo de Palermo. La cuestión es si esas leyes se traducen en proyectos, en programas y en políticas públicas.

Se señala también como aspecto positivo la creación de divisiones específicas en las Fuerzas Policiales y de Seguridad; la creación de instancias especializadas en las Fuerzas de Seguridad, en los Ministerios Público; y la implementación de actividades de capacitación tanto de las Fuerzas de Seguridad como de funcionarios judiciales y de fiscales; la elaboración de protocolos y guías de acción tanto para las Fuerzas Policiales u otros cuerpo de seguridad y la creación de instancias de coordinación intersectorial. En referencia a éstas se hacen enumeraciones de espacios interinstitucionales de los distintos poderes del Estado, mesas de trabajo entre organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil. Pero no se explicita cómo y qué articulan, no se describen las acciones, ni las formas en que interactúan las distintas instancias de coordinación, ni hay presentación de resultados de los programas. Además, se hacen referencias a planes y/o programas nacionales, proyectos.⁶⁵

Otras acciones identificadas como logros y avances, son la elaboración de protocolos de investigación criminal, protocolos para la atención de las víctimas, acciones de difusión, acuerdos de colaboración entre países, tanto en el campo de la persecución penal como a la protección de las víctimas.

Obstáculos en el tratamiento judicial de los casos

Se han identificado estudios e informes que dan cuenta de obstáculos en el tratamiento judicial de los casos.⁶⁶

Entre los principales obstáculos se destacan:

⁶⁵ Pero no se publican los resultados, información que puede existir en otra documentación como los informes de gestión.

⁶⁶ Además existe una extensa producción de carácter teórico-jurídico cuyo análisis queda fuera de los objetivos de este informe.

Recalificación de las causas de trata como delitos sexuales, que lleva en algunos casos a desestimarlas y archivarlas.

- En **Bolivia** se constató que de 2.770 casos de trata con fines de explotación sexual – atendidos por la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen entre 2012 y 2014–, la Fiscalía General del Estado sólo admitió 1.340, es decir aproximadamente la mitad. Hasta el primer semestre de 2015, sólo 86 casos tuvieron imputación formal y llegaron a sentencia 32 casos. Es decir, más de 1000 causas, el 91% de las admitidas en tres años, fueron archivadas. Según el informe, esto sucede porque “la justicia no acompaña el proceso”. Señala que si bien existe una legislación que criminaliza la trata y existen divisiones especializadas en la Policía, “la implementación de la política pública tropieza con serios problemas de adecuación del sistema de justicia, que tiende a encuadrar la trata dentro de la violencia sexual comercial” (Susaj, et al 2016).
- En **México**, según uno de los Informes (UNODC, 2014) se describe que coexisten las normas que penalizan los delitos de lenocinio, pornografía y corrupción con el delito de trata y muchos jueces recalifican la trata en términos de alguno de esos delitos.
- En **Argentina**, Rodríguez y Chejter (2018) señalan que una de las principales dificultades de los operadores de justicia es reconocer la trata aunque pueden reconocer la explotación sexual. De modo que, al igual que en Bolivia, muchas causas que ingresan como trata sexual son consideradas delitos sexuales. De 206 sentencias con imputación de trata, las condenas fueron 175 (un 75%); 26 (13%) de los casos se condenó por delitos conexos, 23 (11%) obtuvieron absoluciones y dos sobreseimientos⁶⁷.

Dificultades en la interpretación o la implementación de las leyes

- En **Ecuador**, entre 2012 y 2015, se iniciaron 574 causas según la Fiscalía, pero sólo hubo 26 sentencias, es decir menos de un 5%. Según Lencioni y Guerrero Salgado (2014), “existe una institucionalidad y un sistema normativo que da posibilidad a los jueces para analizar las normas de manera creativa contribuyendo así a una política de prevención de la trata, sin embargo persisten interpretaciones restrictivas que limitan el acceso a la justicia de las víctimas y dejan impunes a los tratantes”.
- La distancia entre las leyes y su aplicación es señalada para Guatemala. El informe de REDLAC (2015) considera que las leyes específicas sancionadas contra la trata constituyen un avance, pero es sólo un avance simbólico dado que hay problemas en la implementación y aplicación de estas normas. Nuevamente, no hay muchas precisiones sobre cuáles y en qué instancias se encuentran los problemas de implementación.

Algunos de estos ejemplos pueden ser interpretados como una falta de comprensión en la relación entre trata y explotación sexual o problemas en la legislación relativos a este punto. En relación, al ejemplo de Ecuador, por ejemplo, no queda claro a qué llaman “analizar las normas de manera creativa”, ni tampoco qué significa “interpretaciones restrictivas”.

67 Esto se relaciona con interpretaciones jurídicas en relación a cuándo y cómo se vulnera la libertad, cuándo hay consentimiento, cuándo el consentimiento está viciado, a cómo se aplica el concepto de vulnerabilidad, entre otras cuestiones que exceden este informe.

Dificultades relacionadas con las denuncias:

- Las víctimas tienen muchas dificultades para denunciar. Por otra parte, cuando logran hacerlo, las denuncias no son recepcionadas como de trata. Por ejemplo en Chile, “si bien cuenta con unidades policiales especializadas en la investigación del delito de trata de personas, estas unidades no están presentes en todo el territorio de la república, por lo que es probable que testigos y víctimas se acerquen a cualquier unidad policial a interponer una denuncia por trata de personas. En la subcomisión de control se ha evidenciado la necesidad de capacitación de dichos funcionarios policiales ya que muchas veces confunden los conceptos de trata de personas, tráfico de migrantes, migración irregular e ingreso clandestino al país”, (Plan de Acción nacional contra la trata de personas 2015-2018 de Chile, Ministerio de Interior y seguridad Pública).

Dificultades relacionadas con el rol de las víctimas en los procesos judiciales:

- Se responsabiliza a las víctimas tanto del inicio de las causas como del desarrollo del proceso judicial. Si no hay denuncia, no hay causa y no hay causa si las víctimas no testimonian. Por otra parte, el rol de las víctimas en los procesos, al menos en Argentina es la de testigos. Sobre un total de 206 sentencias, sólo una de ellas intervino como querellante. El resto intervienen sólo como testigos, de modo que no tienen ninguna posibilidad de intervenir en el expediente para impulsar acciones. (Rodríguez, Chejter, 2018).

Dificultades relacionadas con la falta de proactividad de los organismos de justicia que deberían iniciar investigaciones sin esperar las denuncias:

- La realidad es que hasta el presente en la mayoría de los países, las causas de trata se inician a partir de denuncias. Esto se confirma para Perú donde se observa que “no se aprovechan los recursos de investigación y que toda la prueba se sustenta en la declaración de las víctimas” (CLADEM-Perú, 2014).

Dificultades en la investigación de la cadena de responsabilidades de las organizaciones de tratantes

La investigación de Rodríguez y Chejter (2018) ya citada, pudo constatar omisiones importantes en la investigación judicial:

- Hay fallas en la investigación de indicios que puedan conducir a responsables de mayor nivel en las organizaciones como propietarios y/o socios. No se analiza ni se solicita documentación para conocer el destino del dinero producido a partir del hecho ilícito ni el origen de los bienes inmuebles de los que disponen o el nombre de quienes aparecen como propietarios de los locales, etc.
- Se omite investigar el rol de publicistas, comunicólogos, agencias de publicidad, expertos en páginas web, que son parte de la organización dado que aún cuando se trata de actividades legales se dedican a publicitar actividades ilegales.
- El sistema penal persigue a quienes ocupan los roles de menor jerarquía, que a la vez son los más expuestos y quita la vista de quienes poseen mayor jerarquía.
- No se investiga las ganancias de la explotación sexual: la investigación descuida el aspecto económico del delito, tal como lo señaló la Convención de Palermo de Naciones Unidas y el Protocolo para la Prevención, Represión y Sanción del delito de trata de personas, especialmente mujeres y niños.

- No se investigan complicidad de funcionarios políticos, policiales, municipales, ni de médicos destinados a realizar controles prohibidos por ley, ni de organismos de control de habilitaciones, etc.

Dificultades en reconocer las situaciones en las que las mujeres son víctimas y victimarias al mismo tiempo

- Rodríguez y Chejter han puesto en evidencia que en muchas sentencias, las “encargadas” de locales de explotación, reclutadoras o mujeres que cumplen otras funciones, son condenadas sin que se investigue su historia ni su situación personal, y eso va en claro detrimento del principio de culpabilidad por el hecho, que es uno de los principios rectores del derecho penal. La culpabilidad por el hecho tiene que ver con el grado de autodeterminación que tiene la persona al momento de cometer los sucesos que se le imputan, y es lo que va a permitir el reproche penal por parte del Estado. El reproche penal presupone que el autor de un delito tenía la posibilidad de actuar de otro modo, es decir, que podía optar por no cometerlo. Una sentencia que desconozca la situación de sumisión de las mujeres que son halladas ejerciendo roles dentro de las organizaciones, va a ser una sentencia parcializada y, por lo tanto, arbitraria.

POLÍTICAS REGIONALES

Se incluyen ejemplos de articulación subregional

Región Andina: iniciativa regional para la configuración de un programa estratégico de respuesta a la migración y la trata humana.

Es una iniciativa de las Defensorías de los países de la Región Andina –Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela– y consiste en una estrategia regional para la protección integral de las víctimas de trata⁶⁸ para el período 2015-2020. Esta línea de acción puede ser incluida como buena práctica dado que da cuenta de un trabajo coordinado, con una metodología única, que se realizó luego de elaborar un diagnóstico regional y con diagnósticos nacionales sobre las políticas públicas y las respuestas de los Estados a la trata de personas en la Región Andina. Eso permitió un análisis comparado y la definición de lineamientos de cooperación tanto entre Estados como entre instituciones. Entre sus lineamientos y recomendaciones se incluyen varios en materia de persecución del delito y administración de justicia (Susaj, et al, 2016).⁶⁹

Red para la atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual entre los países del Mercosur.

“Las secciones nacionales que integran la Reunión de Ministras y Altas Autoridades para la Mujer (RMAAM) y/o los organismos definidos con competencia en la materia, conforman esta red para: brindar atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual provenientes del MERCOSUR o detectadas en esta región; procurar que las mujeres tratadas

⁶⁸ Incluye a todas las formas de trata.

⁶⁹ No hay documentación de seguimiento de esta propuesta.

del MERCOSUR o detectadas en la región reciban apoyo inmediato una vez identificada la situación, así como el acceso a programas de restitución de derechos; establecer canales de comunicación, intercambio y articulación de acciones entre los mecanismos de género u organismos competentes en el MERCOSUR para la atención a las mujeres en situación de trata internacional, así como para el desarrollo de acciones de prevención; e intervenir en forma articulada en el MERCOSUR con aquellas instituciones que tienen competencia en el abordaje de estos casos para promover una atención integral y garantizar la no re-victimización”. La presente Guía MERCOSUR se aplicará al detectar mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual provenientes de Estados Partes del MERCOSUR, sean ciudadanas legales o no, así como las mujeres víctimas de trata identificadas en los países del MERCOSUR, independientemente de su nacionalidad (RMAAM, Guía Mercosur, 2012). Se trata de un proyecto, cuyo grado de concreción no se pudo determinar. La publicación señala que la Red MERCOSUR actúa en forma articulada entre los organismos que serán determinados por cada uno de los países para llevar adelante las acciones de atención a las mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual en las áreas de: prevención, detección y atención. Por organismo referente nacional para el MEROCSUR, se entenderá aquella institución que será responsable de facilitar la articulación de organismos y servicios de atención de cada Estado Parte en la Red MERCOSUR, para la atención a las mujeres en situación de trata y será encargado de oficiar de nexo y enlace en los casos que se considere necesario”.

Sin embargo no se ha podido recabar información acerca de si esta iniciativa se ha puesto en marcha, ni cuáles son los referentes en cada país.

Observatorio latinoamericano sobre tráfico y trata de personas

Hay un observatorio latinoamericano sobre tráfico y trata de personas en el que participan trece países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Haití, México, Perú, República Dominicana, Uruguay). Está conformado por entidades, académicas, organizaciones de la sociedad civil, que se proponen observar distintas facetas de la problemática: modus operandi de las organizaciones delictivas, las respuestas gubernamentales, la legislación, los avances en la investigación académica, entre otros temas. La página contiene un listado de publicaciones que no están digitalizadas y por lo tanto no están disponibles. Aunque la lectura de los títulos permite señalar que se trata de publicaciones diversas (191 en total: artículos, conferencias, mapeos, artículos), ordenados por país sin orden temático, es aparentemente una propuesta incipiente.

RELACIÓN ENTRE ORGANIZACIONES DE TRATA Y OTRAS ORGANIZACIONES CRIMINALES: “LAS ECONOMÍAS PERVERSAS DEL CRIMEN ORGANIZADO”

Con “economías perversas del crimen organizado” Boris Miranda (2016), establece una asociación entre las organizaciones criminales dedicadas a la trata de personas con fines de

explotación sexual y las organizaciones de drogas, incluso de armas. Las asocia, además, con ciertos enclaves de economías ilegales de carácter minero. Se trata de un texto publicado en la Revista Nueva Sociedad, que describe regiones de la cuenca amazónica en torno a emprendimientos de minería ilegal como un espacio donde se consolida un entramado complejo de organizaciones de narcotráfico y de tratantes de personas con fines de explotación sexual, incluyendo a niñas y adolescentes. El autor lo relaciona con la ilegalidad de la explotación minera. Según Miranda, “la trata de personas y la explotación sexual comercial son consideradas economías perversas articuladas al fenómeno del tráfico de drogas y de recursos naturales”.

Miranda identifica dos regiones, la primera en el norte de La Paz o las selvas peruanas, donde el narcotráfico y la explotación ilegal de minerales o madera ganan espacio, se genera demanda de prostitución y, junto a ello, grupos de tratantes generan circuitos de reclutamiento y traslado para satisfacer esa “demanda”. La segunda, en ciudades cercanas a la “triple frontera” entre Brasil, Perú y Bolivia. Además, da cuenta que muchas de las niñas, jóvenes y mujeres reclutadas para ser prostituidas son entrenadas en el oficio de “mulas” o “tragonas” para traficar estupefacientes.

Una de esas ciudades, la Rinconada en el sudeste peruano, multiplicó exponencialmente la actividad minera en los últimos diez años con números que los reportes policiales estiman en 40 mil personas. Las estimaciones de la policía peruana señalan que allí existen entre 100 y 300 bares que funcionan como prostíbulos ilegales y que a la ciudad llegaron bajo diversas formas de engaño cerca de 4.500 mujeres peruanas, bolivianas y colombianas.

Sin embargo, esto puede encontrarse en otro tipo de contextos y países. Argentina es un ejemplo: en torno a los grandes emprendimientos petroleros, hidroeléctricos u otro de tipo de grandes obras en regiones aisladas o lejanas de centros urbanos, las organizaciones de trata encuentran maneras de instalarse, al mismo tiempo que comparten ganancias con narcotraficantes ya que casi no hay prostíbulo en el que no se venda droga.

Esta afirmación surge de hallazgos realizados en Argentina, – expedientes judiciales y de testimonios directos– que surgen de mis propias investigaciones.

BUENAS PRÁCTICAS

Muchos informes titulan buenas prácticas⁷⁰ a actividades de capacitación o sanción leyes específicas. Como se ha dicho, la sanción de leyes es un deber de los Estados que ratificaron el Protocolo de Palermo. En cuanto a las actividades de capacitación, no hay información, por ejemplo, de metodologías que hayan sido especialmente efectivas, o de alguna otra razón. De modo que no se entiende porque han sido denominadas como buenas prácticas.

En cuanto a estrategias de persecución penal no existen informes accesibles.

Costa Rica: Equipo de Respuesta Inmediata (ERI).

El informe de Costa Rica presenta como buena práctica al *Modelo de Atención Integral y la conformación del Equipo de Respuesta Inmediata a las Víctimas de Trata*. Según el informe,

⁷⁰ Sin pretender una definición rigurosa de Buena Práctica se considera tal una experiencia o intervención que se ha implementado y contribuye a mejorar el abordaje de un problema; que sea innovadora, que pueda ser replicable, que sea pertinente, y en el caso particular de una Buena práctica con enfoque de género, serían abordajes que incluyan un concepto muy claro del impacto del género en el problema concreto.

“este modelo se rige por los principios de derechos humanos, en especial los de la niñez y la adolescencia. La conformación e implementación del Equipo de Respuesta Inmediata (ERI), en lo jurídico y en la práctica, se considera un acierto y una buena práctica en el país. Este equipo está integrado por Migración, Fuerza Pública, Instituto Nacional de la Mujer, Patronato Nacional de la Infancia y trabaja en las comisiones de Atención, Investigación, Prevención y Asesoría Jurídica. El equipo funciona de la siguiente manera: una vez que se detecta un caso, el proceso de acreditación tiene carácter expedito. Se supone que constituye el primer contacto con la víctima, se documenta el caso, se estudia, se realiza la reunión del equipo y se elabora un acta de acreditación que se traslada a migración para que se otorgue la condición oficial a las víctimas. Con ello se brinda acceso a los diversos servicios de acuerdo con los protocolos y el Modelo de Atención Integral. A pesar de su potencialidad, el ERI no cuenta con recursos suficientes para funcionar en toda su capacidad (Lira, E.; Leiva, B.; Espinoza, Y.; Segovia, M.; Andino, T.; Benson Niño, M. 2012).

Argentina. Programa de acompañamiento y rescate de personas damnificadas por el delito de trata. Ministerio de justicia de la Nación –PNR. ⁷¹

Si bien es un programa cuyo objetivo principal consiste en el acompañamiento y asistencia a las víctimas desde el momento en que se lleva a cabo el allanamiento en los lugares de explotación hasta el momento de la declaración testimonial en sede judicial, es un ejemplo de articulación entre las fuerzas de seguridad y un equipo de especializado para el acompañamiento de las víctimas.

El programa fue creado en el año 2008. Está conformado por un equipo interdisciplinario –psicólogas, trabajadoras sociales, politólogas, abogadas/os– y personal de seguridad, especialmente capacitado para realizar la custodia y seguridad de las víctimas y de las profesionales que intervienen en los procedimientos, así como también brindando protección tanto en etapa de desplazamiento como cuando son llevados a los refugios en los cuales son alojadas las víctimas.

Una de las limitaciones del modelo de intervención de este programa es que luego de la declaración testimonial de la víctima, no tiene injerencia en el seguimiento por cuestiones de competencia.

Cabe destacar que aún siendo una intervención limitada al momento inicial –entre la denuncia, o un procedimiento judicial y hasta el momento del testimonio en sede judicial–, cuida las necesidades de las víctimas, busca apoyarlas para que puedan dar testimonio y, en este sentido, colabora el equipo psicológico para fortalecerla, y el equipo jurídico para lograr que pueda ejercer este rol.

Desde su creación hasta diciembre de 2017 participó de procedimientos en los que se rescataron 5.452 víctimas de trata sexual.⁷²

⁷¹ Este programa mediante la Resolución N° 2149, fue creado en el ámbito de la Jefatura de Gabinete del entonces Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación (hoy Ministerio de Justicia y Derechos Humanos). En 2012, el programa pasó a depender de la Secretaría de Justicia, en el ámbito de la Subsecretaría de Política Criminal de la Subsecretaría de Acceso a la Justicia del mismo ministerio.

⁷² El PNR no tiene Plan de Acción ni informes de Gestión a la fecha. Presenta su Informe dentro del Informe Anual del Ministerio, fuente de algunos datos del presente Informe, así como información enviada ante una consulta nuestra.

Argentina. Eximición de pena a víctimas de trata que son a su vez tratantes.

Este es un ejemplo de una normativa que contempla la situación descrita en este informe de “víctimas –victimarias”.

La Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas– de Argentina (LEY 26842) incluye una norma que está inspirada en un enfoque de género, ya que contempla la relación de subordinación que las víctimas tienen en relación a sus tratantes, que hace que además de ser explotadas, cumplan tareas captación, traslado de otras víctimas y actividades de control de los espacios de explotación.

El artículo 5 de la ley 26.364 (modificada por la ley 26.842, que mantiene dicho artículo) establece: “No punibilidad. Las víctimas de la trata de personas no son punibles por la comisión de cualquier delito que sea el resultado directo de haber sido objeto de trata. Tampoco le serán aplicables las sanciones o impedimentos establecidos en la legislación migratoria cuando las infracciones sean consecuencia de la actividad desplegada durante la comisión del ilícito que las damnificara”.

El fundamento de esta cláusula de no punibilidad se basa en la mayor protección que merecen las víctimas de trata de personas, que ven afectada su posibilidad de autodeterminación. Esto se condice con los parámetros establecidos en el Protocolo de Palermo. Imputar a una víctima de trata un delito realizado debido a su condición de víctima, implicaría, precisamente, su re victimización.

La cláusula de no punibilidad se aplica a mujeres víctimas de explotación sexual cuando son encontradas con drogas prohibidas (los proxenetas suelen suministrarles drogas para que consuman ellas mismas o las entreguen a sus prostituyentes), lo que las haría pasibles de enfrentar las conductas penadas tales como falsificar sus propios documentos de identidad (en general, para demostrar una mayoría de edad que aún no alcanzaron), o cuando cometen algún delito migratorio.

La culpabilidad por un hecho tiene que ver con el grado de autodeterminación que tiene la persona al momento de cometer los sucesos que se le imputan, y es lo que va a permitir el reproche penal por parte del Estado. El reproche penal presupone que el autor de un delito *tenía la posibilidad de actuar de otro modo, es decir, que podía optar por no cometerlo*. Una sentencia que desconozca la situación de sumisión de las mujeres que son halladas ejerciendo roles dentro de las organizaciones, va a ser una sentencia parcializada y, por lo tanto, arbitraria. (Rodríguez y Chejter, 2018)

[Fragmentos del Informe de la Relatora Especial sobre la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, Joy Ngozi Ezeilo, en su Informe sobre la Administración de Justicia Penal y las Víctimas de Trata de Personas:](#)

25. Si bien las víctimas de la trata no pueden gozar de inmunidad general respecto de los delitos que cometan, la Relatora Especial observa que la norma cada vez más reconocida es

que no deben ser enjuiciadas por delitos relacionados con su condición de víctimas de la trata. En efecto, la penalización y/o detención de las víctimas de la trata es incompatible con un enfoque basado en los derechos humanos puesto que inevitablemente duplica el daño ya sufrido por esas personas y supone una denegación de sus derechos legítimos.

REGISTROS ESTADÍSTICOS

En varios países, dentro del ámbito de seguridad se han creado registros especiales, pero estos sistemas no están accesibles al público. Sólo incluimos algunos de ellos mencionados en los informes a tener en cuenta si en un futuro se quiere profundizar este punto.

Argentina

En 2011 creó Sistema Integrado de Información Criminal del Delito de Trata de Personas (SisTrata) en el Ministerio de Seguridad, que en conjunto con las unidades específicas, ha construido indicadores sobre este delito. El sistema se propone consolidar, de manera sistemática y uniforme, la información que resulte de los operativos realizados, así como de toda otra intervención que dichas unidades puedan tener en el fenómeno. El SisTrata contiene información cuantitativa y cualitativa recabada por Policía Federal Argentina, la Prefectura Naval Argentina, la Gendarmería Nacional Argentina y la Policía de Seguridad Aeroportuaria ante la posible comisión del delito de trata de personas y los ilícitos conexos. SisTrata es una base de datos compuesta por las siguientes componentes, a saber: 1. Causas Judiciales 2. Tareas realizadas 3. Víctimas 4. Imputados 5. Elementos secuestrados.

Colombia

Formato de captura de información sobre casos reportados de trata de personas (Ver Vargas Trujillo et al (2011): Colombia).

Perú

Este país implementó el Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines (RETA) que registra las denuncias, investigaciones y demás procesos (Ministerio de Interior) y Sistema de Información Estratégica sobre Trata de Personas (Sistra) del Ministerio Público. Ambos sistemas se interconectan, lo que permite el seguimiento de las denuncias de trata de personas desde su conocimiento hasta la denuncia fiscal. En este proceso intervino el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) que elaboró un diagnóstico del Sistema RETA, informe que se utilizó para la interoperabilidad entre ambos sistemas.

RECOMENDACIONES DE ACTUACIÓN FUTURA

Los informes dejan claro que existen obstáculos en diversos niveles del sistema para la persecución del delito de trata en todos los países de la región. Por un lado hay números relativamente significativos de denuncias pero luego la mayor parte de las causas son archivadas, no se investiga y los casos que llegan a sentencia son muy pocos, y muchos menos los que llegan a sentencias condenatorias. Para contrarrestar las modalidades rutinarias de investigación, falta de investigación de los diversos partícipes de la acción delictiva aún cuando existen evidencias de complicidades por parte de funcionarios/as públicas/os de distintas áreas, ausencia de investigaciones a fondo de la cadena de responsables y partícipes, es de destacar como recomendación un instructivo para fiscales que en el año 2009 el Procurador General de la Nación Argentina⁷³ dictó, que resumimos a continuación

Recomendación 1

1. Los fiscales que actúen en causas en las que se investigue la comisión de delitos de trata de personas frente a la posibilidad de disponerse un allanamiento en lugares de explotación sexual deben solicitar la intervención de la agencia municipal del distrito a fin de concretar la clausura del local y promover la caducidad de la habilitación o inhabilitación, de acuerdo a las ordenanzas y reglamentaciones municipales que en el marco de las facultades preventivas y sancionatorias resulten aplicables, adoptando los recaudos del caso para evitar cualquier tipo de filtración de información al momento de convocar a los auxiliares de la justicia y los agentes municipales pertinentes.
2. Los Fiscales que actúen en las causas mencionadas deben solicitar al señor Juez interviniente en la causa la afectación del o los inmuebles donde se ejerciere las actividades ilícitas desde el comienzo mismo del proceso, con el objeto de lograr posteriormente su decomiso y como garantía de una eventual pena y/o condena pecuniaria.
3. Los Fiscales en materia penal debe profundizar las investigaciones con el objeto de identificar a los funcionarios o agentes que pudieran tener algún grado de participación en la comisión de este tipo de conductas.

Recomendación 2

En los casos en los que se identifique a mujeres cumpliendo actividades subsidiarias, control, acompañamiento, reclutamiento, etc.- indagar acerca de su rol en la organización, en especial si no está siendo ella misma explotada, además de su situación de vulnerabilidad.

73 Resolución PGN N° 99/09 del 4 de agosto de 2009.

BIBLIOGRAFÍA

- ALIANZA ESTRATÉGICA DE MUJERES. CEDAW. Guatemala. (2017). *Informe alternativo sobre el cumplimiento del Estado a la Convención para la Eliminación de la Discriminación cont las mujeres*.
- AZAOLA, E. (S/F). "La trata de personas en México". Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado de www.juridicas.unam.mx
- BARRY, K. (1987). *Esclavitud sexual de la mujer*. Lasal ediciones de les dones, Barcelona.
- BARVINSK, G. M. "La trata de mujeres con fines de explotación sexual en la región de la Triple Frontera". *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, N° 14. Junio 2014. 68-78.
- BOSCÁN, A. (2013). "Lucha contra la trata de personas en Venezuela". En Ministerio Público. Jornada Nacional de la Defensa Integral de la Mujer. 92-104
- CASILLAS, R., "La mundialización del delito. Redes de tráfico y trata de personas en México". *Revista Nueva Sociedad N° 241-* Septiembre –octubre 2012. 122-132
- CENTROS DE LA MUJER PERUANA FLORA TRISTÁN, *Diagnóstico sobre trata de mujeres, niños y niñas en ocho ciudades del Perú*. Lima, s/f.
- CHEJTER, S. (2000). *La niñez prostituida*. UNICEF: Argentina.
- CHEJTER, S. La prostitución. Debates políticos y éticos. *Revista Nueva Sociedad*, N° 265. Artentina. 58-76.
- CHEJTER, S. y RODRÍGUEZ, M. Trata de personas con fines de explotación sexual y Servicio de Administración de Justicia. Ministerio Público de la Defensa. (En prensa)
- CIM-OEA.. (S/F). *El tráfico de mujeres y niños para fines de explotación sexual en las Américas. Una introducción al tráfico en las Américas*.
- CLADEM-Perú. (2014). *Informe Alternativo al Séptimo y Octavo Informe Periódico del Estado Peruano, para el 58 Periodo de Sesiones del Comité CEDAW (Comité de América Latina y El Caribe para la defensa de los derechos de las Mujeres)*.
- COALICIÓN DE MUJERES PARA LA ELABORACIÓN DEL INFORME SOMBRA (2014) *Informa Sombra al Comité de la CEDAW*. Quito.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. (2013). *Diagnóstico sobre la situación de trata de personas en México*. México
- COORDINACIÓN DE MUJERES DEL PARAGUAY, COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY, CENTRO DE DOCUMENTACIÓN y ESTUDIOS Y CLADEM. (2017). *Informe Sombra Paraguay*.
- CUADRA LIRA , E., LEIVA, B., ESPINOZA, Y., SEGOVIA, M., ANDINO, T., BENSON Niño, M. (2012). *Violencia y trata de personas en Centroamérica. Oportunidades de intervención regional*. Managua: Save the Children.

DEFENSORÍAS DEL PUEBLO DE LA REGIÓN ANDINA. (2015). *Una estrategia regional para la protección integral de las víctimas de trata de la Región Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela): propuesta de una estrategia defensorial regional de las Defensorías del Pueblo para el período 2015-2020.*

DELLA PENNA C. "La globalización como factor propiciador de la criminalidad organizada y la trata de personas". *ESD Estudios de Seguridad y Defensa*. N° 14, diciembre 2014. 45-57.

GIAMMARINARO, G. (2015). *Informe de la relatora especial sobre trata de personas, especialmente de mujeres y niñas, de Naciones Unidas.*

GOBIERNO DE CUBA. (2017). *Prevención y enfrentamiento a la trata de personas y la protección a las víctimas.* Recuperado en: <http://www.minrex.gob.cu/es/informe-de-cuba-sobre-enfrentamiento-la-trata-de-personas-y-delitos-conexos>

GONZÁLEZ POLITO, M. A. y CAPORAL, V. (2016). *Diagnóstico sobre delitos en materia de trata de personas en la delegación Cuauhtemoc de la ciudad de México.* México. Delegación Cuauhtemoc. México: CATWLAC.

HÉRITIER, F. "L'origine de la prostitution" fragmento del libro de F. Héritier, *La plus belle histoire de femmes*, Ed. Seuil, París. 2011.

HUDA, S. (2006) Informe: "Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva De Género".

MARTÍNEZ DE ITA, M.E. y HÉRNANDEZ GUTIÉRREZ, R.G. Trata de mujeres con fines de explotación sexual en Talxcala. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n° 14, junio 2014: FLACSO: Ecuador pp. 93-103.

MEDINA, N. y LÓPEZ, F. (2016) *Valorando el progreso del Estado en la implementación de la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer 2007-2012.* Plataforma CEDAW Honduras

MEERTENS, D., JARAMILLO, P., Tobón, P. CASALLAS, A, MUNÉVAR, N; RUIZ, F, (2008) *Estudio nacional exploratorio sobre el fenómeno de la trata de personas en Colombia.* Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

MINISTERIO DE INTERIOR Y DE SEGURIDAD. (2014). *Guía de Buenas Prácticas en investigación criminal del delito de trata de personas.*

MINISTERIO DE INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA. (2015). Mesa Intersectorial sobre la trata de Personas. *Plan de Acción Nacional contra la trata de Personas.* 2015-2018.

MINISTERIO DE INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA. (2015). *Plan de Acción nacional contra la Trata de Personas.* 2015-2018. Chile.

MINISTERIO DE INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA. (2017). *Datos estadísticos sobre trata de personas en Chile.* 2011-2017. Mesa Intersectorial sobre trata de personas.

MIRANDA, B. "Las economías perversas del crimen organizado Minería ilegal, trata y explotación sexual." *Revista Nueva Sociedad* 263- Mayo –junio 2016. Recuperado en www.nuso.org

MONESTEROLO LENCIONI, A. y GUERRERO SALGADO, E. “Respuesta sistémica del Estado respecto a la trata de personas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano2. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, N° 14. Junio 2014. 104-119.

MONTENEGRO, V. y GUILLAME, F. “La lucha contra la trata de personas en Colombia” (2008-2013). Una política sin acabar”. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, N° 14. Junio 2014. 12-27.

MONTENGRO, B. y SANTACRUZ, C. “Haciendo camino al andar: la construcción local de una política pública contra la trata de personas en Ecuador. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, N° 14. Junio 2014. 79-92.

NÚÑEZ, E. B. (2005). *La trata de mujeres con fines de explotación sexual y las obligaciones impostergables del Estado paraguayo*.

Oficina Internacional de los Derechos del Niño-Gobierno de Canadá. (2016) *Informe de Mapeo sobre el combate de la trata de personas en Costa Rica*.

OIM- (2005). *La trata en el Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico de personas con fines de explotación sexual*. Asunción.

OIM. *La trata de personas en Argentina, Chile y Uruguay*. (2008). *Estudio exploratorio de trata de personas con fines de explotación sexual*. Argentina: OIM.

PATEMAN, C. (1988). *El contrato sexual*. Anthropos: España.

PROGRAMA NACIONAL DE RESCATE Y ACOMPAÑAMIENTO A LAS PERSONAS DAMNIFICADAS POR EL DELITO DE TRATA DE PERSONAS. Recuperado en: <http://www.jus.gob.ar/areas-tematicas/trata-de-personas/oficina-de-rescate-y-acompanamiento.asp>

REDLAC, Humanistas Guatemala. Iniciativa Joven. (2015). Informe Alternativo sobre el cumplimiento de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer – CEDAW-Situación de las mujeres jóvenes.

REUNIÓN DE MINISTRAS Y ALTAS AUTORIDADES DE LA MUJER DEL MERCOSUR. RMMAM. (2012). *Guía Mercosur. Atención de mujeres en situación de trata*.

RIVAS, F., CENDEJAS JÁUREGUI, M., FERNÁNDEZ, HERNÁNDEZ J.A. (2014). *Estadística sobre la eficiencia en el combate a la trata de personas en México*. Observatorio Nacional Ciudadano: México.

RODRÍGUEZ, M. y CHEJTER, S. (2018). *Trata de personas con fines de explotación judicial y Sistema de Administración de Justicia*. Defensoría General de la Nación: Argentina. (en prensa)

RUIZ, M. y ÁLVAREZ VELAZCO. (2016). *Entre el enfoque de derechos humanos y las lógicas de seguridad y control. Análisis de las políticas de trata de personas y el tráfico de migrantes en Ecuador. 2004-2016*. FLACSO- Save the Children: Ecuador

SUSAJ, G; RODRÍGUEZ CANDIA J.J., LUNA DE ALIAGA, B. E., ARENAS CORNEJO, A. F., HERNÁNDEZ VITAR, M.L., (2016). *Diagnóstico sobre políticas públicas y la respuesta institucional de los Estados contra la trata de personas en la Región Andina*. Ecuador: Defensorías del pueblo de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Universidad Nacional de Colombia, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Ministerio del Interior y de Justicia, en Vargas Trujillo et al (2011)

UNODC y Ministerio de Justicia de Brasil Relatorio Nacional sobre tráfico de personas. Consolidado 2005-2011. Recuperado de: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/frontpage/2013/04/08-unodc-e-ministerio-da-justica-reunem-dados-sobre-trafico-depessoas-no-brasil-e-lancam-nova-metodologia-de-pesquisa.html>

UNODC-Universidad de Colombia. Ministerio de Interior y de Justicia (2009). Estudio exploratorio descriptivo sobre el feonómeo de la trata en Colombia.

UNODC. Diagnóstico nacional sobre la situación de la trata de personas en México, 2014.

UNODC. *Informe mundial sobre la trata de personas 2014*. Austria.

VARGAS TRUJILLO, C., FLÓREZ, E. y MENDOZA SIMONDS, L. M (2011). *Trata de personas en Colombia: una aproximación a la magnitud y comprensión del problema*. Universidad Andes y OIM: Bogotá

VARGAS TRUJILLO, C., Flórez, E., y MENDOZA SIMONDS, M.L. (2011). *Trata de personas en Colombia: una aproximación a la magnitud y comprensión del problema*. Universidad Andes y OIM: Bogotá.

VÉLEZ GUZMÁN, Y., y ARANGO OSORNO. A., (2015). *Estudio descriptivo del delito de trata de personas que victimiza a niñas y mujeres en Medellín*. Programa de Seguridad Pública para Mujeres –UNODC. Medellín.

WOMEN'S LINK WORLDWIDE. (2017). *Informe de Investigación. Víctimas de trata en América Latina. Entre la desprotección y la indiferencia*. Colombia

ANEXO ESTADÍSTICO

Los cuadros incluidos en este Anexo grafican claramente las falencias de los datos que impiden analizarlos. Sólo se incluyen para poner en evidencia esta afirmación. Hay mas datos dispersos en los informes, pero tienen las mismas características, de modo que consideramos que el esfuerzo de intentar ampliarlos no redundaría en información confiable para los análisis comparativos ni permite dar cuenta de la situación de cada país.

- no es posible diferenciar trata sexual de trata laboral u otras formas de trata;
- no es posible tener porcentajes por sexo o género;
- no es posible disponer de datos para los mismos períodos de tiempo;
- no es posible tener datos actualizados;

Cuadro 1. Víctimas de trata sexual y laboral por países. Años disponibles

	Trata sexual	Trata sexual y laboral	Período	Porcentaje mujeres
Argentina ⁷⁴	5452	11853	2008-2017	S/D
Bolivia ⁷⁵		1028	2013-2015	S/D
Brasil ⁷⁶	170	170		S/D
Colombia ⁷⁷		1170	2012-2014	98,8
Colombia ⁷⁸		181		
Costa Rica ⁷⁹		64	2004-2011	S/D
Chile ⁸⁰		93	2011-2017	43
Ecuador ⁸¹		759	2013-2015	-
Ecuador ⁸²		649	2012-2016	
El Salvador ⁸³		460	2004-2011	S/D
Guatemala ⁸⁴		1851	2004-2011	S/D
Honduras ⁸⁵		171	2009-2015	44
México ⁸⁶		1251	2009-2013	87
Nicaragua ⁸⁷		128	2004-2011	S/D
Paraguay	118		2000- 2004	100
Perú ⁸⁸		1219	2009-2014	
Venezuela ⁸⁹		8	2013-2015	90

74 Ministerio de Justicia, y Derechos Humanos de la Nación.

75 Susaj et al 2016).

76 UNODC y Ministerio de Justicia de Brasil, 2013.

77 Vargas Trujillo, et al, 2011

78 Susaj et al 2016).

79 Cuadra Lira et al, 2012

80 Ministerio de Interior y Seguridad Pública, 2017.

81 Susaj et al 2016).

82 Ruiz, M. Álvarez Velazco, S. 2016

83 Cuadra Lira, et al, 2012

84 Cuadra Lira et al, 2012

85 Cuadra Lira et al, 2012

86 Datos de la Procuraduría General de la República

87 Cuadra Lira et al, 2012.

88 Susaj et al 2016.

89 Boscán Alis (2013).

Cuadro 2. Número de denuncias, causas admitidas en curso, sentencias y sentencias condenatorias en algunos países

	Denuncias	Causas admitidas	Causas iniciadas	Sentencias	Sentencias condenatorias
Argentina ⁹⁰	5452 ⁹¹ (2008-2017)			205 ⁹² (2008 -2017)	181 ⁹³
Bolivia ⁹⁴	2770 2012-2014	1340	86	32	
Chile ⁹⁵				10 2011-2017	
Cuba ⁹⁶	21		21		
Ecuador ⁹⁷		574 2012-2015		26	
Colombia	95				
Colombia ⁹⁸	18.83499				
Honduras ¹⁰⁰		92 2009-2015		18	
México Procuraduría G. República ¹⁰¹		334 2009-2013		78	3
México Procuraduría General de la República ¹⁰²		767 2009-2013			90
México ¹⁰³ (Procuradurías y Fiscalías Federativas)		571 2016 (2013)			
México ¹⁰⁴ (Procuradurías Fiscalías Federativas)		1458 (2013)		393	262

90 Ministerio de Justicia, y Derechos Humanos de la Nación.

91 Esta cifra corresponde al número de víctimas de trata sexual rescatadas (no son denuncias).

92 Rodríguez y Chejter 2018. Son todas las sentencias que se pudo relevar de todos los tribunales del país. Pero es probable que haya algunas más. Pero no existe registro para chequear este dato.

93 Rodríguez y Chejter, 2018.

94 Susaj et al 2016.

95 Ministerio de Interior y Seguridad Pública, 2017. Trata sexual.

96 Informe del Gobierno de Cuba, 2017.

97 Lencioni y Gerrero Salgado 2014. No se especifica el tipo de trata.

98 Susaj et al 2016. Todas las causas por trata sexual.

99 La cifra de 18.834 corresponde a casos de niñas, niños y adolescentes.

100 Medina y López, 2016. Trata sexual.

101 Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, 2013. Corresponden solo al Distrito Federal.

102 Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, 2013 Corresponden a los Estados Federativos de México.

103 Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, 2013.

104 Op. cit.

FEMICIDIO - FEMINICIDIOS

INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta brevemente el concepto femicidio o feminicidios, su emergencia en América Latina, los problemas en torno a su registro y medición, y comentarios acerca de su relación con el crimen organizado.

Si bien los homicidios de mujeres no son un fenómeno nuevo ni en América Latina ni en otras regiones del mundo, sí lo es el concepto de femicidio o feminicidio, que comenzó a utilizarse tanto en el discurso académico como en el discurso político en las dos últimas décadas.

Es a Diane H. E. Rusell,¹⁰⁵ socióloga norteamericana, a quien se le atribuye su introducción en las ciencias sociales. Esta autora, junto con Jane Caputti, definen los femicidios como “asesinatos de mujeres por parte de hombres motivados por el desprecio, el odio, el placer o el sentido de propiedad sobre ellas” (Rusell y Caputti, 1990). Para ambas autoras el femicidio es el resultado final de un continuum de terror que incluye diversas formas de violencia hacia las mujeres que culminan con la muerte, desde violaciones, mutilaciones genitales, y un extenso listado de modalidades de violencia, que culminan con la muerte.

Hay numerosos intentos de traducir esta definición al campo jurídico, sin que haya unanimidad en cuanto a su alcance. De hecho en los países de la región que incluyeron esta figura jurídica las definiciones varían en amplitud. Chile y Costa Rica, a pesar de que uno lo nombra como femicidio y el otro como feminicidio, solo consideran tal a los homicidios en el

¹⁰⁵ En su artículo “Una perspectiva global del femicidio” de 2001, coeditado con Roberta A. Harnes, Rusell precisa que supo más tarde que el término fue inventado hace casi dos siglos, cuando en 1801, una revista satírica de Londres lo utilizó para describir “el asesinato de una mujer” (Rusell y Harnes, 2001, p.p. 12-25). Las autoras destacan que es necesario reconocer la política sexual del asesinato de las mujeres. Tanto en la quema de brujas del pasado, o en la costumbre de infanticidio del sexo femenino en muchas culturas o en los crímenes para “lavar el honor”, es evidente que el femicidio ha ocurrido durante mucho tiempo. Sin embargo, debido a que involucra a las mujeres, no había existido una palabra que lo visibilizara hasta que “se inventó” el término.

marco de relaciones de pareja (cónyuge o conviviente). Venezuela y Argentina, de modo similar, aunque no tipificaron el delito, agravaron las figuras de homicidios vincular.

En los otros países las definiciones son diversas y más amplias –van desde la expresión “por su condición de mujer”, “por relaciones desiguales de poder entre varones y mujeres” u otras expresiones como, por ejemplo, “cuando mediare violencia de género”.

La definiciones amplias permitirían incluir homicidios que se pueden dar en el marco de organizaciones de crimen organizado, o en las maras y pandillas. Sin embargo, las categorizaciones existentes no mencionan estos contextos. Tampoco se los excluye.

El cuadro 1, siguiente, presenta los países que han incluido la figura de femicidio/feminicidio en sus Códigos Penales o en leyes especiales y una brevísimas presentación de los elementos del delito.

Legislación sobre femicidio/feminicidio

País	Año	Tipo de reforma	Tipo Penal	Elementos del delito
Argentina	2012	Modificación del CP	Homicidio agravado	No se admitió la figura de femicidio o feminicidio pero se agravó el homicidio de pareja, cualquiera sea el tipo de relación
Bolivia	2013	Modificación del CP	Feminicidio	Ampliado en nueve circunstancias
Brasil	2015	Modificación del CP	Femicidio	Homicidio de mujeres por razones de género
Colombia	2008	Reforma del CP	Homicidio agravado	Homicidio por el hecho de ser mujer
Costa Rica	2007	Reforma del CP	Femicidio íntimo	En relación de matrimonio o unión de hecho
Cuba				
Chile	2010	Reforma del CP	Femicidio íntimo	Si es o ha sido cónyuge o conviviente
Ecuador	2014	Reforma del CP	Femicidio	Como resultado de relaciones de poder, en cualquier tipo de violencia, por ser mujer o por su condición de género
EL Salvador	2010	Ley Especial	Feminicidio	Mediando motivos de odio menosprecio por la condición de mujer
Guatemala	2008	Ley especial	Femicidio	Contexto de relaciones desiguales de poder entre hombre y mujeres, en ejercicio del poder de género en contra de las mujeres

Honduras	2013	Reforma del CP	Femicidio	Por razones de género , con odio y menosprecio de la condición de mujeres
México	2012	Reforma del CP Y ley Especial	Feminicidio	Por razones de género
Nicaragua	2012	Ley especial	Femicidio	Relaciones desiguales de poder en el ámbito privado o público
Panamá	2013	Ley especial y Reforma del CP	Femicidio	Por causa de discriminación o cualquier otra forma de violencia
Paraguay	2016	Ley especial	Feminicidio	Matar a una mujer por su condición de tal en el marco de una relación de pareja, su hubo violencia previa, negación de establecer una pareja
Perú	2013	Reforma del CP	Feminicidio	Matar a una mujer por su condición de tal.
Uruguay	2017	Reforma del CP	Femicidio	Matar a una mujer por su condición de género, y cuando entre víctima y victimario había una relación de afectividad, intimidad y de índole sexual.
Venezuela	2007	Ley especial	Homicidio agravado	Pareja o ex pareja íntima

Fuente: CEPAL, 2015 completado con información de páginas web institucionales.

Los países que usan femicidio son: Chile, Ecuador, Guatemala, Panamá. Los países que usan feminicidio son Bolivia, El Salvador, México, Perú. Argentina, Venezuela y Colombia no han tipificado al delito. De todos modos, en el discurso periodístico e incluso algunos jueces hablan de femicidio.

Igualmente en cada país hay autoras que pueden usar uno u otro.

En algunos países se ha incluido como una figura en los Códigos Penales, en otros se han sancionado leyes especiales y otros países sólo han establecido agravantes en la figura de homicidio de pareja.

Para Carcedo, (2010) es posible compatibilizar el uso de ambos conceptos. Según esta autora, "se abre la posibilidad de actuar en dos ámbitos, el nacional penalizando el femicidio como el acto de personas concretas que utilizan esta forma extrema de violencia contra las mujeres, y a nivel internacional, penalizando el feminicidio como el delito que cometen los Estados que incumplen su obligación de garantizar seguridad y justicia a las mujeres frente a la violencia que como mujeres viven. Se requieren los dos conceptos para articular la acción política dentro y fuera de las fronteras nacionales, ya que se refieren a dos delitos diferentes, y ambos necesitan ser perseguidos"

LA EMERGENCIA DEL CONCEPTO EN AMÉRICA LATINA

113

La emergencia del concepto fue promovida por los movimientos de mujeres de América Latina, que a lo largo de los 90 y el 2000 realizaron innumerables actividades –desde investigaciones, estudios, campañas de difusión–, para lograr que se reconociera que muchos de los homicidios del que son víctimas las mujeres están relacionados con su situación de discriminación y violencia, es decir, relacionados al poder masculino y el poder sexual.

Los crímenes de mujeres en Ciudad Juárez, en México, fueron un detonante para esas acciones en la región, ya que a partir de una serie de homicidios que tenían particularidades comunes – mujeres jóvenes, con marcas de violación, mutiladas, encontradas en zonas descampadas, basurales–, madres, familiares y organizaciones de mujeres iniciaron una campaña primero nacional y luego internacional para demandar justicia. Por otra parte, ya existían campañas contra la violencia hacia las mujeres, violencia en el marco de las relaciones de pareja, y en otros ámbitos, violaciones, abusos sexuales, que en muchos casos culminaban con homicidios. De manera que todas estas situaciones convergieron consolidando un movimiento que dio visibilidad a esta realidad.

MEDICIÓN Y ALCANCE DE LOS DATOS

Se señalan problemas relacionados con la medición y la confiabilidad de los datos.

Dada que la tipificación penal en todos los países de la región no es uniforme es imposible comparar datos. Sin embargo, esto se realiza generalmente sin siquiera aclarar ese aspecto que:

- las fuentes de recolección y registro provienen de diversas oficinas –policiales, fiscalías, tribunales e incluso de fuentes periodísticas– y por lo tanto tienen coberturas limitadas. Por ejemplo, el total de sentencias, pero esto no quiere decir, el total de femicidios;
- la calidad de los datos no permite una evaluación concreta del fenómeno ni de su evolución en el tiempo;
- no se utilizan fuentes estadísticas, como lo son las estadísticas de homicidios dolosos para analizar los homicidios. En muchos países esta fuente bien clasificada y tabulada es una buena fuente para dar cuenta del fenómeno. Estos son datos existentes que no se utilizan;
- no se utilizan las estadísticas vitales (certificados de defunción por causas violentas) para tener aproximaciones estadísticas de mayor cobertura (Ver Kohan Jimena, 2018);
- no se realizan estudios acerca las respuestas judiciales: si investigan, cómo investigan, qué casos investigan, etc.

FEMICIDIOS/FEMINICIDIOS Y CRIMEN ORGANIZADO

114

A pesar de la extensa bibliografía que se relevó las referencias sobre la relación entre femicidios/feminicidios y crimen organizado son escasas y cuando las hay son de carácter general.

Si bien en el marco de la consultoría se determinó solo incluir una nota conceptual sobre el tema, agregamos algunas breves observaciones que surgen de la lectura del conjunto del material relevado sobre narcotráfico, pandillas y trata.

Aún con definiciones o mediciones diversas en los distintos países de la región y con observaciones que deberían ser confirmadas, se observan apreciaciones generales que derivan de la bibliografía:

- aumento en el número de homicidios de mujeres.
- más significativo aún es la tendencia de las tasas: el crecimiento de las tasas de homicidios de mujeres son mayores que las tasas de los varones.¹⁰⁶
- los valores más altos se dan en los países de México, Honduras, El Salvador y Guatemala.¹⁰⁷
 - no siempre se identifica al homicida ni el contexto en el que el homicidio se produjo.
 - una parte significativa de los homicidios se produce en el marco de las relaciones interpersonales, sobre todo las relaciones de pareja.
 - muchos de los cuerpos sin vida de las mujeres dan cuenta de formas extremas de ensañamiento. Si bien estos hallazgos son mas numerosos en los países del Triángulo Norte y en México, existen en todos los países.
 - en los países del Triángulo Norte y en México se reportan constantemente descubrimientos de “cementeros clandestinos”, donde se encuentran osamentas de mujeres.

No presentamos más datos porque la mayoría de las publicaciones incluye el número de homicidios y no tasas. Así por ejemplo se dice que El Salvador, Honduras y Guatemala tienen el número más alto de femicidios. Esto es cierto para los dos primeros países que tienen tasas de 11 y 10 por 100.000 mujeres respectivamente, pero Guatemala tiene una tasa de 2,5 por cada

106 En El Salvador entre 2000 y 2006, los homicidios de mujeres aumentaron 111% y los de varones 40% (Carcedo, 2010).

107 Por ejemplo, en Honduras durante el año 2007 mataban en promedio a 13 mujeres al mes, durante 2015 una mujer era asesinada cada 16 horas (Medina y López, 2016. Entre 2005 y 2012, las muertes violentas de mujeres aumentaron 250%. Además de la impunidad, las mujeres asesinadas en Honduras comparten otras características: son en su mayoría de las 2 ciudades principales -Tegucigalpa y San Pedro Sula-, sus edades estaban comprendidas entre los 15 y 19 años, 80% fueron asesinadas con arma de fuego, cuando hay reporte del sexo del agresor, usualmente es masculino y el 40% fueron raptadas previo a su asesinato.

100.000 mujeres. Ahora bien, si se toman los números absolutos aparece Guatemala aparece con el número alto. ¹⁰⁸

Aún así, más importante que los números son los señalamientos sobre el tipo de datos y la necesidad de homologar criterios o aclarar de qué se está hablando cuando se presentan los datos.

115

Algunas autoras señalan con razón que si bien es posible que haya femicidios relacionados con el crimen organizado –cometidos por pandilleros del propio grupo o de otras pandillas, o cometidos por narcotraficantes o tratantes--, el problema es la falta de esclarecimiento de los homicidios que impide determinar autores y contextos. Medina y López (2016), dos autoras hondureñas, destacan que “los casos no son esclarecidos por la débil institucionalidad y la falta de un enfoque integral en la investigación criminal y sustanciación del proceso penal. Mientras cada etapa del proceso de acceso a la justicia no parta del reconocimiento de relaciones desiguales de poder y demás factores, la investigación criminal seguirá concluyendo prematura e irresponsablemente que la causa del aumento de las violencias contra las mujeres corresponde a su vinculación con el crimen organizado”.

En la misma línea, Nuñorco Cisneros (2017) en un artículo titulado “Victimización de mujeres y criminalidad organizada transnacional en el Perú”, analizando los altos niveles de homicidios de mujeres (y también de varones) en las regiones fronterizas de ese país con Ecuador, se pregunta si esos homicidios tienen relación con el crimen organizado. Señala que si bien son regiones de minería ilegal, de cultivo y producción de cocaína, no se puede concluir que haya relación entre homicidios y crimen organizado. Y concluye, de manera similar que Medina y López, que es necesario realizar estudios de casos en las cinco regiones del país donde confluyen altos niveles de criminalidad con espacios e instituciones vinculadas a la criminalidad organizada, rutas y mercados ilegales. Plantea además que es necesario diferenciar el feminicidio íntimo (de pareja) de homicidios que se dan en marcos comunitarios y que podrían estar relacionados con trata de personas u otras formas de criminalidad organizada.

Sin embargo, con todas las limitaciones, dan cuenta de la realidad de un fenómeno que existe, es grave y que mas allá de la amplitud o especificidad de las definiciones, todos acuerdan en que se trata de un hecho relacionado con la violencia hacia las mujeres y por tanto, son homicidios que pueden ser evitados si se actúa a tiempo cuando existe violencia y si se avanza con políticas de prevención de la violencia.

¹⁰⁸ Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, de la CEPAL. Recuperado en: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/femicidio>

BIBLIOGRAFÍA

CARCEDO A. y SAGOT, M. (2002). Femicidio en Costa Rica, 1990-1999. Ministerio de Salud y Instituto Nacional de Mujeres, Costa Rica / Recuperado en: www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1150245254/Sitiobibliografia.doc?url...doc

116

CARCEDO, A. (2010). No olvidamos ni aceptamos femicidios en Centroamérica. 2000-2006. CEFEMINA-Horizons: Costa Rica.

CEVI (2008) El Comité de Expertas/os en Violencia del Mecanismos de Seguimiento e Implementación de la Convención de Belem Do Pará.

CLADEM, UNIFEM México y Instituto de la Mujer de España (2007). Investigación Femicidio. Monitoreo sobre femicidio/ feminicidio en El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

COALICIÓN FEMINISTA PARA EL AVANCE DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES. *Informe alternativo sobre el cumplimiento del Estado de Costa Rica para la CEDAW*. Julio 2017.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL. *Femicidios en el Perú*. Boletín V. 2017.

CHEJTER, S. comp. (2003). Femicidios e Impunidad. Buenos Aires: CECYM

RUSELL, D. and Caputti, J. Speaking the unspeakable. *Revista MS*, octubre de 1990. USA.

DONOSO LÓPEZ, S. Femicidio en Guatemala: las víctimas de la impunidad. *Revista D 'Estudios de la Violencia* N 4. Enero-marzo 2008. Barcelona.

KOHAN, Jimena. Una metodología para estimar los femicidios en la Argentina a partir de las Estadísticas Vitales. *Revista Notas de Población*. Enero –julio 2018. N° 106: Santiago de Chile.

LAGARDE, M. (2005). “Femicidio, delito contra la humanidad”, en *Femicidio, Justicia y Derecho*. Comisión especial para conocer y dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los femicidios en la República Mexicana, del H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México, 2005.

MEDINA, N. y LÓPEZ, F. (2016). Valorando el progreso del Estado en la implementación de la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer 2007-2012. Plataforma CEDAW Honduras.

MONÁRREZ FRAGOSO, J. “Elementos de análisis del femicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez para su viabilidad jurídica” en *Femicidios, Justicia y Derecho*. Comisión especial para conocer y dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los femicidios en la República Mexicana, del H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México, 2005.

NUÑOVERO CISNEROS, L. Más allá del femicidio de pareja: victimización de mujeres por homicidio y criminalidad organizada en el Perú. *Revista de Derecho Penal y Criminología*. Volumen XXXVIII. Enero-junio 2017. 243-265.

VÉLEZ GUZMÁN, Y. “Femicidios en Medellín”. *Rev. Crim.* Vol 54, N 2, 2012. Bogotá.

Otras referencias

BRODIE, J. (1998). *Politics in the margins*,. Halifax, Fernwood: Canadá.

SASSEN, S. (2003). *Contrageografías de la globalización* (2003). *Traficantes de sueños*: Madrid.

SOLÍS, L.G., y ROJAS ARAVENA, F. (2008). *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FLACSO-Catalonia.

RECOMENDACIONES DE ACTUACIÓN FUTURA

Existen desafíos de diferentes órdenes para incorporar un enfoque de género, desafíos políticos, jurídicos, y también para la investigación.

Incluimos recomendaciones relacionadas con los nudos críticos de las problemáticas que han surgido del análisis y sugerencias metodológicas

RECOMENDACIÓN 1

Políticas de justicia y penitenciarias

Aun cuando todos los países de América Latina han realizado enormes avances en las últimas décadas en reformas legislativas que eliminaron normativas discriminatorias en concomitancia con las convenciones internacionales, estos cambios, sin embargo, no alcanzaron a permear las políticas públicas y las prácticas judiciales.

Hay interpretaciones discriminatorias que revelan una falta de enfoque de género que se traduce en prácticas judiciales que afectan negativamente a las mujeres. Avanzar en esta temáticas implica:

1. Aplicar atenuantes o medidas alternativas a la privación de la libertad. Antes de condenar investigar sobre las situaciones de vulnerabilidad de las mujeres y del doble rol que muchas mujeres pueden tener, es decir, ser víctimas y victimarias
2. Considerar las implicancias de la violencia sexual. Esto es válido para todos los temas: ya que no solo está naturalizada en relación a la trata sino también en las pandillas y en las organizaciones de narcotráfico. Esto indica el desconocimiento de los delitos que sufren dentro de las organizaciones criminales y en consecuencia la falta de valoración al momento de juzgar y condenar a mujeres que son victimizadas, aún cuando puedan

- tener responsabilidad –generalmente menor– en la ejecución de delitos. Estas situaciones deben ser valoradas en cada caso.
3. Investigar sobre los roles de las mujeres dentro de la organizaciones. Investigar la línea de responsabilidades, y no limitar la persecución penal a los niveles inferiores, al menos esto se da con claridad en las organizaciones de tratantes, de narcotraficantes y en las pandillas.
 4. Difundir las “buenas prácticas” aplicadas en algunos países sobre alguno de los puntos anteriores así como hallazgos de investigaciones existentes en el campo de las políticas públicas de justicia.

RECOMENDACIÓN 2

Políticas de investigación: estadísticas criminales, registros de datos¹⁰⁹

Las estadísticas criminales presentan serias falencias en América Latina, entre otras:

- no discriminan por género: todavía se presentan muchas estadísticas sin discriminar entre varones y mujeres. Y menos aún a la población LGITB.
- no tabulan ni sistematizan ni publican datos que se registran.
- no se utilizan los mismos criterios de clasificación.¹¹⁰

Este problema ha sido señalado en la mayoría de las investigaciones. Esta es una temática específica para los organismos nacionales que se ocupan de estadísticas.

En este caso seleccionamos una propuesta formulada por Corina Giacomello en su trabajo *Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina y publicada por Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas–IDPC–*. 2013. Se refiere a estadísticas penitenciarias. El trabajo de Giacomello está pensado para mujeres encarceladas por delitos de drogas. Sin embargo con algún cambios o agregados podría ser válida para mujeres encarceladas cualquiera sea el delito por el que estén en prisión.¹¹¹

Esta autora considera que son necesarios indicadores cuantitativos y cualitativos detallados sobre la situación de las personas reclusas en América Latina que deberían ser compatibles entre todos los países. Y sugiere los siguientes:

- población carcelaria desagregada por sexo: número, porcentaje en prisión preventiva, niveles de hacinamiento, número de centros, entre otros
- tipo de delitos y sentencias por sexo
- grupo específicos: extranjeros/as, indígenas, homosexuales, transgénero
- personas con problemas de salud mental, acceso a atención psiquiátrica,
- lazos con el exterior: frecuencia de visitas, visitas [llamadas] conyugales
- uso de sustancias psicoactivas y acceso a tratamiento
- servicios de reducción de daños

¹⁰⁹ Se entiende por estadísticas criminales a las estadísticas que proveen distintos organismos que conforman el Sistema Penal (Policía, Organismos de Justicia, Fiscalías, Sistema Penitencio)

¹¹⁰ Este es un problema más complejo porque obedece a las distintas clasificaciones legales. Ver Recomendación 3.

¹¹¹ Hay una propuesta similar en la publicación de CIM-OE;WOLA, IDPC, DeJusticia (2015) Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento.

- niñas y niños que viven con sus madres en prisión, situación médica, servicios higiénicos, educativos, espacios libres, entre otros.

Se pueden agregar otros indicadores, entre otros, estado de salud, personas a su cargo, solicitudes de alternativas al encarcelamiento, personas beneficiadas con programas de capacitación y /o programas de género.

RECOMENDACIÓN 3

Clasificación internacional

Frente a las heterogeneidades en las definiciones de los delitos en los distintos países de América Latina, que son registrados según los tipos penales que establecen las legislaciones nacionales (que hacen incomparables los datos) la UNODC¹¹² elaboró una propuesta de clasificación internacional de los delitos basada en criterios analíticos y no jurídicos que constituiría un avance fundamental para facilitar las comparaciones internacionales.

La propuesta está basada en descripciones del comportamiento y no en tipificaciones estrictamente jurídicas. El documento titulado *Clasificación internacional de delitos con fines estadísticos* fue publicado por UNODC (Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito en 2015. Según lo expresa el documento, el objetivo de esta clasificación es:

“Mejorar la coherencia y comparabilidad internacional de las estadísticas sobre el delito, mejorar la capacidad de análisis a nivel nacional e internacional y proporcionar un marco conceptual común para elaborar y comparar de forma sistemática datos estadísticos de las diferentes instituciones y jurisdicciones de justicia penal”. (...) Además “puede servir para armonizar los datos de distintas instituciones nacionales de justicia penal (policía, fiscalía, tribunales, prisiones) y de diferentes fuentes (registros administrativos y encuestas estadísticas). De modo similar, la Clasificación Internacional puede servir como instrumento para estandarizar los datos procedentes de entidades subnacionales que pueden tener diferentes sistemas estadísticos o marcos jurídicos”. La clasificación está enmarcada en una perspectiva de género.

Los delitos tipificados en el derecho penal suelen estar asociados con las acciones o atributos contextuales y de comportamiento que normalmente se consideran delitos (por ejemplo, causar heridas o lesiones, o apropiarse de bienes sin consentimiento). Este planteamiento basado en los hechos evita los problemas derivados de la complejidad de los aspectos jurídicos, lo que da lugar a una clasificación simplificada que puede aplicarse a nivel mundial.

112 La propuesta fue aprobada en marzo de 2015, por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas como norma estadística internacional para la recopilación de datos.

RECOMENDACIÓN 4

Áreas de vacancia en la investigación

La sistematización y análisis de informes y documentos muestra que hay avances en el campo de la investigación, aún cuando existen importantes áreas de vacancia.

120

Narcotráfico y género

Los aspectos más estudiados sobre el rol de las mujeres en las organizaciones criminales de drogas, son: la participación en el transporte y micro comercialización en las escalas más bajas de las organizaciones delictivas o la introducción de drogas en las cárceles. Es fundamental realizar investigaciones sobre diferentes roles de las mujeres dentro de estas organizaciones:

- Empacadoras
- Entregas a domicilio
- Cobranzas
- Distintas modalidades de venta de sustancias ilegales
- Empleadas administrativas de distintos niveles
- Relación entre narcotráfico y pandillas
- Relación entre narcotráfico y trata sexual
- Formas de contacto, ingreso, reclutamiento
- Otras temáticas

Pandillas y género

Considerando las áreas de vacancia que se han identificado, se sugiere promover investigaciones que profundicen:

- Las transformaciones de las pandillas en años recientes y cómo esos cambios han incidido en la participación de niñas, adolescentes y mujeres.
- Los procesos que se producen a medida que las pandilleras crecen y se convierten en adultas, si se producen cambios en cuanto al rol, las tareas que realizan, qué pasa cuando tienen hijos.
- Las estrategias de sobrevivencia y resistencia de las pandilleras dentro de la pandilla (estudios de casos)
- La explotación sexual dentro y fuera de la pandilla, la relación con redes de trata.
- La relación con organizaciones de narcotráfico y el rol pandilleras en esas actividades.
- Causas por las cuales son condenadas las pandilleras.
- El doble rol de las pandilleras, que son víctimas y victimarias. Sus implicancias a nivel jurídico.
- Análisis de causas judiciales para identificar tendencias discriminatorias hacia las mujeres.
- Formas de contacto, ingreso, reclutamiento

- Otras temáticas

Trata y género

Las investigaciones existentes son en su mayoría diagnósticos situacionales. Sólo en Argentina se realizaron investigaciones sobre el tratamiento judicial de los casos.

121

Entre otras áreas de vacancia cabe mencionar:

- El rol de las mujeres en los distintos niveles de las organizaciones de trata: perfiles, características, tareas, historias de vida.
- Las víctimas –victimarias. Implicancias jurídicas.
- Los obstáculos en las investigaciones judiciales: para investigar los eslabones más altos de organizaciones de tratantes ¿hay mujeres?; para investigar los beneficios económicos de quienes participan.
- Formas de contacto, ingreso, reclutamiento
- Otras temáticas

RECOMENDACIÓN 5.

Actividades

Tema: “Desafíos teóricos, políticos y jurídicos para la inclusión de enfoques de género en las políticas públicas contra el crimen organizado”

Además de los desafíos señalados y desarrollados en el Informe, existe un desafío no menos importante, de nivel regional que es lograr estrategias regionales dado el carácter transnacional de las problemáticas.

Enfrentar este desafío requiere no solo intercambios sectoriales¹¹³ (que son más frecuentes y fáciles) sino encuentros intersectoriales para generar diálogos y compartir aprendizajes para realizar propuestas de políticas integrales que incluyan la perspectiva de género.

Sugerencia 1

Diálogos deliberativos

Una de las herramientas posibles para facilitar el uso de evidencias en la formulación de políticas son los diálogos deliberativos, un mecanismo interactivo para compartir conocimientos, experiencias y buenas prácticas.

Los diálogos deliberativos permiten que las evidencias de las investigaciones sean uno de los aportes al igual que los aportes de la experiencia de quienes están involucrados en las políticas. La evidencia que surge de investigaciones es un insumo en la discusión creando oportunidades para que las distintas partes involucradas discutan, contextualicen, y revisen qué significan las evidencias a la luz de las experiencias y puedan incorporar conocimientos

¹¹³ Nos referimos a encuentros por ejemplo, entre fiscales, entre operadores del Servicio de Administración de Justicia, o entre investigadores).

relevantes para sus prácticas. De este modo incorporar y traducir los resultados de estos diálogos en propuestas de políticas o acciones. La falta de investigaciones en determinados aspectos es también un tema que debe incluirse.

Aspectos metodológicos

El diálogo deliberativo puede llevarse a cabo durante una jornada (o más) y debe contar con una persona (o más) que facilite el mismo. Las personas que participan deliberan sobre los pros y los contra de incluir el enfoque de género, a partir de un documento base que presenta evidencia –un documento base. Este documento base puede ser un resumen (en cada tema) de los resultados de esta consultoría. O también puede solicitarse a los participantes que presenten documentos resumen de políticas en el tema, de acuerdo a algunas pautas previamente establecidas.

Los resultados de las deliberaciones se resumen –acuerdos y desacuerdos- a partir de los cuales se puede elaborar propuestas (plan de acción o propuestas más amplias).

Fundamento: El diálogo deliberativo se diferencia del debate en varios aspectos. Según Buchanan y O'Neill (2001) 114.

DIÁLOGO	DEBATE
Colaboración	Oposición
Puntos en común	Puntos de divergencia
Escuchar para encontrar significado	Escuchar para encontrar defectos o debilidades
Escuchar para llegar a un acuerdo	Escuchar para encontrar puntos para discutir
Apertura para equivocarse	Determinación de tener razón
Sopesar alternativas	Ganar
Asumir que los demás pueden tener partes de la respuesta	Asumir que hay una respuestas correcta y sólo alguien la tiene
Implica la preocupación por la otra parte	Involucra confrontar con la otra parte
Procura no ofender ni enajenar	Menosprecia o desaprueba a los otros

Participantes

Actores involucrados en la implementación de las políticas públicas de una selección de países (distintos en cada tema)

114 Buchanan Anne y Mary O'Neill (2001) Inclusion and diversity: finding common ground for organizational action. A Deliberative Dialogue Guide. Canadian Council for International Co operation.

Integrantes de organismos públicos del área correspondiente, organismos regionales, Servicios de Administración de Justicia, Ministerios Públicas, Defensorías Públicas, Servicio Penitenciario, Policía, expertas y expertos del campo académico, ONGs que trabajen en terreno.

Sugerencia 2

Talleres. Mesas de trabajo.

1. Convocatoria a los mismos actores mencionados, a uno (o dos) talleres o mesas de trabajo, para elaboración de propuestas políticas o de acciones.

2. Cada participante aportaría un documento síntesis que es un nuevo enfoque propuesto para condensar la evidencia proveniente de investigaciones en políticas públicas, en este caso en particular esos resúmenes deben considerar de que modo se incluyen enfoques de género en las políticas particulares (del área en cuestión). Cada participante recibiría una guía previa para la elaboración de ese documento (de acuerdo a los perfiles cada participante presentaría las políticas de su área, incluyendo vacíos y buenas prácticas).

3. En el taller, mesa de trabajo se haría una puesta en común de los documentos a partir de los cuales se elaboraría un documento (Y aquí se abren dos posibilidades) . La primera es un documento con propuestas; la segundo es un documento con lineamientos para una segunda reunión en la que finalmente se elaboraría un documento con propuestas y acciones. O un Plan de acción.

Sugerencia 3

Convocatoria regional para una actividad sobre mujeres y crimen organizado

Se podría pensar en una convocatoria a jóvenes investigadoras/es o periodistas a un concurso de ensayos, o de investigación breve sobre algún aspecto puntual de las temáticas tratadas.



EL PACCT



EUROPA ↔ LATINOAMÉRICA

PROGRAMA DE ASISTENCIA CONTRA EL CRIMEN TRANSNACIONAL ORGANIZADO

Programa liderado por



Socios coordinadores

