

CAPÍTULO I

Inauguración

En la mesa de inauguración estuvieron presentes José Luis Ceballos Daza, Coordinador de Asesores de la Presidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Carmen Moreno Toscano, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y Corina Giacomello, investigadora del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE).

Cabe señalar que el maestro Ceballos expuso en calidad de representante del Magistrado Presidente Constanancio Carrasco. Por lo tanto, el texto que aquí se presenta debe entenderse como el mensaje y las reflexiones que el Magdo. Carrasco quiso compartir con el auditorio y, por ende, de su autoría.

En este capítulo presento las intervenciones del Magdo. Presidente y de la Embajadora Eminente de México Moreno Toscano. Las ideas expuestas por Giacomello se encuentran plasmadas en la introducción en calidad de editora de esta obra y, por lo tanto, no se retoman en esta sección.

En la ceremonia de introducción se pusieron sobre la mesa los ejes temáticos del evento: i) los derechos políticos de las personas privadas de la libertad; ii) el impacto de las políticas de persecución penal – en especial de aquéllas derivadas de la llamada “guerra contra las drogas” – sobre el encarcelamiento de mujeres; iii) el perfil de las mujeres en prisión, generalmente pobres, con bajos niveles de escolaridad, sin antecedentes penales, responsables de delitos no violentos, en su mayoría madres y muchas veces únicas responsables de sus hijos e hijas; y iv) el cruce entre los derechos políticos y los derechos específicos de las mujeres en prisión a partir del paradigma de derechos humanos y reinserción social.

También se hizo hincapié en la importancia de que el foro que nos reunió sea solamente el comienzo de unos trabajos futuros orientados a plasmar las bases legislativas y las modalidades de implementación para el voto de las personas en prisión, con un enfoque especial en las mujeres.

¿Y los derechos políticos de las mujeres privadas de libertad?

Una asignatura impostergable para la protección de derechos humanos

Magdo. Presidente Constancio Carrasco Daza*

“La potestad de castigar y juzgar es seguramente el más terrible y odioso de los poderes: el que se ejerce de la manera más violenta y directa sobre las personas y en el que se manifiesta de la forma más conflictiva la relación entre el Estado y ciudadano, entre autoridad y libertad, entre seguridad social y derechos individuales. Es por lo que el derecho penal ha estado siempre en el centro de la reflexión jurídico-filosófica”

Luigi Ferrajoli

I. Preámbulo

El principio de igualdad entre mujeres y hombres se intrinca, por disposición del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹¹, en otro valor sustancial, indispensable en el forjamiento de una sociedad democrática: la protección, organización y el desarrollo de la familia.

La norma fundamental parece concebir una equivalencia absoluta en las tareas y deberes distribuidos y distribuibles entre mujeres y hombres, que sirven de base para la construcción y desarrollo del núcleo familiar, pilar de toda colectividad y, en términos de Juan Jacobo Rousseau, la más antigua de las sociedades.

Mucho podemos interrogarnos si esa equiparación es objetiva o se finca en una noción preconfigurada, pero tal vez alejada de la realidad, de una igualdad sustantiva o material.

* Texto proporcionado por el Tribunal, editado por Corina Giacomello.

¹¹ “El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia [...]”.

Los derechos que dimanan del texto constitucional, en el ámbito de la protección familiar distan de ser unipersonales. Trascienden a todos los integrantes de una familia: derechos de los niños; tutela y regulación de la violencia intrafamiliar; derecho al más alto nivel de salud física y mental, así como al libre desarrollo de la personalidad. Éstos son sólo algunos de los derechos fundamentales que emergen necesariamente al reflexionar sobre la privación de la libertad de las mujeres y su relevante papel en el orden social.

El presente foro explorará una asignatura que hoy es francamente impostergable: aun en el nuevo escenario de protección constitucional y convencional de los derechos humanos no parece estar en la mesa de debate, ni por asomo, un estudio concreto y serio de la trascendencia que representa la pena o sanción privativa de libertad a la mujer y su impacto en la transición democrática.

El motivo esencial de esta plática es dar inicio a una investigación que analice a profundidad cómo debe enfrentarse la suspensión de los derechos políticos y la purgación de las penas de las mujeres, su forma de readaptación social y, sobre todo, la forma de mitigar su ausencia cuando se les aleja del núcleo original que implican en la sociedad. Es sólo un inicio, pero constituye una vocación firme de conciliar un sistema punitivo eficaz y una realidad inmanente de la mujer en el entorno social.

Parte de una encomienda básica que tiene un tribunal especializado en la tutela de derechos políticos, en tanto debe identificar los rasgos homogéneos o heterogéneos de la sociedad para cristalizar en un orden jurídico justo.

II. Suspensión de derechos políticos. Una primera mirada ante un valladar constitucional

Desde los primeros años en el trabajo jurisdiccional que ha realizado la presente integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha ocupado un lugar primordial la interpretación del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bastión fundamental de los derechos de participación política, cuya fracción II dispone: “Artículo 38.- Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: [...] II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión”.

En la decisión jurisdiccional emitida en el denominado asunto Pedraza Longi¹², la Sala Superior ensayaba ya, varios años antes de la paradigmática reforma constitucional del 10 de junio de 2011, los primeros ejercicios de interpretación de la norma fundamental dirigidos a potenciar un derecho humano; en este caso, a ejercer el sufragio público en el supuesto de que se hubiera emitido un auto de formal prisión en su contra.

En aquel ejercicio primigenio se aplicó el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹³ (PIDCP) que protege el principio de presunción de inocencia, a partir de una esforzada articulación de diversos preceptos constitucionales, insertando una premisa fundamental en el derecho a votar: “Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”.

El criterio jurisprudencial que se confeccionó en aquella oportunidad fue el siguiente:

SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD.—De la interpretación sistemática de los artículos 14, 16, 19, 21, 102 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14, párrafo 2 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 11, párrafo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 26 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 7, párrafo 5, y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se desprende que la suspensión de los derechos o prerrogativas del ciudadano por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión no es absoluta ni categórica, ya que, las citadas disposiciones establecen las bases para admitir que, aun cuando el ciudadano haya sido sujeto a proceso penal, al

¹² Cfr. nota 3.

¹³ “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”, <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

habérsele otorgado la libertad caucional y materialmente no se le hubiere recluso a prisión, no hay razones válidas para justificar la suspensión de sus derechos político-electorales; pues resulta innegable que, salvo la limitación referida, al no haberse privado la libertad personal del sujeto y al operar en su favor la presunción de inocencia, debe continuar con el uso y goce de sus derechos. Por lo anterior, congruentes con la presunción de inocencia reconocida en la Constitución Federal como derecho fundamental y recogida en los citados instrumentos internacionales, aprobados y ratificados en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la suspensión de derechos consistente en la restricción particular y transitoria del ejercicio de los derechos del ciudadano relativos a la participación política, debe basarse en criterios objetivos y razonables. Por tanto, tal situación resulta suficiente para considerar que, mientras no se le prive de la libertad y, por ende, se le impida el ejercicio de sus derechos y prerrogativas constitucionales, tampoco hay razones que justifiquen la suspensión o merma en el derecho político-electoral de votar del ciudadano.

En su proporción, y de frente a una restricción trazada desde el orden constitucional, el precedente Pedraza Longi participó de un criterio recogido por tribunales en otras latitudes en torno a la posibilidad de votar aun ante una determinación penal. A continuación se mencionan algunos ejemplos.

1. *August and Another v. Electoral Commission and Others, 1999*¹⁴

En 1999, la Corte Constitucional de Sudáfrica dio entrada al reclamo de un grupo de prisioneros que pedían que la Comisión Electoral hiciera los ajustes necesarios para permitir que todas las personas privadas de su libertad se registraran y votaran desde su sitio de reclusión. Su argumento partió del supuesto que la Constitución de esa Nación es la ley suprema y por lo tanto se debe respetar el derecho al sufragio universal estipulado en ella.

La Corte argumentó que el sufragio universal por definición impone obligaciones positivas en los poderes legislativo y ejecutivo, y que por lo tanto la Ley Electoral debe ser interpretada de manera que haga efectivas las declaraciones, garantías y responsabilidades

¹⁴ Corte Constitucional de Sudáfrica, “August and Another v. Electoral Commission and Other”, 1999, <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/1999/3.pdf>.

constitucionales pertinentes. Asimismo, reconoció que muchas democracias han limitado el derecho al voto de los presos, pero puntualizó que estas limitaciones sólo pueden ser impuestas con base en un argumento razonable que pruebe que la norma protege un interés público superior al principio de sufragio universal.

Por otra parte, enfatizó que su sentencia no pretende impedir que el poder legislativo tipifique los casos en que algunos presos podrían ser privados del derecho a votar.

Ante la falta de este tipo de legislación, la Corte Sudafricana consideró que la Constitución protege el derecho al voto de los presos y que ni la Comisión Electoral ni la Corte misma tienen el poder para limitar el sufragio universal.

Uno de los fundamentos utilizados fue el artículo 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que prescribe que los inculpados privados de su libertad deben ser tratados con humanidad y con respeto a su dignidad de seres humanos; así como en el artículo 10.3 donde se determina que el sistema penitenciario de los países firmantes debe tener como objetivo la reforma y rehabilitación social de los detenidos.

La Corte concluyó pidiendo a la Comisión Electoral que hiciera los ajustes necesarios para permitir a todos los presos votar para cargos de elección popular desde su sitio de reclusión. Hasta la fecha, a todos los presos sudafricanos, sin importar la causa de su encarcelamiento, se les respeta su derecho a votar.

2. Caso “Mignone”, 2000

La Cámara Nacional Electoral de Argentina, al fallar el caso “Mignone”¹⁵ declaró la inconstitucionalidad del artículo tercero, inciso d), del Código Electoral Nacional, porque se excluían del padrón electoral para votar a “los detenidos por orden de juez competente mientras no recuperen su libertad”. En la sentencia se señaló que:

La norma cuestionada aparece, *prima facie*, como manifiestamente contraria al artículo 18 de la Constitución Nacional en cuanto consagra el principio de inocencia y al artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que limita la reglamentación de los derechos políticos por razones de

¹⁵ Corte Suprema de Justicia de la Nación, Argentina, “Derecho electoral”, agosto de 2014, <http://www.csn.gov.ar/data/electoral1.pdf>.

edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena por juez competente en proceso penal. Y si alguna duda cupiera al respecto, sería aplicable la máxima *in dubio pro amparo*.

El amparo se pidió en abstracto, sin que hubiera una aplicación de dicha normativa; sin embargo, más tarde, el criterio se reiteraría en el caso “Zárate”¹⁶, en el que el actor promovió “en su condición de procesado con prisión preventiva” solicitando se garantizara su derecho a votar en las elecciones nacionales que se celebrarían ese mismo año. En la sentencia se dijo que “la restricción de acceder al acto electoral, impuesta al recurrente por su condición de procesado, constituye un trato incompatible con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano” y resolvió ordenar al tribunal responsable “que deberá arbitrar los medios a su alcance a fin de hacer efectivo, en las próximas elecciones nacionales, el ejercicio del derecho a votar del señor Marcelo Antonio Zárate, estando a cargo de ese Tribunal todo lo relativo a su seguridad”.

El tema sería objeto de atención legislativa en 2003, para contemplar el ejercicio del derecho de voto a quienes se encontraran en prisión preventiva. A tal fin, se expidió la Ley 25.858¹⁷, promulgada el 29 de diciembre de 2003, cuyo artículo 4º incorporó al Código Electoral Nacional, el siguiente artículo:

Artículo 3º bis.- Los procesados que se encuentren cumpliendo prisión preventiva, tendrán derecho a emitir su voto en todos los actos eleccionarios que se celebren durante el lapso en que se encuentren detenidos.

A tal fin la Cámara Nacional Electoral confeccionará el Registro de Electores Privados de Libertad, que contendrá los datos de los procesados que se encuentren alojados en esos establecimientos de acuerdo con la información que deberán remitir los jueces competentes; asimismo habilitará mesas de votación en cada uno de los establecimientos de detención y designará a sus autoridades.

¹⁶ Cámara Nacional Electoral de Argentina, “Causa Zárate, Marcelo Antonio s/amparo (Expediente N° 3666/03 CNE)”, 2003,

http://www.jurisprudenciaelectoral.org/sites/default/files/Fallo%20No.%203142-2003_1.pdf.

¹⁷ Gobierno de la República de Argentina, Ley 25.858,

<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/91513/norma.htm>.

Los procesados que se encuentren en un distrito electoral diferente al que le corresponda podrán votar en el establecimiento en que se encuentren alojados y sus votos se adjudicarán al Distrito en el que estén empadronados.

Dicha norma quedaba sujeta, conforme con el artículo 5° de la misma Ley 25.858, a que el Ejecutivo la reglamentara para poder entrar en vigor. La reglamentación se daría hasta 2006.

3. *Sauvé v. Canada (No. 2), 2002*

La Corte Suprema de Canadá concluyó de manera unánime, en 1992, que la Sección 51(e) de la Ley Electoral de Canadá de 1985 era inconstitucional y por lo tanto los presos no pueden ser privados de su derecho a votar. Con el fin de atender la sentencia de la Corte, el Parlamento de Canadá decidió enmendar dicha norma, permitiendo votar únicamente a presos con sentencias de dos años o menos, pero privando de este derecho al resto de la población penitenciaria. El caso regresó a la Corte en 2002, quien ratificó la inconstitucionalidad de la Ley Electoral argumentando que la Sección 51(e) representaba una violación flagrante a los Artículos 1 y 3 de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades.

En opinión de la mayoría, el derecho al voto es una piedra angular de la democracia y el estado de derecho, lo que obliga tanto a jueces como a legisladores a examinar detenidamente cualquier intento de limitar el sufragio universal.

En este sentido, la mayoría consideró que la argumentación del Gobierno de Canadá en defensa de privar a los presos de su derecho al voto no sólo fue deficiente, sino que fracasó en su intento de establecer una conexión racional entre la norma y un interés público superior al sufragio universal. Además, la mayoría rechazó que privar a delincuentes de su derecho al voto promueva valores cívicos o el respeto al estado de derecho, pudiendo por el contrario incrementar el desprecio por las leyes y la democracia electoral. Dado que la legitimidad de las leyes y la obligación a respetarlas emana del derecho de cada ciudadano a votar, al privar a los presos del mismo se pierde una herramienta pedagógica clave para inculcar valores democráticos y un sentido de responsabilidad social. Esta norma, por lo tanto, va en contra de valores democráticos insoslayables como la igualdad y la participación, además de que violenta la dignidad de

cada persona y atenta contra la espina dorsal de la democracia canadiense y la Carta Canadiense de Derechos y Libertades.

En lo que se refiere a la posibilidad de que privar a los presos de su derecho al voto constituya un castigo justo, la mayoría consideró que el Gobierno de Canadá no presentó una teoría creíble sobre por qué y en qué casos limitar un derecho democrático fundamental pueda servir como castigo para un delincuente.

Además, en opinión de la mayoría, la arbitrariedad de la norma la priva de toda legitimidad, ya que no tipifica entre delitos merecedores de este castigo ni presenta evidencia en el sentido de que privar a los presos de su derecho al voto resulte en menos crímenes o la readaptación social de los criminales.

A partir de *Sauvé v. Canadá (No. 2)*¹⁸, todos los adultos tienen derecho a votar en todas las elecciones para cargos de elección popular en Canadá, pese a que hasta la fecha el Parlamento no ha enmendado la Ley Electoral para armonizar la norma con la sentencia de la Corte.

4. Caso *Söyler v. Turquía*, 2013¹⁹

Los hechos consisten en que un hombre, Izmir Söyler, fue encarcelado el 11 de abril de 2007 por el delito de hacer pagos con cheques sin fondos. Durante su estancia en prisión solicitó que se le permitiera votar en las elecciones del 22 de junio de 2007, mientras cumplía su condena en prisión. La solicitud le fue negada.

Su sentencia se cumpliría el 1° de abril de 2012, pero recibió una liberación condicional en forma anticipada el 9 de abril de 2011. De igual manera, solicitó que se le permitiera votar en las elecciones generales de 2011, pero le fue negada de nuevo la autorización.

La Corte Europea de Derechos Humanos condenó por unanimidad Turquía, argumentando que la suspensión de los derechos políticos es incompatible con el principio de presunción de inocencia. Además, subrayó que ese país debería tener tipos o categorías de delitos – se entiende que el cometido por el señor Söyler no amerita que a la condena se le sume también la privación de los derechos políticos –. La Corte consideró que las

¹⁸ Cfr. nota 5.

¹⁹ Corte Europea de Derechos Humanos, “Case of Söyler v Turkey”, 2014, [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-126350#{"fulltext":\["söyler"\],"itemid":\["001-126350"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-126350#{).

medidas que restrinjan los derechos políticos deben ser racional y proporcionalmente justificables.

El anterior argumento puede ser trasladado al caso mexicano. No es obvio que la condena que reciben los prisioneros deba incluir necesariamente la privación de todos sus derechos políticos. Debe abrirse la posibilidad a los que reciben una pre-liberación.

Los precedentes anteriores muestran cómo, en otras perspectivas jurídicas, que por supuesto, no parten de una disposición constitucional tan sólida como es el artículo 38, fracción V de la Constitución mexicana, la comprensión del derecho político a votar ha sido objeto de un cuidado y redimensionamiento especial.

En ese sentido, la investigación tiene sentido en la medida que busca recoger, en lo asimilable, la experiencia aportada por el derecho comparado para repensar qué dimensión debemos dar al voto de los presos y particularmente al de las mujeres en prisión, como componentes fundamentales del núcleo social.

III. La pena privativa de libertad. Sus fines y trascendencia

Günther Jakobs concibe a la sociedad como un sistema complejo, el cual tiene entre sus finalidades principales, crear y luego preservar, un estado generalizado de “confianza” que permita a sus miembros una convivencia lo más armoniosa posible.

Percibe al derecho penal como un mecanismo de racionalización del poder, cuyo elemento constrictor es la “sanción”. A través de la prevención punitiva que ésta impone, dirige la conducta humana y proporciona al conglomerado social la confianza necesaria para la continuidad de su convivencia. Entiende así, a la pena como mecanismo de control social y precisa: “Es un medio de control social formalizado y monopolizado por el Estado que tiende a evitar comportamientos sociales que resultan indeseables, valiéndose de la amenaza de imposición de sanciones”²⁰.

El orden social es un instrumento imprescindible para regular la convivencia humana. El medio más duro, eficaz y represivo de que dispone el Estado es la pena, la cual ingresa al escenario social ante la eventual defraudación de las expectativas que sostienen

²⁰ Mir Puig, Santiago, *Derecho Penal. Parte General*, Buenos Aires, Julio César Fatra Editor, 2005, pp. 49-50.

las aspiraciones humanas. Por ello, el derecho penal se erige como una medida de última instancia para la reordenación de la tranquilidad social.

Entiende también a la transgresión de la norma como la falta de fidelidad al derecho. La describe como la exteriorización que realiza el delincuente de su concepción personal del mundo. Es la expresión de que, en su fuero interno, residen intereses radicalmente distintos a los impuestos normativamente por la sociedad. Mediante la ilicitud de su proceder establece su repudio a los cánones socialmente aceptados y objetivizados jurídicamente. El hecho delictivo no es más que una negación de la sociedad y la pena, entonces, es la marginalización de esa negación.

Sin duda, reconocer que la pena es precisamente un elemento constructivo de control social no permite concebir su imposición sin identificar los caracteres de homogeneidad y heterogeneidad que tienen mujeres y hombres en la sociedad contemporánea.

El tránsito de la mujer hacia una vida autodeterminable no la ha desprovisto de manera absoluta de uno de sus atributos esenciales como punto nuclear en el desarrollo familiar y social. Es momento de que las instituciones penales volteen la cara a la identificación de esas características particulares. El Nuevo sistema de Justicia Penal no puede ser indiferente. Una de las alternativas posibles sería implementar mecanismos de condiciones objetivas de procesabilidad, o bien, medidas sustitutivas de la pena, de acuerdo a las particularidades de cada caso concreto.

Mujeres, política de drogas y encarcelamiento

Un diagnóstico en construcción

Carmen Moreno*

I. Introducción: el trabajo de la Comisión Interamericana de Mujeres

La Comisión Interamericana de Mujeres²¹ (CIM) ha buscado insertar la discusión sobre la situación de las mujeres y las drogas en las Américas. Este trabajo comenzó en 2014 con la publicación del documento *Mujeres y drogas en las Américas. Un diagnóstico en construcción*²². ¿Por qué el interés de la CIM en el tema? Porque hasta entonces los estudios que estaban realizándose en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y todo el trabajo que se realizaba en este ámbito, no tenían en cuenta un pequeño elemento: la situación de las mujeres. Nos pareció que 52% de la población merecía otro tipo de tratamiento.

Siguiendo el lema del actual Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), “más derechos para más personas”, hemos ganado un nuevo aliento para impulsar el respeto y garantía de los derechos las mujeres privadas de libertad.

II. Contexto general

La CIM es consciente de que el escenario internacional en materia de drogas es complejo. Cualquier tema relacionado con las drogas se discute, en principio, en un contexto de fuerte preocupación por la seguridad y la militarización de la cuestión de las drogas, situación que genera un escenario caracterizado por la percepción y existencia de inseguridad, armamentismo, altos índices de detenciones y muertes.

En este escenario existe también una clara tendencia a penalizar el consumo de drogas en lugar de impulsar políticas con un enfoque de salud para el tratamiento de

* Texto elaborado por Gladys Morales y editado por Corina Giacomello con base en la transcripción de la grabación de la ponencia y la presentación en power point.

²¹ 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.

²² CIM, *Mujeres y drogas en las Américas. Un diagnóstico en construcción*, 2014, <http://www.oas.org/en/cim/docs/WomenDrugsAmericas-ES.pdf>.

adiciones y uso problemático de sustancias. Éste es un tema que se encuentra en discusión en muchas partes del mundo. Por ejemplo, en los Estados Unidos el consumo de marihuana con distintos fines ha sido legalizado en 23 estados y en el Distrito de Colombia; en cuatro de estos estados²³ y en Washington D. C. el consumo recreativo de marihuana se encuentra despenalizado.

Otra de las preocupaciones que despierta el enfoque con el que se está tratando el problema de las drogas es que exista arbitrariedad y desproporcionalidad de las sentencias dictadas por la comisión de un delito vinculado a éste. Consideramos que los trabajos que al respecto se desarrollen deben ubicarse en el enfoque de los derechos humanos, donde las mujeres, que en general son madres, y sus hijos sean tratadas de otra manera.

La realidad es que no hay tantos estudios dedicados a mujeres en prisión por delitos vinculados a las drogas. La discusión sobre el tema apenas comienza y la CIM trata de darle mayor visibilidad. Como ya lo dijeron quienes me antecedieron en el uso de la palabra en este foro, sacarlas de lo invisible. A ponerlas en el debate y ver qué pasa, quiénes son y por qué lo hicieron. En el siguiente apartado se comparten algunos trabajos destacados y los resultados que aportan.

III. Información disponible: avances y desafíos

Los estudios sobre mujeres en reclusión por crímenes vinculados a las drogas contribuyen a dar mayor visibilidad al tema y aportan un perfil de las mujeres que participan – quiénes son, cuáles son sus motivos, etcétera –.

Así algunos datos preliminares revelan que en el continente la mayoría de las mujeres que están en prisión por actividades relacionadas con el tráfico de drogas, en general son las que conocemos como mulas, que llevan unas cantidades pequeñas y que siempre reciben unas penas mucho más altas incluso que los hombres, porque no son capaces de negociar, no saben cómo es el sistema. Como se aprecia en la siguiente tabla²⁴, las cifras son constantes en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Perú.

²³ Estos estados son Colorado (2012), Washington (2012), Alaska (2014) y Oregón (2015).

²⁴ La tabla fue elaborada con base en los datos aportados por la autora en la presentación gráfica de la ponencia.

Porcentaje de la población carcelaria: Mujeres privadas de la libertad por delitos relacionados con las drogas
• Argentina: 68% (Anitua, G. y Picco, 2012 ²⁵)
• Colombia: 44% en 2009 (TNI y WOLA, 2011 ²⁶)
• Costa Rica: 70% (DiarioWeb Centroamérica, 2012)
• Ecuador: 80% en la cárcel El Inca (Fleetwood y Torres, 2009 ²⁷)
• México: 80% en cárceles federales (CIDE, 2012 ²⁸)
• Perú: 66.38% en 2006 (TNI y WOLA, 2011)

Por otra parte, entre los desafíos que enfrentan los estudios sobre este tema, se encuentra la falta de una definición consensuada sobre “crímenes relacionados con las drogas”. Esta carencia deriva fundamentalmente de que los trabajos parten principalmente del análisis de casos aislados y la existencia de una imposibilidad material de comparar los datos disponibles en los distintos países de la región, derivada esta última del desbalance entre la información cualitativa y cuantitativa así como de las brechas en la comprensión del tema.

En el marco de una investigación impulsada por la Comisión Interamericana de Mujeres, se entrevistó recientemente a 65 mujeres condenadas por la introducción de drogas a un centro penitenciario, reclusas en el Centro Penal del “Buen Pastor” en Costa Rica – en su presentación Nischa Pieris hablará con más detalle sobre este trabajo –. Los

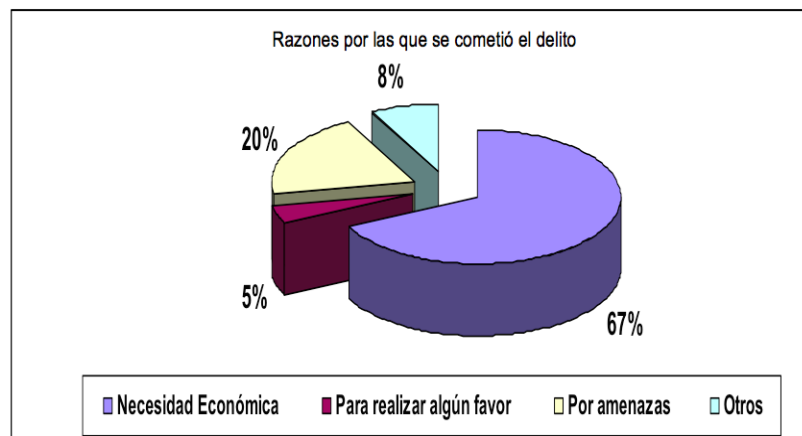
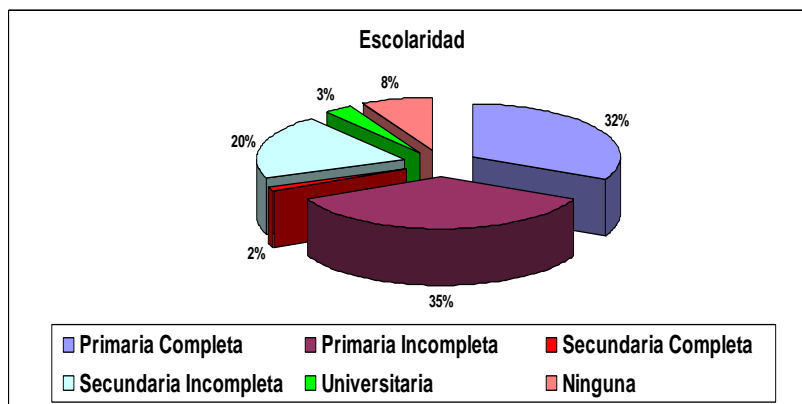
²⁵ Anitua, Gabriel Ignacio y Picco, Valeria Alejandra, “Género, drogas y sistema penal: Estrategias de defensa en casos de mujeres “mulas”, en Chinkin, Christine *et.al.*, *Violencia de Género: Estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres*, Buenos Aires, Defensoría General de la Nación (Ministerio Público de la Defensa), 2012, p. 219.

²⁶ TNI y WOLA, *Sistemas sobrecargados: Leyes de drogas y cárceles en América Latina*, Amsterdam, Transnational Institute-the Washington Office on Latin America, 2011.

²⁷ Fleetwood, Jennifer y Torres, Andreina, “Mothers and Children of the Drug War: A View from a Women’s Prison in Quito, Ecuador”, en Barrett, Damon (ed.), *Children of the Drug War*, New York, International Debate Education Association, 2011, [http://www.ihra.net/files/2011/08/08/Children_of_the_Drug_War\[1\].pdf](http://www.ihra.net/files/2011/08/08/Children_of_the_Drug_War[1].pdf), pp.121-126.

²⁸ CIDE, *Primera Encuesta realizada a población interna en Centros Federales de Readaptación Social*, México, CIDE, 2012.

datos obtenidos se vaciaron en las siguientes tablas, donde podemos ver las razones por las que cometieron el delito y el nivel de escolaridad de las entrevistadas.



En general estas mujeres son jefas de hogar, son pobres y cometen el ilícito por razones económicas. Otro aspecto importante que revelaron las encuestas es que al preguntarles si lo volverían a hacer, responden que sí: lo volverían a hacer porque ellas necesitaban mantener a sus hijos, darles educación, darles un hogar, porque no tenían ninguna oportunidad en la economía formal y además en muchas ocasiones han sido también víctimas de violencia de género y son inducidas a estos delitos por sus familiares, por sus parejas, o simplemente por presión de alguna gente de la comunidad. Todas están en los eslabones más vulnerables de la cadena de producción y distribución y todas están penalizadas de una manera muy alta.

Contamos también con la “Primera Encuesta realizada a población interna en Centros Federales de Readaptación Social” (CEFERESOS) realizada por el Centro de

Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en 2012²⁹. En los resultados de esta encuesta encontramos que la mayoría de las personas que se encuentran privadas de la libertad en los centros federales están acusadas de delitos vinculados a las drogas y que el promedio de la edad de la población va de los 31 a los 40 años de edad, con hijos. Sabemos además que el 88% de las mujeres son madres, están sentenciadas por delitos vinculados a las drogas pero de carácter no violento y el 99% no tienen antecedentes penales. Por otra parte, la falta de empleo, educación y capacitación es uno de los grandes problemas observados en las cárceles federales.

Otro trabajo a destacar es el estudio realizado en “El Inca”, un centro penitenciario para mujeres ubicado en Quito, Ecuador. El 80% de las internas del Inca cumplen sentencias por delitos de tráfico de drogas, 23% son extranjeras, además el 40% de las internas son madres y el 16% de ellas viven en la cárcel con sus hijos e hijas³⁰.

Aquí encontramos un tema que debe interesarnos particularmente: la situación de los niños y niñas con madres encarceladas.

Finalmente, un estudio realizado en Argentina reporta que el número de mujeres privadas de libertad aumentó 193% entre 1990 y 2012, en comparación con 111% en los hombres durante el mismo periodo³¹. Asimismo, el 39% de las 89 mujeres participantes en el estudio dijeron haber sufrido violencia por sus parejas o familiares antes de ser detenidas. Incluso el 13.6% de 31 participantes reveló haber sido víctima de violación sexual al menos una vez antes de su encarcelamiento.

En México las cifras, dependiendo de quién las recopila, van de 5 por cada 10 a 7 por cada 10 mujeres víctimas de violencia, lo cual debe preocuparles a todos ustedes porque hay que erradicar esta tolerancia hacia la violencia contra las mujeres en todos los sistemas.

IV. Recomendaciones y próximos pasos

²⁹ *Ídem.*

³⁰ Fleetwood, Jennifer y Torres, Andreina, *op. cit.*, nota 27.

³¹ Cornell Law School’s Avon Global Center for Women and Justice and International Human Rights Clinic *et. al.*, *Women in Prison in Argentina: Causes, Conditions, and Consequences*, 2013, http://www.lawschool.cornell.edu/womenandjustice/upload/Argentina_report_final_web.pdf.

Los estudios destacados en el apartado anterior apuntan a una reflexión necesaria: la situación de pobreza y la falta de oportunidades de las mujeres en prisión por delitos vinculados a las drogas. Para comenzar a trabajar en este terreno el primer paso a seguir es el fortalecimiento de los sistemas de información.

La generación de datos oficiales estadísticos disgregados por sexo y otras variables como la edad, el nivel socioeconómico, etcétera, es fundamental para impulsar acciones a favor de las mujeres que están en esta situación de vulnerabilidad permanente frente a las redes de tráfico. Aquí los institutos nacionales de estadística y los institutos de las mujeres deben tener este tema como uno de sus asuntos prioritarios, porque no podemos tener una sociedad justa si tenemos tantas islas de injusticia por todos lados.

Además es importante producir información cualitativa sobre el por qué y el cómo participan las mujeres en actividades relacionadas con el tráfico de drogas. Estos estudios tendrán que tomar en cuenta temas específicos como las mujeres en reclusión y los hijos que viven con ellas, la identificación de comunidades en riesgo o con alta incidencia de narcomenudeo, la situación de especial vulnerabilidad de mujeres y hombres jóvenes.

Finalmente, en el proceso de fortalecimiento de los sistemas de información debe procurarse la generación de datos que revelen el impacto de las leyes y políticas públicas en materia de drogas sobre las mujeres y sus familias. El objetivo final de estudios de esta naturaleza no será otro que reorientar el enfoque del sector de impartición de justicia hacia un enfoque integral sobre la política pública entorno a las drogas con una perspectiva de desarrollo, de derechos humanos e igualdad de género.

En este sentido una de las tareas de atención más urgente es el impulso de la aplicación de las Reglas de Bangkok. Hay que ver cómo se amplían los derechos de las mujeres que están encarceladas, es un reto que ustedes tienen que perseguir todos los días. Por supuesto, somos conscientes de la presencia de fuertes resistencias en los sistemas de justicia, resistencias ancladas en tradiciones decimonónicas; entonces el reto consiste en cambiar el paradigma: el siglo XIX fue hace dos siglos.