Mujeres y drogas en las Américas

Un diagnóstico de política en construcción

Comisión Interamericana de Mujeres

Organización de los Estados Americanos

Mujeres y drogas en las Américas

Un diagnóstico de política en construcción

Enero de 2014

La **Organización de los Estados Americanos** (OEA) reúne a los países del hemisferio occidental para promover la democracia, fortalecer los derechos humanos, fomentar el desarrollo económico, la paz, la seguridad, la cooperación y avanzar en el logro de intereses comunes. Los orígenes de la Organización se remontan a 1890, cuando las naciones de la región formaron la Unión Panamericana con el objetivo de estrechar las relaciones hemisféricas. Esta unión se convirtió en la OEA en 1948, luego que 21 naciones adoptaran su Carta. Desde entonces la Organización se ha expandido para incluir a las naciones del Caribe de habla Inglés y Canadá, y hoy todas las naciones independientes de Norte, Sur y Centroamérica y el Caribe conforman sus 35 Estados miembros.

La **Comisión Interamericana de Mujeres (**CIM) es el principal foro generador de políticas hemisféricas para la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Creada en 1928 - en reconocimiento de la importancia de la inclusión social de las mujeres para el fortalecimiento de la democracia y del desarrollo humano en las Américas - la CIM fue el primer órgano intergubernamental establecido para promover los derechos humanos de las mujeres.

Mujeres y Drogas en las Américas: un diagnóstico de política en construcción
Autora: Nischa Jenna Pieris

Copyright ©2014
Todos los derechos reservados

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission of Women.
Mujeres y drogas en las Américas: Un diagnóstico de política en construcción = Women and drugs in the Americas: A policy working paper / Comisión Interamericana de Mujeres.
p. ; cm. (OEA documentos oficiales ; OEA/Ser.L)

ISBN 978-0-8270-6112-5

1. Women--Drug use--America. 2. Drug abuse--America. I. Title. II. Title: Women and drugs in the Americas: A policy working paper. II. Series. OAS Official Records Series ; OEA/Ser.L.
OEA/Ser.L/II.6.13

Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)
1889 F Street NW
Washington, DC, 20006
Estados Unidos
Tel: 1-202-458-6084
Fax: 1-202-458-6094
E-mail: cim@oas.org
Webpage: http://www.oas.org/cim

Facebook
https://www.facebook.com/ComisionInteramericanaDeMujeres

Twitter
@CIMOAS
https://twitter.com/CIMOAS

Diseño y diagramación
Sabreu Design

Foto de portada
"Una reclusa y su hija en la cárcel de mujeres de Ciudad Juárez," por Katie Orlinsky (www.katieorlinsky.com)

Fotos del interior (por orden de aparición)
http://www.flickr.com/photos/minustah/7606084014/sizes/o/ • http://www.flickr.com/photos/64690361@N07/6630363899/sizes/o/
http://www.flickr.com/photos/minustah/7606086374/sizes/o/ • http://www.flickr.com/photos/caelie/7998515132/sizes/o/

Índice

1. Introducción 5

2. El marco internacional jurídico y de políticas: situación y tendencias 9
   2.1. Convenciones de Naciones Unidas y otros acuerdos marco 10
   2.2. Resoluciones sobre la Comisión de Estupefacientes de la ONU 11
   2.3. Otros acuerdos internacionales conexos 12
   2.4. El sistema interamericano y la Declaración de Antigua 15
   2.5. Brechas y desafíos 16

3. La situación de las mujeres y las drogas en las Américas 19
   3.1. Panorama general: Qué sabemos y qué no sabemos 19
   3.2. Perspectivas a nivel nacional e información disponible 32

4. Recomendaciones para la política pública 45

I. Introducción

Durante la Sexta Cumbre de las Américas (abril de 2012, Cartagena), los líderes de varios países de las Américas emitieron un mandato para que la Organización de los Estados Americanos (OEA) analizara las políticas actuales en materia de drogas y explorara nuevos enfoques, con miras a desarrollar alternativas viables que regularicen efectivamente la producción, comercio y consumo de drogas de sustancias ilícitas y que al mismo tiempo alivien la violencia y el daño relacionados con los enfoques actuales con respecto a este problema.

Desde entonces, la respuesta del Hemisferio al "Problema mundial de las drogas"[1] ha sido una cuestión cambiante y desde entonces muchos más líderes han exhortado a que se reformen las políticas de drogas a nivel nacional e internacional para incluir alternativas más eficaces y humanas para abordar esta crisis mundial. Las medidas previas adoptadas para eliminar la producción y consumo de drogas han sido extremas y han demostrado ser ineficaces. Métodos tales como la fumigación aérea para eliminar los cultivos o el encarcelamiento masivo como una respuesta al consumo de drogas y al narcotráfico en pequeña escala han apartado a los gobiernos y a las sociedades de los objetivos originales de prevenir el uso indebido de drogas y garantizar el acceso universal a la salud y al tratamiento de la adicción, como se estableció en la Convención Única sobre Estupefacientes de Naciones Unidas de 1961. Estas primeras convenciones de Naciones Unidas, de 1961 y 1971, elaboradas fundamentalmente desde

1. El Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) ha sugerido que el uso de la palabra "problema" en el Informe de la CICAD/OEA, titulado "El problema de las drogas en las Américas", es "simplista", al intentar capturar la amplia gama de cuestiones complejas con una frase simple y sin haber definido nunca "el problema". En realidad, el estudio presenta un análisis más sofisticado de lo que implica el título. Comienza con base en la premisa de que no hay un problema relacionado con las drogas sino que múltiples cuestiones y que cada país enfrenta un diferente conjunto de desafíos que precisan soluciones de política interrelacionadas pero diferentes. (Fuente: IDPC. "Launching the debate: The OAS Reports on Hemispheric Drug Policy" (IDPC Advocacy Note), 2013, http://idpc.net/publications/2013/07/idpc-advocacy-note-launching-the-debate-the-oas-reports-on-hemispheric-drug-policy). Tomando en cuenta las dificultades inherentes a la categorización de una cuestión tan estratificada como interconectada como son las drogas, este documento analiza "el comercio ilícito de drogas" cuando se refiere directamente a la comercialización de sustancias ilícitas y "a la compleja cuestión de las drogas" cuando se refiere a la participación de las mujeres, al impacto de las políticas en materia de drogas y a otras cuestiones más abstractas.

una perspectiva punitiva y prohibicionista, crearon y estimularon la mentalidad de la "Guerra contra las Drogas". La Guerra contra las Drogas —un enfoque retórico acuñado durante la administración y liderazgo del Presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon—ha sido progresivamente abandonado por la mayoría de los Estados de la región (incluido los Estados Unidos), el cual ahora reconoce que es necesario reformar la política sobre drogas y adoptar un enfoque más realista basado en evidencias, ante el cambiante y reciente fenómeno de las drogas ilícitas y otras cuestiones conexas. Este cambio paradigmático ha generado numerosas propuestas y respuestas alternativas a la compleja cuestión de las drogas, inclusive la promoción de un enfoque diferente en materia de salud pública que favorece el tratamiento en lugar del encarcelamiento, la protección de los derechos humanos y la adopción de estrategias basadas en los derechos humanos y la reducción de daños para abordar la violencia inherente al tráfico de sustancias ilícitas, así como al estigma relacionado con su uso.

En ocasión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2013, Colombia, México, y Guatemala, entre otros Estados, indicaron que hay una necesidad urgente de explorar alternativas a la "Guerra contra las Drogas". En el ámbito doméstico, Uruguay presentó una propuesta para crear el primer mercado nacional, regulado, no médico para la comercialización del cannabis. Este proyecto ha sido aprobado y promulgado como ley y está siendo actualmente reglamentada, con la expectativa de que entre en vigor a fines de 2014. La respuesta no punitiva de Uruguay al uso del cannabis entra en vigencia en el momento en que muchos países de tránsito, incluida Guatemala, han experimentado un cambio gradual de actitudes y enfoques con respecto a mitigar los daños causados por el narcotráfico en sus comunidades locales. En los países de tránsito, los efectos negativos de la comercialización de las drogas ilícitas sobre el desarrollo humano y económico se sienten más profundamente y son exacerbados por las políticas punitivas que tienden a afectar a los miembros más vulnerables de la sociedad que participan en el comercio de las drogas debido a las crisis financieras y a la coerción al nivel más bajo del pirámide de comercialización de las drogas.

Los medios de comunicación y los escasos datos disponibles sugieren que durante las últimas dos décadas, las mujeres han participado en forma creciente y significativa en el comercio de las drogas ilícitas. No obstante, si bien esta participación es visible en los medios de comunicación, es un hecho que ha estado en gran parte ausente de las actividades y estudios sobre la materia, realizados por la mayoría de los organismos gubernamentales e intergubernamentales.[2] En general, sabemos relativamente poco sobre las personas que participan en la cuestión de las drogas ilícitas – ya sean hombres o mujeres. Como generalmente ocurre en otras áreas, sabemos aún menos sobre la participación de las mujeres y tendemos a interpretarla a través

2. Según la CICAD, existen programas de prevención en las Américas, tales como las campañas a través de medios audiovisuales y programas comunitarios, aunque todavía no han sido evaluados.

de presunciones y estereotipos que por un lado complican un conocimiento adecuado de los factores sociales, económicos y culturales que determinan su participación y, por otro lado, producen efectos negativos en las mujeres en términos de una mayor estigmatización social de su participación.[3]

Este documento ha sido preparado[4] a solicitud de los Estados Miembros de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la OEA, conforme a una reunión de su Comité Directivo, celebrada en febrero de 2013. Durante esa reunión, la Secretaría de la CIM presentó un análisis preliminar y algunos datos limitados disponibles sobre la participación de las mujeres de las Américas en todos los niveles de la cuestión de las drogas ilícitas. Como seguimiento de esta presentación inicial y en el contexto del 43º período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA (Antigua, Guatemala, junio de 2013), con el propósito de concientizar a las y los Delegados de la OEA y a otros actores interesados, la CIM y la Comisión Interamericana sobre el Control del Abuso de Drogas (CICAD) organizaron una mesa redonda sobre las mujeres y las drogas en las Américas. El evento reunió a representantes gubernamentales, académicos, miembros de la sociedad civil y de la comunidad internacional, a fin de compartir e intercambiar conocimientos sobre la participación de las mujeres en la industria de las drogas ilícitas e identificar áreas en las que se requiere estudiar e investigar, formular políticas públicas y establecer programas específicos.

En consecuencia, este documento busca hacer el seguimiento de estas actividades iniciales y apunta a reunir la mayor cantidad de información que se ha recopilado durante este período. Incluye información que han suministrado los Estados Miembros de la OEA sobre la participación de las mujeres en delitos relacionados con las drogas y desde cierto nivel dentro de la cadena de comercialización de las drogas. Este documento trata de contribuir al trabajo de la CIM y la CICAD dentro de la OEA, y de los Estados Miembros y de otros órganos para abordar la cuestión de las drogas ilícitas. Ofrece el análisis y revisión de la información disponible, país por país, inclusive reflexiones sobre la eficacia de las políticas actuales sobre drogas y sus consecuencias, así como recomendaciones para la formulación de políticas públicas y para otras áreas, desde un enfoque de género, desarrollo y derechos humanos.

3. 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.

4. Este documento fue preparado por Nischa Jenna Pieris, Especialista de la Comisión Interamericana de Mujeres y fue revisado por un grupo de expertas/os entre los que se incluyen: Damon Barrett (*Harm Reduction International*), Corina Giacomello (Universidad Autónoma de Chiapas, México), Diana Esther Guzmán (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad), Marie Nougier (Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas), Coletta Youngers (Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos/WOLA), Carlos Zamudio (Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas en México/Cupihd), y Eka Iakobishvili (Experta independiente en derechos humanos, cárceles y género). La CIM agradece la colaboración de este grupo de expertos por su apoyo y aportes durante la organización de la mesa redonda de la CIM celebrada en junio de 2013 y en la preparación de este documento. El informe fue traducido, diagramado e impreso gracias al apoyo financiero de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México.

2. El marco internacional jurídico y de políticas: situación y tendencias

El conjunto de normas y tratados internacionales de derechos humanos incluye numerosos acuerdos que están directamente relacionados con el tema de las mujeres y las drogas – incluidos, pero no limitados solo a ellas, la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer (1948), el Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), y la Convención Interamericana para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer (1994). Si bien ninguno de estos instrumentos menciona explicítamele la cuestión de las drogas, todos contienen disposiciones sobre temas que son directamente pertinentes, incluido el derecho a la libertad personal y a la libertad de asociación, al derecho al debido proceso, a la asistencia legal y a la rápida solución de cargos pendientes, el derecho de las personas privadas de libertad a recibir un trato humano, a la reforma y a la rehabilitación social, el derecho a la igualdad ante la ley y a la discriminación, al derecho a vivir una vida libre de violencia, y, en el caso de los niños, al derecho de ser atendidos y cuidados por sus propios padres.

El análisis completo de la pertinencia de los derechos humanos internacionales con relación al complejo tema de las drogas va más allá del ámbito de este documento, aunque es importante tener presente que las respuestas programáticas y de políticas deben tener en cuenta las disposiciones contenidas en estos instrumentos a fin de evitar la violación de los derechos humanos, por ejemplo, en base a medidas que constituyan una invasión de la privacidad, la búsqueda, decomiso y detención arbitrarias, la prolongación del período de detención previo al juicio, la violencia perpetrada durante la custodia y/o la separación de los niños de las personas que les brindan la atención primaria.

Dentro de este amplio marco de derechos humanos, y procurando plantear la cuestión de las drogas ilícitas y las respuestas de los Estados bajo un marco de referencia que aborde efectivamente los problemas y al mismo tiempo priorice el respeto por los derechos humanos, los órganos gubernamentales, tales como la ONU y la OEA, han adoptado convenciones, resoluciones, declaraciones y otros acuerdos sobre la amplia intersección de temas relacionados con las drogas ilícitas, su producción, transporte, distribución y uso.

2.1. Convenciones de Naciones Unidas y otros acuerdos marco

El Sistema de las Naciones Unidas ha adoptado tres Convenciones clave, de las cuales son Parte todos los Estados Miembros de la OEA:

- **La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961** (y su protocolo de enmiendas de 1972), que fundamentalmente incluyen la producción y distribución del opio y sus derivados y de la coca y sus derivados, notablemente la cocaína y el cannabis. [5]
- **La Convención de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas** incluye una amplia gama de fármacos psicoactivos manufacturados que se utilizan como medicamentos, incluidos las anfetaminas y las benzodiazepinas, así como el LSD y otras sustancias psicodélicas. [6]
- **La Convención de 1988 contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas** focaliza especialmente los esfuerzos para eliminar el tráfico ilícito e incluye disposiciones para atacar el lavado de activos y los precursores de drogas controlados bajo las Convenciones de las Naciones Unidas de 1961 y 1971.[7]

Desde su adopción, las Convenciones han ofrecido un marco dominante para el control de las drogas en la esfera internacional y han contribuido a la creación de la mentalidad de la "Guerra contra las Drogas" que lidera las políticas prohibicionistas y las sanciones muy severas a los delitos relacionados con las drogas, incluidos en muchos casos, el consumo. Sin embargo, durante los últimos años, países del Hemisferio y de otras regiones han aprovechado la flexibilidad de estos acuerdos internacionales para crear un debate más incluyente, focalizado en el desarrollo sobre el futuro de las políticas de control de drogas a nivel nacional e internacional. Además de asignarle nuevos temas y enfoques a la agenda internacional en materia de drogas, estos debates también han intentado incluir nuevos grupos de actores

5. *Convención Única sobre Estupefacientes* (1961): http://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf

6. *Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas* (1971): http://www.unodc.org/pdf/convention_1971_es.pdf

7. *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas* (1988): http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf

interesados en la definición de las políticas internacionales de drogas—incluidas instituciones académicas y de investigación, grupos de derechos humanos y otras organizaciones de la sociedad civil y redes de usuarios/as actuales y/o ex-usuarios/as de drogas y de personas encarceladas por delitos relacionados con las drogas, a fin de construir un marco más amplio y participativo para explorar e implementar políticas alternativas a los enfoques adoptados en los instrumentos anteriormente mencionados.

— Resolución S-20/2 de las Naciones Unidas, "Declaración política" (1998)[8]

En esta declaración política, a pesar de presentar un enfoque basado predominantemente en la seguridad, los Miembros de las Naciones Unidas alentaron en forma colectiva a las Naciones Unidas como una entidad intergubernamental a "velar por que la mujer y el hombre se beneficien por igual, y sin ningún tipo de discriminación, de las estrategias para la lucha contra el problema mundial de la droga mediante su participación en todas las etapas de los programas y de la formulación de políticas" (Punto resolutivo 4).

2.2. Resoluciones de la Comisión sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas

En cuanto a la participación de las mujeres, hace poco tiempo se han incluido en el marco de derecho y de política internacional, los derechos de las mujeres y la igualdad de género, lo cual refleja la creencia predominante que la cuestión de las drogas ilícitas pertenece al "mundo de los hombres", dominado y formado exclusivamente por hombres. Si bien es superior el número de hombres que de mujeres que participan en el mundo de las drogas, esta situación, como se mencionó en la introducción, está comenzando a cambiar y este cambio ha sido reconocido en un creciente número de acuerdos internacionales:

— La Resolución 55/5 de la Comisión sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas (CND) establece "Promover estrategias y medidas que aborden las necesidades específicas de la mujer en el contexto de programas y estrategias globales e integradas de reducción de la demanda," exhorta a los Miembros de las Naciones Unidas a adoptar medidas para el control de las drogas que respondan a las necesidades de la mujer. Esta resolución se concentra casi exclusivamente en el tratamiento de la drogodependencia y en programas de reducción de la demanda para las mujeres drogodependientes. Esta fue una medida importante para establecer la especificidad de la perspectiva de género dentro de las políticas

8. .Resolución A/RES/S-20/2 de la Asamblea General de las Naciones Unidas: "Declaración política" (21 de octubre de 1998): http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/S-20/2&referer=http://www.un.org/depts/dhl/resguide/rspec_en.shtml&Lang=S

y programas para responder a las diferentes necesidades de los hombres y mujeres que se someten al tratamiento de la drogas. También toma en cuenta los mecanismos de prevención, tales como la creación de mejores oportunidades de educación y empleo para la mujer y el papel que esto juega para "(reducir) significativamente el riesgo del abuso y dependencia de las drogas y su participación en delitos relacionados con las drogas.'

— La Resolución 52/1 de la CND establece: "Promover la cooperación internacional para combatir la participación de mujeres y niñas en el tráfico de drogas, en especial como portadoras," destaca cuestiones clave relacionadas con la participación de las mujeres en la industria de las drogas ilícitas, con particular énfasis en las mujeres como portadoras. La resolución menciona la necesidad de realizar más estudios basados en evidencias sobre la participación de las mujeres en el campo de las drogas ilícitas e insta a que se ofrezca más educación basada en la prevención y otras iniciativas para reducir la participación de las mujeres en los delitos relacionados con las drogas.

2.3. Otros acuerdos internacionales conexos

— Convención Interamericana para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)[9]

La Convención de Belém do Pará (1994), establece que las mujeres tienen el derecho de vivir una vida libre de violencia y que la violencia contra las mujeres constituye una violación de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Si bien la Convención no menciona específicamente los temas de las drogas o de la delincuencia organizada, la violencia que está implícita en estos dos mundos necesariamente impacta a las mujeres, aunque la manifestación específica y la magnitud de esta violencia requieran mayor estudio. En el contexto del debate sobre las drogas y la reforma de políticas, aunque sea poca la información que disponemos igual revela que muchas de las mujeres privadas de libertad se encuentran en esta situación debido a delitos relacionados con las drogas – con frecuencia debido a amenazas directas u otras formas de coerción—como mulas o portadoras humanas por los autores de la delincuencia organizada, inclusive en muchos casos sus parejas u otros miembros de sus familias que las consideran vulnerables y explotables. El debate sobre la participación de las mujeres en el campo de las drogas ilícitas debe ser llevado a cabo dentro de este contexto más amplio de violencia contra las mujeres.

9 . *Convención de Belém do Pará* (1994): http://www.oas.org/es/MESECVI/convencion.asp

— Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género (PIA)[10]

Este Programa promueve tanto las preocupaciones y experiencias de los hombres como de las mujeres para que tengan una dimensión integral para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y programas en las esferas política, económica y social, de manera que las mujeres y los hombres se puedan beneficiar en forma igualitaria y que la desigualdad no se perpetúe. El estereotipo de las mujeres, como la suministradora de cuidados que todavía permanece en la esfera privada es un patrón socio-cultural que denigra a las mujeres que se ponen en contacto con los sistemas de justicia penal, especialmente en lo relacionado a los delitos de drogas. Asimismo, el PIA exhorta específicamente a que se elimine este tipo de estereotipo que "denigra la imagen de la mujer, en particular en materiales educativos y en aquellos que son difundidos por los medios."

— 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)[11]

Las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas (más comúnmente llamadas Reglas de Bangkok), adoptadas por 193 países participando en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2010 (A/RES/65/229), ofrecen a los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a sus sistemas penales un conjunto de normas integrales para atender las características específicas y necesidades de las mujeres delincuentes y privadas de libertad. Ofrecen directrices detalladas a los encargados de formular políticas, legisladores, personal penitenciario, oficiales de libertad de condicional y autoridades encargadas de las sentencias sobre la forma de atender las necesidades específicas de género de las mujeres privadas de libertad en los centros penitenciarios, y también promueven la necesidad de reducir el período de prisión de las mujeres a través de medidas correccionales sin custodia. Las normas describen también las medidas para la atención y tratamiento humanitario de sus hijos vivan o no con sus madres en la cárcel.

Algunas anotaciones notables de dichas Reglas son:

(Regla 2, párrafo 2) "Antes de su ingreso o en el momento de producirse, se deberá permitir a las mujeres con niños a cargo adoptar disposiciones respecto de ellos, previéndose incluso

10. *Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género* (2000): http://www.oas.org/es/CIM/docs/PIA[SP].pdf 11 . United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules) (2011): https://www.un.org/en/ecosoc/docs/2010/res%202010-16.pdf

11. *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes* (Las Reglas de Bangkok, 2011) http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/65_229_Spanish.pdf

la posibilidad de suspender la reclusión por un período razonable, en función del interés superior de los niños."

(Regla 4) "En la medida de lo posible, las reclusas deberán ser enviadas a centros de reclusión cercanos a su hogar o a centros de rehabilitación social, teniendo presente sus responsabilidades de cuidado de otras personas, así como sus preferencias y la disponibilidad de programas y servicios apropiados."

(Regla 15) "Los servicios penitenciarios de salud deberán suministrar o facilitar programas de tratamiento especializado del uso indebido de drogas para las mujeres, teniendo en cuenta su posible victimización anterior, las necesidades especiales de las mujeres embarazadas y las mujeres con niños y la diversidad de sus tradiciones culturales."

La implementación de estas normas en las Américas ha sido recibida con diferentes respuestas. El trabajo etnográfico con mujeres reclusas en Ecuador, realizado por Jennifer Fleetwood y Andreina Torres (antes de la creación de las Reglas de Bangkok) resaltó las brechas que hay en el sistema de justicia penal para atender las necesidades de las madres y sus hijos. Las responsabilidades maternas de las mujeres no han sido tomadas en cuenta en el momento de dictar sentencia y tampoco fueron reconocidas o atendidas en la cárcel. Aproximadamente 16% de las reclusas permanecieron con sus hijos durante el período de encarcelamiento correspondiente al total o a una parte de la sentencia."[12]

2.4. El sistema interamericano y la Declaración de Antigua

En junio de 2013, los Estados Miembros de la OEA se reunieron en ocasión del 43º período ordinario de sesiones de la Asamblea General, en La Antigua, Guatemala, con el propósito de iniciar un debate hemisférico sobre nuevos enfoques a la cuestión de las drogas ilícitas en las Américas. La Asamblea puso en consideración las profundas diferencias y divisiones que hay entre los países del Hemisferio con respecto a la forma de abordar esta cuestión, pero a pesar de las tensas negociaciones la Asamblea produjo en forma pionera la "Declaración de Antigua Guatemala: Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas"' (AG/DEC.73).[13]

La Declaración de Antigua reconoce el enorme costo humano y financiero que representan las drogas ilícitas y los intentos actuales por controlarlas y por primera vez declara a nivel

12 . Fleetwood, J. y A. Torres. "Mothers and Children of the Drug War: A View from a Women's Prison in Quito, Ecuador." en D. Barrett (ed.) *Children of the Drug War*. New York: International Debate Education Association, 2011, http://www.childrenofthedrugwar.org/p/download.html

13 . *Declaración de Antigua:* http://scm.oas.org/ag/documentos/

internacional que "… es fundamental que en el hemisferio se continúe avanzando de manera coordinada en la búsqueda de soluciones efectivas al problema mundial de las drogas bajo un enfoque integral, fortalecido, equilibrado y multidisciplinario, con pleno respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, que incorpore la salud pública, educación, e inclusión social, junto a acciones preventivas para hacer frente a la delincuencia organizada transnacional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas, así como el impulso del desarrollo local y nacional."

La Declaración además alienta "… el abordaje de nuevos enfoques sobre el problema mundial de drogas en las Américas basado en el conocimiento y la evidencia científica" y reitera "… la importancia de la participación de la sociedad civil para enfrentar el problema mundial de las drogas, incluyendo el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, en base a su experiencia y conocimiento." También intenta fomentar un "…un amplio y abierto debate sobre el problema mundial de drogas para que todos los sectores de la sociedad participen y continúen, según sea el caso, ofreciendo su experiencia y conocimiento de los diversos aspectos del fenómeno para contribuir así al fortalecimiento de las estrategias nacionales, como elemento fundamental para la eficacia de las políticas públicas."

Con respecto a la participación de las mujeres, la Declaración resalta la importancia de que "…las políticas públicas relacionadas con el problema mundial de las drogas necesariamente deben ser diseñadas e implementadas con un enfoque de género, cuando corresponda," y alienta a los Estados Miembros de la OEA a que "…de conformidad con su legislación nacional, a que continúen fortaleciendo sus acciones y políticas, incluyendo un enfoque de género según corresponda, tendientes a reducir el hacinamiento carcelario, con la promoción del mayor acceso a la justicia para todos, respetando la proporcionalidad entre el daño y la pena y el apoyo de alternativas al encarcelamiento, cuando corresponda, particularmente mediante el aumento del acceso a la rehabilitación, el cuidado integral de la salud y los programas de reintegración social; y, en este sentido, alientan a los Estados Miembros a esforzarse por incorporar a sus prácticas las disposiciones pertinentes de las reglas y normas de las Naciones Unidas."

2.5. Brechas y desafíos

Aún no consta en el marco actual legal y de políticas alguna consideración sobre el tipo de participación de las mujeres en la cuestión de las drogas ilícitas, el impacto diferencial sobre las mujeres que producen las políticas actuales de drogas, desde una perspectiva de género y de derechos humanos o sobre el daño real y potencial que puede resultar del encarcelamiento de las mujeres por delitos relacionados con las drogas y los efectos que esto pueda surtir en las familias y en la sociedad en general. En ningún lugar de las convenciones o de los acuerdos internacionales hay mandatos o compromisos relacionados con la necesidad de tratar la crisis mundial de las sustancias controladas y su comercialización a través del lente del género y los derechos humanos. Las convenciones concentran sus esfuerzos en canalizar las estrategias de seguridad y organizan sus recomendaciones de políticas sobre la sanción a aquellos que estén involucrados en vez de adoptar un enfoque más pragmático "de reducir el daño",[14] enfoque que muchas instituciones de investigación en el campo de la salud y el desarrollo humano han estado promoviendo desde la década de los años 90.

Como se mencionó anteriormente, en junio de 2013, la CIM y la CICAD organizaron un evento en el contexto del 43º período ordinario de sesiones de la Asamblea General, en la modalidad de mesa redonda, para analizar el tema "Mujeres y Drogas en las Américas: un diagnóstico en construcción,"[15] la cual reunió un panel de expertos que habían realizado trabajos de investigación pioneros y dirigido varias iniciativas programáticas para resaltar los efectos de las políticas de drogas y la legislación sobre las mujeres, como productoras, suministradoras, micro-traficantes, mulas y consumidoras de drogas. Durante las discusiones de la mesa redonda los panelistas destacaron la importancia de incorporar criterios diferenciadores para analizar y abordar de manera efectiva la situación de las mujeres y los hombres en el contexto de la cuestión de las drogas ilícitas, inclusive a través de la revisión y/o formulación de leyes y políticas en el marco de los actuales derechos humanos internacionales.

Las recomendaciones emanadas de esta mesa redonda, las cuales son analizadas en forma más detallada en la Sección 5, son los puntos de inicio de las respuestas institucionales y políticas públicas sobre la cuestión de las drogas ilícitas y se espera que este documento ofrezca también un mapa de ruta para fortalecer los acuerdos internacionales y de cooperación sobre estos temas.

14. La Asociación Internacional de Reducción del Daño [Harm Reduction International] publicó una declaración de posición sobre la "Reducción del Daño." Este término se refiere a los programas, políticas y prácticas que apuntan a reducir fundamentalmente las consecuencias adversas a la salud, sociales y económicas debido al uso de drogas psicoactivas legales e ilegales sin reducir necesariamente el propio consumo. Este enfoque está basado en un sólido compromiso con la salud pública y los derechos humanos. Ver: http://www.ihra.net/what-is-harm-reduction (disponible solamente en inglés)

15. Ver: http://www.oas.org/en/CIM/security/WomenandDrugs.asp

Jounen prizonye

3. La situación de las mujeres y las drogas en las Américas

3.1 Panorama general: ¿Qué sabemos y qué no sabemos?

Después de cincuenta años de una política de drogas focalizada en la erradicación de la industria mundial de las drogas ilícitas y a pesar de los miles de millones de dólares gastados en medidas legales de represión, numerosos arrestos y encarcelamientos y un incalculable número de muertes, los niveles de oferta y demanda de drogas no han disminuido significativamente. Sin embargo, a consecuencia de este enfoque, nunca han sido tan elevados los niveles de inseguridad ciudadana y las políticas prohibicionistas de drogas han tenido numerosas y negativas consecuencias sociales y económicas, incluida una menor productividad y participación en la economía formal, un sistema penal sumamente recargado y el quebrantamiento de las estructuras familiares, lo cual en el caso de las mujeres con frecuencia resulta en la separación de los niños y otros dependientes de las personas que les suministran atención primaria.

Los acuerdos que constituyen un hito contenidos en la Declaración de Antigua se produjeron casi al unísono con la aparición del primer "Informe de la OEA sobre el Problema de las Drogas en las Américas," el cual adoptó un enfoque multidisciplinario para analizar la situación actual de las drogas ilícitas en el Hemisferio, así como con respecto al impacto de los esfuerzos de control, nacionales e internacionales. El informe establece muy claramente que no hay un solo "Problema de las Drogas en las Américas," sino que hay muchos diferentes problemas que están relacionados con: a) las diferentes etapas de cultivo, producción y distribución (tránsito y venta) y uso de drogas controladas, y b) múltiples formas en que estas diferentes etapas afectan a los países de la región. Algunas de las principales conclusiones de este informe son las siguientes:

- Los problemas de salud asociados con el abuso de sustancias están presentes en todos los países de la región, varían en cuanto al número de personas afectadas. Este número es mayor en Norteamérica donde los niveles de consumo[16] son más elevados.
- A la inversa, el impacto sobre la economía, las relaciones sociales, la seguridad y la gobernabilidad democrática es mayor en los países donde se llevan a cabo el cultivo, la producción y el tránsito – ubicados en Sudamérica, Centroamérica, México y el Caribe.
- Las ganancias de las drogas ilícitas son más elevadas en Norteamérica y la venta de drogas genera ingresos mucho más elevados, alcanzando al 65% del total, en tanto los cultivadores y productores generan y reciben alrededor del 1% del ingreso total.
- La mayoría de las personas que actúan como productores, traficantes y vendedores, incluidos los asesinos que trabajan para las pandillas organizadas, provienen de áreas económica y socialmente vulnerables, y en la mayoría de los casos son personas que han tenido menos oportunidades, inclusive que han sufrido pobreza familiar y menores niveles de educación.
- La violencia criminal asociada con la producción y tránsito de drogas se lleva a cabo fundamentalmente por pandillas organizadas transnacionales, las cuales pueden realizar actos de extrema violencia y han diversificado sus actividades para cubrir una amplia gama de delitos, además del narcotráfico, incluidos la trata y el contrabando humanos.
- La incertidumbre causada por la actividad de estos grupos o "carteles" afectan la seguridad ciudadana, tanto en términos reales físicos (afectan cuantitativamente los índices de delincuencia) y también en cuanto a las percepciones de la gente con respecto a la inseguridad. La corrupción, la violencia y la impunidad que acompañan esta situación – incluida aquella que es tolerada o perpetrada por el Estado – socavan el estado de derecho y la gobernabilidad democrática y reduce la confianza en las instituciones del Estado.
- La reducción o eliminación de esta violencia e inseguridad depende de la reducción de la vulnerabilidad económica y social, lo cual requiere la atención integral por parte del Estado y de la sociedad civil en los campos de educación, empleo, desarrollo rural equitativo, igualdad de oportunidades y condiciones de vida urbana que sean congruentes entre los diferentes Estados, así como el fortalecimiento de la cooperación internacional para asegurar que los enfoques sean congruentes entre los diferentes Estados, tomando en cuenta también las realidades de los diferentes Estados, fuere cual fuere su papel principal, de producción, tránsito, venta, uso o control.

16 . El Informe de la OEA establece diferentes tendencias del uso de drogas. Es importante señalar que la mayoría de las personas no consume drogas y aquellos que tienden a hacerlo por recreación y en forma esporádica lo hacen sin problemas.

- "Uso experimental: Una persona prueba una droga para experimentar sus efectos y luego de hacerlo algunas veces, deja de hacerlo.
- Uso social o regular: La persona que continúa usan una sustancia después de haber experimentado y la hace parte de su vida y de su estilo habitual de vida.
- Uso peligroso: La OMS define esto como un patrón de uso que causa daño, mental o físico.
- Abuso y dependencia: El Manual de Diagnóstico y Estadístico de Trastornos Mentales de la Asociación Americana de Psiquiatría clasifica estas dos categorías como trastornos asociados con el uso de sustancias psicoactivas."

- La cuestión de las drogas requiere un enfoque flexible que les permita a los países adoptar las políticas que sean más adecuadas a sus realidades. Los desafíos que enfrentan los países por la producción, tránsito y consumo de drogas son muy diferentes y demandan soluciones pertinentes a su situación.
- Una mayor flexibilidad del Estado y de los enfoques regionales con respecto a la cuestión de las drogas podría conducir a cambios significativos en la legislación nacional y en el derecho internacional. Por ejemplo, las tendencias actuales hacia la despenalización o legalización de la producción, venta y consumo de marihuana, lo cual constituiría enormes cambios en la asignación de los recursos del Estado para el tema de las drogas ilícitas – incluidos los recursos que actualmente están siendo utilizados por los sistemas penales y de administración de justicia.

A pesar de referirse algunas veces a 'poblaciones vulnerables,' el informe analítico principal no incorpora una perspectiva de género o un análisis de la participación de las mujeres en la cuestión de las drogas ilícitas, no obstante, reconoció el actual y potencial daño que infligen las políticas de drogas en las comunidades locales y en los miembros "vulnerables" de la sociedad. El informe incluye una sección sobre drogas y desarrollo, el cual se concentra en el problema a través de la perspectiva del desarrollo humano internacional:

> Las políticas sobre drogas deberían ser "humanizadas" y diseñadas desde una perspectiva de integración social y desarrollo humano sostenible. El ejercicio activo de la ciudadanía democrática, el respeto por los derechos humanos reconocidos en las leyes de todos los países y la promoción de oportunidades legítimas para todos – estos son los principios que deberían guiar a los Estados en la formulación de las políticas sobre drogas.

Como parte de una serie de estudios que nutrieron el informe analítico principal, un estudio sobre "Drogas y desarrollo," citando un informe del Instituto Transnacional y la Oficina de Washington para América Latina (WOLA), reconoce que "…Algunos estudios estiman que alrededor del 70% de las mujeres — muchas de ellas cabezas de familia— privadas de libertad se encuentran en prisión por estar involucradas en actividades de microtráfico no violento"

Como se mencionó anteriormente, la naturaleza y alcance de la participación de las mujeres en la cuestión de las drogas ilícitas está muy ausente de los estudios, acciones y otras actividades de las Naciones Unidas y de otros órganos intergubernamentales y nacionales. La información sobre la participación de las mujeres en el cultivo desviado a los mercados ilícitos y a la producción de drogas ilícitas no está fácilmente disponible porque los estudios se concentran más estrechamente en dos aspectos: i) mujeres que han estado encarceladas por delitos de narcotráfico y distribución y ii) mujeres que usan drogas y que acceden y responden a diferentes tipos de reducción del daño y a programas de tratamiento de la drogodependencia.

Durante la última década, varias organizaciones académicas y de políticas de drogas (la mayoría no gubernamentales) han realizado estudios sobre estas cuestiones, fundamentalmente en los centros nacionales o estatales de detención, con mujeres que han sido encarceladas debido a delitos relacionados con las drogas.

Por ejemplo, la **Oficina de Washington para Latinoamérica** (WOLA) y el **Instituto Transnacional** (TNI) realizaron el estudio, Sistemas sobrecargados: *Leyes de drogas y cárceles en América Latina* sobre el impacto de la "guerra contra las drogas" y los sistemas penitenciarios y de justicia en América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú, y Uruguay).[17] Si bien este estudio no fue realizado desde una perspectiva de género, igualmente incluye una metodología para recopilar datos cualitativos a través de un conjunto de entrevistas y preguntas formuladas a reclusas privadas de libertad y sobre su participación en la industria de las drogas ilícitas y sus experiencias dentro del sistema penitenciario. WOLA también produce regularmente análisis y comentarios sobre los temas de políticas de drogas desde una perspectiva de derechos humanos.

En forma similar, TNI estableció el programa "Drogas y Democracia"[18] el cual analiza las tendencias del mercado de drogas ilícitas así como los efectos de las políticas mundiales sobre drogas a corto y largo plazo. TNI considera los derechos humanos de todos los actores en el mercado de drogas ilícitas y brega a favor de un enfoque basado en la reducción del daño. Regularmente trabaja con WOLA en las publicaciones y eventos.

Como seguimiento del estudio sobre las leyes sobre drogas y las cárceles, el equipo de estudio se convirtió en institución como **Colectivo de Estudios de Drogas y Derecho** (CEDD)[19] con investigadores de ocho países latinoamericanos que se reunieron para analizar el impacto del derecho penal y la práctica legal relacionados con las drogas ilícitas. La última investigación del CEDD analiza en forma detallada si se aplica o no el principio de proporcionalidad en los delitos y sanciones relacionados con las drogas. Los estudios revelan que las sanciones por delitos relacionados con las drogas y el tratamiento de los infractores son desproporcionados lo cual con frecuencia generan más daños que beneficios.

El **Consorcio Internacional de Políticas sobre Drogas** (IDPC) es una red mundial de más de 100 ONGs que focalizan sus esfuerzos en asegurar que las políticas nacionales e internacionales sobre drogas están basadas en los principios de derechos humanos y de

17 . TNI y WOLA. *Sistemas sobrecargados: Leyes de drogas y cárceles en América Latina.* Amsterdam: Transnational Institute and the Washington Office on Latin America, 2011, http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Sistemas_sobrecargados/sistemas%20sobrecargados-web2.pdf

18 . Drogas y Democracia: http://www.tni.org/work-area/drugs-and-democracy

19. CEDD: http://drogasyderecho.org/cedd-home.html

seguridad humana, inclusión social, salud pública, desarrollo y participación de la sociedad civil. Facilita las relaciones y la colaboración entre los miembros de la sociedad civil y procura potenciar a la sociedad civil a las poblaciones más afectadas para que puedan participar mejor e influenciar en los procesos de toma de decisiones. En forma paralela, el IDPC interviene también directamente en los procesos de adopción de políticas de alto nivel, aportando análisis y conocimientos a los gobiernos y a las entidades de la ONU sobre las opciones más eficaces y más humana en materia de política de drogas. La CIM ha colaborado con el IDCP, el cual participó en la Mesa Redonda titulada "Mujeres y Drogas en las Américas: un diagnóstico en construcción", celebrada en el contexto de la Asamblea General. En 2012, el IDPC publicó un documento información sobre la forma de abordar las consecuencias negativas del control de drogas a nivel mundial tomando como punto esencial a las mujeres. Recientemente publicaron un segundo documento informativo, *Las mujeres, los delitos relacionados con las drogas y los sistemas penitenciarios en Latinoamérica*,[20] formulando recomendaciones a la OEA y a otros interesados sobre las consecuencias negativas causadas por el sistema de control de drogas, específicamente a las mujeres.

La **Asociación Internacional sobre la Reducción del Daño** (HRI) realizó un estudio sobre las mujeres y las drogas que incluye un trabajo sobre el encarcelamiento de las mujeres infractoras en Europa y en la región de Asia Central,[21] el cual, si bien es principalmente de carácter cuantitativo, igual emplea una metodología basada en el género. Este estudio ha sido fundamental al ofrecer una comparación regional a las Américas y destaca el fenómeno global de la mayoría de las mujeres privadas de libertad que están cumpliendo sentencias o aguardando a ser sentenciadas. El HRI contribuyó también en el panel de la Mesa Redonda organizada por la CIM en el contexto de la Asamblea General.

El **Avon Global Center for Women and Justice** (en la Cornell Law School) trabaja con jueces, profesionales del derecho y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para mejorar el acceso a la justicia haciendo un empeño para eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas. Recientemente publicaron un informe *Mujeres en prisión en Argentina: Causas, Condiciones y Consecuencias*,[22] el cual examina el perfil general de las mujeres privadas de libertad en el país y evalúa las causas y consecuencias de su encarcelamiento.

---

20. IDPC. *Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina.* Washington, D.C.: Consorcio Internacional de Políticas sobre Drogas (IDPC), 2013, http://idpc.net/es/publications/2013/11/mujeres-delitos-de-drogas-y-sistemas-penitenciarios-en-america-latina

21. HRI. *Cause for Alarm: The Incarceration of Women for Drug Offences in Europe and Central Asia, and the need for Legislative and Sentencing Reform.* London: International Harm Reduction Association, 2012, http://www.ihra.net/files/2012/03/11/HRI_WomenInPrisonReport.pdf (disponible solamente en inglés).

22. Avon Global Center for Women and Justice et al. *Mujeres en prisión en Argentina: Causas, Condiciones y Consecuencias.* New York: Avon Global Center for Women and Justice and International Human Rights Clinic,
Defensoría General de la Nación Argentina, The University of Chicago Law School International Human Rights Clinic, 2013, http://www.mpd.gov.ar/articulo/index/articulo/mujeres-en-prision-en-argentina-causas-condiciones-y-consecuencias-3133

El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) ha realizado un trabajo teórico y empírico sobre las poblaciones privadas de libertad que ayuda a tener una base para el proceso de toma de decisiones en los sectores público, privado y social y apunta a incrementar la cantidad y calidad de información disponible al público sobre políticas de drogas y la población en las penitenciarías así como otras cuestiones de carácter nacional e internacional, a fin de alentar un debate más informado y participativo. En su carácter de institución académica, el CIDE ha realizado trabajos de investigación[23] en la población carcelaria en general en diferentes centros penitenciarios de México y presta particular atención al problema del encarcelamiento masivo por delitos no violentos contra la salud, incluidos los delitos relacionados con las drogas. Los datos son desglosados por sexo y edad.

El Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas (Cupihd)[24] realizó un estudio de investigación, educación y acción que apunta a transformar las políticas de drogas con especial atención a la reducción del daño y el respeto por los derechos humanos. CUPIHD lleva a cabo trabajos de investigación sobre el microtráfico en México, incluido el fenómeno de las familias que en su totalidad participan en la comercialización de las sustancias ilícitas. Indica la forma en que las mujeres con frecuencia desempeñan papeles administrativos en la distribución de las drogas y esto les permite realizar sus tareas y al mismo tiempo atender a sus hijos. CUPIHD ha investigado también las diferentes formas en que los jóvenes participan en el comercio de las drogas en la ciudad de México y sobre la vulnerabilidad de los jóvenes al desempeñar papeles peligrosos que los exponen a la violencia. CUPIHD participó en el panel de la mesa redonda organizada por la CIM sobre mujeres y drogas en las Américas.

Las organizaciones y estudios antes mencionados son solo algunos de los numerosos ejemplos de trabajos de investigación sobre políticas que se han realizado en la región. La mayor parte del trabajo realizado hasta la fecha, incluidos los realizados por las organizaciones antes mencionadas, consisten en estudios de caso aislados cuyos resultados no se pueden generalizar a todo el país y tampoco comparar con otros países. La falta de información cuantitativa y cualitativa sobre la participación de las mujeres en la cuestión de las drogas ilícitas, así como la concentración casi exclusiva en las poblaciones carcelarias de mujeres es un obstáculo significativo para formular a implementar políticas y programas efectivos y apropiados.

No obstante, los estudios realizados por estas organizaciones, así como por otras instituciones académicas y de investigación, nos permiten llegar a conclusiones generales acerca del carácter y alcance de la participación de las mujeres en la industria de las drogas ilícitas:

23. CIDE. *Resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social.* México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2012, http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/encuesta_internos_cefereso_2012.pdf

24. CUPIHD: http://www.cupihd.org/portal/

En seis secciones, el Informe sobre *El Problema de las Drogas en las Américas* aborda el número de "problemas hemisféricos" separados pero relacionados. La Sección sobre "Drogas y Desarrollo" detalla la carga socioeconómica del "problema de las drogas", cubriendo temas tales como el "uso excesivo de los mecanismos penales y de las sentencias desproporcionadas" a delitos relacionados con las drogas, indicando que estas estrategias "sobrecargan aún más los sistemas judiciales y correccionales y con frecuencia tienen un mayor impacto sobre los grupos desaventajados y las minorías raciales. Además, el sistema de justicia penal ha presentado una tendencia de sancionar más agresivamente a los productores y traficantes de pequeña escala."

La mayoría de las mujeres que ingresan al mundo de las drogas ilícitas lo hacen al nivel más bajo, como portadoras humanas y como "micro-traficantes" en pequeña escala, y por lo tanto no ocupan un papel de liderazgo en el proceso de comercialización. Si bien se sabe que los hombres predominan en este campo, las consecuencias de las sanciones penales impactan de forma distinta entre las mujeres y con frecuencia tienen un mayor impacto en sus hijos y familias. Los mecanismos penales, tales como sentencias de encarcelamiento severas para las mujeres con frecuencia resultan en la separación de las familias y/o encarcelamiento de los bebes y niños, o en el abandono de las mujeres encarceladas por parte de sus familiares (las mujeres reciben menos visitas que los hombres). Esta experiencia de diferenciación de género se produce a través del reconocimiento de que el encarcelamiento a largo plazo no solo crea un daño económico sino que "esto sugiere serias consecuencias de gran alcance no solo para las infractoras y sus familias sino que también para la sociedad en general." [25] El informe de la OEA reconoce que (a través de la revisión de información disponible en estudios que luego se citan en este documento) un promedio estimado del 70% de las mujeres reclusas en las Américas –muchas de ellas jefas de familia—se encuentran en la cárcel debido a delitos no violentos de micro-tráfico de drogas.

El informe antes mencionado por el TNI y los perfiles de las mujeres presentado por WOLA sobre las participantes en la industria de las drogas indican que estas mujeres son jóvenes, pobres, analfabetas y con muy poca escolaridad, madres solteras y responsables por el cuidado de sus hijos y de otros miembros de su familia. En la mayoría de los casos, estas mujeres no tienen un papel preponderante en las redes de narcotráfico y se encuentran concentradas en los niveles más bajos de la cadena, en los cuales los premios son pocos y la violencia por lo general es muy común.

25. CICAD. "Drogas y Desarrollo" en *El Problema de las Drogas en las Américas: Estudios*. Washington, D.C.: Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, Organización de los Estados Americanos, 2013, http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/drugsDevelopment_ESP.pdf

El **Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad** (DeJusticia) y CEDD publicaron el informe *La Adicción Punitiva: La desproporción de leyes de drogas en América Latina*,[26] el cual se refiere a la desproporcionalidad de las sentencias por delitos relacionados con las drogas, y comenta sobre los problemas del manejo de estos delitos como algo separado del contexto legal de otros delitos. Critica la preocupante tendencia que hay en América Latina (así como en otras regiones) a considerar el narcotráfico como un delito más serio, sancionable con sentencias más severas que la violación o el asesinato. Además, la desproporcionalidad existe dentro de diferentes niveles de delitos relacionados con las drogas. Esto conduce a casos en los que el micro-tráfico, o la posesión de pequeñas cantidades para la distribución en pequeña escala pueden ser sancionadas en forma desproporcionada con prolongadas sentencias en comparación con el narcotráfico en gran escala, el lavado de activos u otros delitos graves.

Por ejemplo, el estudio demuestra que el promedio de las sentencias aplicadas por narcotráfico en el Perú en 2012, fue 164% más elevado que la sentencia promedio aplicada por casos de violación. En forma similar, la sentencia promedio por narcotráfico en Bolivia en 2012 fue 140% más elevada que las sentencias dictadas por casos de asesinato. Esta tendencia de tratar los delitos relacionados con las drogas como una cuestión legal separada con categorías de sanción de cárcel más elevadas suscita la preocupación acerca de las repercusiones que tienen estas prácticas con respecto a los derechos humanos y destacan un enfoque que criminaliza a la pobreza en forma problemática.

Los estudios realizados por instituciones como HRI señalan que el encarcelamiento de mujeres por delitos no violentos relacionados con las drogas es arbitrario y desproporcionado.[27] El impacto de los enfoques punitivos con respecto a los delitos menores de drogas ha sido planteado en varios contextos, en referencia a todos los niveles de participación en la comercialización de las drogas ilícitas, incluidos el consumo y el micro-tráfico. Entre los enfoques punitivos, hay un problema con los marcos legislativos para hacer una distinción clara entre los niveles de involucramiento en la cadena de drogas ilícitas y asegurar que las sentencias para delitos específicos son aplicadas en forma proporcional y congruente. Por ejemplo, debe haber una distinción entre el nivel de criminalidad del micro-traficante no violento y la forma en que esto difiere de la actividad criminal y/o responsabilidad de los narcotraficantes de alto nivel o líderes de pandillas o carteles. También hay necesidad de asegurar alternativas al encarcelamiento para las personas que son drogodependientes y que son arrestadas por delitos directamente relacionados a su adicción.

26. DeJusticia y CEDD. La Adicción Punitiva: La desproporción de leyes de drogas en América Latina. Bogotá: Colectivo de Estudios Drogas y Derechos, 2013, http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=estado_de_derecho&publicacion=1391

27. HRI. *Drug offences, access to justice and the penalisation of vulnerability* (Presentación ante el Comité de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer/CEDAW, Discusión General sobre "Acceso a la Justicia," 18 de febrero de 2013), http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/Discussion2013/HarmReductionInternational.pdf.

Los enfoques de políticas punitivas para los delitos relacionados con las drogas, incluidas las prolongadas sentencias o las sentencias con un mínimo obligatorio de reclusión, han demostrado ser en gran parte ineficaces como disuasivos para aquellas personas que son dominadas por la pobreza, la violencia y/o la drogodependencia. Hay estudios que indican que quienes están marginados debido a la industria de las drogas ilícitas no realizan un análisis racional de costos/beneficios antes de ingresar al narcotráfico.

Hasta el presente se han llevado a cabo pocos trabajos, incluidos los estudios sobre alternativas al encarcelamiento para los casos de delitos no violentos relacionados con las drogas que no están directamente motivados por la adicción. Con frecuencia las mujeres participan a este nivel de comercialización de las drogas ilícitas por razones de pobreza y/o coerción y reciben sentencias de encarcelamiento por largos períodos cuando son condenadas por delitos de narcotráfico. A pesar de la prevalencia de este tipo de delitos 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 en forma integral.

La mayor parte de los estudios realizados hasta el presente con las poblaciones de reclusas en la región indican que un alto porcentaje de mujeres reclusas en las Américas están cumpliendo sentencias por delitos no violentos relacionados con las drogas que en la mayoría de los casos son resultado directo de la pobreza y de la falta de otro tipo de oportunidades y/o mujeres que han sufrido la violencia y la coerción por parte de sus parejas o de otros hombres.

Las mujeres representan menos del 10% de la población carcelaria mundial. A escala mundial, hay más de 500.000 mujeres y niñas recluidas en las cárceles,[28] cumpliendo sentencias y aguardando sus juicios. De acuerdo a las Reglas de Bangkok, un considerable porcentaje de mujeres privadas de libertad (considerando la población carcelaria mundial de mujeres en general) se encuentran en la cárcel debido a consecuencias directas o indirectas de pobreza absoluta y/o discriminación. Las reclusas por lo general han cometido delitos de menor cuantía, no violentos, lo cual está estrechamente vinculado a la pobreza, tales como estafa, robo y delitos pequeños relacionados con las drogas. Solo un pequeño porcentaje de las mujeres reclusas han cometido delitos violentos. De acuerdo a Jennifer Fleetwood y Nayeli Urquiza Haas, las sentencias de cumplimiento obligatorio efectivamente no toman en cuenta lo que significa la pobreza de las mujeres o las responsabilidades familiares.[29]

28. *PRI. UN Bangkok Rules on women offenders and prisoners: Short Guide* [Breve Guía a las Reglas de Bangkok de las Naciones Unidas sobre mujeres infractoras y reclusas]. London: Penal Reform International, 2013, http://www.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/07/PRI-Bangkok-rules-A5-booklet_SINGLES-LR.pdf (disponible solamente en inglés).

29. Fleetwood, J. & N. Urquiza Haas "Gendering the Agenda: Women drug mules in resolution 52/1 of the Commission of Narcotic Drugs at the United Nations." en *Drugs and Alcohol Today* (Vol. 11, No. 4, 2011, pp. 194-203), http://www.academia.edu/1195305/Gendering_the_agenda_women_drug_mules_in_resolution_52_1_of_the_Commission_of_Narcotic_Drugs_at_the_United_Nations (disponible solamente in inglés)

Tratar como iguales a quienes históricamente no son iguales solo conduce a que haya una mayor desigualdad y discriminación. En general las cárceles han sido diseñadas para ser utilizadas por los hombres, quienes continúan siendo la gran mayoría de la población carcelaria mundial.[30] Las necesidades de las reclusas y sus dependientes en general no son percibidas ni por el sistema de justicia penal ni por los sistemas penitenciarios. Con una población carcelaria de mujeres que está creciendo a un ritmo cada vez más rápido que cualquier otro grupo privado de libertad (la mayoría de las encarceladas por delitos relacionados con las drogas), hoy más que nunca es pertinente que los sistemas de justicia penal sean sensibles con respecto al género.

Cuando las mujeres fueron entrevistadas en un estudio realizado por Pivot Legal Society sobre personas privadas de libertad debido a delitos relacionados con las drogas en Canadá, éstas indicaron que el aspecto más difícil del encarcelamiento era la separación de sus hijos/as: "Una razón por las cuales es penoso ir a la cárcel es, si eres madre, ser separada de tus hijos. De manera que tus hijos son traumatizados por este evento, y ésta es una experiencia de vida que no puede ser revertida."[31] El informe reveló que "Los hijos de las familias afectadas por el encarcelamiento presentan una expectativa de vida más baja que los otros niños, y tiene de seis a siete veces más de probabilidades que otros niños de terminar ellos mismos en la cárcel."

Reforma Penal Internacional (PRI) indica que millones de niños/as viven con alguno de sus padres en la cárcel y decenas de miles viven (en la mayoría de los casos, con sus madres) dentro de los recintos carcelarios.[32] Las Reglas Bangkok promueven alternativas al encarcelamiento, especialmente en casos donde las y los niños sufrirían como resultado directo del encarcelamiento de su madre. Las alternativas al encarcelamiento con perspectiva de género para las mujeres con hijos/as dependientes incluyen servicios de consejería y asesoramiento con instalaciones de atención infantil in situ para permitirle a las mujeres abordar las raíces del problema que ha causado su comportamiento criminal y al mismo tiempo pueden cuidar a sus hijos/as. Con frecuencia, la cárcel es una forma ineficaz de sancionar a las mujeres por su actividad penal. Se ha demostrado que limita sus oportunidades futuras y que causan conflictos familiares, vivan o no sus hijos/as con sus madres encarceladas.

30. De acuerdo a la *World Female Imprisonment List* del Centro Internacional para Estudios Penitenciarios (ICPS) en el 80% de los sistemas mundiales penitenciarios, las mujeres constituyen entre el 2-9% de la población carcelaria. El informe indica también que la población carcelaria de mujeres está aumentando en todas las regiones desde la publicación del último informe del ICPS en 2006. La región que ha registrado el mayor aumento ha sido las Américas, donde el número de mujeres y niñas reclusas ha aumentado en un 23% en comparación con 6% en Europa. (Este aumento se atribuye a los elevados niveles de participación de las mujeres en actividades con la comercialización de drogas ilícitas). Ver: Walmsley, R. "World Female Imprisonment List: Women and girls in penal institutions, including pre-trial detainees/remand prisoners." London: International Centre for Prison Studies, 2006 http://www.prisonstudies.org/images/news_events/wfil2ndedition.pdf

31. Bennett, D & S. Bernstein. *Throwing Away the Keys: the Human and Social Cost of Mandatory Minimum Sentencing.* Vancouver: Pivot Legal Society, 2013, http://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/pivotlegal/pages/395/attachments/original/1372448744/Final_ThrowingAway_lo-res_-_v2.pdf?1372448744 (disponible solamente en ingles)

32 . Para mayores referencias y más información sobre la justicia para los niños con padres encarcelados, véase la nota técnica de PRI "Children of incarcerated parents," disponible en: http://www.penalreform.org/priorities/justice-for-children/what-were-doing/children-incarcerated-parents/ (disponible solamente en inglés).

Un breve informe publicado por la Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas, detalla los resultados de un estudio preliminar de mujeres indígenas encarceladas en centros correccionales en Oaxaca.[33] La documentación sobre las mujeres indígenas en las cárceles es sumamente escasa, aunque entre sus conclusiones se incluyen las siguientes:

- El 71% de las mujeres indígenas convictas eran madres. Aún cuando las mujeres no fueran madres, regularmente desempeñaban funciones de atención primaria en el hogar en el contexto de su sistema familiar.
- Tanto las mujeres como los hombres indígenas podían ser retenidos durante largos períodos sin ser sometidos a juicio debido a las disposiciones de defensa legal inadecuadas y a la falta de conocimiento del sistema.
- La pobreza de las mujeres indígenas no les permite el acceso a los servicios adecuados de asesoramiento legal. La falta de intérpretes calificados les impide participar plenamente en sus propios juicios o entender los procedimientos correspondientes.
- En algunos casos, se ven forzadas a firmar documentos cuyo contenido no entienden y que más tarde resultan ser confesiones de las cuales no pueden retractarse durante su juicio o procedimiento.
- Hay datos que indican que otras reclusas o testigos pueden ser llamados para actuar como intérpretes en la Corte, lo cual compromete la imparcialidad y perjudica los derechos de las mujeres a un juicio justo.
- Es poco probable que reciban visitas o llamadas telefónicas de sus familiares debido a los costos prohibitivos que éstos representan para las comunidades pobres que viven a grandes distancias de la cárcel. Las investigaciones revelaron que el 24% de las mujeres indígenas fueron visitadas por sus familiares solo una vez al año. En general, las mujeres indígenas sufren abandono en la cárcel.

Los resultados obtenidos resaltan claramente la situación difícil de las reclusas indígenas y extranjeras. Al ser la población más marginada de la sociedad, con frecuencia son las más afectadas por las condiciones adversas de las cárceles y las fallas del sistema judicial. En tanto los reclusos varones son generalmente apoyados por sus cónyuges y familiares que les llevan alimentos y otros artículos (incluso arriesgando su seguridad y libertad al contrabandear drogas para sus parejas o miembros de la familia), por lo general las mujeres no reciben este tipo de visitas. Además de los problemas que enfrentan las reclusas, las indígenas y las extranjeras también sufren por el aislamiento, abandono y pérdida de vínculos familiares.

33. Taylor, R. "Women in Prison and Children of Imprisoned Mothers" Washington, D.C.: Quaker UN Institute, 2004, http://www.quno.org/resource/2004/6/women-prison-and-children-imprisoned-mothers-preliminary-research-paper (disponible solamente en inglés).

Entre las líneas de acción establecidas por el PIA, se encuentran los mecanismos de desarrollo para permitirles a las mujeres el acceso rápido y oportuno a la justicia, en particular a las mujeres con pocos o ningún ingreso, mediante la adopción de medidas para que los procedimientos judiciales sean más transparentes, eficientes y efectivos. Esta determinación de reforma judicial constituye un desafío para los países de las Américas que han adoptado leyes sobre drogas severas para sancionar a quienes desempeñan un papel menor en la cadena de comercialización de drogas. Para muchas personas privadas de libertad debido a delitos relacionados con las drogas, el procedimiento judicial es lento y la mayoría de quienes se encuentran en la cárcel con detención preventiva, aguardando los procedimientos del tribunal durante muchos años antes de ser juzgadas. Durante los últimos años, la población de reclusas en América Latina ha crecido en forma exponencial, desde un estimado de 40.000 mujeres en 2006 a 74.000 en 2010. La mayoría de estas mujeres se encuentran detenidas en forma preventiva debido a delitos relacionados con las drogas.[34]

Además de la potencial separación de sus familias, el abandono de sus parejas y la pérdida de propiedad,[35] las reclusas se enfrentan a niveles desproporcionados de estigma social. Las mujeres que cometen delitos, aún cuando no sean violentos y que hayan sido motivados por sus necesidades económicas y/o violencia o coerción, son vistas como violadoras de las normas sociales y de género fundamentales que prescriben ciertos tipos de comportamiento que son "apropiados" para las mujeres. Un informe de la Universidad de Waterloo (Canadá) sobre la reincorporación de las reclusas señala una "… falta de reconocimiento de asuntos sistémicos que juegan un papel en el camino de las mujeres a la cárcel: pobreza, una historia de abusos, racismo y discriminación – los resultados de lo que ocurre cuando no se aborda y soluciona la opresión."[36] En consecuencia, las mujeres que han permanecido en la cárcel con frecuencia se enfrentan a mayores dificultades que los hombres para reintegrarse socialmente y reconectarse con la comunidad una vez que están en libertad. Los estereotipos de género tradicionales dictan que las mujeres cumple un papel sacrificado de prestar atención y cuidados en la esfera privada – por lo tanto, no ocupa lugares públicos o visibles y no se involucra en conductas que pueden ser vistas como contradictorias de este papel de cuidadora, inclusive el consumo y/o transporte o venta de sustancias ilícitas. Cuando una mujer viola una ley y es encarcelada, desafía y transgrede esos estereotipos y se enfrenta a una sanción doble: es al mismo tiempo sancionada por la ley y condenada

34. Tomasini, D. "Mujeres y Prisión Preventiva: Presuntas inocentes sufriendo castigos anticipados y abusos" Open Society Justice Initiative, 2012, http://www.presunciondeinocencia.org.mx/images/stories/hoja_campania_global_mujer_prision_abril2012.pdf

35 . CJJI. *Equal but different? An inspection of the use of alternatives to custody for women offenders* [Iguales pero diferentes? Una inspección del uso de alternativas al encarcelamiento de mujeres infractoras] (Informe temático de inspección). Londres: Gobierno del Reino Unido, Criminal Justice Joint Inspection, 2011, http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/inspectorate-reports/hmiprobation/joint-thematic/womens-thematic-alternatives-to-custody-2011.pdf (disponible solamente en ingles).

36 . Pedlar et al. "Uncertain Futures: Women Leaving Prison and Re-Entering Community." Ontario: University of Waterloo, 2008, http://www.ahs.uwaterloo.ca/uncertainfutures/ (disponible solamente en ingles).

por una sociedad patriarcal. En otras palabras, el estigma de las mujeres que cumple una sentencia relacionada con las drogas, ya sea como productora, portadora, distribuidora o usuaria, está necesariamente unido a un aspecto de discriminación por género.

El estigma vinculado a las mujeres y a los delitos relacionados con las drogas y su consiguiente encarcelamiento se refleja no solo en el rechazo social y alienación de su comunidad sino que con frecuencia es reforzado por las sanciones del Estado que las marginan aún más, a aquellas que necesitan acceder a servicios para la reincorporación social, incluidos los servicios de salud mental para las mujeres que han sido física o sexualmente abusadas mientras se encontraban detenidas. Por ejemplo, un informe del IDPC[37] explica que en los Estados Unidos, personas con antecedentes penales pueden ser consideradas no elegibles para obtener cupones para alimentos o asistencia en efectivo, sin tener en consideración las necesidades de sus familias, incluidas las de los niños dependientes. Las políticas actuales sobre drogas y su implementación con frecuencia son contrarrestadas, como en el caso de los padres que no pueden acceder a los beneficios sociales debido a sus antecedentes penales. La legislación y las políticas relacionadas con el control de las drogas con frecuencia pueden exacerbar expresiones de discriminación basadas en el sexo, la condición socioeconómica y la etnicidad. Imposibilitadas de superar la pobreza a través de un empleo adecuado en el sector de la economía formal, las mujeres con muy poca o ninguna educación y responsables por sus familias pueden terminar involucrándose en el mundo de las drogas ilícitas a fin de sobrevivir.

En una serie de video de presentación de testimonio producido por WOLA y TNI titulado "El rostro humano de la guerra contra las drogas,"[38] se presenta un convincente ejemplo del doloroso ciclo de la pobreza y de la exclusión socioeconómica que conduce a la reincidencia. La historia es contada por Rocío Duque, una madre soltera colombiana, encarcelada varias veces durante 14 años por transportar pequeñas cantidades de pasta de cocaína, por el cual ella recibía un modesto ingreso. Su testimonio demuestra como los infractores reincidentes sufren el estigma social y del Estado y como la reincidencia puede ser inevitable cuando no hay programas de reincorporación social para ayudar a las mujeres a reconstruir sus vidas después de haber estado cumpliendo una sentencia en la cárcel por delitos relacionados con las drogas. Dicho en sus propias palabras:

37. Kensey, J. et al. "Mujeres: abordando las consecuencias del control perjudicial de drogas." Washington, D.C.: International Drug Policy Consortium, 2012, http://idpc.net/es/publications/2012/11/documento-informativo-del-idpc-politicas-de-drogas-y-mujeres-abordando-las-consecuencias-del-control-perjudicial-de-drogas

38. TNI y WOLA. "El rostro humano de la guerra contra las drogas: Drogas y prisiones en América Latina" es una serie de testimonios grabados en video de personas que relatan su experiencia personal de años de cumplimiento de sentencias en la cárcel que son desproporcionadas con respecto a los delitos relacionados con las drogas que cometieron. Sus testimonios revelan el rostro y el costo humano de las políticas de drogas actuales, que a menudo son violatorias de los derechos humanos de aquellos implicados y tienden a apuntar a los miembros de la sociedad más vulnerables y que sufren absoluta pobreza. Los videos se pueden ver en: http://www.druglawreform.info/index.php?option=com_flexicontent&view=category&cid=98&Itemid=35%E2%8C%A9=en

Tengo una niña pequeña, ahora tiene 3 años. Salí de mi casa cuando ella tenía 18 meses. Probablemente ya no me recuerda. Lo peor es que fue separada de mi familia. Cuando uno está en su propia ciudad, puede recibir varias visitas al mes y hacer llamadas telefónicas locales. Pero aquí estoy muy lejos de mi familia. Hace ya 14 meses que nadie me visita. Mi sueño es salir de aquí. Pero temo enfrentar la sociedad nuevamente. No se cómo va a ser mi vida.

Estos pocos ejemplos ilustran el costo humano del sistema actual. IDPC ha afirmado que en los Estados Unidos, casi el 70% de las mujeres encarceladas eran madres solteras responsables por el cuidado de sus hijos pequeños antes de su encarcelamiento.[39]

3.2. Perspectivas a nivel nacional e información disponible

Como seguimiento de la mesa redonda organizada por CIM/CICAD y a fin de fortalecer esta evaluación, la CIM distribuyó cuestionarios a los 34 Estados Miembros de la OEA. Se recibieron respuestas de 13 Estados y una de la Comunidad de Policía de las Américas (AMERIPOL). Más allá de la información individual suministrada, las respuestas destacan que hay una significativa falta de datos, información, políticas y programas sobre las dimensiones de género de la cuestión de las drogas ilícitas y que la recopilación de datos, tanto cuantitativos como cualitativos, sobre la situación de las mujeres reclusas por delitos relacionados con las drogas ayudaría a los Estados Miembros a adoptar medidas de prevención adecuadas y otras estrategias necesarias desde una perspectiva de género y de derechos humanos.

El análisis que se presenta a continuación combina la información suministrada por los Estados Miembros de la OEA a través de estos cuestionarios y, cuando hay disponible, estudios de caso específicos, realizados en general por instituciones académicas y de investigación o investigadores individuales. Como se mencionó anteriormente, esta información no se puede generalizar a todo el país o comparar con otros países – el análisis apunta a ofrecer un panorama de lo que sabemos con el objeto de identificar datos y brechas de información y señalando áreas donde las políticas específicas en materia de género pueden ser beneficiosas al formular e implementar las respuestas efectivas y apropiadas.

39 . Kensey et al., 2012, op.cit.

Argentina

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Gobierno de la República Argentina han indicado que las "Mujeres que participan en las actividades de las drogas ilícitas en Argentina lo hacen desde los puestos más vulnerables de la cadena y están más expuestas a la violencia. Estas mujeres son en su mayoría personas de muy bajos ingresos y sus motivos son por dificultades económicas, en general son jefas de familia, pobres y están involucradas en delitos económicos, tales como el narcotráfico para sostener a sus familias."

> "Del total de la población carcelaria femenina, que al 31 de diciembre de 2012 ascendía a 790 mujeres, el 65% están en la cárcel por violar la Ley N° 23.737 sobre Tenencia y Tráfico de Estupefacientes"

El 68% de la población carcelaria femenina está encarcelada por delitos relacionados con las drogas.[40]

El estudio realizado por Avon Global Center for Women and Justice[41] detectó que las leyes de Argentina sobre la detención previa al juicio/prisión preventiva[42] para las infractoras de delitos de drogas también ha contribuido al aumento del número de mujeres en las cárceles. Un elevado número de detenidas aguardando el juicio que participaron en la Encuesta de la Población General Carcelaria estaban allí por cuestiones relacionadas con las drogas: el 41.43% de las participantes eran detenidas aguardando el juicio y de ellas, el 63.44% habían sido acusadas por delitos relacionados con las drogas. Las mujeres que cometen delitos relacionados con las drogas con frecuencia son sujetas a períodos prolongados de prisión preventiva, lo cual amplía el número de mujeres en la cárcel. De las detenidas que aguardan el juicio que fueron encuestadas y que habían sido acusadas de tráfico de drogas, el 29.41% habían sido detenidas por uno o dos años y el 11.76% habían sido detenidas por más de dos años.

El estudio indica que "El uso frecuente por parte de Argentina de la detención previa al juicio contra las mujeres acusadas de delitos de tráfico de drogas es incongruente con las normas internacionales que requieren que los Estados empleen la detención previa al juicio como una circunstancia excepcional y solo en la medida que sea estrictamente necesaria y para implementar, si es posible, alternativas a la detención de las mujeres infractoras."

40 . Anitua y Picco, 2012, op.cit., p.219.

41. Avon Global Center for Women and Justice, 2013, op.cit.

42. Prisión preventiva se refiere a una persona que ha sido acusada por cierto delito y privada de libertad por un tiempo indeterminado hasta que se les ofrece un juicio y son declarados inocentes o sentenciados.

Bolivia

Un informe de la CIDH sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas[43] destaca que, del total de 13,654 personas privadas de libertad: 1,724 son mujeres (13%) principalmente por delitos de drogas (48%) y robo (15%). De la población de hombres, 24% está privada de libertad por delitos de drogas.

La Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico de Bolivia, informa que en 2012 había 4.317 personas detenidas con delitos relacionados con las drogas, de las cuales 1.009 eran mujeres (23.4%). No hay más información sobre cuántas de estas personas fueron condenadas/sentenciadas/puestas en libertad, y no se ofreció información acerca de su antecedentes socioeconómicos, el tipo de delitos cometidos y el tipo de sentencia dictada. Tampoco había información sobre el porcentaje de la población carcelaria femenina por delitos relacionados con las drogas, aunque se sospecha que la mayoría de las mujeres reclusas en Bolivia están cumpliendo una sentencia o aguardando ser sentenciadas por su participación en el comercio ilícito de las drogas, incluidos el cultivo, producción y/o distribución y actividades de venta de drogas.

El Parlamento de Bolivia aprobó la Ley 1008 "Ley del Régimen de la Coca y de las Sustancias Controladas" en 1988, bajo la fuerte presión del gobierno de los Estados Unidos. La ley definió la situación legal del cultivo de la coca y su relación con la cocaína y estableció un sistema de sanciones severas por los delitos de narcotráfico. La ley permite el cultivo de coca de 12.000 hectáreas para uso legales (la coca es una hierba tradicional que utilizan las sociedades indígenas desde hace siglos), toda la coca que se cultive más allá de ese límite es considerada ilegal. La ley también ha caracterizado al narcotráfico como un "crimen contra la humanidad", y sancionó como delito una amplia gama de actividades relacionadas con las drogas, incluidas la manufactura, distribución y venta. Conforme a los términos originales de la ley, los bolivianos acusados de delitos relacionados con las drogas – no importa cuan pequeñas sean – son encarcelados sin posibilidad a ser puestos en libertad antes de su juicio. Si son declarados inocentes deben permanecer en la cárcel hasta que la Suprema Corte revise la decisión del tribunal – un procedimiento que toma años.

La ley presume que cualquiera que sea acusado de violar la Ley 1008 es culpable y no les permite ejercer su derecho a la defensa legal. También prohibió cualquier tipo de libertad condicional o bajo fianza y estableció un prolongado procedimiento judicial. Algunas de las disposiciones de la Ley 1008, desde entonces han sido declaradas inconstitucionales y

43. CIDH. *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*. Washington, D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, 2013, p. 22, http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/Informe-PP-2013-es.pdf

que contravienen directamente los derechos garantizados por la Constitución boliviana y el derecho internacional.

Como resultado de la Ley 1008, aumentó significativamente la población carcelaria de Bolivia. En 1992 la población ascendía a 8.500 reclusos y el 92% cumplía prisión preventiva. Las disposiciones severas y consecuencias de la Ley 1008 suscitaron protestas a nivel nacional e internacional. El parlamento boliviano respondió en 1996 aprobando la Ley de Fianza Juratoria contra la Retardación de la Justicia Penal, del 2 de febrero de 1996. Esta ley ayudó a mitigar algunos de los efectos draconianos de la Ley 1008 al permitir en muchos casos la libertad provisional, eliminando el requisito de apelaciones obligatorias y autorizando una mayor discreción judicial.[44]

De acuerdo a WOLA y TNI, "…La Ley 1008 incluye elementos que por sí mismos violan los derechos constitucionales y civiles, los cuales, dada la forma en que son aplicados presuponen una violación sistemática de los derechos humanos en los sectores más vulnerables de la población." [45]

La población carcelaria debido a los delitos definidos en la Ley 1008 está conformada por las personas más débiles, más pobres…y que es más fácil reemplazarlas en la cadena del narcotráfico.

El actual gobierno de Bolivia ha expresado su determinación de derogar la Ley 1008 y separarla en diferentes leyes: una para despenalizar el cultivo de coca y la otra para sancionar severamente el tráfico de sustancias controladas. Como han sugerido el TNI y WOLA en su informe, mientras esta reforma propuesta reclame la hoja de coca para fines y uso culturales entre los pueblos indígenas, se reafirmaría por otro lado un enfoque de "mano de hierro" a aquellos cuyas circunstancias socioeconómicas los ha llevado a producir y traficar la cocaína y los derivados de la cocaína. Esto no trata el problema de la pobreza y de la falta de oportunidades en la sociedad para aquellos que son desaventajados. Las leyes sobre drogas de Bolivia aún son de las más severas y más desproporcionadas de la región.[46]

44 . Red Andina de Información. ""Bolivia's Prisons and the Impacto f Law 1008," 2004, http://ain-bolivia.org/2004/07/bolivias-prisons-and-the-impact-of-law-1008/

45 . TNI y WOLA, 2010, op.cit.

46. DeJusticia y CEDD, 2013, op.cit.

Brazil

Ha habido un aumento del número de mujeres condenadas por narcotráfico. La CIDH señala que, del total de 549,577 personas privadas de libertad: 30,039 son mujeres (6.6%). Tanto para los hombres (24.8%) como las mujeres (53.9%), el tráfico de estupefacientes (no internacional) ha sido el principal motivo de encarcelamiento, aunque para las mujeres, la proporción en comparación con otros tipos de delito es mucho mayor.

En la mayoría de los casos están involucradas en actividades conexas, ocupando un puesto marginal en la estructura del tráfico de drogas. La *Secretaria de Políticas para as Mulheres* y la *Secretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres* indican que las mujeres tienden a tener menos recursos para negociar su libertad en el momento de ser arrestadas.

Una situación común es cuando las mujeres tratan de introducir drogas a las cárceles para sus cónyuges/parejas y/o miembros de su familia y son arrestadas. Los contextos que facilitan la participación de las mujeres en el narcotráfico reflejan la falta de oportunidades que hay en el mercado de trabajo formal, la atracción de pertenecer a una red poderosa, el deseo por adquirir status y poder en una cultura masculina y la sólida presencia del narcotráfico en comunidades económicamente inestables.

Un estudio realizado en las prisiones federales para mujeres[48] realizado en 2011 indica que un promedio del 60% del total de la población carcelaria federal se debe al narcotráfico. El estudio diferencia entre "tráfico de drogas" y "tráfico internacional de drogas", por el cual el número de mujeres presas es una pequeña minoría. Del total de la población carcelaria femenina, entre el 42-49% no han completado más que enseñanza primaria.

Chile

La CIDH[49] señala que, del total de 10,781 personas en prisión preventiva (2012): 1,317 son mujeres (12.2%). En el caso de los varones los principales motivos de la prisión preventiva son el robo (38%) y las drogas (26.7%), mientras que en las mujeres las proporciones son dramáticamente distintas en cuanto al robo (14.5%) y las drogas (68.8%).

De acuerdo a la Policía [Carabineros], la participación de las mujeres en el narcotráfico en Chile refleja actitudes socioculturales relacionadas con el papel que ocupa las mujeres en la estructura

48. Departamento Penitenciário Nacional. Mulheres presas. Dados gerais. Brasília, Ministério da Justiça, 2011 (disponible solamente en porttugés).

49. CIDH, 2013, op.cit., p.22.

familiar chilena. Chile, en comparación con sus países vecinos productores, Perú y Bolivia, es un país consumidor y de tránsito. Los problemas económicos y el sustento del hogar (atención, alimentación y educación de los hijos) son una de las principales razones por las que las mujeres realizan actividades de micro-narcotráfico.

Colombia

El gobierno de Colombia indicó que entre el último trimestre de 2012 y el primero de 2013, habían 3.421 mujeres reclusas. De ellas, 2.738 (80%) fueron condenadas por tráfico, elaboración o posesión de drogas, 53 fueron sentenciadas por dos o más delitos (por ejemplo, narcotráfico, robo, tráfico de armas, conservación o financiamiento de cultivos, entre otros), y 29 fueron condenadas por tráfico combinado con "conspiración" (significa que participaban activamente en una red criminal de delincuencia organizada dedicada a las drogas).

Costa Rica

De acuerdo a un estudio realizado en 2012 por el *Instituto Nacional de Mujeres/INAMU]*, el 65% de las 780 mujeres actualmente encarceladas en el Centro Institucional El Buen Pastor habían sido condenadas por delitos relacionados con las drogas. De este grupo, 120 (23.5%) fueron condenadas por contrabando de drogas en penitenciarías y eran infractoras primarias. La mayoría de estas mujeres eran jefas de familia, vivían en la pobreza y eran responsables por un promedio de entre uno y cuatro hijos. Su desarrollo personal y familiar se veía seriamente afectado como resultado de la separación forzada de las madres debido a su encarcelamiento. Generalmente estas mujeres tienen antecedentes educativos muy pobres con muy poca escolaridad formal y luchan por superar situaciones económicas difíciles.

La mayoría de las mujeres dejan sus hijos con familiares y en situaciones precarias lo cual exacerba un creciente problema social donde la textura social se deteriora para los niños quienes son esencialmente huérfanos debido al encarcelamiento de sus madres.

En Costa Rica, las actividades relacionadas con la producción y comercialización de las drogas ilícitas son consideradas un delito grave y la sanción mínima es de 8 años de prisión, sin tomar en cuenta el carácter del crimen cometido o si la persona sentenciada se encuentra en una situación de vulnerabilidad.[50]

50. IDPC. "Reforma en la ley de drogas de Costa Rica beneficia a mujeres en condiciones de vulnerabilidad y sus familias." Washington, D.C.: International Drug Policy Consortium, 2013, http://idpc.net/es/blog/2013/08/reforma-en-la-ley-de-drogas-de-costa-rica-beneficia-a-mujeres-en-condiciones-de-vulnerabilidad-y-sus-familias

Una reforma reciente de la legislación penal sobre drogas en Costa Rica (Ley 8204), apunta a incluir un enfoque de proporcionalidad y de género al reducir las sentencias de prisión para las "mujeres vulnerables" que intentan contrabandear drogas en los centros penitenciarios de hombres.

El proyecto de ley, conocido formalmente como la "Reforma de la ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas no autorizadas, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento del terrorismo, Ley Nb. 8204, aprobada el 25 de diciembre de 2001 para introducir la proporcionalidad y la sensibilidad de género" – fue presentada a la Comisión sobre Seguridad y Narcotráfico de la Asamblea Legislativa en junio de 2012. Esta ley apunta a reducir las sentencias por la introducción de drogas a los centros penitenciarios, de la sentencia actual de 8-20 años a 3-8 años con privación de libertad, o aún considerar sentencias alternativas al encarcelamiento cuando las mujeres acusadas cumplen con ciertos criterios de vulnerabilidad, pobreza o cuando son quienes prestan la atención primaria a dependientes.

Este proyecto de ley es el primer paso hacia el reconocimiento legal de las cuestiones específicas de género en la legislación y políticas en materia de drogas. La CIM aguarda información sobre la forma en que esta nueva ley sea puesta en práctica durante el próximo año.

Ecuador

La Policía Nacional de Ecuador informó que las mujeres que están involucradas en el comercio de las drogas, no ocupan solo papeles subordinados sino también actúan como administradoras, lo hacen desde sus hogares como una forma más lucrativa de lograr un ingreso en vez de participar en la economía legal. Las mujeres tienen limitadas expectativas de trabajo y por estas razones indican que se involucran en el micro-tráfico de drogas para solventar sus gastos que por lo general son los de jefas de familia que prestan atención primaria a sus dependientes. En general participan como "mulas" o como traficantes en pequeña escala. La mayoría de las mujeres que están encarceladas debido al tráfico de drogas realizan esta actividad debido a la crisis financiera o porque han sido influenciadas por otros miembros de su familia.

Un estudio llevado a cabo en El Inca, la única cárcel de mujeres en Quito, Ecuador, revela los datos demográficos de la prisión que están conformados por la dinámica de la producción y prohibición de drogas.

En 2008, un censo de reclusas reveló que el 80% de las mujeres eran condenadas o acusadas por diferentes delitos relacionados con las drogas. Desde entonces, el promedio nacional (incluyendo hombres y mujeres) ha sido que el 34% de las mujeres han sido

desproporcionadamente afectadas por las políticas y prácticas de interdicción. Si bien la mayoría de las reclusas por delitos relacionados con las drogas eran ecuatorianas, una de cada cuatro mujeres eran extranjeras.[51]

Un estudio cuantitativo reveló que:

- 23% de las mujeres encarceladas en El Inca son extranjeras
- 40% de las mujeres encarceladas son madres con dependientes menores de edad
- 16% de las cuales trajeron a sus hijos a vivir con ellas dentro de la cárcel

El estudio realizado por Fleetwood y Torres[52] de mujeres encarceladas en Ecuador reveló que la mayoría de las mujeres que llevó a sus hijos a vivir con ellas no tenían recursos o apoyo familiar para que alguien los atendiera. Como indica el estudio:

> Para muchas, la alternativa era dejar sus hijos en la calle; otras simplemente no confiaban los servicios financiados por el Estado para la atención de menores. La ambigüedad institucional con respecto a la edad límite de los niños que se permite vivir en las cárceles con sus madres generó situaciones complejas; un niño de siete años de edad que tenía problemas de aprendizaje observaba una conducta sexual (así como de las reclusas hacia él) que estaba comenzando a preocupar a las autoridades. Como los niños no son considerados como parte de la población carcelaria no había servicios básicos tales como alimentos y alojamiento. Las mujeres tenían que compartir su comida con sus hijos o hacer arreglos para obtener alimentos adicionales. Las madres (junto con sus hijos) estaban también concentradas en uno de los pabellones con mayor población, caracterizado por un gran número de mujeres pobres, negras e indígenas. Este pabellón era el más problemático debido a la falta de necesidades básicas, por la intensidad de sus conflictos y el consumo de drogas. Por criar niños en este entorno se pagaba un alto precio, especialmente a las mujeres que lucharon para estar cerca de sus hijos o porque simplemente no tenían otra opción.[53]

51. Fleetwood y Torres, 2011, op.cit.
52. Ibid.
53. Ibid.

El Salvador

En 2012, había 313 reclusas debido al delito de micro-tráfico, 77 por intentar introducir drogas a los centros penitenciarios, 12 por delitos relacionados con estupefacientes, lo cual llegaba a un total de 402 mujeres encarceladas por delitos relacionados con las drogas. Se decomisaron 120,1 Kg. de drogas a mujeres, cuyo valor comercial ascendía a US$301.243.

En 2013, 147 mujeres participaron en delitos de micro-tráfico, 14 por intentar introducir drogas a los centros penitenciarios, 7 por delitos relacionados con estupefacientes y 2 condenadas por lavado de activos. El total fue de 170 mujeres encarceladas por delitos relacionados con las drogas y se hicieron decomisos de 39,8 Kg. de drogas con un valor comercial en el mercado de US$50.800. Las autoridades han decomisado también US$320.950 ocultos en vestimentas y maletas.

Jamaica

En 2011, 105 mujeres fueron admitidas a las cárceles por delitos relacionados con las drogas. Hubo una reducción del número registrado en 2012, durante el cual se admitieron 89 mujeres.

Mexico

Si bien la CIM no ha recibido ninguna comunicación oficial del gobierno de México con respecto a sus experiencias de participación de mujeres en el campo de las drogas ilícitas y su comercialización, el CIDE preparó un informe y un estudio integral de la población carcelaria de los Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESO).[54] El CIDE llevó a cabo un trabajo de investigación cuantitativa y cualitativa en 8 de estos centros y encontró que el 80% de la población carcelaria de mujeres estaban privadas de libertad debido a delitos relacionados con las drogas en comparación con el 57% de la población carcelaria masculina. El 98.9% de las mujeres estaban encarceladas debido a delitos relacionados con las drogas y eran infractoras primarias y el 92% de los delitos habían sido cometidos sin armas y en forma no violenta.

De acuerdo al informe del IDPC sobre el estado actual de las políticas de drogas de México, los sistemas carcelarios están superpoblados con un índice nacional promedio del 23%, una cifra que es exacerbada por las severas y desproporcionadas sanciones que se dictan por delitos relacionados con las drogas.[55]

54 CIDE, 2012, op.cit.

55. IDPC. "Mexico: Drug policy and security in the first six months of the Enrique Peña Nieto administration." Washington, D.C.: International Drug Policy Consortium, 2013, http://idpc.net/publications/2013/08/idpc-briefing-paper-mexico-drug-policy-and-security-in-the-first-six-months-of-the-enrique-pena-nieto-administration

Panama

De acuerdo al Observatorio Panameño de Drogas y al Secretario Ejecutivo de CONAPRED (Comisión Nacional para el Estudio y la Prevención de los Delitos relacionados con Drogas) las mujeres que participan en el comercio de las drogas lo hacen por varias razones que van desde la inocencia, la ignorancia, el impulso por usar drogas, como resultado de ser víctimas de la violencia o porque sus parejas o miembros de la familia las fuerzan a actuar como mulas o micro-traficantes.

Uno de los principales factores es la crisis financiera, la cual causa que algunas mujeres arriesguen sus vidas para ganar dinero a fin de mantener su familia. El papel que desempeñan en el mundo de las drogas es poco influyente, actúan como "mulas" o como pequeñas traficantes de drogas. El aumento de mujeres arrestadas por delitos relacionados con el micro-tráfico es significativo y de ninguna manera accidental. Al participar en las actividades de drogas ilícitas les permite continuar cumpliendo su papel de madre, esposa, abuela y jefa de hogar. Con frecuencia venden drogas desde su hogar de manera de poder atender las actividades domésticas y cuidar sus hijos o nietos. Frecuentemente están a cargo de la distribución de las drogas que se las han comprado a sus familiares varones.

Peru

La participación de las mujeres peruana en la industria de las drogas ha aumentado y esto ha resultado en un mayor número de mujeres enjuiciadas y encarceladas por delitos relacionados con las drogas. El bajo nivel de educación, la pobreza y la exclusión social, son los factores predominantes que contribuyen a este fenómeno. Las mujeres tienden a no tener un papel prominente dentro de la cadena de comercialización, sino que más bien actúan como "mulas" o portadoras, e intermediarias para la compra y venta de drogas ilícitas.

Otro ejemplo de participación de las mujeres en los delitos de drogas está relacionado con el micro-tráfico en el que las mujeres (principalmente madres responsables por la atención primaria y cuidado de sus hijos) tienen la presión de sus parejas, traficantes u otros miembros de su familia para que vendan drogas en las calles. En caso de ser arrestadas, sus hijos quedan sin supervisión y sin un adulto capaz de cuidarlos. En muchos casos estas mujeres enfrentan sentencias por un tiempo prolongado, especialmente si tratan de ingresar drogas a las cárceles y centros de detención.

57. Eckholm, E. "Case Explores the Rights of Fetus Versus Mother' New York Times (23 October 2013), http://www.nytimes.com/2013/10/24/us/case-explores-rights-of-fetus-versus-mother.html

Trinidad & Tobago

La Información suministrada por el Servicio Policial de la Oficina del Crimen Organizado, Narcóticos y Armas de Fuego (OCNFB) de Trinidad y Tobago indicó que las mujeres están participando activamente en las actividades de drogas ilícitas en diferentes papeles y niveles.

1. **(1) Papel de liderazgo-** El principal propósito de las mujeres por tener un papel de liderazgo es la expectativa de obtener ganancias financieras sustanciales. Las mujeres que han surgido como líderes en las organizaciones de narcotráfico lo han hecho mediante la asociación a través de una relación íntima o familiar. Por lo general son hijas, hermanas o parejas de ex-narcotraficantes hombres que han fallecido, están encarcelados o incapacitados.

2. **Papel significativo-** Estas mujeres realizan tareas operativas o administrativas dentro de la cadena. Por ejemplo, algunas son facilitadoras y apoyan a su pareja íntima a mantener un papel preponderante. En este caso su papel es actuar como "controladoras financieras" y en otros casos participan en las ventas. También desempeñan un papel significativo reclutando otras personas, especialmente mujeres jóvenes. Con frecuencia usan la coerción, intimidación y la compensación financiera para actuar como portadoras de drogas.

3. **Papeles menores-** Las mujeres de este grupo actúan como "portadoras" o "mulas". En su mayoría los hombres usan tácticas intimidatorias para asegurar que están conformes con la compensación económica que reciben o el favor correspondiente.

Del total de 114 reclusas de las cárceles de mujeres, 41 representan el 46.74%, debido a delitos relacionados con las drogas, aunque estos datos no han sido desglosados según el nivel de participación en el mercado de drogas ilícitas.[56]

56 . Estadísticas de la Prisión de Trinidad y Tobago, Oficina del Crimen Organizado, Narcóticos y Armas de Fuego (OCNFB)

Estados Unidos

La CIM no ha recibido una respuesta formal a los cuestionarios sobre la participación y encarcelamiento de mujeres de todos los niveles del comercio de drogas ilícitas. Si bien el punto focal de este informe ha sido el micro-narcotráfico y la venta de drogas por parte de las mujeres, se debe señalar que recientemente se ha prestado atención a los derechos de las mujeres usuarias de drogas en los Estados Unidos. Algunos estados (Wisconsin, Minnesota, Oklahoma y Dakota del Sur, entre otros) han promulgado leyes que les otorgan a las autoridades el poder de confinar, detener y/o forzar el tratamiento antidroga a las mujeres embarazadas que abusan de sustancias. De acuerdo al New York Times,[57] otros estados usan el confinamiento civil, la protección infantil u otras normas penales para forzar a las mujeres a someterse a tratamientos de drogas o las sancionan por consumir drogas, y el estado de Wisconsin se reserva el derecho de forzarlas a un tratamiento y a centros correccionales en el caso que estén usando alcohol o drogas en forma "problemática". En las disposiciones de esta ley no se define el "uso problemático" y los cargos que se hagan contra una mujer embarazada corresponde en gran medida a la discreción del sistema judicial, en vez de ser una tarea evaluada desde el punto de vista médico.

Este tipo de leyes viola varios de los derechos de las mujeres, incluida la confidencialidad médica, como con frecuencia una trabajadora social tiene la libertad de compartir la confidencialidad de una mujer que ha consumido drogas con una autoridad médica y/o judicial. Encarcelar a una mujer embarazada por tomar drogas (algunas veces recetadas para combatir la adicción de otra sustancia) corresponde en gran medida a una norma arbitraria de sanción por una falta percibida como "moral" en vez de ser una sanción basada en evidencias.

57. Eckholm, E. "Case Explores the Rights of Fetus Versus Mother' New York Times (23 de octubre de 2013), http://www.nytimes.com/2013/10/24/us/case-explores-rights-of-fetus-versus-mother.html

WHERE
DID
ALL
THE
HOUSING
GO?

4. Políticas públicas y otras recomendaciones

Después de 50 años de políticas sobre drogas focalizadas en la erradicación del mercado mundial de drogas ilícitas y a pesar de los miles de millones de dólares utilizados en las actividades de represión, los numerosos arrestos y encarcelamientos y el incalculable costo de muertes, los niveles de oferta y demanda de drogas no han disminuido significativamente. Además, y como consecuencia de este enfoque, los niveles de inseguridad ciudadana nunca han sido tan elevados y las políticas prohibicionistas de drogas han conducido a tener muchas consecuencias sociales y económicas negativas, inclusive la disminución de la productividad y de la participación en actividades económicas legítimas, un sistema penal sobrecargado y el deterioro de las estructuras familiares, que en el caso de las mujeres con frecuencia resulta en la separación de sus hijos y de otros dependientes, cuando son ellas quienes prestan la atención primaria en el hogar.

Como se ha detallado en el Informe Mundial sobre Drogas de la ONUDD de 2008,[58] ha habido cinco consecuencias negativas notables no intencionadas debido al actual sistema de control de drogas:

1. La creación de un mercado negro criminal donde el valor de la droga desde su producción original hasta su venta en la calle puede aumentar un ciento por ciento. Las mujeres que actúan como mulas o portadoras son las que con frecuencia resultan más vulnerables y expuestas en este mercado negro y por esta razón terminan siendo explotadas por aquellos que tienen mayor autoridad en la cadena de la actividad, y (de la misma forma que los hombres

58. UNODC. *World Drug Report 2008*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen, 2008, http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_eng_web.pdf

a este nivel tan bajo) terminan siendo encarceladas y recibiendo sentencias desproporcionadamente severas a pesar de ocupar un puesto más bajo en la cadena de comercialización.

2. El problema de la "política de desplazamiento" mediante la que se aportan recursos a las fuerzas del orden y se sanciona la participación en el mercado negro. La salud pública, la cual es la preocupación esencial detrás del control de drogas, también necesita recursos y en el pasado esto se ha visto forzado a ser dejado de lado. Además hay falta de programas de tratamiento con perspectiva sensible al género, los cuales son ignorados en países donde los recursos para los tratamientos de la drogodependencia ya son escasos.

3. El "desplazamiento geográfico" o el "efecto globo," se refiere al fenómeno que cuando hay controles sobre la oferta más rigurosos en un área, se produce un desplazamiento a otra área. Si bien el efecto es una reducción general de la oferta, la violencia es simplemente desplazada desde un país productor a otro. Por ejemplo, en la segunda mitad de la década de los años 90, cuando se redujo la oferta en Perú y Bolivia, ésta fue desplazada a Colombia. Hay más ejemplos de este fenómeno en otros países del mundo productores de drogas.

4. El "desplazamiento de sustancias" ocurre cuando una droga con efectos psicoactivos similares es elegida para reemplazar una droga que está siendo controlada en forma muy rigurosa. Debido a los esfuerzos de reducción de la oferta para eliminar la disponibilidad de cocaína, los usuarios comenzaron a consumir más sustancias tipo anfetamina (STA) tales como el éxtasis o la MDMA debido a que estas sustancias se pueden producir en cualquier lugar y por lo tanto son de más fácil acceso.

5. El trato desproporcionadamente severo y desconocimiento de las necesidades y derechos de los usuarios de drogas por parte de las autoridades, como la policía, los encargados de formular políticas, los legisladores y los encargados del orden público. Las personas que sufren la drogodependencia con frecuencia son marginadas de la sociedad y estigmatizadas por una norma moral arbitraria que los envilece como "caídos" o "inmorales". En términos prácticos esto se traduce en que estas personas no tienen acceso a servicios de tratamiento y caen en un ciclo de total dependencia.

Muchas instituciones de investigación trabajan a favor de la adopción de un enfoque más humano de las políticas sobre drogas, en las que los delitos de pobreza, tales como los delitos relacionados con las drogas no violentos, de bajo nivel y cuyos participantes son vulnerables (categoría en la cual corresponde la mayoría de las mujeres participantes) no son tratados con enfoques punitivos sino que son manejados dentro de una agenda de desarrollo y tratados bajo los auspicios de un desarrollo social y económico. Cuando la política se ha concentrado casi exclusivamente en la reducción de la oferta y la demanda a través de medidas punitivas, esto ha tenido efectos negativos en cuanto al desarrollo socioeconómico y humano y con frecuencia ha conducido a la violación de los derechos humanos.

Es esencial conocer la naturaleza y alcance de la participación de las mujeres en la comercialización de sustancias ilícitas a fin de comenzar a diseñar alternativas económicas viables. Este tema es complejo y trasciende los factores económicos. También hay necesidad de explorar el papel de las relaciones de género desiguales al incrementarse la participación de las mujeres en el mundo de las drogas ilícitas. La situación de violencia y la exclusión social y laboral que enfrenta las mujeres en las Américas y en otras regiones contribuyen a su exposición en este mundo. La recopilación de datos, tanto cuantitativos como cualitativos de los sistemas penitenciarios de mujeres puede asistir a los gobiernos para intensificar sus esfuerzos para conocer y comprender las causas a las que se debe el aparente incremento de la delincuencia de las mujeres con respecto a las drogas, y así procurar una alternativa a las estrategias de sanciones y encarcelamiento por su participación en actos no violentos y de bajo nivel. Sin embargo, sería ideal que estos esfuerzos facilitaran el camino para realizar actividades y programas de prevención con inclusión de la perspectiva de género y de derechos humanos y rehabilitación social para las mujeres que han estado encarceladas debido a delitos relacionados con las drogas.

Es muy clara la necesidad de identificar formas viables e innovadoras para incrementar la participación de la comunidad internacional de desarrollo para abordar la producción, venta y uso de drogas ilícitas. A fin de aliviar los serios efectos negativos que tienen tanto las drogas como las políticas actuales en materia de drogas con respecto al desarrollo humano de las personas, familias y comunidades, especialmente de aquellas que han sido afectadas por la confluencia de la pobreza, el delito y la violencia relacionados con las drogas y otras actividades ilegales conexas, hay un creciente interés en pedirle a los gobiernos que cambien el enfoque de arrestos, enjuiciamientos y sentencias mínimas hacia una reforma de las sanciones para facilitar un más amplio acceso a la justicia.

Si bien es difícil arribar a conclusiones y recomendaciones sólidas debido a los limitados datos disponibles, el trabajo de la CIM hasta el presente sobre la participación de las mujeres en el mundo de las drogas ilícitas apunta a una serie de directrices programáticas y de política

generales. Como continúa el trabajo de la OEA con el tema de las drogas ilícitas y los Estados Miembros continúan construyendo sobre los compromisos adoptados en la Declaración de Antigua, se espera que sean tomadas en cuenta las conclusiones de este documento y las recomendaciones consiguientes:

1. Información y recopilación de datos:

   a. Fortalecer los sistemas de información sobre producción, distribución y uso de drogas y priorizar la recopilación de datos desagregados por sexo. Uno de los obstáculos más significativos para formular una política efectiva que responda a la perspectiva de género es la falta de información y conocimiento de la participación que tiene las mujeres en el mundo de las drogas ilícitas.

2. Cooperación y asistencia internacional:

   a. Establecer una mesa redonda o un grupo de trabajo permanente, en el ámbito de la OEA, sobre el tema de las mujeres y las drogas a fin de promover la visibilidad de este asunto y luchar por una respuesta efectiva. Esta recomendación fue formulada por el Vicepresidente de Guatemala durante la mesa redonda auspiciada por CIM/CICAD. En forma ideal, este grupo de trabajo combinaría los conocimientos en materia de derechos humanos y de políticas de drogas a fin de apoyar un enfoque integral a la cuestión de las drogas. Esto se establecería con miras a concienciar a los Estados Miembros acerca del componente de género que tiene el problema de las drogas y aportaría conocimientos para la formulación de políticas que tomen en cuenta ciertas necesidades específicas de las mujeres cuando se administra justicia, en el caso de las mujeres encarceladas por delitos relacionados con las drogas, y programas de prevención para alejarlas del mercado de las drogas ilícitas;

   b. Incrementar el intercambio de información entre los órganos gubernamentales, organizaciones intergubernamentales y actores de la sociedad civil, incluidos los grupos nacionales e internacionales de derechos humanos y las redes de mujeres afectadas por las políticas de control de drogas, para crear e implementar políticas que aborden el problema de las drogas desde una perspectiva de género y derechos humanos;

   c. Promover el diálogo y el intercambio de información, no solo entre los países y expertos en los campos de seguridad sino que también entre los actores internacionales, gubernamentales y no gubernamentales de las diversas disciplinas (seguridad, derechos humanos, salud, género, etc.);

3. Formulación e implementación de políticas públicas:

   a. Hacer participar a las mujeres en el debate sobre políticas, especialmente aquellas que han sido afectadas por las actuales políticas de 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.

   b. Reorientar las políticas de drogas para incluir la perspectiva de género y derechos humanos y desarrollar criterios adecuados para medir su éxito. Por ejemplo, en vez de focalizarse en el número de arrestos por delitos relacionados con drogas, decomisos de drogas y encarcelamientos, estos criterios podrían medir el éxito de las políticas de drogas utilizando índices objetivos de desarrollo humano, incluidos los niveles de desarrollo socioeconómico, el acceso a la educación, el empleo y los servicios básicos de atención de la salud, etc.;

   c. Lograr la participación de las organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional y regional para la formulación, implementación y monitoreo de políticas –aprovechando los mecanismos internacionales de derechos humanos (inclusive los instrumentos de derechos de las mujeres) para trabajar en procura de nuevos enfoques con perspectiva de derechos humanos y sensibles al género para la elaboración de políticas y procedimientos en materia de drogas y justicia penal.

4. Proporcionalidad en los procedimientos judiciales con respecto a los delitos relacionados con las drogas:

   a. Asegurar que las reformas legales están integradas y son congruentes a fin de evitar contradicciones, tales como la eliminación de sanciones penales a personas que usan drogas cuando simultáneamente se acusa a personas por la posesión de pequeñas cantidades para su uso personal;

   b. Revisar la legislación sobre sentencias penales de manera que sean proporcionales con respecto al delito. En muchos países del Hemisferio Occidental, las sentencias máximas por violación o asesinatos violentos son menores que las que se dictan por casos de comercialización de drogas a través de su producción y distribución. Asegurar que las políticas de drogas incorporan una respuesta proporcional que respalda los derechos humanos de todos los actores que participan en la etapa de comercialización de sustancias ilícitas;

c. En el caso de los delitos no violentos, identificar alternativas al encarcelamiento que podrían aliviar la sobrecarga de los sistemas judicial y penal y evitar las consecuencias negativas evitables de una prolongada encarcelación, incluida la separación de las familias;

d. Considerar que el encarcelamiento de las madres por delitos no violentos puede violar los derechos de sus hijos, tal como lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño y puede tener un efecto perjudicial sobre la salud y desarrollo del niño. El encarcelamiento de las madres debería ser considerado como una última opción, y se deberían procurar alternativas tales como la libertad condicional u otras medidas sin privacidad de la libertad en el caso de delitos no violentos que son motivados por la pobreza, violencia o coerción. Cuando es necesario privarlas de libertad, se debe priorizar las necesidades de los niños, quienes deben ser tratados en forma apropiada (inclusive permitiéndoles a las mujeres que cumplan sentencias en su país de origen, si los cargos se han hecho en el exterior, o en un lugar cercano a sus hogares si se trata de otra parte del país, para que tengan acceso a las visitas o a otros privilegios que las pueden mantener en contacto con sus familias)

e. En los casos en que las mujeres son encarceladas, asegurar que los gobiernos adhieren 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).

5. Alternativas a la participación en el mundo de las drogas ilícitas:

a. Examinar las actuales alternativas basadas en el desarrollo para evitar la participación en el mundo de las drogas ilícitas, analizar su eficacia y priorizar la réplica y mejoramiento de estrategias que han sido calificadas como "exitosas" desde una perspectiva de derechos humanos y desarrollo. Varias alternativas al encarcelamiento y a los métodos de detención están contenidas en las Reglas de Tokio de Naciones Unidas;[59]

b. Como lo sugirió la CND, crear oportunidades viables y sostenibles para lograr la estabilidad económica y el desarrollo humano y educativo de las mujeres, como una herramienta concreta para su empoderamiento y como una alternativa al uso de drogas y a los delitos relacionados con las drogas.

59 . Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio) (1990): http://www2.ohchr.org/spanish/law/reglas_tokio.htm