Organización de los Estados Americanos

Comisión Interamericana de Mujeres

Mujeres y drogas en las Américas: Un diagnóstico en construcción

Resumen de las discusiones de la mesa redonda de la CIM/CICAD
(3 de junio, 2013, La Antigua, Guatemala)

Moderadora: Corina Giacomello, Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH), México.

Palabras de apertura:

- José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA
- Jorge Hevia, Observador Permanente de España ante la OEA
- Roxana Baldetti, Vicepresidenta Constitucional de la República de Guatemala

Presentación

- Maureen Clarke Clarke, Presidenta de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)

Panelistas

- Eka Lakobishvili, Harm Reduction International (HRI)
- Marie Nougier, Consorcio Internacional sobre la Política de Drogas
- Diana Esther Guzmán, Centro de Estudio de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia)
- Carlos Zamudio, Colectivo para una Política Integral hacia las Drogas (Cupihd)

Palabras de clausura

- Elizabeth Quiroa Cuellar, Delegada Principal de Guatemala ante la CIM
- Paul E. Simons, Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD/OAS)
- Carmen Moreno, Secretaria Ejecutiva de la CIM

Las declaraciones de los medios, acompañadas de los escasos datos disponibles, indican que en los últimos años, la participación de la mujer en el problema internacional de las drogas ha aumentado considerablemente. Sin embargo, aunque esta participación se hace visible en las noticias, ha estado ausente en la investigación y en otras actividades realizadas por la mayor parte de los organismos gubernamentales e intergubernamentales en las Américas.

En el contexto del cuadragésimo tercer período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA y con el objetivo de crear conciencia entre los delegados de la OEA y otros participantes, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) y la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD) organizaron una mesa redonda sobre mujeres y drogas en las Américas. El evento reunió a representantes del gobierno, del mundo académico, de la sociedad civil y de la comunidad internacional, a fin de intercambiar los conocimientos actuales sobre cómo la mujer participa en el problema de la droga y para identificar áreas en las que se necesita mayor investigación, políticas públicas y programas específicos.

En general, ya sean hombres o mujeres, sabemos relativamente poco acerca de las personas que participan en el problema de la droga. Como sucede en otras esferas, entendemos aún menos acerca de

la participación de la mujer y tendemos a interpretarlo a través de suposiciones y estereotipos que, por un lado, complican la comprensión adecuada de los factores sociales, económicos y culturales que determinan esa participación, y, por otro lado, producen efectos negativos para la mujer en el sentido de que se le asignan roles estigmatizados.[1]

Aunque el número de mujeres dentro de la población de las cárceles es relativamente pequeño, la proporción de mujeres que cumplen sentencias desproporcionadas por tráfico de drogas, sin diferenciación entre niveles bajos y altos, es relativamente alta. Una revisión preliminar de los estudios sobre el tema, realizada por la CIM, indica que, en muchos países, la mayoría de las mujeres privadas de la libertad están cumpliendo sentencias por delitos relacionados con drogas: Argentina: 68,2%,[2] Colombia: 44% en 2009,[3] Costa Rica: 70%,[4] República Dominicana: 359 mujeres acusadas por tráfico de drogas (2004–2006),[5] Ecuador: 80% en El Inca (la cárcel de mujeres más grande del país),[6] México: 80 % (en comparación a un 57,6% de hombres) en Centros Federales de Readaptación (CEFERESOS)[7] y Perú: 66,38% (2006).[8]

Un informe preparado por el Instituto Transnacional (TNI) y la Oficina en Washington para América Latina (WOLA)[9] describe a la mujer que participa en la industria de las drogas, como pobre, analfabeta o con muy poca educación, madres solteras y a cargo del cuidado de sus hijos o de otros miembros de la familia. En la mayoría de los casos, esas mujeres no tienen un papel prominente en las redes de tráfico de drogas y están concentradas en los niveles más bajos de la cadena, donde las recompensas son pocas y la violencia está, a menudo, más generalizada.

La violencia que se ejerce contra la mujer como resultado del comercio ilícito de drogas controladas tiene numerosas manifestaciones, desde la coerción que ejercen las parejas o los miembros de la familia con relación al tráfico de drogas, hasta la ruptura de las estructuras familiares y la violencia ejercida por el estado a través de los procesos de detención e investigación.

La mujer privada de la libertad por delitos relacionados con drogas vive en un estado híbrido, entre víctima y delincuente - más allá de un acto individual escogido, sus delitos son también el resultado de la ilegalidad de la substancia que se transporta y su incomparable valor en comparación con otras actividades en la economía informal, la exclusión social, la ignorancia, la normalización del tráfico de drogas internacional, la corrupción de los sectores encargados de combatir este tráfico y, por último, la desigualdad de las relaciones de género que convierten a la mujer en la trabajadora y la cómplice ideal del crimen organizado [Corina Giacomello, Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH), México].

---

1. Anitua, G, y V. Picco. "Género, drogas y sistema penal: Estrategias de defensa en casos de mujeres "mulas." En *Violencia de Género: Estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres*. Buenos Aires: Defensoría General de la Nación (Ministerio Público de la Defensa), 2012, p.219.
2. Anitua, and Picco, op. cit., p.221
3. TNI and WOLA. *Systems Overload: Drug Laws and Prisons in Latin America. Amsterdam: Transnational Institute and the Washington Office on Latin America, 2011*. Disponible en: http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Systems_Overload/TNI-Systems_Overload-def.pdf
4. DiarioWeb, 5 de marzo, 2012, "5,000 Reos quedarían en libertad ante despenalización de drogas en Costa Rica" http://www.diariowebcentroamerica.com/region/5-000-reos-quedarian-en-libertad-ante-despenalizacion-de-drogas-en-costa-rica/ (accessed on 04/03/2013)
5. Analítica.com, 19 de marzo, 2006, "Las mujeres "mulas" son madres solteras" http://www.analitica.com/mujeranalitica/noticias/5216598.asp (accessed on 04/03/2013)
6. TNI and WOLA, op.cit.
7. http://www.scribd.com/doc/120853530/Resultados-de-la-Primera-Encuesta-realizada-a-Poblacion-Interna-en-Centros-Federales-de-Readaptacion-Social
8. TNI and WOLA, op.cit.
9. http://www.wola.org/publications/systems_overload_drug_laws_and_prisons_in_latin_america_0

Se tomaron algunas iniciativas en foros multilaterales para llamar la atención sobre este tema, muy especialmente, la adopción de la Resolución 52/1 por la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas (2009) sobre: "Promoción de la cooperación internacional para combatir la participación de mujeres y niñas en el tráfico de drogas, en especial como portadoras", lo cual compromete a los Estados Miembros a prestar "...particular atención a la inquietante tendencia del uso de drogas ilícitas, así como de la participación de las mujeres en el uso indebido de drogas y en los cultivos ilícitos para la producción de drogas, así como en la fabricación y el procesamiento ilícitos, el contrabando, la distribución y la venta de estupefacientes y sustancias sicotrópicas."

El debate de la mesa redonda "Mujeres y drogas en las Américas: un diagnóstico en construcción" reunió a un panel de expertos que han realizado estudios innovadores y dirigieron varias iniciativas programáticas y de apoyo para destacar los efectos de las políticas y la legislación sobre drogas en la mujer, como productora, suministradora y consumidora de drogas. Durante la mesa redonda, los panelistas destacaron la importancia de incorporar criterios diferenciales en el análisis de la situación de la mujer y del hombre dentro del problema de las drogas. Además, trataron el tema de la necesidad de que los estados miembros intensificaran su labor de reconocer y establecer una diferencia entre los grados de participación en el comercio de drogas y el tipo y grado de las sanciones (si se estiman necesarias) que deben imponérseles a las personas implicadas. Éstos son los puntos de partida para lograr respuestas institucionales y políticas públicas más fuertes. Es especialmente importante entender por qué y cómo, desde el punto de vista de los derechos humanos y el desarrollo, la mujer se ve envuelta en el comercio de drogas y qué intervenciones, tanto basadas en el desarrollo como en tratamientos, se necesitan para garantizar que tengan alternativas seguras, basadas en datos comprobados y viables.

Cada uno de los panelistas en la mesa redonda, que incluyó a la Vicepresidenta de Guatemala, al Secretario General de la OEA y a la Presidenta de la Comisión Interamericana de Mujeres, aportó al debate su variada y amplia experiencia en investigación, refiriéndose a temas como justicia y reforma legal, la naturaleza compleja de los mercados de drogas callejeros, la mujer en los sistemas penitenciarios, la despenalización del consumo, los efectos que las políticas actuales tienen en la mujer y las familias, la crisis de la creciente población femenina en las cárceles encarceladas por delitos relacionados con las drogas, etc.

Después de cincuenta años de políticas de drogas dirigidas a erradicar el mercado ilícito de drogas mundial y a pesar de los miles de millones de dólares que se utilizaron para administrar el cumplimiento de las leyes sobre drogas, los numerosos arrestos y encarcelamientos y el incalculable número de muertes, los niveles de oferta y demanda de drogas no han disminuido de manera significativa. Como consecuencia de este enfoque, sin embargo, el nivel de inseguridad de los ciudadanos nunca fue tan alto y las políticas de prohibición de drogas han producido muchas consecuencias sociales y económicas negativas, entre ellas, el descenso de la productividad y de la participación en actividades económicas legítimas, un sistema penal sobrecargado y el quebrantamiento de las estructuras familiares, lo cual, en el caso de la mujer, a menudo, causa la separación de los hijos y de otros dependientes de la principal persona encargada de su cuidado.

La mesa redonda concluyó con recomendaciones concretas para informar y guiar las políticas y las prácticas que aborden de manera más apropiada y efectiva las necesidades específicas de la mujer en el contexto del problema global de las drogas. Las recomendaciones específicas comprenden:

- Fortalecer los sistemas de información sobre la producción, distribución y uso de drogas y dar prioridad a la recopilación de datos desagregados por sexo. Uno de los principales obstáculos para una política efectiva que sea sensible con respecto al género es la falta de información y conocimiento sobre la participación de la mujer en el problema de las drogas [Maureen Clarke Clarke, Presidenta de la CIM];
- Establecer un grupo de trabajo o mesa redonda permanente, dentro del marco de la OEA, sobre el tema de la mujer y las drogas para promover la visibilidad de un tema y promover una respuesta efectiva [Roxana Baldetti, Vice-Presidenta de Guatemala];
- Aumentar la coordinación entre las agencias gubernamentales, las organizaciones intergubernamentales y los actores de la sociedad civil para crear e implementar políticas destinadas a abordar el problema de las drogas desde una perspectiva de género y derechos humanos[José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA];
- Promover el diálogo y el intercambio de información no solamente entre países y expertos en el campo de la seguridad, sino también entre actores internacionales, gubernamentales y no gubernamentales entre las diferentes disciplinas (seguridad, derechos humanos, salud, género, etc.) [Eka Lakobishvili, *Harm Reduction International*];
- Lograr la participación de la mujer en el debate sobre políticas, especialmente de aquéllas afectadas por las políticas actuales sobre drogas. En el contexto de la reducción de la demanda, es crucial incluir redes de mujeres que usan drogas (por ejemplo, http://www.talkingdrugs.org/womens-harm-reduction-group), [Marie, Nougier, IDPC];
- Reconsiderar los objetivos básicos de las políticas sobre drogas y desarrollar criterios adecuados para medir su éxito. En lugar de concentrarse en el número de arrestos por drogas, de incautaciones de drogas y de encarcelamientos, sería más útil medir el éxito por medio de indicadores de objetivos de desarrollo humano. Esto podría incluir el mejoramiento del nivel de desarrollo socioeconómico de la mujer, aumentos en el acceso a la educación, empleo y servicios básicos del cuidado de la salud, etc. [Marie Nougier, Consorcio Internacional sobre la Política de Drogas, IDCP];
- La evidencia disponible indica también que el encarcelamiento de la mujer por tráfico de bajo nivel puede ser perjudicial no solamente para la mujer sino para sus hijos y sus familias. Algunas alternativas al encarcelamiento en el caso de delitos no violentos pueden aliviar el peso de los sistemas de justicia y penales y evitar esas consecuencias negativas evitables. [Marie Nougier, Consorcio Internacional sobre la Política de Drogas, IDPC];
- Contar con la participación de la sociedad civil en el ámbito nacional y regional - aprovechando los mecanismos internacionales de derechos humanos (tales como los instrumentos de derechos de la mujer) para promover los derechos humanos y los enfoques sensibles con respecto al género en las políticas de drogas y justicia penal [Eka Lakobishvili, *Harm Reduction International*, HRI];
- Crear un mecanismo dentro del sistema de Naciones Unidas que combine los conocimientos sobre derechos humanos y políticas sobre drogas para apoyar los debates que se están llevando a cabo para encontrar nuevas políticas que tomen en cuenta los derechos humanos y el enfoque de transversalización del género en el problema de las drogas [Eka Lakobishvili, *Harm Reduction International*, HRI] ;
- Garantizar que las reformas jurídicas se realicen de forma integrada y coherente para evitar contradicciones, tales como el problema de la despenalización del uso, mientras que al mismo tiempo se presentan cargos contra personas por posesión de pequeñas cantidades de drogas [Carlos Zamudio, Colectivo para una Política Integral hacia las Drogas (Cupihd)];
- Revisar la legislación sobre sentencias criminales de manera que estén en proporción al delito. En la mayoría de los países del hemisferio Occidental y en todo el mundo, las sentencias máximas por violaciones o asesinatos son menores que las sentencias por delitos relacionados con el comercio de drogas, desde la producción hasta la distribución. Garantizar que las políticas sobre drogas

incorporen una respuesta proporcionada que respete los derechos de todos los actores relacionados con cualquier etapa de la comercialización de substancias ilegales [Diana Guzman, Investigador, Centro de Estudio de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia)];

- En los casos en los que se encarcela a la mujer, garantizar que los gobiernos se adhieran a las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok[10])[Corina Giacomello, Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH), México].

10. Las Reglas de Bangkok que pueden tomarse en cuenta para fines de este debate incluyen las siguientes recomendaciones:
"Invita también a los Estados Miembros a que reúnan, mantengan, analicen y publiquen, según proceda, datos concretos sobre las reclusas y las delincuentes;
Pone de relieve que, al dictar sentencia o decidir medidas previas al juicio respecto de una mujer embarazada o de una persona que sea la fuente primaria o única de cuidados de un niño, se debería dar preferencia a medidas no privativas de la libertad, de ser posible y apropiado, e imponer condenas que supongan privación de la libertad cuando se trate de delitos graves o violentos;"
Disponible en el sitio web: http://www.ihra.net/files/2010/11/04/spanish.pdf