



MEMORIAS DEL FORO INTERNACIONAL

# Derechos políticos y ciudadanía de mujeres privadas de la libertad

De objetos de normas a sujetos de derechos

22 de octubre de 2015

Auditorio José Luis de la Peza,  
Sala Superior, TEPJF  
México, DF.

**Corina Giacomello**  
Compiladora



<b>ÍNDICE</b>	<b>1</b>
<b>Introducción</b>	<b>2</b>
<b>Capítulo I</b>	<b>13</b>
<b><i>Inauguración</i></b>	
¿Y los derechos políticos de las mujeres privadas de libertad? Una asignatura impostergable para la protección de derechos humanos	14
Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. Un diagnóstico en construcción	24
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>30</b>
<b>Panel I <i>Trascendencia de la pena en niñas y niños con madres privadas de la libertad</i></b>	
Madres e hijos en prisión. Un debate sin respuestas fáciles	32
La fe y la ignorancia entorno a la Mona Lisa	38
Niñas, niños y adolescentes con referentes adultos privados de la libertad	44
<b>CAPITULO III</b>	<b>51</b>
<b>Panel II <i>Encarcelamiento de mujeres. Una lectura con perspectiva de género</i></b>	
Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento en las Américas	53
El desafío de legislar con perspectiva de género. Experiencia costarricense en la aprobación de Ley 9161	61
Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento en las Américas. Promoviendo políticas más humanas y eficaces	71
<b>CAPÍTULO IV</b>	<b>77</b>
<b>Panel III <i>Derechos humanos, derechos políticos y ciudadanía de mujeres privadas de la libertad</i></b>	
Por una prisión con ley. Madres y hermanas de la Plaza Luis Pasteur	79
Mujeres privadas de la libertad. De <i>objetos</i> de normas a <i>sujetos</i> de derechos	84
Las mujeres presas en Islas Marías	93
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>101</b>

## INTRODUCCIÓN

Corina Giacomello

En la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana<sup>1</sup>, Olympe de Gouges, guillotizada en Francia el 3 de noviembre de 1791, afirma:

La ley debe ser la expresión de la voluntad general; todas las ciudadanas y ciudadanos deben contribuir personalmente o por medio de sus representantes, a su formación. Debe ser ésta la misma para todos; todas las ciudadanas y todos los ciudadanos, siendo iguales ante sus ojos, deben ser igualmente aptos para todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según sus capacidades, y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos.

Desde 1953 en México las mujeres ejercen los derechos políticos en condición de igualdad con los hombres. La igualdad *de jure* no representa necesariamente la igualdad *de facto*, sin embargo es una base insoslayable para la defensa, la promoción y la garantía de los derechos. Las mujeres votan y son votadas. ¿Pero esto es cierto para todas las ciudadanas y ciudadanos?

La respuesta es no. El derecho al voto todavía no alcanza a las personas privadas de la libertad. Cuando revisamos una sentencia condenatoria privativa de la libertad, encontramos que, además de la determinación de los años de prisión y multa, se establece la “suspensión de los derechos civiles y políticos”.

El marco normativo de dicha suspensión se encuentra establecido en el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM):

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;

III. Durante la extinción de una pena corporal;

[...]

Si nos formulamos la pregunta ¿por qué se suspenden los derechos de las personas en conflicto con la ley? probablemente una respuesta que se nos plasme de manera casi instintiva es: “porque cometieron un delito”. Y esta respuesta en apariencia inocente,

---

<sup>1</sup> Olympe de Gouges, “Declaración de los derechos de la mujer y de la ciudadana (1791)”, <http://www.fmyv.es/ci/es/Mujer/13.pdf>.

justificada, casi imparcial, en realidad está plasmada de moralidad, juicios de valores, conceptualizaciones alrededor de la norma y la desviación derivadas de la criminología positivista. Es decir, de la criminología de hace dos siglos. Bajo el esquema positivista la persona que delinque es concebida como un ser desviado, anormal. Una persona que, junto con “los degenerados”, “los dementes”, “los negros”, “los adictos”, “los vagos”, “los locos”, “los invertidos”, los niños y, nada más y nada menos, las mujeres, no es plenamente ciudadano, sino un “Otro”. No un par, sino un “Otro” inferior en relación con el parámetro de normalidad aceptable, aceptado y dominante. ¿Y quién encarna este parámetro? El hombre blanco, burgués y heterosexual.

Dicho de otra manera, la infracción de la norma está asociada con unas características intrínsecas de “la persona delincuente” que la hacen no apta para participar de las cuestiones del Estado. El artículo 38 también suspende los derechos políticos en los siguientes supuestos:

IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes.

Lo anterior genera por lo menos dos reflexiones. La primera refuerza la idea de que el texto fue redactado a principios de siglo XX y retoma las creencias dominantes de la época. La segunda es que, de aplicarse al pie de la letra, la democracia en México se vería seriamente amenazada. ¡Imagínense si tuviéramos que quitar del padrón electoral a todas las personas que consumen alcohol de manera intensa y consuetudinaria! ¿De cuánto se reduciría? O ¿qué tendrían que hacer los institutos electorales? ¿solicitar un certificado de “no alcoholismo?”

Estas preguntas caricaturescas no apuntan en lo más mínimo a ridiculizar el texto constitucional. Solamente quieren mostrar que es un texto viejo, que se remonta a cuando estaban en boga conocimientos científicos, morales y sociales que hoy están superados o que estamos en proceso de superar.

Hoy en día estamos situados en otro paradigma. De hecho, podemos afirmar que estamos, a la vez, en la antesala y en la consolidación del cambio. Éste está enmarcado por las reformas constitucionales en materia penal en 2008 y en materia de derechos humanos en 2011. Sin embargo, el cambio normativo todavía no se concretiza en un cambio de paradigma tangible y visible, ni ha logrado erradicar creencias y mentalidades arraigadas acerca de “los presos”.

Las personas privadas de la libertad siguen sometidas a un sistema de creencias y prácticas penitenciarias – pensemos en los estudios psicológicos y criminológicos de corte

clínico que se realizan en los centros, o al uso de términos como “tratamiento técnico, científico e individualizado” – ancladas en concepciones arcaicas.

La inminente puesta en marcha a nivel nacional del Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP) en 2016 sin duda tendrá un impacto en la formulación de relaciones más equilibradas entre “los imputables” – hombres y mujeres – y “el sistema de justicia”, sobretodo en la fase de impartición y ejecución de la pena. ¿Cómo? Un primer punto importante es la oralidad y publicidad del proceso, así como la obligación del impartidor o impartidora de presenciar las audiencias. Parece absurdo, pero cuando hablamos con personas privadas de la libertad vemos que la mayoría nunca ha conocido al juez o jueza que las ha condenado. Las sentencias les han sido notificadas por un actuario, o incluso el rumor les llega antes que el papel a través del “chismógrafo” penitenciario: mujeres que llevan uno o dos años de proceso, de repente se enteran de que han sido sentenciadas a veinte o más años de prisión simplemente viendo las noticias, o porque alguna custodia o compañera interna se entera en cuanto llega el actuario y corre el rumor, mismo que se expande más rápido que un incendio.

Así funciona la justicia en el día a día de una prisión.

La sala de audiencias puede convertirse en un espacio de mayor democratización entre las inculpadas y los impartidores de justicia. Por un lado, las mujeres podrán dar a conocer la historia de vida que yace atrás del delito, y que a menudo está marcada por la violencia y la exclusión social. Por el otro, el desempeño de las instancias de procuración e impartición de justicia tendrá que estar a la altura de su responsabilidad, por encontrarse bajo el escrutinio público.

Otro componente de la reforma penal de 2008 es la promulgación de una nueva ley que regule el sistema penitenciario, la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP). A la hora de terminar este documento (noviembre de 2015) la ley todavía no ha sido aprobada, de hecho sigue pendiente desde junio de 2011. Hay varias iniciativas varadas en el Senado de la República. Una de ellas, presentada en una audiencia pública en diciembre del año pasado<sup>2</sup>, es la que tiene mayores probabilidades de ser aprobada. Con la LNEP se prevé la creación de los jueces de ejecución, es decir, jueces federales o locales especializados en la ejecución de la pena (esta figura ya existe en las entidades que han transitado al NSJP). Las funciones de estos jueces se pueden resumir, de manera sintética, en los siguientes rubros: i) cumplimiento, duración, sustitución, extinción y modificación de la pena (incluyendo el otorgamiento o negación de los llamados “beneficios”); ii) reparación del daño; y iii)

---

<sup>2</sup> Comisión de Justicia del Senado de la República, Anteproyecto de dictamen “Ley Nacional de Ejecución Penal”, 2014,  
[http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Audiencias\\_LNEP/anteproyecto\\_281114.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Audiencias_LNEP/anteproyecto_281114.pdf).

cuestiones inherentes a la ejecución de la pena, por ejemplo, las actividades orientadas a la reinserción, traslados y quejas y peticiones de las personas internas contra actos de la autoridad penitenciaria.

Con esta figura se judicializa el espacio penitenciario, anteriormente sometido únicamente al control del poder ejecutivo, quien determinaba todo lo relativo a la ejecución penal, incluyendo la duración y modificación de la pena, siendo así, inevitablemente, juez y parte.

Bajo la óptica del NSJP y en conjunción con los alcances de la reforma en materia de derechos humanos, el principio constitucional de la reinserción social (artículo 18) asume otra dimensión, en la cual caben los derechos políticos de las personas privadas de la libertad. ¿Por qué? Porque la apuesta por los derechos humanos y la reinserción es justamente poner a la persona interna en el centro y otorgarle los medios para, una vez que salga de la cárcel, e incluso estando en prisión, cumplir con aquellas obligaciones y derechos que, en teoría, alejan de la esfera delictiva: la educación, el trabajo, el deporte y los derechos humanos.

Los derechos políticos no pueden estar excluidos del debate si realmente nos estamos proponiendo racionalizar el uso del derecho penal y promover la reinserción. ¿Qué fundamento objetivo tiene la suspensión de los derechos políticos cuando una persona está privada de la libertad? Ninguno. Es un asunto meramente pasional y moral.

Es legítimo preguntarnos si vale la pena repensar el texto constitucional y ampliar el derecho al voto a las personas privadas de la libertad con un énfasis inicial en las mujeres. Este libro es producto justamente de un esfuerzo de reflexión que nos sitúe como promotores de un nuevo paradigma: el reconocimiento y fomento de la ciudadanía de las personas privadas de la libertad, mujeres *in primis*.

## **I. Antecedentes**

### **1. El foro**

El 22 de octubre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (“TEPJF”, “el Tribunal” o “el Tribunal Electoral”, de aquí en adelante) organizó, conjuntamente con quien escribe, el foro internacional “Derechos Políticos y Ciudadanía de Mujeres Privadas de la Libertad”. La iniciativa, huelga decirlo, surgió del Magistrado Presidente de la Sala Superior del TEPJF. La visión del Magistrado Carrasco está en sintonía con las resoluciones progresistas del Tribunal.

La discusión está abierta: el foro constituyó la nota de inicio para que empecemos a desarrollar reflexiones teóricas y prácticas en torno al reconocimiento y ejercicio de los derechos políticos de las personas privadas de la libertad. Asimismo, y como lo expresó el

Magdo. Carrasco en su ponencia (la primera de este libro), al foro seguirá una investigación empírica y de derecho comparado cuyo objetivo principal es sentar las bases para una reforma legislativa a favor de los derechos políticos de las mujeres privadas de la libertad.

## 2. Jurisprudencia

El TEPJF ya ha dado pasos importantes con respecto al tema que nos convoca. En 2007, es decir, varios años antes de la reforma en materia de derechos humanos, el Tribunal sentó, por medio de la sentencia Pedraza Longi<sup>3</sup>, una jurisprudencia que al mismo tiempo respeta y amplía el texto constitucional:

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.

Con esta jurisprudencia se sentaron las bases para que las personas sujetas a proceso que se encuentran en libertad, es decir, que no están en prisión preventiva, puedan votar y ser votadas.

Esta jurisprudencia se vio reforzada por el pleno de la Suprema Corte en el 2011. En un principio, la Primera Sala de la Corte defendió el respeto al pie de la letra del artículo 38, en contradicción con la jurisprudencia del Tribunal. Sin embargo, en la discusión en el pleno, prevaleció la jurisprudencia del Tribunal.

Esta ampliación de criterios representa sin duda un gran avance, y más si lo combinamos con la inminente puesta en marcha a nivel nacional de los principios y mecanismos previstos por la reforma penal de 2008 y plasmado en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP). A partir de 2016 el número de personas procesadas sujetas a medidas cautelares alternas a la prisión preventiva, es decir, en libertad, debiera aumentar exponencialmente, pues los supuestos para la aplicación de la prisión preventiva oficiosa sólo abarcan un abanico de delitos graves. Delitos menores y no violentos, en cambio, gozarían de otras medidas, como el criterio de oportunidad, los acuerdos reparatorios, la suspensión a prueba y un abanico de opciones de medidas cautelares. La prisión preventiva, de aplicarse correctamente el Código Nacional, quedaría realmente como una opción de *última ratio*.

---

<sup>3</sup> Expediente SUP-JDC-85/2007, <http://sjf.scjn.gob.mx/IusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-JDC-85-2007.pdf>.

Tal vez este panorama se concretizará en algunos años, pues una cosa es la ley y otra muy distinta es su aplicación, sin embargo podemos afirmar que los cambios apuntan en la misma dirección: ampliación de derechos, por un lado, y reducción en el uso de la prisión, por el otro.

En ese sentido, es probable que personas que ahora ven suspendidos sus derechos políticos por estar sujetos a proceso en prisión preventiva puedan beneficiarse en un futuro no lejano y recuperar el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Aun así, quedan dos barreras por franquear: la primera, y tangible, son los muros de la prisión. La jurisprudencia del Tribunal los deja intactos, marcando una distinción que se convierte en una fuente de discriminación entre aquellas personas que están sujetas a proceso en libertad y aquellas que están en prisión preventiva. Recordemos que ambos grupos están *en proceso*, es decir, gozan de igual manera del principio de presunción de inocencia. Asimismo, se excluye a la población sujeta a sentencia firme.

Otro punto tiene que ver con *por qué* muchas personas se encuentran en prisión preventiva. Uno podría pensar que por el tipo de delito. Eso es cierto en aquellos supuestos que implican prisión preventiva oficiosa (como los delitos contra la salud, por ejemplo) pero en otros casos es porque *no cuentan con los medios económicos para pagar una fianza*.

Si tomamos en cuenta que, sobretodo en el caso de las mujeres, la mayoría de las que están en la cárcel proceden de contextos de extrema pobreza, estamos reproduciendo la segregación de las personas en razón de su riqueza, y eso es claramente discriminatorio.

La jurisprudencia citada no alcanza a franquear estas dos barreras: la exclusión física y económica de la privación de la libertad.

Como veremos con más detenimiento en la primera ponencia de este libro, el derecho al voto de las personas en prisión es una realidad en numerosas latitudes y su privación ha sido objeto de sentencias condenatorias. Algunos casos notorios son *Hirst vs Reino Unido*<sup>4</sup>, objeto de una sentencia de la Corte Europea de Derechos Humanos en 2005, y *Sauvé vs Canadá*<sup>5</sup>.

Algunos de los principios que podemos retomar de manera sumaria de estas dos sentencias son, en primer lugar, que un país no puede anular el derecho al voto *tout court*, es decir, como expresión generalizada de la ley. Cada caso debe ser estudiado individualmente. Por lo tanto, también criterios como, por ejemplo, “las personas con penas superiores a dos años no podrán votar” son violatorias de derechos humanos. El Estado tiene la obligación de justificar de manera objetiva y razonable por qué se suspenden los

---

<sup>4</sup> Corte Europea de Derechos Humanos, “Case of Hirst vs the United Kingdom (2)”, 2005, [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70442#{"itemid":\["001-70442"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70442#{).

<sup>5</sup> Corte Suprema de Canadá, “Sauvé vs Canada”, 2002, <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/2010/1/document.do>.



derechos políticos. Esto de alguna manera nos remite al inicio de este texto: cuando nos preguntamos por qué se suspenden los derechos políticos de las personas en prisión las motivaciones que surgen son prevalentemente de índole moral y buscan restringir derechos *per se*. Esto, como y vimos, pertenece a un paradigma ya sepultado.

Asimismo, el mensaje que da el Estado cuando restringe los derechos es contraproducente para los fines de la reinserción, puesto que lejos de fomentar el respeto a la ley, aleja a la persona interna de ella. El derecho al voto es una herramienta para la enseñanza de los valores democráticos y la responsabilidad social<sup>6</sup>.

Aunado a lo anterior, cuando se suspende al voto de las personas en espera de sentencia se está violando claramente el derecho de presunción de inocencia.

Frente a este panorama, la actual legislación mexicana e incluso los criterios progresistas del TEPJF están todavía en deuda con las y los ciudadanos privados de la libertad. Esto no es necesariamente sinónimo de que no se quieran extender los derechos a las personas en prisión *per se*, sino de impedimentos logísticos asociados con la organización de las elecciones en las cárceles. Sin embargo, también en este caso pululan ejemplos. Países como Argentina, Costa Rica e Italia organizan las urnas en los centros. En España, en cambio, las personas internas que desean votar pueden hacerlo a través de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos. No es éste el lugar para abundar en los detalles. Simplemente es importante mencionar que desde el ámbito legislativo, jurisdiccional y logístico el derecho al voto de las personas en prisión es una realidad en varios países alrededor del mundo.

## **II. Algunos principios para orientar la discusión**

En las páginas de este documento nos vamos a referir a las mujeres privadas de la libertad y sus derechos. El objetivo es conocer cuál es la situación de las mujeres encarceladas, quiénes son, de qué delitos están acusadas y cómo su historia de vida, a menudo marcada por la violencia, está asociada a los motivos que, en algunos casos, las llevaron a delinquir. Ello con la finalidad de establecer las bases para la futura investigación empírica y la elaboración de propuesta de reformas legislativas que garanticen el derecho al voto de las personas privadas de la libertad.

En ese sentido es importante tener en mente unos principios básicos, expuestos a continuación.

---

<sup>6</sup> *Ídem*, p. 521.

## 1. Principio de no discriminación

La Regla 1 de las Reglas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para Mujeres Delincuentes<sup>7</sup> (conocidas como Reglas de Bangkok y discutidas más adelante en este libro), afirma que:

[..] se deben tener en cuenta las necesidades especiales de las reclusas en la aplicación de las presentes Reglas. La atención de esas necesidades para lograr en lo sustancial la igualdad entre los sexos no deberá considerarse discriminatoria.

Asimismo, el Principio 5 de los “Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos”<sup>8</sup> establece:

Las medidas que se apliquen con arreglo a la ley y que tiendan a proteger exclusivamente los derechos y la condición especial de la mujer, en particular de las mujeres embarazadas y las madres lactantes, los niños y los jóvenes, las personas de edad, los enfermos o los impedidos, no se considerarán discriminatorias. La necesidad y la aplicación de tales medidas estarán siempre sujetas a revisión por un juez u otra autoridad.

¿Qué significa? Que las medidas tomadas para subsanar la desigualdad histórica entre hombres y mujeres no son discriminatorias, sino orientadas a promover y garantizar la igualdad y que, por lo tanto, es factible y deseable tomar medidas enfocadas específicamente en las mujeres.

## 2. La prisión es la pena

La privación de la libertad es de por sí un castigo, más bien, es *el castigo* tanto en fase preventiva como en el caso de una sentencia condenatoria que contemple la prisión como sitio de ejecución. Como se afirma en la Regla 3 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas de Mandela<sup>9</sup>):

---

<sup>7</sup> Naciones Unidas, “Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes”, 2010, [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/65\\_229\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/65_229_Spanish.pdf).

<sup>8</sup> Naciones Unidas, “Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos”, 1990, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/16/pr/pr38.pdf>.

<sup>9</sup> Naciones Unidas, “Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos”, 2015, [https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ\\_Sessions/CCPCJ\\_24/resolutions/L6\\_Rev1/E/CN152015\\_L6Rev1\\_s\\_V1503588.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_24/resolutions/L6_Rev1/E/CN152015_L6Rev1_s_V1503588.pdf).

La prisión y demás medidas cuyo efecto es separar a una persona del mundo exterior son aflictivas por el hecho mismo de que despojan a esa persona de su derecho a la autodeterminación al privarla de su libertad. Por lo tanto, a excepción de las medidas de separación justificadas y de las que sean necesarias para el mantenimiento de la disciplina, el sistema penitenciario no deberá agravar los sufrimientos inherentes a tal situación.

Desde una perspectiva integral de derechos humanos, el principio enunciado implica que las condiciones de reclusión – generalmente caracterizadas por malos tratos, hacinamiento, violencia, prostitución, corrupción y falta de higiene, alimentación, trabajo y educación – no deberían agravar el castigo, sino aproximarse lo más posible a la vida en libertad y garantizar la dignidad de las personas internas.

Desde el punto de vista de los derechos políticos, el contenido de la Regla implica que la suspensión de los mismos es una pena accesoria, que recrudece el sufrimiento y la exclusión causados por la reclusión.

### **3. El Estado como garante**

Las personas privadas de la libertad se encuentran sujetas de manera total al Estado, en todos los ámbitos de su vida: la preservación de la misma, en primer lugar, la posibilidad de vivir en condiciones dignas, la salud, el trabajo, los vínculos familiares, la sexualidad, la educación, en fin, cada poro de su existencia está filtrado y controlado por el Estado. Lejos de convertirse en poder para el Estado (que es lo que acontece en la práctica), esto debe traducirse en un mayor cumplimiento de las obligaciones del Estado frente a los ciudadanos que se encuentran en prisión. La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en varios casos al respecto. Por ejemplo, estableció hace más de una década, en su Informe de Fondo No. 41/99 del caso de los *Menores Detenidos* que:

El Estado, al privar de libertad a una persona, se coloca en una especial posición de garante de su vida e integridad física. Al momento de detener a un individuo, el Estado lo introduce en una "institución total", como es la prisión, en la cual los diversos aspectos de su vida se someten a una regulación fija, y se produce un alejamiento de su entorno natural y social, un control absoluto, una pérdida de intimidad, una limitación del espacio vital y, sobre todo, una radical disminución de las posibilidades de autoprotección. Todo ello hace que el acto de reclusión implique un compromiso específico y material de proteger la dignidad humana del recluso mientras esté bajo su custodia, lo que incluye su protección frente a las posibles circunstancias que puedan poner en peligro su vida, salud e integridad

personal, entre otros derechos<sup>10</sup>.

Los principios analizados en esta sección son, por un lado, ejes que hay que tener en mente para no recaer en las mentalidades punitivas basadas en esquemas criminológicos que hoy en día están superados. Para promover un marco de derechos y realmente cumplir con los preceptos definidos internacional y nacionalmente debemos reconocer que las personas en prisión no pierden su calidad de ciudadanas y que el hecho de haber cometido un delito tiene su respuesta en la sanción penal – privativa o alterna a la prisión – y que ésta, y sólo ésta, es la pena.

Por otro lado, sirven también como fundamento para pensar en la ampliación de los derechos políticos a las personas privadas de la libertad, y en particular a las mujeres.

### **III. Estructura del libro**

Los artículos presentados en este libro son fruto de un trabajo de redacción, recopilación y edición por parte de la autora principal con el apoyo de la maestra Gladys Morales, asistente de investigación.

Antes de que se realizara el foro informé a las y los participantes que sus ponencias serían recopiladas para una publicación y los invité a participar. Algunos elaboraron un texto y lo enviaron antes o después del foro. En otros casos acordamos que me encargaría de grabar su intervención y traducirla en un texto. Algunos ponentes me compartieron sus presentaciones power point. A partir de estas herramientas la maestra Morales y quien escribe nos encargamos de elaborar los artículos. Después edité cada intervención para uniformar el estilo y el formato.

Las ponencias están presentadas siguiendo el mismo orden del foro. Abajo del título pongo el nombre del ponente con una nota a pie de página explicando cómo fue elaborado el texto.

La primera intervención es del Magistrado Carrasco, presidente del Tribunal. Su presentación nos coloca en el debate alrededor de los derechos políticos de las personas privadas de la libertad, mostrándonos los antecedentes nacionales e internacionales que hay que tomar en cuenta para empezar a debatir seriamente sobre el tema. Carmen Moreno, directora de la Comisión Interamericana de Mujeres, introduce el tema de las mujeres privadas de la libertad, con un enfoque en las que están encarceladas por delitos de drogas. El segundo capítulo recoge las intervenciones del primer panel “Trascendencia de la pena en niñas y niños con madres privadas de la libertad”. En éste estuvieron presentes Ruth

---

<sup>10</sup> CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas*, 2011, <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/ppl2011esp.pdf>, p.19.

Villanueva, tercera visitadora de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Rosa Julia Leyva, funcionaria de la Secretaría de Gobernación y Luciano Cadoni, de Argentina, oficial de la asociación Church World Service. Como lo explica el título del panel el tema principal fue el impacto de la pena sobre los niños y niñas de las personas privadas de la libertad. Cada interviniente lo expuso desde una mirada distinta y no hubo repeticiones, al contrario, fue una mesa que despertó reflexiones y también sentimientos. Los niños y niñas de las personas en prisión son el sujeto colateral menos visto del sistema penal. Las políticas de persecución y castigo no toman en cuenta el impacto que generan sobre las personas cercanas al presunto o presunta responsable. La figura del Estado garante no sólo no existe, sino se ve sometida por el Estado punitivo.

En el panel “Encarcelamiento de mujeres. Una lectura con perspectiva de género”, que corresponde al tercer capítulo de este libro, escuchamos las ponencias de tres invitadas internacionales: Corina Giacomello, de Italia, Zhuyem Molina, de Costa Rica, y Nischa Pieris, del Reino Unido. El hilo conductor de las intervenciones fueron las mujeres encarceladas por delitos de drogas: su perfil, los patrones de involucramiento, el impacto de las medidas prohibicionistas sobre ellas y sus hijos y la búsqueda por políticas de drogas con perspectiva de género.

Concluimos con un panel enfocado en el sistema penitenciario mexicano, llamado “Derechos humanos, derechos políticos y ciudadanía de mujeres privadas de la libertad”. Lucía Alvarado, familiar de un hombre privado de la libertad e integrante del grupo Madres y Hermanas de la Plaza Luis Pasteur nos muestra el impacto de la prisión sobre las y los familiares de las personas internas, especialmente las mujeres. Giacomello presenta el marco normativo internacional, es decir, las Reglas de Bangkok, unas disposiciones no vinculantes de las Naciones Unidas sobre mujeres y niñas en reclusión. El capítulo concluye con la intervención de Elena Azaola, que narra las horribles condiciones de vida de las mujeres presas en el Centro Federal ubicado en las Islas Marías.

Este libro conjuga la vivacidad, inmediatez y emoción del estilo oral con la profundidad y seriedad de los contenidos. La experiencia de las y los ponentes ha permitido la creación de un trabajo académicamente sólido y de reflexión a largo alcance, a la vez que un material de divulgación para público no experto.

## 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 Mexicanos<sup>11</sup>, 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.

<sup>11</sup> “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 Longi<sup>12</sup>, 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 Políticos<sup>13</sup> (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

---

<sup>12</sup> Cfr. nota 3.

<sup>13</sup> “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*<sup>14</sup>**

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

---

<sup>14</sup> 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”<sup>15</sup> 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

---

<sup>15</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, Argentina, “Derecho electoral”, agosto de 2014, <http://www.csjn.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”<sup>16</sup>, 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 25.858<sup>17</sup>, 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.

---

<sup>16</sup> 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](http://www.jurisprudenciaelectoral.org/sites/default/files/Fallo%20No.%203142-2003_1.pdf).

<sup>17</sup> 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)*<sup>18</sup>, 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*, 2013<sup>19</sup>**

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

---

<sup>18</sup> Cfr. nota 5.

<sup>19</sup> 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”<sup>20</sup>.

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

---

<sup>20</sup> 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 Mujeres<sup>21</sup> (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*<sup>22</sup>. ¿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.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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 estados<sup>23</sup> 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 tabla<sup>24</sup>, las cifras son constantes en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Perú.

---

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

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

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

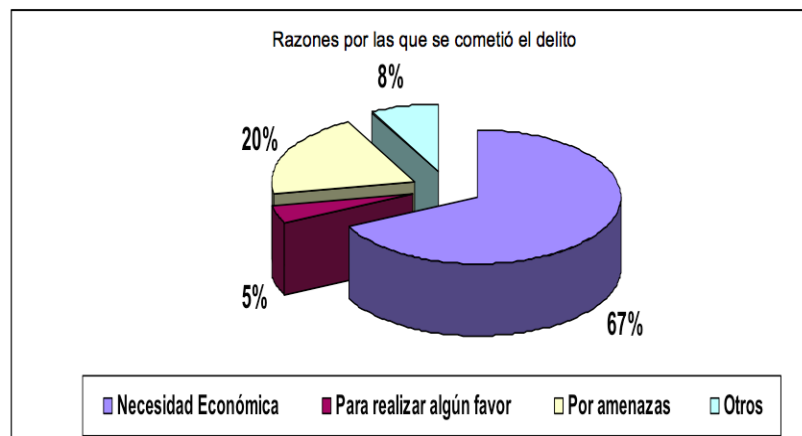
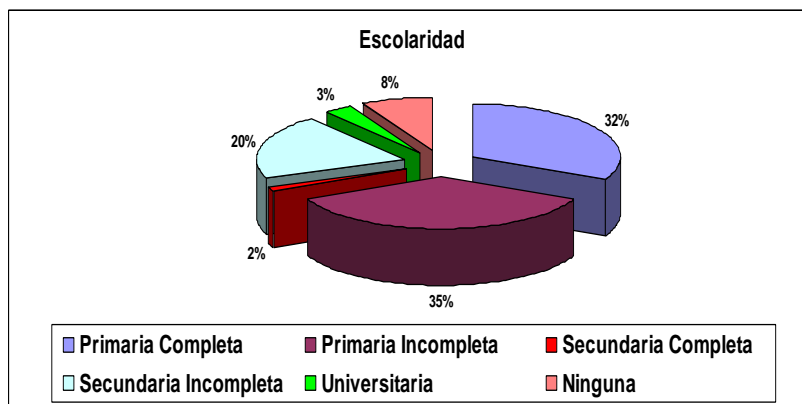
<sup>25</sup> Anitua, Gabriel Ignacio y Picco, Valeria Alejandra, “Género, drogas y sistema penal: Estrategias de defensa en casos de mujeres “mulas”, en Chinkin, Christine *et.al.*, *Violencia de Género: Estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres*, Buenos Aires, Defensoría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

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

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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 2012<sup>29</sup>. 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 hijas<sup>30</sup>.

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 periodo<sup>31</sup>. 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**

---

<sup>29</sup> *Ídem.*

<sup>30</sup> Fleetwood, Jennifer y Torres, Andreina, *op. cit.*, nota 27.

<sup>31</sup> 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](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.

## CAPÍTULO II

### Panel I

#### **Trascendencia de la pena en niñas y niños con madres privadas de la libertad**

Este panel contó con la participación de tres ponentes: primero Ruth Villanueva, quien ocupa el cargo de tercera visitadora de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La Tercera Visitaduría es la encargada de supervisar el respeto a los derechos humanos en los centros penitenciarios del país. Luego tomó la palabra Rosa Julia Leyva Martínez, ex interna acusada de tráfico de heroína, quien hoy se desempeña como funcionaria pública de la Secretaría de Gobernación, impartiendo talleres artísticos en cárceles de máxima seguridad. Por último escuchamos a Luciano Cadoni, oficial del Church World Service (CWS)<sup>32</sup>, una asociación americana que trabaja sobre derechos de la infancia.

Como se explicita en el título del panel, las intervenciones tocaron, desde distintos ángulos, el tema de los niños y niñas con referente adulto encarcelado. Éste fue el tema tal vez más recurrente y más difícil del foro. Las niñas y niños que viven en prisión con sus madres o que sufren el impacto del encarcelamiento de uno o ambos padres – u otros referentes adultos – son los más invisibles y olvidados sujetos colaterales del derecho penal. Con estas ponencias vemos que la pena de prisión sí es trascendente. Observamos también que no existen disposiciones normativas o políticas dirigidas específicamente a estos niños y niñas. Por ende, inmersos en un limbo jurídico, no cuentan con herramientas de defensa y protección.

Cada prisión opera como un mundo aparte, a menudo infringiendo la ley. En las cárceles femeniles federales, por ejemplo, las y los niños que nacen durante el cautiverio de la madre son expulsados cuando cumplen los seis meses, pese a que la Ley determina los seis años como límite para que vivan en prisión con sus madres. Hay centros penitenciarios donde los niños y niñas son revisadas como reclusas e incluso tienen que “pasar lista”.

---

<sup>32</sup> www.cwsglobal.org.

Con respecto a los que viven afuera, nos encontramos con otras fallas sistemáticas, que van desde el ámbito normativo, hasta el operativo y de políticas públicas. Pensemos en los niños que atestiguan la entrada violenta a su casa de policías armados, gritando, golpeando e insultando a sus padres. Llevándoselos presos sin la posibilidad de una explicación o sin darles el tiempo de tomar medidas. O en aquellas niñas y niños que, regresando de la escuela, descubren que su madre o su padre ya no está en casa. Y por meses, o años no los ven. A menudo, por el estigma que acarrea la prisión, no les cuentan la verdad: les dicen que sus padres se han mudado por razones de trabajo, o están enfermos, o se han muerto.

Rosa Julia, quien vivió con su hijo en la cárcel por dos años, afirma que los niños no deben estar en la prisión. Es entendible que como madre nadie quisiera imponerle el encierro a un ser libre. Pero ¿y si la alternativa es una institución pública? ¿O una familia violenta? ¿O el riesgo de que los niños se pierdan o sean explotado laboral o sexualmente?

La respuesta debe venir del Estado. ¿Cómo? No encarcelando a mujeres embarazadas y madres. La respuesta no puede estar basada en la moral o las pasiones, sino en el interés superior del niño y la búsqueda de la solución que menos lo afecte. Porque los niños y niñas de personas en conflicto con ley no han cometido ningún delito.

Las tres ponencias mueven tejidos profundos de nuestras consciencias y de nuestras experiencias individuales y nos obligan a reflexiones entorno a las medidas que estamos tomando, o, más bien, que no estamos tomando, para hacer frente a las secuelas del encarcelamiento.



## **Madres e hijos en prisión**

### **Un debate sin respuestas fáciles**

Ruth Villanueva Castilleja\*

#### **I. Presentación**

La trascendencia de la pena en niños y niñas con madres privadas de libertad es un tema delicado e importante que reclama atención inmediata. Este foro es una oportunidad para hacerlo, felicito a todos los presentes por su interés por entender esta problemática y los pasos que hay que dar para darle solución.

La necesidad aquí radica en reconocer y visibilizar los derechos tanto de las mujeres privadas de libertad como de los hijos e hijas que viven con ellas en prisión. Los hijos e hijas que no hicieron nada más que nacer en las cárceles o ser muy pequeños cuando sus madres cometieron una conducta sancionada por la ley.

El tema es sin duda complicado. En este debate no hay respuestas fáciles. Primero tenemos a las mujeres en prisión – con hijos o sin hijos –, quienes deben ser atendidas conforme a los estándares nacionales e internacionales. Enseguida tenemos que pensar en la trascendencia que tiene la reclusión de la madre para sus hijos e hijas, lo que ocasiona este hecho en su vida y su estancia en los primeros años en las prisiones.

En ambos casos las Reglas de Bangkok son fundamentales. No tenemos que inventar nada, no tenemos que pensar qué tendríamos que hacer para afrontar el problema. Basta con que revisemos lo que establecieron los expertos del mundo en estas Reglas – que no aplican sólo para México – sobre la forma en que debiera de manejarse una prisión de mujeres, cómo debiera ser el sistema sustancial de manera general. Y ahora, de manera especial, cuando son madres y cuando sus hijos viven con ellas en reclusión. El reto está entonces en hacer visibles tanto a las mujeres en privadas de libertad como a sus hijos e hijas.

---

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

## II. Contexto

En México existen aproximadamente 389 penales, de los cuales 15 son exclusivos para mujeres<sup>33</sup>. Éste es un dato que nos tiene que llamar la atención. La población carcelaria que albergan estos penales asciende a 254,000. Aproximadamente el 5% de este total son mujeres. A primera vista este porcentaje puede parecernos bajo, pero – como señaló la maestra Carmen Moreno – el número de mujeres que ingresan a prisión se incrementa cada vez más y en un ritmo más acelerado que los hombres.

Ahora, para analizar las condiciones de reclusión en que se encuentran estas mujeres debemos partir de los fundamentos jurídicos. La Constitución mexicana establece en su artículo 18 cómo debe operar el sistema penitenciario, en particular en el párrafo segundo se establece expresamente que las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados a los hombres. Sin embargo, en la realidad nos encontramos con que existen únicamente 15 centros de reclusión para mujeres, dos de los cuales son federales.

Además de lo anterior, el artículo 18 señala que debe existir una separación tanto entre sentenciados y procesados como entre menores y mayores de edad. El mandato constitucional que ordena estas separaciones entre la población carcelaria – ninguna de las cuales se cumple – dieron pie a que se interpretara que también deberían estar divididas las mujeres que cometieron delitos del fuero federal y del fuero local.

Como señalé, las mujeres representan el 5% del total de la población penitenciaria, esto es alrededor de 12,000 mujeres privadas de libertad. De este número, 9,000 pertenecen al fuero común y casi 3,000 cometieron o están siendo juzgadas por delitos del fuero federal. Entonces, como el número de mujeres en el ámbito federal no amerita la creación de 32 centros femeniles, uno en cada estado de la República mexicana, las autoridades decidieron separar a las mujeres por fueros. Así fue cómo las mujeres acusadas o sentenciadas por delitos del fuero federal fueron trasladadas a los centros de reclusión ubicados en Nayarit y en las Islas Marías.

Esta decisión implicó la vulneración del derecho constitucional a compurgar la pena en el lugar más cercano al domicilio, garantizado por el mismo artículo 18. El fin de esta

---

<sup>33</sup> CNDH, *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las mujeres internas en los centros de reclusión de la República mexicana*, México, CNDH, 2015.

disposición es propiciar el contacto con la familia a través de las visitas, un elemento importantísimo para la reincorporación social de las personas privadas de libertad. Pero al trasladar a las mujeres a los centros federales, lejos de sus familias, las mujeres privadas de libertad pierden el contacto con el mundo exterior. Si ya el número de visitas en los centros femeniles es mucho más bajo que en los varoniles, ¿quién va a poder ir a visitarlas a Islas Marías?

Con estos traslados de mujeres a centros federales se afecta también a los hijos e hijas menores de edad, quienes necesitan de alguien que los lleve a visitar a sus madres. La consecuencia final es que el contacto entre madre e hijo se pierde.

Los expertos en la ciencia de la conducta han señalado que los tres primeros años en la vida del ser humano son fundamentales. Y si en estos tres años no pueden ver a su mamá porque la trasladaron a Islas Marías, a Nayarit o a cualquier otro lugar lejano a su domicilio, las consecuencias son verdaderamente graves.

### **III. Trascendencia de la pena en niños y niñas con madres privadas de libertad**

Al inicio de esta presentación les decía que cuando se sanciona penalmente a una mujer que es madre, las hijas e hijos resultan severamente afectados. Y aquí es donde surge la necesidad de crear un sistema penitenciario diferenciado para hombres y mujeres. La misma Constitución y las Reglas de Bangkok lo señalan, la separación entre hombres y mujeres no es solo una división física: son las instituciones, es el personal y la normatividad.

Es fundamental tomar esto en consideración, de lo contrario en un futuro estaremos pagando las consecuencias. Estamos engendrando una niñez que sufre violaciones, agresiones, aislamiento; estos niños y niñas están teniendo que aprender a defenderse, a sobrevivir. ¿Cómo se responde a la violencia? Se responde con violencia. La realidad es que estamos formando generaciones de niños violentos porque no estamos atendiendo debidamente a las mujeres privadas de la libertad que son sus madres y a ellos mismos.

Quiero compartirles que hace un tiempo tuve la oportunidad de dirigir un centro femenino por varios años. Una de las experiencias que observamos entonces es que los hijos de las internas que vivían con ellas en reclusión se encontraban en una situación *sui generis* porque iban a la escuela en una especie de guardería que estaba en el interior del centro y

los niños recibían a diario la violencia que ahí se daba. Entonces pensamos que lo adecuado era sacar a los niños y niñas a una institución cerca del centro penitenciario. Sin embargo esto no resultó del todo bien. Los aproximadamente veinte infantes, todos de preescolar, fueron expulsados por problemas de conducta.

¿Qué ocurrió? Los niños sólo respondieron. Llegaban al jardín en un autobús, no decía “centro”, no decía “cárcel”, no decía “prisión”, no decía nada. Pero nunca iba la mamá, nunca iba el papá, llegaban acompañados de personal y entonces comenzaron a preguntar: ¿quiénes son? ¿de dónde vienen? No falta alguien que dice “Son los de la cárcel, su mamá está en prisión”. Los otros niños reciben este mensaje y comienzan a aislarlos.

Ante este escenario decidimos, con la asesoría y los recursos de la Secretaría de Educación Pública, impulsar la creación de un centro infantil al lado del reclusorio. Entonces la situación cambió, eran los niños de la comunidad los que ahora tenían que llegar a un espacio que correspondía a los hijos e hijas de mujeres en reclusión, ahora ellos eran los que tenían que aceptarlos. “Yo te abro las puertas”, no “Tú me las cierras”. Y nunca más tuvimos problemas de conducta.

En su presentación la maestra Carmen Moreno destacaba la importancia de los esquemas de información. Y cuando pensemos en generar información debemos tener presente el sentido del mensaje que vamos a transmitir o divulgar. Tratándose de los niños con padres y madres en reclusión el mensaje tiene que ser muy claro: “Ellos no hicieron nada y no hay razón para excluirlos o rechazarlos”. Insisto, los daños provocados a este sector de la infancia son físicos, psicológicos y sociales: son víctimas de violencia y responderán con violencia.

Ésta es una de las formas en que la sanción penal trasciende a los niños. Los hijos e hijas de las mujeres privadas de libertad cargan toda su vida con el estigma de que su madre estuvo en la cárcel. Incluso si nacieron después de que la madre recuperó su libertad y no volvió a delinquir, ellos siguen llevando el estigma a lo largo de su vida; muchos tendrán que negar a su madre o aislarla de su círculo social.

Otra situación, más grave aún, es cuando los niños y niñas nacen en prisión. Las normas nos indican que deben vivir con sus familiares, pero ¿qué pasa cuando no hay nadie más que su madre para cuidarlos? Tienen que quedarse con ella y pasar en prisión sus primeros años de vida. En México algunas normas indican que los niños pueden quedarse

en el centro de reclusión, a nivel federal será hasta los seis meses y en el ámbito local la edad varía entre los seis y doce años, inclusive hemos encontrado a niños de 14 años en una cárcel de Chilpancingo.

Pensemos también en lo que ocurre cuando cumplen la edad reglamentaria y tienen que dejar el centro penitenciario, tengan familia o no la tengan. Muchos de ellos serán trasladados a instituciones de asistencia ante la imposibilidad de que alguien se haga cargo de ellos. Si esto ocurre, es muy probable que no vuelvan a ver a su madre. Los encargados de las instituciones no los llevarán a visitarla y cuando sean mayores aprovecharán la primera oportunidad para escapar.

La madre obtendrá su libertad años después, quizá habrán pasado muchos años cuando salga y quiera buscar al niño que dejó. Si fue condenada a veinte años de prisión y se separó de su hijo cuando tenía seis, ¿por dónde comenzará a buscarlo? La misma ciudad donde vivía será totalmente diferente a la que conoció cuando ingresó al centro penitenciario. Si tiene suerte algún día encontrará a su hijo – quizá también se encuentre en prisión –, pero lo más probable es que no se vuelvan a ver.

Ahora, tampoco podemos permitir que los niños permanezcan en una prisión hasta que salga su madre. Aquí es donde comienza el análisis de un tema de obligatoria atención: las largas penas de prisión. Recientemente me enteré que existe una propuesta para que la pena por secuestro se eleve a cien años de prisión; si una persona ingresa a prisión a los dieciocho años, recuperará su libertad a la edad de ciento dieciocho años. La Constitución establece claramente que el fin de la pena de prisión es la reinserción social, pero con penas tan altas la reinserción no es siquiera una posibilidad.

¿Qué es lo que estamos haciendo cuando tenemos este esquema generalizado? Quisiera concluir mi intervención con una idea compartida por el ex juez interamericano Cançado Acosta Trindade: “Una persona que en su infancia vive, como en tantos países de América Latina, en humillación, en miseria, sin una condición siquiera de poder crear su proyecto de vida, experimenta un estado de padecimiento equivalente a la muerte espiritual. La muerte física que a ésta sigue, en tales circunstancias, es la culminación de la destrucción total del ser humano”<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “*Villagrán Morales y otros (Niños de la Calle) vs. Guatemala*”, Voto Concurrente de los Jueces A.A. Cançado Trindade y A. Abreu Burelli, párr. 9.

Éste es el reto que tenemos, ésta es la tarea y ojalá que todos podamos visibilizar la magnitud del problema porque creo que es mayúsculo y tenemos una responsabilidad con ellos: los niños y niñas con madres privadas de libertad.

## La fe y la ignorancia entorno a la Mona Lisa

Rosa Julia Leyva\*

Rosa Julia Leyva Martínez es originaria del estado de Guerrero, un estado conocido por su belleza, pobreza, violencia y cultivos de amapola y marihuana. Cuando empezó la historia que nos comparte en este texto, Rosa Julia, de extracción indígena, era analfabeta y no tenía qué darle de comer a su hija. Decidió viajar a la Ciudad de México para alcanzar a unos primos y buscar una manera de ofrecerle una vida mejor a su niña de cuatro años. Sin embargo, fue engañada por unas personas cercanas y se convirtió, sin saberlo, en una mula del narcotráfico. Fue detenida en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México con una maleta que contenía quince kilos de heroína. Fue torturada y violada por diversos integrantes del Ejército y de la Procuraduría General de la República. Trataban de vincular su caso con el de unos generales que, finalmente, fueron identificados como integrantes de grupos del crimen organizado dedicados al tráfico de drogas ilegales. Mientras detenían a Rosa, un avión despegaba. En su interior viajaba una cantidad importante de heroína. Rosa sólo era el diversivo.

Inicialmente fue sentenciada con veinticinco años de prisión. Años después, su sentencia fue reducida a trece años. Salió con doce años y meses de pena cumplida en prisión<sup>35</sup>.

En 2010 Rosa Julia fue contratada para trabajar impartiendo talleres en las cárceles federales. El taller impartido por Rosa se llama “Hilvanando mis sentires”, y es un taller de creación literaria donde han participado cerca de 20,000 internos de todos los Centros Federales de Readaptación Social del país. Conjuntamente con el profesor de teatro penitenciario Jorge Correa Fuentes imparte el Programa LIBERARTE en las Cárceles de máxima seguridad.

El texto que sigue es una versión editada del testimonio que nos compartió en el foro.

---

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

<sup>35</sup> En la siguiente página se puede ver un video de Rosa Julia contando su historia:  
[http://www.wola.org/es/drogas\\_y\\_carceles\\_en\\_mexico](http://www.wola.org/es/drogas_y_carceles_en_mexico).

Mi nombre es rosa Julia Leyva. Soy de un pueblo perdido de la Sierra de Guerrero. Hace muchos años, en mi niñez, caminaba entre campos de maíz, calabaza, cempaxúchitl y jamaica. Nací en un lugar que se llama Tlapa de Comonfort, de ahí nos llevaron a otro lugar que se llama El Paraíso en la costa de Guerrero. Tuve a una hija que se llama Yolotzin. Siempre he pensado que el primer error social que cometí fue el haber tenido a Yolotzin sin haberme casado. En mi tierra es muy mal visto. Ahí empezaron las cosas difíciles. Pasó el tiempo, tuve que darle de comer a Yolotzin. Mi comadre me invitó a venir a la Ciudad de México, yo tenía mucha necesidad de sacar adelante a mi hija. Ella se quedó de 4 años en la sierra cuando yo vine a la ciudad con su madrina de bautizo.

Antes de venir a la ciudad había estado en Zihuatanejo, cuando se estaba formando la zona hotelera de Ixtapa. Siempre he sido muy hábil con las manos y aparte de hacer artesanía sé arreglar jardines, entonces fui a los hoteles queriendo que me dieran trabajo como jardinera. Un ingeniero al que le pedí trabajo aquella vez me dijo “Mi jefe de almacén mínimo sabe leer y escribir, no le puedo dar el trabajo, señora, porque usted no sabe leer y escribir”.

Un día me encontré a mi comadre y mi compadre en la terminal del pueblo y me dijeron que iban a la Ciudad de México. Yo también iba a la ciudad a buscar a mis primos que vivían en Xochimilco para aprender a leer y escribir y tomar un curso en “arquitectura del paisaje” y poder pedir trabajo en los hoteles. Mi comadre y su esposo trabajaban para el Cártel del Golfo. Nunca me lo imaginé.

Llegué a la Ciudad de México pero mis primos no fueron por mí a la terminal de autobuses. Tiempo después me enteré que se les descompuso el coche en el camino.

Mi comadre y mi compadre me dijeron que me fuera con ellos al Aeropuerto, para que no me quedara sola. En el aeropuerto de la Ciudad de México mi comadre me pidió que cargara una bolsa. Ellos se adelantaron y me dejaron sola en el área de revisiones. Allí es donde me detuvieron los policías. Soy “mula” como se dice vulgarmente.

Fui a dar al Campo Militar Número Uno, donde fui torturada. Estuve quince días en el campo militar, donde me preguntaron insistentemente por dos generales que no conocía. Me exigían el nombre de esos dos hombres que yo ni siquiera me imaginaba. Yo ni siquiera hablaba español.



Después de pasar quince días en el campo militar me entregaron a la PGR – Procuraduría General de la República – en calidad de bulto: tenía excremento pegado, sangre seca y una serie de torturas que para qué les cuento. En la PGR me recibió un agente que le apodaban “El Lobo” y me dijo: “Ay india mustia, ¿todos los de la milicia con su entrenamiento en el Golfo Pérsico no te han hecho hablar? Conmigo hasta los mudos hablan, aunque sea a señas. ¿Y qué no has querido comer? ¿Sabías que después de coger da hambre? Te voy a dar una cogida que no se te va a olvidar mientras vivas, y vas a pedir de comer”. Yo creo que aquella vez le pedí a Dios con toda mi fuerza que me muriera, y yo pienso que me morí. Me morí porque no me acuerdo cuántas veces me violó. Si no fuera porque en estas partes de las manos tengo las cicatrices de sus uñas, pensaría que fue un sueño.

Fui trasladada al Reclusorio Norte. Era el año de 1992, empezando 1993. Pasé cosas tan horribles... Era terrible el asunto: veinticinco personas en una celda, con una letrina que había a un lado. Siempre he pensado que el sistema de justicia estatal es terrible, pero las cárceles del Distrito Federal son lo más horrible que puede haber en este país.

Me pasaron muchas cosas mientras estuve en la cárcel. Lo primero difícil que vi fue cómo dos mujeres se besan. En Guerrero cuando tuve a Yolótzin la gente decía que el padre no me iba a dar la absolución porque no sabía ni de quién había parido, entonces cuando yo vi que en la cárcel todo mundo se besaba y gozaba yo decía “¡La tierra nos va a tragar!”. Pasaron los años y aprendí que lo que importa en el amor es el contenido y no la forma. Hay un montón de gente que tiene maneras de pensar diferente y los demás no tienen que pensar de manera igual que tú, por ahí empecé a aprender y me costó mucho trabajo aprender eso.

Llegué a esa celda y había una amiga que se llama Juana, que en un *pasón* de drogas se cayó en un basurero y tenía cicatrices en las manos, en la cara, en la pierna, y todo mundo le tenía miedo. “Es corregenda” decían. Corregenda es una persona que ha vivido toda su vida en la cárcel, que creció en la calle y va de correccional en correccional, de cárcel en cárcel, chicas que no saben si tienen mamá, a los nueve años ya se meten a vender toda la droga que se meten y a los trece llevan su primer muerto. Mi amiga Juana era así y yo le tenía un miedo pavoroso. Creo que le di lástima a Juana por cómo me vio llegar de la detención; un día me dijo “Costeña, aquí hay pura vieja loca, te van a llevar con una vieja

loca de una oficina a otra. Son brujos, adivinan todo lo que tú les digas. Te van a poner a dibujar, pero como no sabes leer y escribir no vas a poder hacer un cuento. Uno se tiene que fijar muy bien, para que tu cuento coincida con lo que dibujas, porque si tú dices que tienes una familia allá afuera que te está esperando y que te ama y tu dibujo no tiene ventanas, lo que quiere decir es “ausencia de” y se dan cuenta que estás mintiendo”. Juana, como iba y venía de la cárcel, se sabía todos los estudios psicológicos y criminológicos de memoria.

Como Juana me dijo, un día me llevaron a una oficina donde estaba una mujer. En el lugar también había un escritorio y una planta toda triste. La mujer me preguntó como me llamaba, le respondí, y de repente sacó de la planta un montón de pegotes de lodo y me los embarró en la ropa, en los papeles, en la mano. Yo estaba impactada, pero como me habían dicho que estaba loca pensé que tenía una crisis. Tiempo después supe que era el mecanismo de la psicóloga para irse rápido del asunto. Como yo traía una falta de disciplina ante la sociedad a ella se le iba a ser fácil que yo fuera violenta, clasificarme así y mandarme directito a un dormitorio difícil. Y no era que estuviera loca, yo creo que era parte de su terapia que tenía para irse rápido. Con el criminólogo tampoco me fue muy bien.

Me dieron 25 años por narcotráfico y me exhibieron en la televisión como la gran narcotraficante.

Juana me regaló una virgen que, me dijo, lo sabía todo, que era bien chida. Yo guardé la virgen y Juana me decía “Esta Virgen te va a quitar todo el dolor, costeña, deja de estar llorando, a tu hija no la vas a poder ver, no se te vaya a ocurrir ir a decirle al juez “Fíjese que tengo mi ranchito, mi milpa allá en la sierra”. Se va a reír de ti, no te va a creer, hay muchas obras de teatro aquí. Así que olvídale, no le vayas a decir al juez esto, dile la verdad”. “¿Pero qué le voy a decir?”, le preguntaba. “Invéntale una”, decía Juana, “es más fácil creer en las mentiras que creer en la verdad”. Y me decía “Te va a ayudar esta virgen, te va a ayudar” y me la regaló. Todos los días tenía las rodillas peladas, me hincaba y le decía a la virgen: “Ya quiero regresar, quiero ver a mi Yolotzin”.

Mi padre se murió cuando se dio cuenta de que yo estaba en la cárcel. Un día Yolotzin estaba enfrente de mi hermano envolviendo una papaya en periódico, al momento de darle la vuelta a la papaya le gritó: “Hugo, Hugo mi mami Juli”. Mi fotografía estaba en la portada del periódico, aparecí cargando las bolsas de heroína que me habían encontrado.

La gran narcotraficante estaba ahí. Y mi padre cuando vio el periódico le pegó un infarto, yo creo que ya estaba enfermo, pero eso aceleró las cosas. Mi hermano no lo pudo salvar, lo llevó al pueblo pero tuvo un segundo infarto y se murió.

Viví en la cárcel doce años y tres meses, sin ver nunca más a Yolotzin. Un día mi hermano me fue a ver, estaba muy dolido y me dijo “Mira nada más tú llena de vida nos acabaste la vida, te tragaste a mi *apá*, mi *apá* está muerto”, y yo sentía que me iba a morir también de dolor. Volví a mi celda y fui a traer la virgen que Juana me había regalado y le dije “¿Sabes por qué estoy empoderada hermano?, porque esta virgen me ha salvado la vida”. Mi hermano vio la virgen y me dijo “Julia, todo este tiempo has estado pendiente de esta virgen, ¿es la Mona Lisa!”

Ese día entendí que la fe es creer en lo que no se ve. Juana con su ignorancia me enseñó que la fe es creer en lo que no se veía. Esta vaga que nunca tuvo una mamá, que nunca tuvo una oportunidad social y se la pasaba en los basureros drogándose, que iba y venía de la cárcel, me enseñó que la fe era eso. Mi hermano se fue y nunca más volvió a verme nadie. Me quedé en la cárcel doce años y tres meses. Un abogado de oficio tomó mi proceso, ganó la apelación y me dieron trece años, de los cuales ya había cumplido doce años, tres meses. Todo este tiempo sin visita.

¿Qué fue lo más maravilloso que me pudo haber pasado? Mi encuentro con el teatro. Mi maestro de teatro llegó un día que me estaba peleando con Dios, me dio un taller, después me cambió la vida. Aprendí a leer y escribir. Me saqué el premio a nivel nacional de cuentos “José Revueltas”.

De hecho no saben cuántas cosas ha hecho Rosa Julia Leiva. Mi historia fue presentada por el Senado de la República como un caso emblemático de reinserción social. Ahora soy servidor público y estoy trabajando en el Altiplano.

Estoy trabajando en un proyecto con ese hombre que me salvó la vida, que se llama Jorge Correa Fuentes, a quien la UNESCO nombró creador del teatro penitenciario en México, que es patrimonio de la humanidad. Con él montamos una obra de teatro en una cárcel federal. Todos nos decían “Esa bola de asesinos sanguinarios qué van a saber del arte, no se van a grabar los textos porque está escrita en verso”. Quisiera que hubieran visto esa obra. Hay cosas que no les puedo mostrar porque el sistema Federal es muy estricto, no

deja todo ver lo bueno que tiene dentro, solamente se salen cosas desagradables del sistema Federal, pero el sistema tiene cosas muy maravillosas y sobre todo en el arte.

Hace un rato pensaba si el Magistrado Presidente se imaginará lo que en esta sala está pasando, yo creo que sí, y hago extensivo mi saludo a él y que lo admiro porque no lo conozco pero estos foros no son cualquier cosa. Entonces ya empezamos por algo y le mando saludos desde aquí a los organizadores y a todos ustedes que están presentes aquí, muchas gracias.

## Niñas, niños y adolescentes con referentes adultos privados de la libertad

Luciano Cadoni\*

Luciano es oficial de programa para la protección de los derechos de la niñez del Church World Service (CWS), una asociación de los Estados Unidos, cuya oficina para América Latina y el Caribe se encuentra en Buenos Aires. Luciano es además parte del Equipo de Coordinación de la Plataforma Niñas, Niños y Adolescentes con Referentes Adultos Privados de la Libertad (NNAPES), de la cual CWS es miembro fundador y principal financiador. La Plataforma está compuesta por ocho organizaciones de siete países: Uruguay, Argentina, República Dominicana, Guatemala, Brasil, Nicaragua y Panamá, dedicadas a problemáticas de la niñez, mujeres privadas de la libertad o que trabajan con familiares de personas internas. Recientemente todas estas organizaciones se han comprometido en realizar acciones de incidencia, generación de conocimiento y participación juvenil en relación al tema de los hijos e hijas cuyos referentes adulto se encuentran privados/as de la libertad.

El texto siguiente está basado en la presentación en power point y en la transcripción de la intervención de Luciano Cadoni en el foro, así como en el informe *Invisibles: ¿hasta cuándo? Una primera aproximación a la vida y derechos de niñas, niños y adolescentes con referentes adultos encarcelados en América Latina y el Caribe*<sup>36</sup>.

### I. Antecedentes: la investigación

En 2012 el Church World Service y Gurises Unidos (Uruguay) asumen el desafío de dar seguimiento a las recomendaciones del Comité de los derechos del Niño de las Naciones Unidas que, en su Día de Debate General en 2011, manifestó el poco conocimiento que existe sobre los hijos e hijas de las personas en reclusión.

Este esfuerzo se traduce en la publicación del informe *Invisibles: ¿hasta cuándo?*<sup>37</sup>.

---

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

<sup>36</sup> CWS, Gurises Unidos, *Invisibles: ¿hasta cuándo? Una primera aproximación a la vida y derechos de niñas, niños y adolescentes con referentes adultos encarcelados en América Latina y el Caribe*, 2013, [http://www.cwslac.org/es/docs/Invisibles\\_hasta\\_cuando.pdf](http://www.cwslac.org/es/docs/Invisibles_hasta_cuando.pdf).

<sup>37</sup> Ídem.

El objetivo general del informe es “Realizar una primera aproximación a la situación de los niños, niñas y adolescentes cuyas familias enfrentan el encarcelamiento de uno de sus adultos referentes, en el marco del Programa Regional, a efectos de generar insumos que permitan el abordaje de estas problemáticas familiares así como aportes a las políticas públicas”.

Los objetivos específicos son:

- Generar una caracterización de los niños, niñas, adolescentes vinculados al Programa y sus familias con un referente adulto encarcelado.
- Detectar posibles impactos que produce el encarcelamiento de un adulto referente en los niños, niñas o adolescentes, respecto a la vulneración de sus derechos.
- Relevar en cada país/región incluida en el estudio, la existencia de registros estadísticos que den cuenta de la cantidad de personas presas con hijos; la cantidad de niños, niñas y adolescentes cuyos adultos de referencia se encuentran encarcelados, y sus características.
- Identificar la existencia de políticas, planes, programas o servicios de orientación o apoyo (públicos o de la sociedad civil) a familiares de personas encarceladas, existentes en cada país/región incluida en el estudio).
- Contribuir a la sensibilización con relación a la temática y a su incorporación en las agendas nacionales y regionales de políticas públicas.
- Aportar recomendaciones para la sociedad civil, instituciones públicas estatales y organismos internacionales, en relación al tema.

En la investigación se elabora una aproximación – basada en los escasos datos disponibles – de cuántas son las niñas y niños con madres/padres encarcelados. En la tabla que sigue, también extraída del informe, se muestra una estimación conservadora y una menos conservadora de cuántos podrían ser los niños y niñas afectadas por el encarcelamiento de un referente adulto. Ello con la finalidad de responder al llamado del Comité de los Derechos de los Niños y contribuir a generar datos que, a su vez, constituyen una herramienta indispensable para crear consciencia, dar visibilidad y generar políticas públicas.

Personas Encarceladas				Estimación Conservadora (Uruguay)	Estimación Conservadora (México & Guatemala)
País	Hombres	Mujeres	Total		
Argentina	55.987	2.823	58.810	67.081	83.877
Belice	1.520	42	1.562	1.768	2.224
Bolivia	12.602	1.670	14.272	16.703	20.483
Brasil	479.499	32.786	512.285	587.857	731.707
Chile	49.314	4.288	53.602	61.878	76.672
Colombia	106.027	8.845	114.872	132.460	164.268
Costa Rica	12.130	927	13.057	15.022	18.661
Cuba	53.633	3.704	57.337	65.810	81.900
Ecuador	19.221	1.901	21.122	24.474	30.240
El Salvador	24.344	2.675	27.019	31.411	38.715
Guatemala	14.356	1.436	15.792	18.305	22.611
Haití	9.459	477	9.936	11.333	14.171
Honduras	11.864	443	12.307	13.974	17.534
México	230.859	11.895	242.754	276.999	346.257
Nicaragua	8.420	693	9.113	10.504	13.030
Panamá	12.732	988	13.720	15.791	19.611
Paraguay	6.767	394	7.161	8.190	10.220
Perú	57.522	3.868	61.390	70.420	87.677
República Dominicana	21.102	586	21.688	24.542	30.873
Uruguay	8.206	861	9.067	10.525	12.987
Venezuela	17.885	1.162	19.047	21.832	27.198
Puerto Rico	11.097	355	11.452	12.979	16.308
Guayana Francesa	663	31	694	791	990
<b>Total</b>			<b>1.308.059</b>	<b>1.500.651</b>	<b>1.868.214</b>

Fuente: CWS, Gurises Unidos, *Invisibles: ¿hasta cuándo? Una primera aproximación a la vida y derechos de niñas, niños y adolescentes con referentes adultos encarcelados en América Latina y el Caribe*, 2013, [http://www.cwslac.org/es/docs/Invisibles\\_hasta\\_cuando.pdf](http://www.cwslac.org/es/docs/Invisibles_hasta_cuando.pdf), pp. 20-21.

Estamos hablando de casi dos millones de niños y niñas que sufren el impacto del encarcelamiento de un referente adulto. ¿Cuál es la dimensión cualitativa de este

fenómeno? ¿Qué significa para los niños, niñas y adolescentes (NNA, de aquí en adelante) tener a uno o ambos padres en la cárcel?

## II. ¿Qué significa el encarcelamiento para los niños, niñas y adolescentes?

Los cambios son mayúsculos y atraviesan todas las áreas de su vida, incluso el acceso a servicios como alimentación, salud, educación y esparcimiento. Tomemos el ejemplo de Argentina y el derecho a la alimentación. En este país existe lo que conocemos como la Asignación Universal por Hijo para Protección Social<sup>38</sup>, un apoyo económico que se da a todos los chicos cuyos padres están desempleados o trabajan en el mercado informal, en el servicio doméstico, entre otros. Al ser los padres los titulares de la asignación, cuando éstos eran condenados a prisión el beneficio se cancelaba automáticamente. Afortunadamente, gracias al esfuerzo de las asociaciones de familiares de detenidos esta situación ya cambió.

En cuanto a la salud, el tema del tratamiento de las afectaciones mentales es muy importante. El Centro para Control de las Enfermedades en los Estados Unidos definió al encarcelamiento como una experiencia traumática de la infancia, ya que se produce una acumulación única de trauma, vergüenza y estigma<sup>39</sup>. Esto es algo que todos los padres de hijos de personas privadas de libertad advierten y piden apoyo a gritos. Una mamá que entrevistamos en República Dominicana me decía “Por favor necesito que lleven a mi hijo a arreglar lo que tiene en la cabeza”, era su forma de decir que su hijo requería un tratamiento para superar sus problemas de salud mental.

Respecto a la educación, cuando un papá o una mamá va encarcelado, los chicos se mudan, tienen que ir a diferentes escuelas y son muy estigmatizados. Con respecto al esparcimiento recordemos que estos chicos viven en comunidades vulnerables que no tienen mucho acceso a programas deportivos, culturales, de teatro, etc. Esto, sumado a la estigmatización y al miedo por tener un papá encarcelado, hace que los chicos no participen en esos espacios. El informe *Invisibles: ¿hasta cuándo?* destaca que 14 de los 146 niños y niñas entrevistados en edad escolar no han recibido educación formal; asimismo, quienes

---

<sup>38</sup> Este apoyo económico se implementó en el año 2009, a través del Decreto 1602/09.

<sup>39</sup> The Osborne Association, *A Call to Action: Safeguarding New York's Children of Incarcerated Parents*, 2011, <http://www.osborneny.org/NYCIP/ACalltoActionNYCIP.Osborne2011.pdf>.



están matriculados en alguna institución educativa se encuentran en una situación de rezago considerando el grado de escolaridad actual del NNA y el grado esperado para la edad.

Por otra parte, también existen afectaciones profundas en las relaciones familiares, en cuanto a la organización de los roles y los lazos en la vida cotidiana. En ocasiones, los NNA asumen roles de adulto para hacer frente a las necesidades de la familia. A menudo tienen que asumir responsabilidades económicas y salir a trabajar, o cuidar a los hermanos pequeños.

De igual manera, hay un desafío que encara a las abuelas y a quienes se quedan al cuidado de esos hijos y que es: ¿qué hago? ¿qué les digo? ¿cómo manejo la situación al interior de la familia? No saben si ocultarles que sus padres están en prisión, si deben decirles o cómo manejar con los niños el tema del encarcelamiento.

Cuando la madre está presa el problema es mayor, ya que por lo general los hijos están viviendo con la mamá o con un familiar de ella. Se crea una pérdida del lazo porque en la mayoría de los casos no hay un papá que lleve al hijo a visitar a la mamá. Las prisiones de hombres están llenísimas de mamás, esposas y hermanas que van a visitarlos, mientras en las cárceles de mujeres esto no pasa de ningún modo. Me parece que, como está escrito en la página 33 de nuestro estudio, es razonable tener una perspectiva de género al momento de generar políticas para hijos de madres encarceladas.

Un momento muy delicado es el de la detención y el impacto que ésta tiene sobre los chicos. Hay ciertos países donde se está pensando en un protocolo de detención conforme al cual los policías, por ejemplo, tienen que apagar las sirenas cuando están llegando o no pueden esposar a los padres enfrente de los chicos<sup>40</sup>. En Estados Unidos se han hecho estudios donde se muestra que el impacto que tiene para un chico ver a su papá ser encarcelado es casi el mismo que sufre un adulto cuando le ponen un revolver en la cabeza.

Las visitas a los centros de reclusión también pueden implicar situaciones difíciles por las revisiones, las condiciones de los lugares donde se llevan a cabo las visitas, las horas de traslado y de espera. Otros problemas identificados son de tipo económico, asociados al costo del traslado que deben asumir las propias familias de las personas

---

<sup>40</sup> Un ejemplo de estos esfuerzos puede ser consultado en Puddefoot, Ginny y Foster, Lisa, *Keeping children safe when their parents are arrested: local approaches that work*, Sacramento, California State Library, <https://www.library.ca.gov/crb/07/07-006.pdf>, 2007.

privadas de libertad y los gastos en alimentos y productos de higiene que deben llevar a los presos cuando los visitan. En algunos casos también aparecen dificultades en el acceso a los centros penitenciarios y la falta de información sobre los traslados de las personas privadas de libertad. Aun así, los NNA prefieren ir a ver a sus padres. Hay una frase que dijo una de las chicas que entrevistamos en República Dominicana que resume lo que para los NNA significa el poder ver al papá o a la mamá encarcelada: “para mi ver a mi papá en las visitas era la luz en la oscuridad”.

Las anteriores son sólo algunas de las implicaciones del encarcelamiento para los niños, niñas y adolescentes. A éstas se une una serie de dificultades que emergen cuando enfrentamos este tema, sobre las cuales es igualmente necesario formular pronunciamientos.

En principio, no existe información sistematizada sobre la población encarcelada en general y sobre sus hijos e hijas en particular. En los países considerados para la realización del informe la información disponible es dispar. Con los datos conocidos se estima que en Uruguay cada persona privada de libertad tiene, en promedio, 1,15 NNA. En Brasil sólo tenemos información sobre el estado de San Pablo, donde más del 50% de los hombres y alrededor del 80% de las mujeres privadas de libertad en los establecimientos considerados tienen al menos uno o dos hijos(as). Y en el caso de Nicaragua y República Dominicana no existe información sistematizada en cuanto a la cantidad y situación de los hijos e hijas de las personas encarceladas.

Luego, se registra una desarticulación entre el sistema penal y los organismos que garantizan los derechos del niño: como colectivo con necesidades y realidades únicas y específicas, los NNA con referentes encarcelados son invisibles, no tienen voz para – entre otros – los organismos rectores de la infancia.

De igual manera, se presenta una baja aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad. Esto se debe a la orientación de las políticas penales que privilegian el uso de la prisión, pasando por alto que el encarcelamiento es una situación que afecta los vínculos familiares y en particular la relación de los NNA con sus padres.

Por otra parte, las condiciones de reclusión por lo general son muy malas. Se vulneran los derechos de la población carcelaria y se afectan los de sus familiares.

Es por esto que toda intervención que plantee atender la situación de los NNA con referentes adultos en reclusión debe, en primer lugar, solventar los problemas aquí descritos.

En este sentido, una de las recomendaciones es sensibilizar a los operadores del sistema carcelario, la comunidad y el personal en instituciones educativas, para evitar que sean víctimas de ulterior estigma.

Entre las acciones de la Plataforma se contempla también la generación de conocimiento. Los esfuerzos en este terreno deben orientarse a dos objetivos primordiales: i) realizar investigaciones específicas que den cuenta de la realidad de NNA con referentes encarcelados; y ii) realizar un registro de los NNA dependientes de las personas encarceladas al momento de su ingreso al sistema penitenciario para evitar que queden en situación de abandono y permitir un seguimiento de su situación.

Con respecto a la incidencia en políticas públicas y la inclusión de los NNA con referentes adultos encarcelados, las recomendaciones del informe se concentran en i) fortalecer la articulación interinstitucional entre los diversos sistemas intervinientes en el proceso; ii) al definir una medida judicial que implique la privación de libertad de un adulto con hijos exista coordinación con las autoridades especializadas en materia familiar para asegurar que la decisión no afecte los derechos de los NNA involucrados; iii) privilegiar la aplicación del interés superior del niño a partir de la articulación entre el sistema penal y los organismos especializados en infancia; y iv) asistir a los niños y niñas cuyas posibilidades de acceso a servicios se hayan visto disminuidas con el encarcelamiento de un referente adulto.

Participar en la generación de esfuerzos que atiendan la situación de los NNA con referentes adultos en reclusión forma parte del ejercicio de construcción de ciudadanía del que hemos hablado en el foro. Por ello los invito a que se comprometan, cómo puedan y dónde puedan, a recopilar información e impulsar estas temáticas.

## CAPITULO III

### Panel II

#### Encarcelamiento de mujeres

#### Una lectura con perspectiva de género

En este panel participaron tres ponentes internacionales: primero, Corina Giacomello, quien abordó la problemática latinoamericana del encarcelamiento de mujeres por delitos de drogas. Sucesivamente intervino Nischa Pieris, asesora de la Comisión Interamericana de Mujeres y autora del informe *Mujeres y drogas en las Américas. Un diagnóstico en construcción*<sup>41</sup>. Actualmente se desempeña también como co-coordinadora del proyecto “Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento en las Américas: Promoviendo Políticas más Humanas y Eficaces”<sup>42</sup>. En su presentación expuso dos de los productos de dicho proyecto; a saber, dos ensayos fotográficos que relatan los casos de dos mujeres presas por delitos de drogas y una guía para gestores de políticas públicas orientada a la creación de políticas de drogas con perspectiva de género.

La tercera ponente, Zhuyem Molina, es originaria de Costa Rica y es defensora pública en ese país desde 1998. Actualmente se desempeña como supervisora en la Dirección de la Defensa Pública a cargo de la Unidad de Género Penal e Incidencia Legislativa, y es coordinadora del Programa de Justicia Restaurativa de la institución. Zhuyem Molina explicó las reformas legales que se han gestado en Costa Rica para un tipo específico de mujeres involucradas en delitos de drogas: las que introducen drogas a los penales.

En el panel se evidenció cómo las mujeres participan de manera creciente en los delitos de drogas, involucrándose en los eslabones más bajos de las organizaciones criminales, a menudo en aras de cumplir con sus responsabilidades como madres y cuidadoras. Sin embargo, las políticas de drogas imperantes en América Latina suelen sobreponer medidas punitivas y enfocadas en las sustancias, más que en las personas. Entre las consecuencias de este modelo cabe resaltar i) el abuso del derecho penal y de la prisión,

---

<sup>41</sup> CIM, *op. cit.*, nota 22.

<sup>42</sup> La información sobre el proyecto está disponible en la página [http://www.wola.org/commentary/women\\_drug\\_policies\\_and\\_incarceration\\_in\\_the\\_americas](http://www.wola.org/commentary/women_drug_policies_and_incarceration_in_the_americas).

incluyendo la prisión preventiva; ii) el incremento del número de mujeres encarceladas por delitos de drogas; iii) el impacto de estas políticas sobre los niños y niñas con un referente adulto encarcelado, ya señalado en el panel anterior.

El modelo de Costa Rica expuesto por Zhuyem Molina y las recomendaciones emanadas por la guía elaborada por el grupo coordinado por Nischa Pieris, ofrecen alternativas concretas a las políticas de drogas actuales y, sobretudo, muestran que es posible diseñar e implementar modelos eficaces de medidas alternativas y reducción de penas enfocadas en las mujeres y no en las sustancias.

## Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento en las Américas

Corina Giacomello

### I. Introducción

Silvia es una mujer de cuarenta años de edad. Tiene cuatro hijos, es madre soltera, cuenta con estudios primarios incompletos y varios trabajos en la economía informal: lavado y planchado de ropa, limpieza de casas y cuidado de terrenos baldíos, entre otros. Vive, generalmente, en extrema pobreza. Un día su vecina la invita a ir con ella a una cárcel de hombres para ganar un dinero rápido. ¿Cómo? Transportando droga en la vagina. Dedicaría a este trabajo unas horas a la semana, justo el tiempo de ir a la cárcel, formarse en la entrada, pasar los controles, entregar la droga y regresar a su casa. Así ya no descuidaría a sus hijos y ganaría mucho más que lavando ropa en casas ajenas. A los pocos meses de “trabajar” como introductora de drogas, Silvia es denunciada por una de las otras mujeres que, como ella, llevan drogas a las cárceles de hombres. De introductora de drogas, Silvia se convierte en presa.

El caso de Silvia no es más que un ejemplo de las historias que comparten miles de mujeres en América Latina como consecuencia del funcionamiento del tráfico de drogas, las relaciones de género predominantes en la región y las respuestas punitivas de los estados nacionales.

Vendedoras al menudeo, mulas, transportistas. Madres, en su mayoría. Pobres, sin estudios, con historias de violencia, abuso de sustancias, problemas de salud mental y relaciones de pareja violentas. Habitantes de zonas marginadas, comunidades indígenas o barrios enteramente dedicados al uso, comercio y venta de drogas. Éstas son las mujeres que habitan las cárceles de América Latina. La mayoría está recluida por delitos de drogas<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Giacomello, Corina, *Género, drogas y prisión. Experiencias de mujeres privadas de su libertad en México*, México, Tirant lo Blanch, 2013.

## II. ¿De qué hablamos cuando hablamos de mujeres en prisión por delitos de drogas?

Desde los años ochenta, y con más prominencia desde los noventa, el número de mujeres en prisión ha aumentado vertiginosamente y los delitos de drogas se han destacado por ser una de las dos primeras causas de encarcelamiento de mujeres en América Latina<sup>44</sup>. Este fenómeno debe analizarse bajo el contexto más amplio de la región, y, en lo específico, como el intersticio de seis dinámicas: i) el abuso en el empleo del derecho penal para resolver problemas sociales; ii) la crisis penitenciaria en la región, caracterizada por violencia, hacinamiento y excesos en la imposición de penas de prisión y de la prisión preventiva; iii) la violencia contra las mujeres y la feminización de la pobreza; iv) la desigualdad socio-económica; v) la influencia del marco internacional de fiscalización de drogas<sup>45</sup> y de los Estados Unidos; y vi) la visibilidad que ha tomado el tema a partir de 2012 dentro del marco del cuestionamiento regional al sistema internacional de control de drogas.

Las mujeres encarceladas por delitos de drogas son mujeres que, como miles de otras en América Latina, sufren las consecuencias de la persistencia de relaciones de género asimétricas que operan en detrimento de las mujeres y que, además, viven en la región con los más altos índices de desigualdad en el mundo. El tráfico de drogas en sus vertientes nacionales e internacionales ofrece un vasto abanico de opciones de empleo ilegal que permiten, además, seguir cumpliendo con funciones sociales tradicionalmente adscritas a las mujeres, especialmente aquéllas relacionadas con los cuidados de niños, niñas, adultos mayores y otras personas dependientes.

Los datos hablan claro: entre 2006 y 2011 el número de mujeres encarceladas en América Latina prácticamente se ha duplicado<sup>46</sup>, y los delitos relacionados con las drogas ilícitas son la primera o segunda causa de encarcelamiento. Esto nos habla de una creciente incorporación de las mujeres en estos ilícitos, pero también es consecuencia de la

---

<sup>44</sup> CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, 2013, <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>.

<sup>45</sup> Conformado por las siguientes convenciones de las Naciones Unidas: Convención Única de Estupefacientes (1961) enmendada por su Protocolo en 1972; Convención sobre Sustancias Psicotrópicas (1972); y Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988).

<sup>46</sup> Giacomello, Corina, “Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina”, 2013 a), <http://idpc.net/es/publications/2013/11/mujeres-delitos-de-drogas-y-sistemas-penitenciarios-en-america-latina>.

implementación de las políticas de drogas, es decir, de aquellas políticas orientadas a la incautación y destrucción de sustancias ilícitas y a la persecución y encarcelamiento de las personas vinculadas con la producción, tráfico y comercialización de las mismas.

### III. ¿Quiénes son y cómo se involucran?

Las mujeres en prisión, y las mujeres encarceladas por delitos de drogas, suelen compartir las siguientes características: son mujeres pobres, procedentes de hogares y comunidades marginadas. Antes de involucrarse en actividades vinculadas con drogas ilícitas han trabajado en numerosas actividades informales, por ejemplo limpieza de casas, lavado y planchado de ropa, elaboración de alimentos, venta informal en los semáforos, etc.

Algunas tienen una historia de vida marcada por la violencia, incluyendo violencia sexual. Algunas de ellas fueron víctimas de delitos, como el abuso sexual, que nunca fueron denunciados, ni mucho menos perseguidos y sancionados, y cuyo daño nunca fue reparado.

Por un lado, las redes de tráfico reclutan a las mujeres más vulnerables para desempeñarse en los roles más bajos y peligrosos. El involucramiento de las mujeres está relacionado a menudo con la reproducción de relaciones y roles de género tradicionales: las mujeres suelen ser reclutadas por la pareja o por el grupo familiar y ven en los delitos de drogas una manera de percibir ganancias que, por la cantidad y la “rapidez” de las mismas, les permiten cumplir con su rol de cuidadoras en el ambiente doméstico. Por lo tanto, los delitos de drogas son delitos “de amor” o “de género”. Una vez que son encarceladas, las mujeres suelen ser desechadas por las personas que las involucraron en el negocio, la pareja *in primis*. Esto no es exclusivo de los delitos de drogas: un patrón parecido se registra en secuestro y extorsión, por ejemplo.

En el ámbito del tráfico internacional, los correos humanos mujeres, llamadas “mulas” en lenguaje coloquial, y a menudo despectivo, tienen perfiles muy variados: pueden ser mujeres procedentes de contextos de vulnerabilidad y violencia estructural, pero también profesionales de clase media, estudiantes, personas en retiro, etc.

A nivel de narcomenudeo nos encontramos, en algunos casos, con mujeres que forman parte de familias enteras dedicadas a la comercialización de sustancias psicoactivas en domicilios asignados para ese fin o en otras modalidades, por ejemplo a domicilio o en venta en sitios públicos, generalmente parques y calles. Acontece que las mujeres quedan al



frente del punto de venta una vez que los integrantes masculinos son progresivamente detenidos o asesinados.

A veces la venta al menudeo está asociada al consumo dependiente de sustancias psicoactivas. Sin embargo, pululan casos de usuarios y usuarias en prisión que son encarceladas por venta y comercio cuando en realidad venden para sustentar el consumo personal o simplemente se encuentran en posesión de drogas para su uso.

Cabe señalar que la mayoría de las mujeres en prisión en México son madres y a menudo son las únicas o principales responsables de sus hijos e hijas.

Tomando en cuenta lo anterior, cabría ver si las políticas de drogas en México responden efectivamente a este abanico de formas de participación e involucramiento, así como a las responsabilidades de género y al perfil de las mujeres acusadas de estos delitos.

#### **IV. Delitos contra la salud en México: un marco punitivo sin proporcionalidad**

Los delitos relacionados con drogas son llamados delitos contra la salud y tienen una dimensión local, tipificada en la Ley General de Salud (LGS) – del artículo 473 al 482 –, y una federal, incluida en el Código Penal Federal (CPF) – del artículo 193 al 198 –.

Son catalogados como delitos graves, lo cual se traduce en penas altas y un conjunto de impedimentos para aplicar alternativas al encarcelamiento. A continuación resumo las principales características de cómo se castigan los delitos contra la salud en México.

En primer lugar, cabe señalar que la prisión preventiva por delitos contra la salud tiene carácter oficioso tanto a nivel constitucional – artículo 19 – como en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) – artículo 167 –. Asimismo, persiste una falta de armonización legislativa cuando se trata de delitos previstos por la LGS. El CNPP explica que “Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa”. Sin embargo, a la hora de revisar la LGS, ésta no nos remite al CNPP, sino al Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP). El artículo 194 del CFPP afirma que son considerados graves los delitos contra la salud del fuero federal y, en materia de narcomenudeo (es decir, previstos por la LGS), “los previstos en las fracciones I, II y III del artículo 464 Ter, y en los artículos 475 y 476” (artículo 194, párrafo XV, inciso 2.). ¿Cuáles son estos delitos? El artículo 464 contempla

la falsificación, adulteración y venta de medicamentos. Los artículos 475 y 476, en cambio, se refieren al comercio, suministro y posesión con fines de comercio y suministro de sustancias ilícitas.

Es decir, únicamente el delito de posesión simple (artículo 477 de la LGS) no ameritaría la prisión preventiva oficiosa.

En el CNPP se prevé una excepción, en el artículo 166, para mujeres embarazadas o con hijos e hijas lactantes:

#### 166. Excepciones

En el caso de que el imputado sea una persona mayor de setenta años de edad o afectada por una enfermedad grave o terminal, el órgano jurisdiccional podrá ordenar que **la prisión preventiva se ejecute en el domicilio de la persona imputada** o, de ser el caso, en un centro médico o geriátrico, bajo las medidas cautelares que procedan.

**De igual forma, procederá lo previsto en el párrafo anterior, cuando se trate de mujeres embarazadas, o de madres durante la lactancia** (mis negritas).

No gozarán de la prerrogativa prevista en los dos párrafos anteriores, quienes a criterio del Juez de control puedan sustraerse de la acción de la justicia o manifiesten una conducta que haga presumible su riesgo social.

Este artículo tiene dos límites. El primero, y el más obvio, en sus alcances. Si lo revisamos a la luz de experiencias internacionales y regionales<sup>47</sup> y en contraposición con recomendaciones internacionales, queda claro que el artículo es muy tímido. Las mujeres madres no tendrían que ser encarceladas. Punto. No sólo durante la lactancia, sino como norma general. En la Recomendación 1469 (2000) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa se incita a los Estados miembros a evitar el uso de la prisión en el caso de mujeres madres de niños y niñas pequeñas y jóvenes, a la luz de los efectos negativos de la reclusión de las madres para sus hijos e hijas<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> *Ídem.*

<sup>48</sup> Council of Europe, Parliamentary Assembly, “Recommendation 1469 (2000). Mother and babies in prison”, citado en Giacomello, Corina, “Justicia con perspectiva de género en la ejecución penal”, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo para juzgar con perspectiva de género*, segunda edición digital, 2014, <http://equidad.scjn.gob.mx/protocolo-para-juzgar-con-perspectiva-de-genero-haciendo-realidad-el-derecho-a-la-igualdad>.

En segundo lugar, el artículo 166 determina que el otorgamiento de la alternativa a la prisión preventiva no es oficioso, sino supeditado al criterio de un juez: “No gozarán de la prerrogativa prevista en los párrafos anteriores, quienes a criterio del Juez de control puedan sustraerse de la acción de la justicia o manifiesten una conducta que haga presumible su riesgo social”.

El término riesgo social no sólo es vago y arbitrario, sino discriminatorio. Sería recomendable invertir el paradigma, es decir, que la prisión preventiva *no* se aplicara por oficio en el caso señalado y que, en caso de solicitarse, el agente del ministerio público y/o el juez tuvieran que elaborar argumentos sólidos y justificados para pedir u ordenar su aplicación.

El tema de la prisión preventiva es sólo el comienzo. Sin embargo, es un comienzo significativo si tomamos en cuenta que más del 40% de la población privada de la libertad en México está en situación de procesada<sup>49</sup>.

Otro punto importante son las penas. Éstas son, por decirlo de manera simple, desproporcionales. Pensemos en una mujer introductora de drogas a un centro de reclusión. La pena mínima son seis años de cárcel sin derecho a beneficios. O en una joven estudiante universitaria que decide transportar medio kilo de cocaína de Ecuador a México: la pena mínima es diez años de cárcel. O una joven usuaria que acaba de comprar 1 gr. de cocaína para su consumo y es acusada de poseer la droga con fines de venta: tres años de cárcel. ¿En serio es muestra de éxito encarcelar por años, a menudo sin derecho a beneficios de medidas alternas, a jóvenes, usuarias, mujeres pobres y madres de familia?

Las alternativas a la prisión en la fase de averiguación previa, proceso o ejecución de la pena suelen ser negadas en la mayoría de los delitos contra la salud por tres razones principales: i) la tipificación de los delitos como graves; ii) la duración de la sentencias (superior a los límites previstos para el otorgamiento de una medida alterna); y iii) los antecedentes penales de algunas de las acusadas.

Nos encontramos, por ende, con que los delitos contra la salud en México son castigados básicamente con penas privativas de la libertad que se compurgan en la cárcel desde la prisión preventiva hasta el final de la pena.

---

<sup>49</sup> Comisión Nacional de Seguridad, “Cuaderno mensual de información estadística nacional. Agosto 2015”, [http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?\\_\\_c=247c41](http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=247c41).

No me extiendo sobre los impactos que el encarcelamiento tiene para las mujeres y sus familias, especialmente sus hijos e hijas, puesto que este tema es tratado abundantemente en otras ponencias, entre ellas el testimonio vivencial de Rosa Julia Leyva, la ponencia sobre niños, niñas y adolescentes con referente adulto encarcelado de Luciano Cadoni, y la intervención de Elena Azaola.

Basta decir, antes de elaborar algunas conclusiones y propuestas sobre el tema específico objeto de este artículo, que la cárcel simplemente recrudece las condiciones de exclusión social que, en un primer momento, orillaron a muchas mujeres a delinquir. La cárcel rompe lazos, genera estigma y fractura los vínculos que pueden fungir de contención tanto para las mujeres en prisión como para sus hijos e hijas.

## **V. Conclusiones**

Las políticas de drogas en México reproducen de manera exacerbada el marco internacional de fiscalización de drogas. En América Latina éste está fuertemente influenciado por los Estados Unidos y las narrativas alrededor del narcotráfico como amenaza contra la seguridad nacional.

Si bien no pretendo negar que el tráfico internacional de las drogas ocasiona graves daños al tejido social, éstos no se derivan necesariamente o únicamente, de las sustancias, sino de actividades conexas al tráfico: lavado de activos, corrupción y violencia armada, por mencionar algunos.

Las organizaciones delictivas dedicadas al tráfico de drogas ilícitas a menudo están constituidas por numerosos sujetos secundarios, que no desempeñan roles organizacionales ni son los beneficiarios de las grandes ganancias. Es sobretodo entre este grupo de sujetos secundarios que se ubican las mujeres: como mulas, introductoras de drogas a centros penitenciarios, vendedoras al menudeo u usuarias problemáticas que, en lugar de ser atendidas desde una óptica de salud, son tratadas como delincuentes, acusadas de venta, sentenciadas y encarceladas.

El modelo de Costa Rica que se presenta a continuación ofrece una perspectiva interesante y novedosa para replantear las políticas de drogas desde una posición distinta: no simplemente la eliminación de sustancias psicoactivas y el encarcelamiento indiscriminado de las personas que producen, venden o consumen drogas, sino la

elaboración de políticas *ad hoc* que, además de sancionar a aquellas personas que cometen una conducta ilícita, procuran hacerlo de manera proporcional y tomando en cuenta las circunstancias específicas de vulnerabilidad.

Para el caso de México, los elementos que se han destacado como problemáticos pueden, y deberían, ser objeto de reforma en aras de contar con respuestas penales proporcionales, con perspectiva de género y orientadas también a una reducción en el uso de la prisión como única respuesta. México ya está caminando en esa dirección con el sistema penal acusatorio y la aplicación de medidas alternas. Habría que garantizar que los principios y objetivos de la reforma alcancen de manera integral a las personas acusadas de delitos contra la salud.

Un primer paso es la eliminación de la prisión preventiva oficiosa. Cada caso tendría que ser estudiado individualmente y no catalogado como grave *a priori*, sobretodo cuando se trata de venta o tráfico a pequeña escala o para consumo personal. Incluso en los casos de tráfico internacional en la modalidad de “mulas” habría que contemplar la posibilidad de la libertad bajo caución.

Las condiciones impuestas para la libertad en el proceso o en la fase de ejecución deben ser proporcionales a las condiciones de la persona acusada. No se puede imponer una caución de miles de pesos a una mujer que procede, de manera evidente, de un contexto de pobreza.

Las penas tendrían incluir no solamente factores agravantes sino atenuantes. Sería recomendable otorgar medidas alternativas a la prisión, siempre moduladas de acuerdo a las circunstancias de la persona, para que ésta no quede impune pero tampoco se encuentre en una situación que la puede volver a orillar a cometer el delito.

Debiera de discutirse seriamente la posibilidad de excarcelar a las mujeres madres privadas de la libertad y de aquéllas que son las únicas responsables de personas dependientes, como adultos mayores y personas con discapacidad.

Estos puntos no son más que ideas generales para un camino de reforma que una la perspectiva de políticas de drogas, las medidas para combatir la violencia y la discriminación contra las mujeres y la reforma penal actualmente en curso en México.

## **El desafío de legislar con perspectiva de género Experiencia costarricense en la aprobación de Ley 9161**

Zhuyem Molina Murillo\*

El texto que aquí se presenta es de autoría de la ponente y refleja los contenidos de la presentación en el foro. La intervención vierte sobre el proceso, el alcance y los resultados de una reforma legislativa que se convirtió en una reducción de las penas previstas en la ley de psicotrópicos de Costa Rica en el caso de introducción de drogas a centros penales cuando las inculpadas reúnen ciertas características de vulnerabilidad. Se exponen los antecedentes de la reforma legislativa, es decir, la problemática detectada: las mujeres que introducen drogas en los penales lo hacen a partir de dos situaciones: i) condiciones extremas de vulnerabilidad y ii) la demanda de drogas gestada adentro de las prisiones como consecuencia del encarcelamiento de personas usuarias. Es decir, la feminización de la pobreza y el impacto de las políticas de drogas contribuyen a que más y más mujeres estén encarceladas.

Luego nos muestra el desarrollo de la reforma a la Ley de Psicotrópicos<sup>50</sup> y su contenido: las penas de prisión se redujeron para aquellas introductoras que puedan demostrar condiciones específicas de vulnerabilidad en razón de género, por ejemplo ser madres jefas de hogar. A su vez, en lugar de simplemente liberarlas y mandarlas a su casa, la Defensa Pública, de manera coordinada con otras instituciones, se empeña para que estas mujeres puedan tener acceso a servicios de empoderamiento y no volver a las circunstancias de exclusión que, en algunos casos, las llevaron a delinquir.

### **I. Preámbulo**

Desde la perspectiva de la Defensa Pública de Costa Rica, nos proponemos con en esta ponencia compartir con el lector(a) el proceso de elaboración, aprobación e

---

\* Texto editado por Corina Giacomello con base en la ponencia escrita proporcionada por Zhuyem Molina.

<sup>50</sup> Gobierno de Costa Rica, “Ley sobre estupeficientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo”, <http://www.icd.go.cr/portalicd/index.php/legislacion-uif/ley-8204>.

implementación de la Ley 9161 que introdujo el artículo 77 BIS<sup>51</sup> en la Ley de Psicotrópicos costarricense. Una reforma que permite a los jueces y juezas, y al sistema penal en su conjunto, conocer los casos desde la dimensión de la perspectiva de género y, asimismo, que el país cumpla, al menos en este delito, con los lineamientos que establecen las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de Libertad para Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok de aquí en adelante).

## II. Antecedentes de la reforma

Cuando se aprobó la “Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento del terrorismo”<sup>52</sup> – número 8204, del 26 de diciembre de 2001 – el país no contaba con la sensibilidad, ni la experiencia, para diferenciar entre crimen organizado, tráfico internacional o el introducir droga en pequeña escala a centros penales. Tampoco el cuerpo normativo permitía al sistema penal diferenciar si el delito era en menor escala o se si se actuaba por presiones de la pobreza, de la exclusión social y de las amenazas, intimidaciones, coacciones y violencia por parte del crimen organizado. Además, los tipos penales tenían un esquema de penas estandarizado y alto (de 8 a 20 años de prisión), con el cual no se permitía a los juzgadores (as) valorar situaciones asociadas a pobreza y vulnerabilidad, ni tener un margen para atenuar o reducir penas a la hora de juzgar los casos. Estas penas tan altas tampoco han contribuido a controlar el tráfico de drogas y sus modalidades de criminalidad.

También existen razones geopolíticas que inciden en la criminalidad. Costa Rica tiene una posición geográfica atractiva para las organizaciones de traficantes, tanto para el trasiego como para el almacenamiento temporal de la droga en tránsito hacia los grandes mercados de consumo en Norte América y Europa. Esto da lugar a la macro y micro comercialización de las drogas. En el diseño de la política criminal, al momento de promulgar la ley, no se tomó en cuenta el fenómeno de la participación de las mujeres y el impacto en el tejido social. Es decir, la ley invisibilizaba o no permitía a los jueces

---

<sup>51</sup> Cortés, Ernesto, “Reforma en la ley de drogas de Costa Rica beneficia a mujeres en condiciones de vulnerabilidad y sus familias”, 2012, <http://idpc.net/es/blog/2013/08/reforma-en-la-ley-de-drogas-de-costarica-beneficia-a-mujeres-en-condiciones-de-vulnerabilidad-y-sus-familias>.

<sup>52</sup> Cfr. nota 50.

considerar circunstancias como la cantidad de droga (en lo que trata de pequeña escala o tráfico internacional) ni la proporcionalidad del daño causado, respetando los derechos humanos y compromisos internacionales que el país ha suscrito.

Visto lo anterior se concluyó que la normativa de psicotrópicos no incorporaba los principios y compromisos internacionales que obligan al país a revisar su política en relación a las mujeres en condición de pobreza, vulnerabilizadas por las circunstancias de exclusión social.

En este sentido, para dimensionar lo anterior en el caso específico de introducción de drogas a centros penales, regulado en el artículo 77 de la Ley de Psicotrópicos de Costa Rica, nos dimos la tarea, con el apoyo de la Dirección del Buen Pastor<sup>53</sup> y el Ministerio de Justicia, de elaborar un trabajo de investigación sobre las privadas de libertad en el Centro Buen Pastor al 20 de marzo de 2012. Al momento del estudio el centro tenía 780 mujeres privadas de libertad, de las cuáles 511 estaban sentenciadas por delitos de infracción a la Ley de Psicotrópicos en cualquiera de sus modalidades, lo que equivalía a un 65.5% de la población condenada. De esos 511 casos, se determinó que 120 de estas mujeres, es decir un 23.5%, habían sido condenadas por introducir pequeñas cantidades de drogas a los Centros Penales. Luego se revisó cada expediente y se analizaron las siguientes variables:

- a) Edad: 63 % son menores de 35 años.
- b) Escolaridad: 99 % no había completado la secundaria y 5% no sabían leer ni escribir.
- c) Ocupación: 71 % eran amas de casa y el resto realizaba oficios sin estabilidad, como servicios domésticos, o eran comerciantes informales, dependientes de tiendas, jornaleras, estilistas o ejercían la prostitución. Como factor común se determinó que no tenían ocupaciones bien remuneradas.
- d) Estado civil: 67% no tenían pareja. Del 33% que tenían relación de pareja, 8% estaban casadas y 25% en unión libre.
- e) Hijas e hijos: 97 % tenían por lo menos un hijo/a y otras mujeres tenían hasta 4 hijos.

---

<sup>53</sup> El Buen Pastor es la cárcel de mujeres de Costa Rica. Se ubica en la capital del país.



El estudio determinó que en el 63% de los casos las mujeres habían sido sentenciadas en procedimiento abreviado, es decir aceptaron los cargos sin ir a juicio y un 37% con juicios que terminaban con condenas de ocho años de prisión. Ellas y los defensores y defensoras optaban por el procedimiento abreviado porque era la única oportunidad de recibir una pena menor de 8 años ante una eventual condena. No obstante, si bien este procedimiento aseguraba un pena inferior al tope mínimo de ocho años, se invisibilizaban las historias de discriminación, amenazas, vulnerabilidad y pobreza que incidían en el delito.

### III. De la estrategia y trámite legislativo

A más de veinte años de aprobada la Ley de Psicotrópicos, con el liderazgo de la Directora de la Defensa de Costa Rica, Marta Iris Muñoz, nos propusimos en el marco de la Regla 70 de Bangkok<sup>54</sup>, promover en el escenario legislativo e interinstitucional el estudio y visibilización de la realidad que vivían estas mujeres y sus familias, que justificaban la urgente necesidad de revisar el impacto social de la prisionalización femenina por el delito de introducción de drogas a centros penales castigado con penas de 8 a 20 años, similar a la de tráfico internacional. Con las historias de vida pudimos demostrar que el encarcelamiento femenino marca el desenlace de una cadena de situaciones económicas, sociales, legales y familiares que impactan fuertemente el tejido social y no previene el delito.

Ante esa realidad, el Proyecto de Ley 17980 se convirtió en una esperanza para romper un muro construido hacía veinte años, en el cual la Asamblea Legislativa de Costa Rica decidió contribuir a corregir esta problemática estructural que lesionaba y sigue lesionando (en materia de microtráfico) el tejido social al dividir hogares dirigidos por

---

<sup>54</sup> La Regla 70 contiene las siguientes disposiciones: “1. Se informará a los medios de comunicación y al público sobre las razones por las que las mujeres pueden verse en conflicto con el sistema de justicia penal y sobre las maneras más eficaces de reaccionar ante ello, a fin de posibilitar la reinserción social de las mujeres, teniendo presentes el interés superior de sus hijos. 2. La publicación y difusión de investigaciones y ejemplos de buenas prácticas formarán parte integrante de políticas orientadas a mejorar los resultados y la equidad de las medidas de justicia penal relativas a las delincuentes y sus hijos. 3. Los medios de información, el público y los profesionales que se ocupen de cuestiones relativas a las reclusas y las delincuentes recibirán periódicamente información concreta sobre las cuestiones abarcadas en las presentes reglas y su aplicación. 4. Se elaborarán y ejecutarán programas de capacitación sobre las presentes reglas y las conclusiones de las investigaciones, destinados a los funcionarios pertinentes de la justicia penal, a fin de sensibilizarlos sobre las disposiciones contenidas en ellas”.

mujeres, dejando a sus hijos e hijas desprotegidas con un costo social invaluable, desproporcionado y profundamente injusto.

Para marzo de 2012, el entonces Presidente de la Asamblea Legislativa, ex diputado Juan Carlos Mendoza, reunió a varios integrantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial con el fin de tratar diversos temas, algunos relacionados con varios proyectos de ley en materia de seguridad ciudadana. En esta convocatoria, la Defensa Pública planteó la preocupación de muchos sectores y, por supuesto, representábamos la voz de los defensores y defensoras públicas que día a día vivíamos el drama humano y familiar que implica para estas mujeres el encarcelamiento. Hicimos ver la necesidad de revisar la legislación relacionada con la infracción a la Ley sobre estupefacientes en la modalidad de introducir pequeñas cantidades de drogas a los centros penales.

A partir de ese momento, la Defensa Pública y otras instituciones estatales trabajamos en un texto legislativo a fin de incorporar a la Ley 8204 elementos de proporcionalidad y especificidad de género por medio de la penalidad, y poniendo a disposición de los jueces y juezas elementos para disponer en el cumplimiento de la ejecución de la pena principios de humanidad, así como de introducir la posibilidad de que las mujeres en prisión puedan reinsertarse socialmente mientras cumplían la sanción penal.

Hicimos ver que la legislación vigente tenía un desequilibrio excesivo entre i) la sanción que tiene la introducción de droga a un centro penal, en pequeña escala; ii) el bien jurídico tutelado, que es la salud pública; y iii) el impacto social de encarcelar a mujeres pobres, en condiciones de vulnerabilidad, quienes eran las encargadas de la economía familiar, sin contemplar otras causales de justificación, como la presión por la pobreza, la intimidación y la vulnerabilidad social que las exponen, a muchas de ellas, a cometer este tipo de delitos. Asimismo, mostramos cómo en la práctica judicial se ven obligadas a tomar procesos abreviados para disminuir la pena y cómo esto implicaba que sus historias nunca fueran escuchadas ni pudieran servir como base para imponer penas más proporcionales.

Se trató de visibilizar en la discusión legislativa que una de las manifestaciones del hacinamiento carcelario y el descontrol que estaba prevaleciendo en el sistema penitenciario costarricense lo producía la demanda de drogas, porque estamos encarcelando a personas que cometen delitos justamente por sus adicciones. Al no existir programas eficientes dirigidos a tratar el consumo dentro de las cárceles, la demanda de drogas está

generando presión justamente hacia las mujeres, pues son ellas quienes, bajo coacción, amenaza y pobreza se ven obligadas a introducir drogas a los centros penales. Lejos de corregir este problema estructural, el sistema se limitaba a castigarlas penalmente con las mismas penas, como si algunas de ellas formaran parte de una organización criminal que intentara traficar drogas a Europa.

Había consenso en la preocupación sobre la desproporcionalidad con que se juzgaba a las mujeres que introducían drogas a centros penales, tanto en sectores académicos, profesionales, como por los diputados, diputadas y demás autoridades, quienes apoyaron la iniciativa para que se generara una mesa de diálogo sobre el tema de mujeres que infringían la ley al introducir drogas a los centros penales.

A partir de esto, se creó la Sub-Comisión Interinstitucional de Género y Sistema Penal de Trabajo, la cual estuvo integrada por representantes de distintos sectores. En este proceso de construcción se conocieron las posiciones técnicas de muchos profesionales y humanistas que por años han estudiado y analizado la vulnerabilidad de las mujeres y las circunstancias que inciden en que éstas cometan delitos. Se tomaron en cuenta las opiniones de los defensores y defensoras públicas que trabajan diariamente con esta población. De esta Comisión surgió la propuesta que en el mes de setiembre de 2013, bajo el mandato de la Presidenta Laura Chinchilla, entró a regir como Ley de la República N° 9161.

#### **IV. Del contenido de la reforma del 77 Bis de la Ley de Psicotrópicos costarricense**

Con la Ley 9161 se introdujo a la normativa penal el artículo 77 bis de la Ley de Psicotrópicos:

Artículo 77 bis: La pena prevista en el artículo anterior será de 3 a 8 años de prisión cuando una mujer sea autora o partícipe en la introducción en establecimientos penitenciarios de sustancias tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, y cumpla una o varias de las siguientes condiciones:

- a) Se encuentre en condición de pobreza.
- b) Sea jefa de hogar en condición de vulnerabilidad.

c) Tenga bajo su cargo personas menores de edad, adultas mayores, o personas con cualquier tipo de discapacidad que amerite la dependencia de la persona que la tiene a su cargo.

d) Sea una persona adulta mayor en condiciones de vulnerabilidad.

En caso de que se determinen alguna de las condiciones anteriores, el juez competente o el juez de ejecución de la pena podrá disponer el cumplimiento de la pena impuesta, en modalidad de detención domiciliaria, libertad asistida, centros de confianza, libertad restringida con dispositivos electrónicos no estigmatizantes o cualquier tipo de medida alternativa a la prisión.

Esta ley vino a reducir el monto de las penas de tres a ocho años de prisión para las mujeres que introdujeran drogas a los centros penales y que estuvieran en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, permitiendo a los jueces y juezas considerar factores económicos (bajos ingresos, economía informal), sociales (familias numerosas, mujeres, jefas de hogar), culturales (comunidades con problemas de violencia, delincuencia, tráfico de drogas) y educativas al momento de impartir justicia con la posibilidad de aplicar soluciones alternas.

En los últimos veinte años es la primera reforma legal con perspectiva de género en materia de psicotrópicos a favor de mujeres en conflicto con la ley penal. Cabe señalar que esta reforma se da en un contexto de modificaciones legislativas orientadas a *eleva*r las penas. En los últimos quince años se han promulgado cerca de cien leyes en Costa Rica con el fin de aumentar penas y crear nuevos delitos. Por eso, esta reforma tiene enorme transcendencia para la historia jurídico-penal de nuestro país.

## **V. Sobre el impacto en la implementación de la ley 9161**

Como ya se explicó, esta reforma permitió reducir la pena del delito de introducción de drogas de en centro penal para las mujeres que cumplieran con ciertos criterios de vulnerabilidad. Esta acción afirmativa con perspectiva de género permitió el egreso de prisión de más de 150 mujeres, lo que significó un primer paso en la lucha por la reivindicación de los derechos humanos de las mujeres en prisión, a la luz de las Reglas de Bangkok. Del mismo modo, esta acción eliminó el hacinamiento carcelario en la cárcel de mujeres de Costa Rica.

Además de la satisfacción de obtener la libertad de estas madres, permitiendo reunir las con sus hijos e hijas, a nivel penitenciario se logró mejorar la atención a estas mujeres en el área de salud, alimentación y oportunidades de estudio.

El proceso de liberación de estas mujeres a través de audiencias masivas que hicieron los Jueces de Ejecución, nos permitió observar los obstáculos y dificultades para el retorno a sus casas: algunas no tenían dinero para trasladarse, no sabían en que condición estaban sus hijos o hijas, dado que no tenemos regionalización en materia penitenciaria de mujeres. Esto provoca que en Costa Rica haya un solo centro penal de mujeres, lo que conlleva el desarraigo de su comunidad y familias por parte de las privadas de libertad, así como la dificultad para encontrar trabajo una vez que tienen antecedentes penales.

Asimismo, la dirección de la Defensa Pública creó un grupo de defensores y defensoras que se encargaron de impulsar estos procesos de cambio de modalidad de custodia y procesos de revisión de sentencias en la Sala Tercera de Costa Rica, cuyos magistrados(as) dieron prioridad a las revisiones de sentencia, a fin de ajustar esas condenas a los nuevos presupuestos de la ley.

Por su parte, el Ministerio Público de Costa Rica emitió una política o directriz por la cual en los casos de infracción al artículo 77 Bis de la Ley de Psicotrópicos se promueven soluciones alternas como la suspensión del proceso a prueba en lugar de condenatorias penales que afectan la hoja de delincuencia que les limita la posibilidad de conseguir empleos. Y, finalmente, esperamos que esta reforma sirva de ejemplo para que en Costa Rica se revisen los parámetros de proporcionalidad en los delitos de microtráfico asociados a razones de pobreza en la Ley de Psicotrópicos. Esto es un tema pendiente después de veinte años de haber promulgado esta ley.

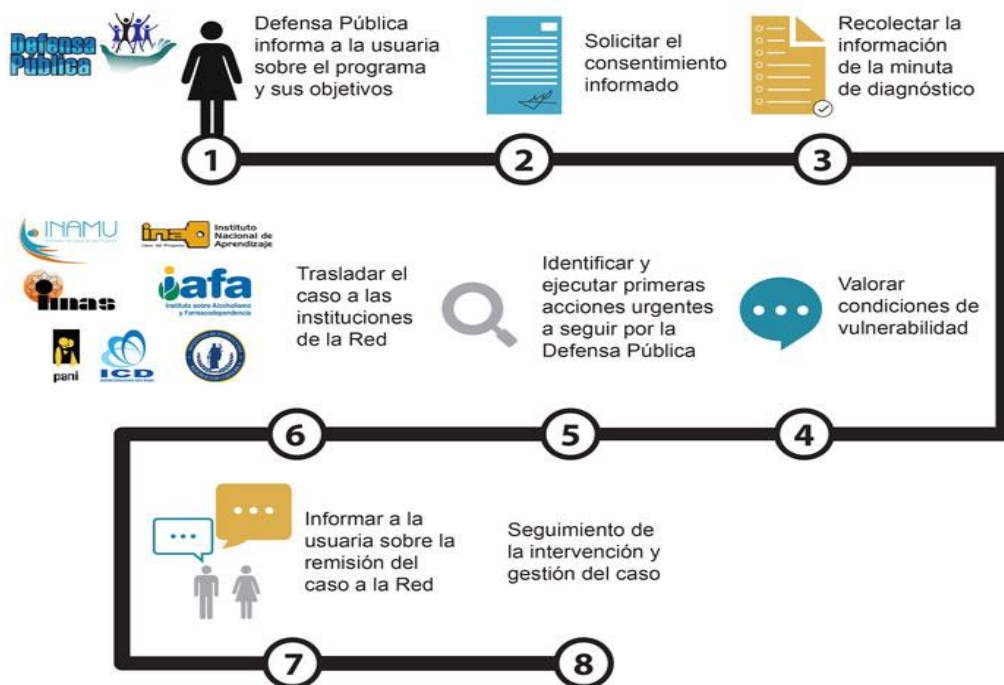
Al conocer las realidades y limitaciones de estas mujeres, la Defensa Pública de Costa Rica tomó la iniciativa de impulsar junto al INAMU (Instituto Nacional de las Mujeres) la creación de una Red de Derivación para la atención de sus necesidades y las de sus familiares dependientes en situaciones de vulnerabilidad. El principal objetivo de esta Red es establecer una instancia de coordinación interinstitucional, con la finalidad de definir y desarrollar acciones conjuntas para dar respuestas integrales a casos concretos de mujeres vinculadas a procesos penales y a sus familiares en condiciones de vulnerabilidad. Asimismo, se pretende mantener una comunicación sistemática y oportuna entre las

instituciones firmantes del protocolo desde las competencias, fines y atribuciones que les corresponden.

La Red nace como un proyecto a favor de las mujeres vinculadas al proceso penal, con el objetivo de cambiar y transformar su situación social y económica, especialmente de las mujeres privadas de libertad, a través de subsidios económicos, becas, emprendurismo y apoyo con la red de cuidado de los hijos e hijas de estas mujeres para que ellas puedan trabajar y estudiar.

## VI. Proceso operativo de la Red interinstitucional a mujeres vinculadas a un proceso penal

El siguiente esquema muestra el funcionamiento de la red.



El impacto de esta red a nivel de sistema penitenciario se resume, en primera instancia, en que hay usuarias que no han ingresado a prisión porque han podido cumplir y resolver su proceso penal con solución alterna, y gracias a las organizaciones se han podido diseñar planes reparadores considerando sus necesidades particulares.

En segunda instancia, la red institucional ha permitido que al egresar de prisión estas mujeres tengan facilidades para acceder a servicios institucionales a fin de continuar con sus proyectos de vida y, en el caso de las que no ingresan a prisión, la contención que dan estos servicios previene la reincidencia e incumplimiento de obligaciones impuestas por los jueces.

Además, en la gestión de casos a nivel judicial, se presentan al juez alternativas de egresos de prisión considerando las ofertas de servicios que dan las organizaciones como red de apoyo y contención de la persona condenada. De esta manera, es mucho más fácil obtener cambios de modalidad en custodia, y los incumplimientos disminuyen porque los planes han sido diseñados considerando sus necesidades y condiciones particulares. Por otro lado, el acceso a servicios públicos sin mayores trámites abre la posibilidad de que dentro del litigio penal, sea en etapa preparatoria (antes de sentencia) o durante la ejecución de la pena, estos mismos servicios han permitido ofrecer planes de contención satisfactorios para promover soluciones alternas en los delitos que procedan, o cambios de modalidad de custodia en las que están privadas de libertad, y los datos han sido alentadores porque la reincidencia no llega a un 2%.

En conclusión, seguimos trabajando a nivel interinstitucional para que el país dé otro paso en materia de proporcionalidad y derechos humanos con los delitos de tráfico de pequeña escala donde vemos que hay muchos desafíos por vencer, y promover una justicia más humana de acuerdo con los compromisos internacionales.

## Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento en las Américas

### Promoviendo políticas más humanas y eficaces

Nischa Pieris\*

La presentación de Nischa Pieris retoma la problemática del encarcelamiento de las mujeres acusadas por delitos de drogas en las Américas. Primero nos recuerda el contexto, ya expuesto por parte de Carmen Moreno y de Corina Giacomello. Luego nos presenta dos herramientas de trabajo desarrolladas como parte del proyecto “Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento en las Américas: promoviendo políticas más humanas y eficaces”. Este proyecto está coordinado por Nischa Pieris y por Coletta Youngers, integrante senior de Washington Office on Latin America (WOLA)<sup>55</sup>, una asociación de la sociedad civil enfocada en la defensa de los derechos humanos. En el proyecto participan, además de WOLA, el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC)<sup>56</sup>, por su sigla en inglés), la asociación Dejusticia<sup>57</sup>, de Colombia, y la CIM<sup>58</sup>. Estas organizaciones han convocado a un grupo de expertos de varios países de América Latina (Brasil, Uruguay, Estados Unidos, México, Costa Rica, Ecuador, entre otros), en su mayoría mujeres, con experiencia en el área de género, derechos humanos y políticas de drogas.

Entre los productos elaborados en el primer año de actividades del grupo cabe mencionar varios materiales multimediales, así como ensayos fotográficos que retratan con imágenes y textos las historias de mujeres privadas de la libertad, y una guía para gestores y gestoras de políticas de drogas. En la guía se contemplan medidas específicas para mujeres encarceladas por delitos de drogas y estará lista a finales de 2015. Cabe señalar que el próximo año la asociación de la sociedad civil mexicana Equis: Justicia para las Mujeres, A.C.<sup>59</sup> trabajará en una adaptación de la guía para México.

El texto que sigue es una revisión de la presentación de Nischa Pieris, basada en un texto escrito, la presentación power point y la transcripción de su ponencia. Decidí retomar

---

\* Texto editado por Corina Giacomello con base en la ponencia escrita proporcionada por Nischa Pieris.

<sup>55</sup> [www.wola.org](http://www.wola.org).

<sup>56</sup> [www.idpc.net](http://www.idpc.net).

<sup>57</sup> [www.dejusticia.org](http://www.dejusticia.org).

<sup>58</sup> <http://www.oas.org/en/cim/>.

<sup>59</sup> [equis.org.mx](http://equis.org.mx).



los siguientes puntos: i) el contexto; ii) una de las historias narradas en los ensayos fotográficos y iii) el contenido de la guía.

## **I. El contexto**

En esta ponencia, a través de unos ensayos fotográficos de mujeres privadas de libertad, espero destacar la necesidad urgente de medidas alternativas no privativas de libertad con el objetivo de reducir la tasa de encarcelamiento de las mujeres acusadas de delitos de drogas.

Carmen Moreno nos ha proporcionado las cifras que muestran que las mujeres están siendo encarceladas por delitos de drogas a un ritmo alarmante. Las mujeres que pertenecen a pueblos indígenas y minorías étnicas, así como las mujeres afro-descendientes, tienen más probabilidades de ser detenidas, procesadas y condenadas. En los Estados Unidos, por ejemplo, las mujeres afroamericanas tienen siete veces más probabilidades de ser encarceladas que las mujeres blancas.

En Argentina, Brasil y Costa Rica, más del 60% de la población carcelaria femenina está encarcelada por delitos de drogas. En Ecuador, la cifra supera el 80%. De acuerdo a una encuesta del CIDE, 80% de las mujeres encarceladas en centros federales en México están acusadas de delitos de drogas.

Las políticas punitivas en materia de drogas tienen un impacto fuerte sobre estas cifras carcelarias. Las leyes de algunos países del continente americano no distinguen entre los niveles de participación en el tráfico de drogas: todos están sujetos a las mismas penas altas. Lo mismo pasaba en Costa Rica, hasta la reforma de la que nos habló Zhuyem Molina.

En muchos países, las penas de delitos de drogas son desproporcionales con respecto a otros delitos y llegan a ser incluso más altas que las penas previstas en los delitos de violación y homicidio. El sobre-uso de la prisión preventiva oficiosa es uno de los factores principales del hacinamiento en las cárceles de la región. En muchos países de América Latina, la prisión preventiva es obligatoria para cualquier delito de droga, no importa si es de alta o baja escala ni si el delito fue violento o no. El tema del costo humano de políticas de drogas prohibicionistas requiere un fuerte análisis de género si queremos lograr soluciones eficaces y de largo plazo.

Cuando hablamos de mujeres y delitos de drogas, ¿de quiénes estamos hablando?  
¿Por qué el enfoque especial en ellas?

Un primer punto a destacar son los patrones de involucramiento. Ya se ha mencionado que las mujeres que se involucran en delitos de drogas suelen tener condiciones de vulnerabilidad social y económica. A menudo, y sobre todo en los Estados Unidos, tienen un problema de uso dependiente de sustancias psicoactivas. En muchos casos vemos que se involucran por la pareja, quien se desempeña como vendedor o traficante de drogas ilícitas. En otros casos, forman parte de familias que se dedican a la venta de drogas. Cabe también mencionar que a menudo las mujeres encarceladas no se dedican al tráfico, venta o consumo de drogas. Simplemente se encuentran en el lugar equivocado a la hora de que se realiza un operativo o son acusadas de ciertos delitos cuando en realidad son usuarias, o simplemente son pareja sentimental o familiares de alguien que sí se dedica a actividades delictivas.

¿Cuál es el perfil de las mujeres encarceladas por drogas?

A menudo son mujeres cabezas de hogares uniparentales. Algunas fueron madres muy jóvenes, tienen niveles de educación muy bajos, viven en condiciones de pobreza, incluso algunas en situación de indigencia.

## II. Johanna: Portadora de un círculo vicioso

Quiero presentar el caso de Johanna<sup>60</sup>. Cuando la entrevistamos, Johanna estaba cumpliendo una sentencia de seis años de prisión en la cárcel de El Buen Pastor en San José de Costa Rica. A continuación reproduzco el texto del ensayo fotográfico:

“Johanna, de 31 años, es hija de un consumidor de drogas y de una trabajadora sexual. Desde temprana edad, ella y sus cinco hermanos estuvieron expuestos al tráfico de drogas. A los 13 años, Johana limpiaba casas a cambio de arroz y azúcar para su familia. Las drogas estaban en todas partes, especialmente en la casa, y empezó a usarlas.

A los catorce años, su mamá la envió a un internado para alejarla de la casa y ayudarla a dejar la droga. “No podía volver donde mi mamá porque ella seguía vendiendo drogas. Volver ahí es consumo. No podía acercarme”.

---

<sup>60</sup>El ensayo fotográfico puede ser consultado en la siguiente página:

[http://www.wola.org/es/comentario/mujeres\\_encarceladas\\_el\\_costo\\_humano\\_de\\_las\\_politicas\\_actuales\\_en\\_las\\_americas](http://www.wola.org/es/comentario/mujeres_encarceladas_el_costo_humano_de_las_politicas_actuales_en_las_americas).

Johanna se trasladó a la costa, donde se hizo amiga de unos extranjeros que le ofrecían un estilo de vida emocionante. Sus nuevos amigos le pagaban pequeñas sumas para realizar viajes y transportar bienes en Costa Rica y países vecinos.

Eventualmente, su madre fue enviada a la cárcel y las cosas empezaron a ponerse difíciles para sus hermanos. Ella aceptó llevar una maleta llena de drogas a Inglaterra vía Venezuela. Pero las cosas no salieron como ella se lo esperaba.

“Cuando llegué al apartamento donde estaba el muchacho, tenía entendido que mi maleta iba a ser cambiada. Cuando él me dijo “Acuéstate allí, ése es tu cuarto”, yo pensé que era para descansar. Él me dijo “Aflójese la ropa, mami, para que te sientas más fresca”. Entonces ya sentí que la situación iba para otro lado y empecé a preocuparme.”

Johanna recibió un balde que contenía 84 cápsulas de cocaína envueltas en látex y en un tubo de pasta de dientes. El hombre le ordenó tragárselas todas. Ella empezó a entrar en pánico. Cuando intentó rehusarse, él amenazó a su familia. No había escapatoria.

“Empecé a orar y pensar en mi familia. Para mí fue muy duro, porque los primeros [paquetes] que yo tragué los expulsaba y vomitaba. Vomité muchas veces hasta guardar la práctica. Mi garganta estaba sangrante e hinchada. Fue muy duro”.

Cuando ella no pudo tragar todas las bolsas, el hombre la obligó a tener sexo con él y a llevar la droga restante en la vagina.

[...] Cuando la detuvieron en la escala de Venezuela, un día y cuatro horas después de ingerir las drogas, sus manos estaban moradas y su corazón latía a un ritmo peligrosamente acelerado. La llevaron a la sala de emergencias, donde descubrieron que algunas de las cápsulas habían estallado en su estómago. “Caí presa en Venezuela. Tuve la suerte de caer allá, gracias a Dios, y por eso no estoy muerta”. Tras cumplir su sentencia en Venezuela, Johanna volvió a Costa Rica y se enamoró de un hombre vinculado a traficantes. Ella cayó de nuevo en el oficio de la droga y actualmente cumple una condena de seis años por venta de marihuana [...]”.

Este ensayo muestra la situación de las mujeres que son convencidas u obligadas a llevar drogas en su equipaje o en su cuerpo. Johana lleva diferentes patrones de involucramiento, y no se le puede considerar simplemente como víctima. En vez de

“vulnerable”, ella ha sido *vulnerabilizada*, es decir hecha vulnerable por sus condiciones de vida y por las limitaciones socio-económicas en las que vivía.

La gran mayoría de quienes son detenidas por transportar drogas son primodelincuentes, pero, cuando salen de la cárcel, los antecedentes penales les impiden la posibilidad de encontrar trabajo, y esto perpetua el círculo vicioso que vimos en la historia de Johanna.

### III. La guía

A finales de año publicaremos una guía para promover reformas de políticas de drogas. El objetivo principal de esta guía es contribuir a reducir la población femenina privada de libertad en la región. Se basa en la premisa de que las actuales políticas de control de drogas han dado lugar a una excesiva criminalización y encarcelamiento de mujeres y en la necesidad de que las políticas sean reconsideradas desde sus fundamentos. Las políticas de drogas deben desarrollarse de acuerdo con el principio jurídico fundamental de que la herramienta penal debe ser utilizada sólo como recurso de *última ratio*.

Los sistemas de justicia penal deben ser capaces de tomar en consideración circunstancias atenuantes, como, por ejemplo, mujeres responsables de hijas e hijos menores de edad o de personas mayores, y mujeres embarazadas. En ningún caso mujeres acusadas o condenadas por delitos de drogas en estas circunstancias debieran ir a la cárcel; en cambio, se deben implementar medidas alternativas a la prisión.

De hecho, las medidas alternativas al encarcelamiento son respuestas menos costosas y más efectivas para los delitos de drogas<sup>61</sup>.

En la elaboración de la guía nos hemos encontrado con algunas disyuntivas. Nuestro enfoque principal de la guía era mujeres encarceladas específicamente por drogas, pero al reunirnos terminábamos discutiendo el tema de condiciones carcelarias de mujeres. Nos quedamos con muchas preocupaciones sobre la población carcelaria femenina en general. En algunas partes de los Estados Unidos, las mujeres que dan a luz mientras están

---

<sup>61</sup> CICAD, *Alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con drogas*, 2015, [http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento\\_institucional/dtca/publications/InformeSobreAlternativasEncarcelamiento\\_SPA.pdf](http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/dtca/publications/InformeSobreAlternativasEncarcelamiento_SPA.pdf).

encarceladas están obligadas a quedarse esposadas a la cama del hospital y con personal de seguridad presente durante el parto. No se permite la presencia de familiares y se llevan al bebé inmediatamente después del parto, lo cual representa una separación forzada de la madre. Estas condiciones son inhumanas y no deberían ocurrir.

Para todos los temas asociados con mujeres, incluso madres y mujeres embarazadas detenidas o sentenciadas con sanción penal – y para asegurar el interés superior del niño/niña – es importante referirse a las Reglas de Bangkok de las Naciones Unidas. Pero nosotros en la guía proporcionamos más recomendaciones en esta área, por ejemplo:

- Mujeres embarazadas y madres de niños/as menores de edad detenidas o condenadas por delitos de drogas no deberían ir a la cárcel; deberían aplicarse alternativas al encarcelamiento.
- Asegurar que las mujeres sean recluidas en centros que estén cerca de sus hogares para que sus familiares las visiten.
- Generar fondos de apoyo para familiares de las mujeres para cubrir gastos de transporte para visitarlas a la cárcel y asegurar que no pierdan el vínculo y el contacto con sus familiares.
- Evitemos cualquier discriminación y criminalización en contra de las mujeres madres y/o embarazadas que consumen drogas. En particular nos referimos a la internación compulsiva, retiro de la guardia y custodia de los hijos o hijas, penalización por interrupción del embarazo, presiones sobre su salud sexual y reproductiva, y/o el tratamiento forzado por consumo de drogas.

La guía no es un acercamiento de "talla única para todos"; más bien, nuestras recomendaciones constituyen unas sugerencias que deben adaptarse a las realidades y contextos legales particulares de cada país. La guía ha sido escrita desde un enfoque de género y esperamos que sea útil en el desarrollo e implementación de mejores políticas que tengan un impacto en las vidas de todas las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas.

La gran mayoría de las mujeres encarceladas por delitos de drogas vienen de los sectores más pobres de la sociedad. Por ello, tratar el tema de las drogas de una manera comprensiva y eficaz es tratar el tema de la pobreza y desigualdad en nuestras sociedades.

## CAPÍTULO IV

### Panel III

#### **Derechos humanos, derechos políticos y ciudadanía de mujeres privadas de la libertad**

Las ponencias presentadas en este panel muestran lo terriblemente complejo de la problemática de las mujeres privadas de la libertad desde una perspectiva de derechos. Y también lo simplemente terrible que es el sistema penitenciario en México. Lucía Alvarado, la primera ponente, es integrante del grupo “Madres y hermanas de la Plaza Luis Pasteur”. Este grupo fue convocado en 2014 por el maestro Miguel Sarre, docente e investigador del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y autor de una iniciativa de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

El hermano de Lucía se encuentra recluso en una cárcel mexicana. Con su testimonio nos permitió ver cómo la pena de prisión trasciende a la familia y, sobre todo, a las mujeres. Son las mujeres las que reconfiguran su vida alrededor del familiar preso, cambiando sus hábitos, asumiendo las responsabilidades económicas y transformando los roles de género. El testimonio de Lucía, sin embargo, más que un testimonio de víctima, es un testimonio de reclamo, organización y lucha alrededor de un proyecto de ley que aboga por un cambio radical en las políticas penitenciarias.

Sucesivamente, Corina Giacomello presentó las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para Mujeres Delincuentes, generalmente conocidas como Reglas de Bangkok<sup>62</sup>.

La presentación de Giacomello se enlaza con la ponencia siguiente, impartida por Elena Azaola, investigadora del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y pionera en México de los estudios sobre mujeres privadas de la libertad. Desde hace más de veinte años la Dra. Azaola ha recorrido los centros de reclusión del país, y no sólo los de mujeres, también de hombres, mixtos y de adolescentes y es de las principales expertas en el tema. En su ponencia recorre, a través de diez puntos, las condiciones de vida reales de las mujeres privadas de la libertad en la colonia penal Islas

---

<sup>62</sup> UNODC, *op. cit.*, nota 7.

Marías, ubicada en el Océano Pacífico. Como veremos, éstas distan mucho del marco normativo internacional.



## **Por una prisión con ley**

### **Madres y hermanas de la Plaza Luis Pasteur**

Lucía Alvarado\*

Lucía Alvarado presentó una ponencia escrita que respaldó su ponencia oral y que aquí reproduzco. Decidí mantener el texto auténtico, pues en él se refleja no solamente el contenido, sino la pasión, la lucha, el coraje y la determinación de esta mujer que, como cientos de miles de mujeres más en México, sufren las consecuencias del encierro de un familiar y, sobretodo, las múltiples formas de violencia y corrupción del sistema penitenciario. Pero el testimonio de Lucía habla también de la organización y la lucha por la legalidad, es decir, como lo explica el título, por una prisión con ley.

#### **I. Introducción**

Buenas tardes, mi nombre es Lucia Alvarado y estoy muy emocionada y agradecida de estar en este magno recinto, compartiendo mesa con dos grandes investigadoras y escritoras como son la doctora Elena Azaola y Corina Giacomello, porque en este foro nos dan la garantía de hacernos visibles y ser escuchadas.

Soy miembro activo de “Madres y Hermanas de la Plaza Luis Pasteur” y somos una pequeñísima parte del millón de familiares que tienen a una persona privada de la libertad y tenemos una frase que abanderamos y defendemos: “Por una prisión con ley”.

En las siguientes páginas narraré a grandes rasgos cómo vivimos y padecemos el sistema penitenciario actualmente.

#### **II. Transcendencia de la pena**

La Constitución establece en su artículo 22<sup>63</sup> que la pena no debe trascender a la familia y me da risa y coraje al escuchar esto, porque soy una de esas miles de mujeres que al saber que nuestro familiar está interno en un centro penitenciario vamos cada día de

---

\* Texto editado por Corina Giacomello con base en la ponencia escrita proporcionada por Lucía Alvarado.

<sup>63</sup> “Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado”, artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

visita cargando bolsas con comida, agua, ropa, cobijas, libros, dinero para que ellos y ellas subsistan, porque carecen de todo allá dentro. También somos las mujeres que llevamos noticias del proceso judicial, saludos y cartas de los hijos y familiares. Llevamos también esperanza, motivación, fe, amor y solidaridad a nuestros internos e internas.

También somos las mujeres que cargamos en nuestro interior tristeza, impotencia, desolación y que nos vemos obligadas a hacer que la vida continúe, porque en nosotras recae la enorme responsabilidad de sobrevivir económicamente, de educar y consolar a los hijos de nuestros familiares presos, andar en juzgados y tribunales, lidiando con abogados y tratando de entender su complicado lenguaje jurídico.

Y trasciende aún más porque muchos de nuestros y nuestras familiares presos son trasladados sin previo aviso de la autoridad a lugares muy alejados de nuestras ciudades, poniéndonos en estado de pánico por no saber adónde se los llevaron, fracturando irremediamente nuestros vínculos afectivos, arrebatando a sus hijos la oportunidad de ver, abrazar y convivir con sus padres y madres, ocasionando al mismo tiempo un desgaste físico, económico, moral y psicológico aun mayor a nuestras familias.

El Estado ha entrado a una histeria de hacer más cárceles y trasladar a los presos lejos de sus comunidades de origen, como si esto fuera la solución mágica para acabar con los problemas de seguridad, sin darse cuenta de que están creando un problema social mayor por todos esos niños que crecerán con resentimiento y huellas de abandono al no poder desarrollarse en la cercanía de sus madres y padres.

### **III. Vida en prisión**

Somos miles las mujeres que nos enfrentamos a la autoridad penitenciaria en el complicado acceso a visita, con la revisión muchas veces excesivas de nuestra ropa y de nuestros cuerpos, atentando contra nuestra dignidad, poniendo mil trabas e interpretando las gamas de colores permitidas en el vestuario que portamos<sup>64</sup>, con la intención de extorsionarnos, porque si algo para ellos les pareció “sospechoso” irremediamente

---

<sup>64</sup> En las prisiones del Distrito Federal, así como en los Centros Federales de Readaptación Social, las y los internos usan prendas de colores determinados. Por ende, las y los familiares que acuden a la visita deben llevar ropa de colores permitidos. A menudo las y los custodios tratan de extorsionar a la familia y a las y los internos diciendo que el color de su ropa no es el correcto.

tenemos que pagar cayendo en este interminable círculo vicioso<sup>65</sup>, pues no queda de otra más que ceder ante la extorsión o nos quedamos sin visita.

Dentro de los centros penitenciarios en el Distrito Federal la vida es un caos, no hay orden ni legalidad, debido en gran parte a la sobrepoblación, que es caldo de cultivo para muchos vicios, y a consecuencia de esto nuestros y nuestras familiares internas son extorsionadas por los grupos de autogobierno que infestan estos centros, y que operan con la discrecionalidad de las autoridades.

Además se les cobra el pase de lista tres veces al día, viven y duermen en condiciones deplorables. A veces son hasta treinta personas por celda, cuando el espacio es máximo para seis. La comida es de dudosa calidad y además se les vende, no tienen acceso a agua potable ni para su limpieza, el acceso a un médico no es gratuito y mucho menos las medicinas. La educación básica, media y superior también son un tema la corrupción, ya que los cursos se los venden. También las fuentes y plazas de trabajo remunerado sólo son para quién puede pagarlas.

Lo anterior ocasiona que no sea posible para las personas privadas de la libertad generar ingresos y contar con recursos para sí mismos y sus familias.

En las prisiones federales la cosa cambia, pero no precisamente para mejorar, ya que es un régimen de control total: las y los internos son encerrados en sus celdas 23 horas y sólo hay una hora de patio, no son llamados por sus nombres, sólo por un número para despersonalizarlos, y son rapados para que pierdan el sentido de autoimagen; además, son revisados de forma denigrante por los custodios.

La visita es cada veintiún días y las llamadas telefónicas a sus familiares son cada quince días y sólo dura diez minutos.

Pero lo más triste y revelador es el abandono familiar que sufren, porque es muy difícil para las familias sufragar los gastos de casa, educación, abogados, etc.; y todavía se complica más al no poder costear los viajes a otros estados para visitarlos, acarreando como resultado la fractura de nuestras familias, y dejando a los hijos sin la oportunidad de vincularse afectivamente con su madre o su padre en prisión.

---

<sup>65</sup> Se refiere al círculo de extorsión-corrupción, que es prácticamente inevitable en las cárceles, ya que es fomentado por el propio personal de seguridad y custodia.

#### **IV. Ley Nacional de Ejecución Penal**

En estos momentos, y mientras estamos en este foro, se está trabajando en el Senado sobre la nueva Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP)<sup>66</sup>.

Nosotras hemos exigido que en la LNEP, como familiares, tengamos legitimación ante el juez de ejecución para dirimir situaciones que se deriven del trato hacia nosotros y hacia nuestro familiar interno. La exigencia es que cuando una queja interpuesta a título propio o de nuestro familiar interno ante los directivos del penal no sea subsanada, podamos detonar el proceso judicial ante el juez de ejecución y con ello quedar amparadas ante la ley porque antes estábamos en un limbo jurídico.

Éste es uno de los cambios en la ley que consideramos necesarios. Ninguna de nosotras es abogada, pero estamos conscientes que *si bien la ley en sí misma no hace el cambio, se hace más fácil la lucha cuando la ley está del lado del más débil*.

También exigimos que los jueces de ejecución tengan facultades para proteger los derechos humanos de todos los internos, en prisión preventiva y sentenciados, porque debe abarcar los derechos de todos desde el primer día de internamiento.

En el anteproyecto de la LNEP existen varios artículos que contemplan los derechos y servicios que tendrán las personas privadas de la libertad al aprobarse la misma ley, como tres comidas suficientes y de valor nutritivo, agua potable de forma gratuita, insumos adecuados para la limpieza e higiene personal, servicios médicos de primer nivel conforme al sector salud, escuela, talleres, espacios deportivos, el desarrollo de actividad laboral pagada conforme al salario mínimo del país, con las mismas condiciones que marca la ley del trabajo.

#### **V. Madres y hermanas de la Plaza Luis Pasteur**

En síntesis, en México tenemos dos extremos de prisiones: las de total desgobierno, caos y mugre y las de rigor excesivo, de control total. Así de esquizofrénico es nuestro sistema penitenciario.

---

<sup>66</sup> Al momento de terminar estas memorias está todavía en fase de aprobación la Ley Nacional de Ejecución Penal, que deroga la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social Sentenciados, es decir, la ley que norma el sistema penitenciario nacional.

Tenemos confianza en que cuando el nuevo juez de ejecución entre en funciones la vida en prisión cambie radicalmente para mejorar, pero si las legisladoras y los legisladores se doblan ante las presiones del Poder Ejecutivo, los jueces y juezas de ejecución serán de pacotilla.

Si este nuevo juez es dotado de la competencia para conocer y resolver todo lo relacionado con los derechos de las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios, y además es especializado en las cuestiones de vida en prisión así como de la modificación, sustitución y duración de las penas impuestas, las cosas podrán cambiar. De otra forma seguirán iguales, y seguiremos asistiendo a foros y reuniones donde se habla mucho de la prisión pero no se tiene incidencia en la ley. Esto francamente me parece que es una forma muy limitada de apoyar a las mujeres y hombres en prisión: “los venimos a ayudar, pero dejamos intacta la máquina legal que permite tanta arbitrariedad”.

Por eso decidimos organizarnos y, en lugar de estar llorando nuestra desventura, decidimos ser más proactivas y convocar a los que deben saber de estas cuestiones. Estamos educándonos en todos estos temas que nos agobian y tomamos la decisión de hacer algo al respecto, formando un grupo de familiares, la gran mayoría mujeres, y acudimos a un Círculo penal en el ITAM donde varios académicos, investigadores, abogados, estudiantes y defensores de derechos humanos nos orientan al respecto de nuestros derechos y los de nuestros familiares internos.

Además de apoyarnos entre nosotras, ya somos más capaces y fuertes porque estamos más informadas. En su momento fuimos al Senado y exigimos a nuestros legisladores una prisión con ley, participando directamente en la incidencia de esta misma.

Termino modificando una frase de Martin Luther King:

“No me duelen los actos de la gente mala, me duele lo ciega que es la gente buena”.

## **Mujeres privadas de la libertad**

### **De objetos de normas a sujetos de derechos**

Corina Giacomello

#### **I. Introducción**

Hablar de derechos políticos de las mujeres privadas de la libertad implica mirar desde el prisma de los derechos humanos. Es hablar de presunción de inocencia, construcción de ciudadanía, fortalecimiento democrático y reconfiguración del equilibrio entre las mujeres y el sistema de justicia. Para conjugar los derechos políticos con la situación de las mujeres privadas de la libertad debemos tener la habilidad de situarnos en una doble posición: por el lado del paradigma de los derechos humanos y la reinserción, es decir, en el plano discursivo del cambio de paradigma y, al mismo tiempo, con los pies en una celda de prisión. Esta doble colocación no puede reducirse a un ejercicio abstracto. Debe traducirse en una práctica y en una manera de “hacer derechos” y “hacer ciudadanía”. Las y los internos son ciudadanos. Muchos de ellos sólo están acusados de cometer un delito y todavía no reciben una sentencia. No obstante, desde que pisan la cárcel, son tratados como si hubieran migrado a un espacio alterno, donde los derechos no existen, la vida no se respeta y la ciudadanía se pierde.

El acceso al derecho al voto puede convertirse en una herramienta simbólica y real de fomentar el cambio de paradigma que ya está plasmado en términos constitucionales en México y que hay que perseguir en el día a día de la vida carcelaria. Este cambio de paradigma se puede traducir en el concepto que da nombre a esta intervención: de objetos de norma a sujetos de derechos.

En el ámbito estrictamente penitenciario, es decir, de políticas penitenciarias y de su concretización en la vida cotidiana en las celdas y pasillos de las cárceles de mujeres, la situación en México está muy alejada de mirar a las mujeres como sujetos de derecho, y mucho menos de tratarlas como tal. Son, en el mejor de los casos, objetos de políticas de gestión de personas. Es decir, reciben de manera vertical y unilateral decisiones que afectan sus vidas y las de su familia, como el alojamiento en cárceles alejadas de su domicilio o, en el caso de las cárceles federales, la separación de sus hijos e hijas cuando éstas cumplen seis meses de edad, aunque la ley autorice que se queden hasta los seis años.

En el artículo que se sigue, basado en la ponencia de la Dra. Elena Azaola, tendremos la oportunidad de adentrarnos en la brutal realidad penitenciaria de México. En este artículo, por lo tanto, me propongo presentar unos lentes normativos desde donde mirar a las mujeres privadas de la libertad. Los lentes a los que me refiero son las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para Mujeres Delincuentes, generalmente conocidas como Reglas de Bangkok. Éstas deben ser entendidas al mismo tiempo como el piso mínimo de construcción de consenso internacional y el máximo estándar de reconocimiento, protección y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en prisión.

En las páginas que siguen presento algunas de las setenta Reglas que conforman el documento y las analizo a partir de la oposición entre las mujeres como objetos de normas o sujetos de derechos.

## **II. Las Reglas de Bangkok y las mujeres como sujetos**

Las Reglas de Bangkok abarcan a las mujeres bajo arresto y en espera de juicio y a las mujeres condenadas. Asimismo se refieren a mujeres con necesidades específicas: embarazadas, lactando y con hijas e hijos a cargo (viviendo con ellas en la cárcel o en el exterior), indígenas, extranjeras y de grupos minoritarios. Están divididas en cuatro secciones: la primera comprende la administración general de las instituciones y se aplica a todas las categorías de mujeres privadas de la libertad; la segunda contiene Reglas aplicables a los grupos especiales de cada subsección. La sección III se enfoca en la aplicación de sanciones y medidas no privativas de la libertad. La sección IV contiene reglas sobre la investigación, planificación, evaluación, sensibilización pública e intercambio de información.

La primera sección incluye treinta y nueve reglas divididas en diez apartados: 1. Principio básico (principio de no discriminación); 2. Ingreso; 3. Registro; 4. Lugar de reclusión; 5. Higiene personal; 6. Servicios de atención a la salud (con énfasis en servicios de salud dirigidos expresamente a las mujeres, salud mental, VIH y uso indebido de sustancias psicoactivas); 7. Seguridad y vigilancia; 8. Contacto con el mundo exterior; El personal penitenciario y su capacitación; y 10. Reclusas menores de edad.

Veamos algunos ejemplos.

### *Regla 1*

A fin de poner en práctica el principio de no discriminación consagrado en el párrafo 6 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, se deben tener en cuenta las necesidades especiales de las reclusas en la aplicación de las presentes Reglas. La atención de esas necesidades para lograr en lo sustancial la igualdad entre los sexos no deberá considerarse discriminatoria.

Este principio básico es sumamente importante y pertinente para la mirada de este foro, en el cual se cruzan los derechos políticos con la situación específica de las mujeres privadas de la libertad. Mirar a las mujeres privadas de la libertad no resulta discriminatorio en función de otros grupos, sino es justamente una manera para hacer frente a la discriminación histórica de la cual han sido objeto las mujeres. Las medidas diseñadas y aplicadas *ad hoc*, por lo tanto, son medidas orientadas a subsanar la desigualdad y neutralizar la invisibilidad. El paradigma actual, a la hora de asomarnos a ver la situación de las cárceles, es que las personas en prisión no cuentan, y las mujeres, por ser minoría, y por ser mujeres, cuentan menos.

En consecuencia, el diseño de Reglas específicas para mujeres en prisión cumple con un doble objetivo: responder de manera adecuada a las necesidades diferenciadas de las mujeres privadas de la libertad y superar el paradigma universalista con el cual se abordan las políticas penitenciarias, puesto que es un paradigma androcéntrico.

Veamos las Reglas 2 y 4.

### *Regla 2.*

Se deberá prestar atención suficiente a los procedimientos de ingreso de mujeres y niños a la institución, por su vulnerabilidad especial en ese momento. Se deberán suministrar a las reclusas locales para reunirse con sus familiares, así como prestarles asesoramiento jurídico, y proporcionarles información sobre los reglamentos y el régimen penitenciario, las instancias a las que recurrir en caso de necesitar ayuda, en un idioma que comprendan; en el caso de las extranjeras, se deberá también darles acceso a sus representantes consulares;



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 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 mujeres serán enviadas a cárceles cercanas a su hogar o sus centros de rehabilitación social, teniendo presentes sus responsabilidades de cuidado de los niños, así como sus preferencias y la disponibilidad de programas y servicios apropiados.

Estas Reglas se pueden resumir como sigue: las mujeres en prisión deben ser tratadas con dignidad y como personas, no como cosas ni como “delincuentes”, es decir, como personas que valen menos. Al contrario, en las Reglas el impacto de la reclusión desde un punto de vista emocional, psicológico e incluso logístico es asumido como algo que hay que reconocer y enfrentar en aras de limitar los daños. Tomemos en cuenta que los índices de suicidio, intentos de suicidio y lesiones en los primeros meses de reclusión son más altos entre las mujeres que entre los hombres en prisión. Frente a esto tenemos dos opciones: asumir que es un problema que las mujeres deben resolver, pues “cometieron un delito” o cumplir con las funciones del Estado como garante y disponer las medidas, procedimientos, espacios y normativas necesarias para proteger a las mujeres, sus hijos e hijas ante las consecuencias devastadoras del encierro.

Las ideas clave de estas Reglas son: informar, acompañar, reconocer y tomar en cuenta. El hecho de que las mujeres puedan escoger en qué cárcel permanecer no es, como sin duda lo verán algunos, un capricho o un doblegarse frente a la manipulación de “una delincuente.” Es tomar en cuenta su historia de vida, sus lazos familiares y con la comunidad y emprender todas las medidas posibles para que éstos no se vean destruidos por la prisión.

#### *Regla 13*

Se deberá **sensibilizar al personal penitenciario** sobre los posibles momentos de especial angustia para las mujeres, a fin de que pueda reaccionar correctamente ante su situación y prestarles el apoyo correspondiente.

En la Regla 13 también atestiguamos una indicación que, de cumplirse, conllevaría la consolidación del paradigma de las mujeres como sujetos de derechos: el personal penitenciario tiene que adecuarse a las internas y hacer frente a las problemáticas de la reclusión y no al revés. No se trata de medicarlas, etiquetarlas como histéricas, locas, manipuladoras o, como escuchamos a menudo “latosas”. La cárcel debe, a través de su personal, reducir el impacto del encarcelamiento y no convertir a las personas en objetos pasivos de prisión.

Veamos cómo se aborda un tema delicado: las revisiones corporales.

*Regla 20.*

Se deberán preparar otros métodos de inspección, por ejemplo de escaneo, para sustituir los registros sin ropa y los registros corporales invasivos, a fin de evitar las consecuencias psicológicas dañinas y la posible repercusión física de esas inspecciones corporales invasivas.

*Regla 21.*

Al inspeccionar a los niños que se hallen en prisión junto a sus madres y a los que visiten a las reclusas, el personal penitenciario deberá proceder de manera competente, profesional y respetuosa de su dignidad.

¿Cómo acontecen las revisiones corporales en México? Generalmente de manera denigrante: quienes hemos tenido contacto con población interna y sus familiares sabemos que hay revisiones en las cuales las y los internos se tienen que desnudar, doblar y separar los glúteos con las manos. Familiares se han visto obligadas a desnudarse y hacer sentadillas frente a un espejo o a cambiarse la toalla sanitaria en la zona de revisión, a menudo en frente de sus hijos. ¿Y cuál es la justificación? *La seguridad*, una fórmula mágica para permitir cualquier denigración de la persona.

Veamos ahora algunas Reglas que se refieren al tema de la maternidad en prisión y los derechos de las hijas e hijos de las internas.

*Regla 22.*

No se aplicarán las sanciones de aislamiento o segregación disciplinaria a las mujeres embarazadas, ni a las mujeres con hijos y a las madres en período de lactancia.

*Regla 23*

Las sanciones disciplinarias para las reclusas no comprenderán la prohibición del contacto con sus familiares, en particular con sus hijos.

*Regla 26.*

Se alentará y facilitará por todos los medios razonables el contacto de las reclusas con sus familiares, incluidos sus hijos, sus tutores y sus representantes legales. Cuando sea posible, se adoptarán medidas para reducir los problemas de las mujeres que se hallen reclusas en instituciones lejanas de su hogar.

*Regla 28.*

Las visitas en que se lleve a niños se realizarán en un entorno propicio, incluso por lo que atañe al comportamiento del personal, y en ellas se deberá permitir el libre contacto entre la madre y su hijo o sus hijos. De ser posible, se deberán alentar las visitas que permitan una permanencia prolongada con ellos.

*Regla 48.*

1. Las reclusas embarazadas o lactantes recibirán asesoramiento sobre su salud y dieta en el marco de un programa que elaborará y supervisará un profesional de la salud. Se suministrará gratuitamente a las embarazadas, los bebés, los niños y las madres lactantes alimentación suficiente y puntual, en un entorno sano en que exista la posibilidad de realizar ejercicios físicos habituales.
2. No se impedirá que las reclusas amamenten a sus hijos, a menos que existan razones sanitarias concretas para ello.

3. En los programas de tratamiento se tendrán en cuenta las necesidades médicas y de alimentación de las reclusas que hayan dado a luz recientemente y cuyos bebés no se encuentren con ellas en la prisión.

En todas las Reglas anteriores vemos de nueva cuenta vemos a las mujeres, sus hijos e hijas en el centro, a la par que el fomento de los lazos familiares.

*Regla 49.*

Toda decisión de permitir que los niños permanezcan con sus madres en la cárcel se basará en el interés superior del niño. Los niños que se encuentren en la cárcel con sus madres no serán tratados como reclusos.

Esta Regla toca dos puntos cruciales. Lo primero es la permanencia de los niños y niñas en la cárcel con sus madres, un tema complejo sobre el cual no pienso extenderme en esta intervención para evitar una sobre-simplificación. Lo que me parece oportuno señalar es que, al hablar del interés superior del niño, automáticamente las Reglas nos están indicando que una decisión de este tipo no se puede tomar por decreto. Es decir, no basta con establecer en una ley la edad máxima y acatar esa disposición (en México ni siquiera pasa eso, pues la edad de seis años no se respeta, sino que cada centro penitenciario opera de acuerdo a criterios propios). Cada caso tiene que ser tratado de manera individualizada y con base en qué es mejor para el niño. Es fácil decir “no pueden estar en la cárcel” pero ¿qué tal si la única opción externa es una institución o una familia violenta? En realidad una manera de hacer frente a esta problemática es no encerrando a las mujeres madres; desde luego también estudiando los pormenores de cada caso.

La segunda parte de la Regla no deja de ser preocupante: para que se tenga que poner negro sobre blanco que los niños no deben ser tratados como reclusos, ¿cuál será la realidad de las prisiones? Veamos de nuevo un ejemplo mexicano. Alguna vez, personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos me comentó que había cárceles donde los niños tenían que pasar lista. Es decir, eran tratados como reclusos.

Veamos ahora dos últimas Reglas.

*Regla 48.*

Teniendo en cuenta las disposiciones del párrafo 2.3 de las Reglas de Tokio, no se separará a las delincuentes de sus parientes y comunidades sin prestar la debida atención a su historial y sus vínculos familiares. Cuando proceda y sea posible, se utilizarán mecanismos opcionales en el caso de las mujeres que cometan delitos, como medidas alternativas y otras que sustituyan a la prisión preventiva y la condena.

#### *Regla 64.*

Cuando sea posible y apropiado se preferirá imponer sentencias no privativas de la libertad a las embarazadas y las mujeres que tengan hijos a cargo, y se estudiará imponer sentencias privativas de la libertad si el delito es grave o violento o si la mujer representa un peligro permanente, pero teniendo presentes los intereses superiores del hijo o los hijos y velando por que se adopten disposiciones apropiadas para el cuidado de esos hijos.

Estas dos Reglas, las últimas en esta presentación, refuerzan el paradigma en el que he insistido: las mujeres y sus hijos e hijas como sujetos. El tomar en cuenta el historial de las mujeres, preocuparse por el lazo con sus familias, fomentar el vínculo y tomar en cuenta los cuidados de sus hijos e hijas son una manera de cumplir con los deberes del Estado frente a las personas privadas de la libertad, de garantizar el marco de derechos humanos y de poner en el centro a las personas, y no, en cambio, de infligir más penas de lo que representa de por sí el propio encierro.

La Regla 64 es de particular relevancia para las y los impartidores de justicia y las y los defensores. A la hora de ponderar la opción de aplicar una medida alternativa lo más sencillo es apegarse a la ley: delitos graves no aplican para medidas alternativas, sin son personas con antecedentes penales tampoco, etc. Esta Regla en cambio, ofrece herramientas para argumentar desde otro ángulo y es totalmente coherente con los principios y las obligaciones del control de convencionalidad.

### **III. Conclusiones**

Para concretar el paradigma de derechos humanos se debe cambiar la relación entre el Estado y las mujeres privadas de la libertad. Se necesita un Estado que prevenga el delito, sin duda, y en especial los delitos contra las mujeres. Muchos de ellos quedan

impunes y mujeres que en un principio fueron víctimas de un delito jamás atendido, viven ahora en las cárceles de México.

Un Estado que así como castiga al que transgrede la ley, sea capaz de cumplir con sus propias leyes. Un Estado que aplique la legalidad, y que inaplique aquellas disposiciones que son violatorias de derechos fundamentales.

Un Estado que se atreva a ir más allá de las paredes de una cárcel: que los jueces, las juezas, las y los agentes del ministerio público, las y los magistrados entren a las prisiones, hablen con la población, les pregunten qué es el Estado para ellas, cómo se ejerce ciudadanía en la prisión.

Las mujeres privadas de la libertad tienen el derecho, y la obligación, como ciudadanas y personas en conflicto con la ley, de participar de la vida del Estado, de ser convocadas para escuchar su opinión sobre aquel pacto social del cual forman parte, aun y estando presas. Porque, recordémoslo de nuevo, la privación de la libertad *es* la pena.

## Las mujeres presas en Islas Marías

Elena Azaola\*

### I. Introducción

El objetivo de esta ponencia es reflexionar sobre la calidad de la ciudadanía que podemos apreciar cuando conocemos realidades penitenciarias como las que se han descrito en este foro. Mi intención es complementar esta descripción compartiéndoles la situación con la que nos encontramos durante el desarrollo de una investigación con las mujeres presas en el penal federal de Islas Marías en los años 2011 y 2012<sup>67</sup>.

Para la realización de este estudio tuvimos la posibilidad de entrevistar a la gran mayoría de la población penitenciaria, que en ese momento ascendía a 289 mujeres. Nosotras llegamos al Complejo Penitenciario de Islas Marías con el apoyo de las autoridades de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Secretaría de Seguridad Pública, quienes nos habían solicitado diseñar un modelo de atención para las mujeres internas en centros penitenciarios federales.

Ustedes quizá saben, o al menos los que no son tan jóvenes sabrán, de las historias que durante años existieron sobre el penal de Islas Marías. Existía toda una mitología, una leyenda hasta cierto punto romántica sobre esta prisión que incluso fue retratada en varias películas mexicanas. Se decía hace unos años que en las islas los presos podían compurgar sus penas junto a sus familias, que vivían en un paraíso casi idílico donde convivían con la naturaleza, tenían trabajo, los niños iban a la escuela, etcétera. Bueno, nada de esto existe en el contexto actual.

A la fecha se han construido cinco penales en las islas<sup>68</sup>, algunos de ellos de máxima seguridad y siguiendo el modelo norteamericano de prisiones de acero. Imagínense con el clima de la isla estar encerrados en una celda con una dimensión de casi un metro cuadrado, no es el tamaño exacto pero sirve para ubicarnos en el espacio en que viven los internos e internas. En esas prisiones de metal, de altísima seguridad, las personas privadas

---

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

<sup>67</sup> Los resultados de la investigación pueden consultarse en CIDE, *op. cit.*, nota 28.

<sup>68</sup> Los Centros Federales de Readaptación Social que se encuentran ubicados en las Islas Marías se conocen como: Morelos, Laguna de Toro, Aserradero, Bugambillas y Rehilete; en éste último es donde se ubica la población femenina.

de libertad permanecen en sus celdas 23 horas al día. Éstos son los penales federales que se han construido en Islas Marías.

Cuando realizamos el estudio que ahora les vengo a compartir, estos penales estaban aún en construcción. Sin embargo, las mujeres privadas de libertad que se encontraban ahí estaban desde entonces sometidas a un régimen y una pretensión de orden, rigor y disciplina que era completamente restrictivo y violatorio de derechos humanos.

En esta oportunidad voy a compartir con ustedes el resultado del trabajo que realizamos, destacando los diez problemas sustantivos que las mujeres presas en Islas Marías denunciaron y que nosotros reportamos a las autoridades. Estos diez puntos fueron presentados por un conjunto de organizaciones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>69</sup>, solicitando que se emitieran las recomendaciones necesarias al gobierno mexicano para que en las prisiones ubicadas en Islas Marías se estableciera un régimen de derechos, ni más ni menos.

## 1. Traslados involuntarios

El primer problema con el que nos encontramos, y que era una queja generalizada por gran parte de las mujeres que estaban ahí, es que habían sido trasladadas de manera involuntaria. Es decir, había un patrón en los traslados: los custodios llegaban a la mitad de la noche a los penales ubicados en distintos estados de la República, ellas estaban dormidas y las sacaron por la fuerza sin siquiera permitirles llevarse sus pertenencias. Aún en ropa de dormir, las obligaron a firmar un documento donde manifestaban que accedían al traslado voluntariamente. Ninguna de ellas supo adónde las llevaban ni por qué eran trasladadas.

Lo más triste de este escenario es que existía un segundo patrón sistemático en el perfil de las mujeres que fueron trasladadas. ¿Quiénes eran estas mujeres y por qué habían sido elegidas para ser llevadas a Islas Marías? Coincidentemente, todas las mujeres tenían buen comportamiento, eran las que más trabajaban en sus respectivos penales, quienes no tenían reportes de conducta; es decir, eran mujeres intachables. ¿Y por qué las eligieron?

---

<sup>69</sup> La situación sobre la situación de las personas privadas de libertad en el complejo penitenciario de Islas Marías fue denunciada en audiencia pública durante el 149 periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que tuvo lugar en Washington D.C. del 24 de octubre al 8 de noviembre de 2013. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Anexo al Comunicado de Prensa CIDH culmina el 149 periodo de sesiones, 8 de noviembre de 2013*, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/083A.asp>.



Ellas fueron trasladadas a las Islas precisamente porque las autoridades querían una población de mujeres que no les causara problemas, que no pudiera representar una amenaza, que no tuviera un trastorno mental o que hubiera cometido un delito no grave, entre otras razones similares.

Es por esto que me refiero a los traslados como una experiencia triste. Se trataba de las mujeres que se esforzaron por hacer méritos en un modelo penitenciario donde quienes “se portan bien”, trabajan y estudian – como establece la misma Constitución<sup>70</sup> – pueden acceder a beneficios y reducir su tiempo en prisión. Bueno, el traslado a Islas Marías fue el “beneficio” que les otorgaron.

En nuestra visita conocimos del dolor de estas mujeres que añoraban las condiciones en que se encontraban antes del traslado. Yo he tenido la oportunidad de estar en centros penitenciarios estatales y nunca he visto con buenos ojos las violaciones que ahí ocurren<sup>71</sup>, pero la verdad es que después de conocer el penal federal de Islas Marías las cárceles estatales me parecían mucho mejores, porque ahí las mujeres tienen al menos la oportunidad de realizar actividades, de estar en contacto con sus familias, etcétera. De esta forma, el primer problema que observamos fueron los traslados involuntarios.

## 2. Traslados mediante engaños

La segunda situación que reportamos a las autoridades fue que muchas de las internas fueron trasladadas con engaños. Tuvimos noticia que en muchas cárceles lo que hicieron fue transmitirles un video donde veían a las mujeres bailando en la playa, en un ambiente precioso. Además les hicieron promesas falsas. Les prometieron que quienes aceptaran el traslado podían vivir con su pareja, si él también había sido trasladado a las islas. Incluso les dijeron que, si no tenían pareja, en las fiestas que se organizaban junto a la playa podían conocer a alguien. Así fue como les vendieron la idea.

---

<sup>70</sup> El artículo 18, párrafo segundo de la Constitución establece que “El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley”.

<sup>71</sup> Entre los trabajos destacados de la autora sobre la situación de las cárceles de mujeres en el ámbito estatal se encuentra: Azaola Garrido, Elena y José Yacamán, Cristina, *Las mujeres olvidadas. Un estudio sobre la situación actual de las cárceles de mujeres en la República Mexicana*, México, El Colegio de México-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1996.

Las mujeres que entrevistamos lo contaron así. Ellas vieron las imágenes del video y firmaron la autorización para que las llevaran a las Islas. Aunque la mayoría, debo decir, fueron trasladadas de manera involuntaria, como describí en el primer punto.

### **3. Dificultad para comunicarse con su familia**

El tercer punto de preocupación era la dificultad de las internas para comunicarse con sus familias. Ésta era una demanda verdaderamente muy seria, la incomunicación las afectaba profundamente.

Al respecto debemos decir que en todos los penales federales existe la política – cuyos resultados no han sido analizados por las autoridades – de apartar a los presos impidiendo u obstaculizando las visitas de sus familiares. Esto es particularmente preocupante porque las teorías criminológicas contemporáneas coinciden en que la vía para persuadir a una persona de no volver a cometer un delito no se encuentra en el derecho penal, tampoco tiene nada que ver con las penas que impongan. El verdadero disuasivo es la familia y los lazos que unen a las personas con un determinado grupo social, de ahí que el modelo menos adecuado que podemos pensar es el aislamiento de los internos e internas de sus seres queridos.

En las Islas Marías la única oportunidad que tenían las internas para comunicarse con su familia era una llamada telefónica de diez minutos cada quince días. Las mujeres se formaban en filas larguísimas para poder usar uno de los dos o tres teléfonos disponibles. Una trabajadora social era quien marcaba el número, pero si marcaba mal, o si al momento de la llamada no se encontraba la persona o familiar con quien querían comunicarse, perdían su oportunidad y debían esperar nuevamente quince días para poder volver a llamar. En cambio ellas narraban que en la prisión estatal donde se encontraban antes de ser trasladadas podían trabajar para comprar una tarjeta telefónica y comunicarse con su familia todos los días.

### **4. Dificultad para recibir la visita de sus familiares**

También reportamos a las autoridades las enormes dificultades de las internas para recibir la visita de sus familiares. Ustedes comparen: ellas antes estaban en los penales ubicados en los estados y, como dice la ley, se encontraban compurgando la sanción que les

corresponde cerca de su familia. Las mujeres que entrevisté pedían sólo esto, estar cerca de su familia. No había ninguna que pidiera algo distinto.

La petición consistía entonces en poder recibir la visita de sus hijos y familiares. En este penal había mujeres indígenas de Chiapas, de Oaxaca, de Veracruz, mujeres entre setenta y veinte años que dejaron a sus hijos pequeños. Sin embargo, cuando hicimos el estudio el 90% de las internas dijo nunca haber recibido visita. Esto se debe principalmente a que, para visitarlas, sus familiares deben trasladarse primero a Mazatlán y de ahí tomar el barco que los lleva gratuitamente a las islas, pero las personas tienen que dormir toda la noche en el piso y están en tales condiciones que hace poco uno de estos barcos se hundió.

Lo largo y complicado del viaje, aunado a las carencias económicas de sus familiares, provoca que tanto los hombres como las mujeres recluidas en las Islas Marías terminen siendo abandonadas.

## **5. Prohibición de tener contacto con sus parejas**

Otro de los problemas que identificamos a partir de este estudio es la práctica en las prisiones federales de prohibir las visitas conyugales. Este modelo deriva de la insostenible teoría que el régimen carcelario será mejor si se acaba con la libido; es decir, en las Islas Marías los internos e internas tienen coartado el derecho a la visita conyugal.

Antes les compartí que muchas mujeres fueron trasladadas con la falsa promesa de que en las islas podrían convivir libremente con sus parejas sentimentales; cuando llegaron ahí les prohibieron todo tipo de contacto, no permitieron verlos, ni siquiera saludarlos. Cuando incumplen con esta regla y consiguen tener contacto, aunque sea mínimo, con algún interno son severamente sancionadas. Por ejemplo, una de las entrevistadas narró que en una ocasión vio pasar a su pareja por el penal de mujeres – entonces los centros estaban aun en construcción y eran precisamente los presos quienes los construían – y por el hecho de saludarlo, simplemente por este gesto humano, le dieron tres semanas de castigo aislándola en cuarto muy pequeño y en pésimas condiciones.

## **6. Falta de trabajo, de actividades y de ingresos**

La sexta preocupación era la presencia de innumerables quejas por falta de trabajo, de todo tipo de actividades y de posibilidades para obtener algún tipo de ingresos

económicos. Al realizar las entrevistas nos enteramos que las autoridades obligaron a las mujeres internas a llamar a sus familiares y pedirles dinero para comprar los productos básicos de higiene que la misma institución no les provee: pasta de dientes, papel de baño, champú. La situación era tan dramática que poco antes de que yo visitara las islas, las mujeres se habían amotinado simplemente para exigir que les proporcionaran papel de baño suficiente.

Los hombres que estaban presos en otros penales de las islas que se enteraron de la protesta de las mujeres decían que las admiraban por su coraje y valentía. Para ellos el régimen de rigor y maltrato era tan fuerte que les parecía imposible rebelarse. No obstante, la situación llegó a tal punto que poco tiempo después los internos también hicieron un motín empujados por una enorme crisis en el abastecimiento de agua. Ésta es una escena que verdaderamente me conmueve, imaginen ustedes que en la isla donde se encuentran los penales el agua debe transportarse desde tierra firme, entonces el agua para beber es absolutamente racionada y la gente estaba realmente desesperada. Lo que relatan sobre este motín es que los presos que se animaron a rebelarse permanecieron encerrados durante tres días sin agua ni alimentos, golpeaban las paredes desesperados, pidiendo al personal penitenciario que los atendieran, que les dieran alimentos y éstos no se los llevaban. En ese momento llegó a tal punto la desesperación de los castigados que la situación se desbordó. Sin importarles las consecuencias, sus compañeros tomaron los tractores y los camiones de la obra, entraron y rompieron las paredes para poder rescatarlos. A ese nivel de extremo llegó la situación.

## **7. Condiciones de vida indignas**

El séptimo punto que quiero compartirles es que las internas e internos que habitan en los penales federales de las Islas Marías viven en condiciones absolutamente indignas, infrahumanas, verdaderamente despersonalizantes.

Cuando visitamos las islas, las mujeres estaban viviendo con baños portátiles, porque, al momento del traslado, las instalaciones no estaban terminadas. Estos baños no eran desalojados con regularidad – a las autoridades no les interesaba hacerlo –, estaban ubicados prácticamente al lado de la cocina: el olor, las moscas, todo el escenario era

insuportable. Imagínense vivir en estas condiciones sin contacto con la familia, sin educación, sin dinero, sin trabajo, sin ningún derecho.

## **8. Atención médica deficiente**

Las internas se quejaron también de las deficiencias en la atención médica. Sólo hay una clínica del seguro. Imagínense ustedes que en aquel momento había aproximadamente siete mil personas presas, de las cuales 289 eran mujeres, pero solo en casos verdaderamente extremos eran trasladadas a la clínica donde había únicamente un médico para atender a todas estas personas.

Por supuesto, cuando necesitan atención médica las internas no pueden trasladarse a la clínica por propio pie. De modo que tenían que ir en uno de los vehículos oficiales, pero los vehículos jamás estaban disponibles para llevarlas. Enfermedades como infecciones estomacales son muy comunes por la pésima comida que les dan, entonces imagínense ustedes soportar varios días con una infección intestinal y sin poder recibir atención médica.

Además en la población penitenciaria existen mujeres con condiciones médicas crónicas como la diabetes. Por las condiciones en que fueron trasladadas – que fueron descritas en el primer punto –, muchas mujeres llegaron a las islas sin ropa interior ni zapatos y las autoridades les dieron calzoncillos y botas para hombres. Quienes padecen diabetes no podían usar esas botas y solicitaron zapatos al personal del centro, pero ellos se los negaron y les dijeron que pidieran dinero a sus familiares para poder comprarlos.

De hecho se presentaron varios casos donde las mujeres se vieron obligadas a pedir apoyo económico a sus familiares, pero ellos se negaron porque habían visto el video preparado por las autoridades donde mostraban las condiciones en las que supuestamente vivían las personas internas en las Islas Marías – mujeres bailando y disfrutando de la playa – y consideraron que no necesitaban dinero. Sobra decir que estas mujeres jamás vieron la playa.

## **9. Incertidumbre jurídica**

El punto número nueve era la incertidumbre jurídica. La mayoría de las internas no sabía cuál era el estatus de su proceso penal ni la duración de sus penas. Por lo general eran

sus familiares quienes les daban información sobre su situación jurídica, pero al haber sido trasladadas lejos de ellos y con los problemas que representa la comunicación y la visita, se encontraban en un completo estado de incertidumbre.

Muchas de las mujeres entrevistadas creían que tenían derecho a beneficios, mas en el centro penitenciario no había personal que pudiera revisar sus casos y atender sus dudas. De hecho no existía un departamento adónde acudir para conocer su situación jurídica y cuando iban a poder obtener su libertad.

### **10. Malos tratos, humillación y abusos de parte del personal**

El décimo y último tema de preocupación eran los malos tratos, la humillación y los abusos constantes que recibían las internas por parte del personal penitenciario. Los resultados de la investigación arrojaron, por ejemplo, que el 60% de las mujeres consideraron que el trato de la institución era irrespetuoso. Asimismo, el 57% denunció haber sido objeto de amenazas, insultos y humillaciones, mientras que el 80% dijo haber recibido alguna especie de maltrato de parte de los custodios y otras internas.

Cuando nosotros vimos esta situación y la reportamos a las autoridades, puntualizando las graves violaciones a los derechos humanos que se estaban cometiendo, nuestra conclusión fue que no podíamos elaborar ningún modelo de atención para las mujeres privadas de libertad en Islas Marías, en tanto las condiciones de reclusión no fueran mejoradas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Libros, artículos e informes

AZAOLA, Garrido Elena y JOSÉ YACAMÁN, Cristina, *Las mujeres olvidadas. Un estudio sobre la situación actual de las cárceles de mujeres en la República Mexicana*, México, El Colegio de México-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1996.

BARRETT, Damon, *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\[1\]](http://www.ihra.net/files/2011/08/08/Children_of_the_Drug_War[1]).

CHINKIN, Christine, *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.

CICAD, *Alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con drogas*, 2015, [http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento\\_institucional/dtca/publications/InformeSobreAlternativasEncarcelamiento\\_SPA.pdf](http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/dtca/publications/InformeSobreAlternativasEncarcelamiento_SPA.pdf).

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

CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, 2013, <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>.

CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas*, 2011, <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/ppl2011esp.pdf>.

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

CNDH, *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las mujeres internas en los centros de reclusión de la República mexicana*, México, CNDH, 2015.

CNS, “Cuaderno mensual de información estadística nacional. Agosto 2015”, [http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?\\_\\_c=247c41](http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=247c41).

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](http://www.lawschool.cornell.edu/womenandjustice/upload/Argentina_report_final_web).

pdf.

CORTÉS, Ernesto, “*Reforma en la ley de drogas de Costa Rica beneficia a mujeres en condiciones de vulnerabilidad y sus familias*”, 2012, <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>.

CWS, Gurises Unidos, *Invisibles: ¿hasta cuándo? Una primera aproximación a la vida y derechos de niñas, niños y adolescentes con referentes adultos encarcelados en América Latina y el Caribe*, 2013, [http://www.cwslac.org/es/docs/Invisibles\\_hasta\\_cuando.pdf](http://www.cwslac.org/es/docs/Invisibles_hasta_cuando.pdf).

GIACOMELLO, Corina, *Género, drogas y prisión. Experiencias de mujeres privadas de su libertad en México*, México, Tirant lo Blanch, 2013.

GIACOMELLO, Corina, “Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina”, 2013 a), <http://idpc.net/es/publications/2013/11/mujeres-delitos-de-drogas-y-sistemas-penitenciarios-en-america-latina>.

DE GOUGES, Olympe, “Declaración de los derechos de la mujer y de la ciudadana (1791)”, <http://www.fmyv.es/ci/es/Mujer/13.pdf>.

MIR PUIG Santiago, *Derecho Penal. Parte General*, Buenos Aires, Julio César Fatra Editor, 2005.

THE OSBORNE ASSOCIATION, *A Call to Action: Safeguarding New York’s Children of Incarcerated Parents*, 2011, <http://www.osborneny.org/NYCIP/ACalltoActionNYCIP.Osborne2011.pdf>.

PUDDEFOOT, Ginny y FOSTER, Lisa, “*Keeping children safe when their parents are arrested: local approaches that work*”, Sacramento, California State Library, 2007, <https://www.library.ca.gov/crb/07/07-006.pdf>, 2007.

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

### **Legislación, disposiciones internacionales y sentencias**

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



Comisión de Justicia del Senado de la República, Anteproyecto de dictamen “Ley Nacional de Ejecución Penal”, 2014,  
[http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Audiencias\\_LNEP/anteproyecto\\_281114.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Audiencias_LNEP/anteproyecto_281114.pdf).

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

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#{).

Corte Europea de Derechos Humanos, “Case of Hirst vs the United Kingdom (2)”, 2005,  
[http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70442#{"itemid":\["001-70442"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70442#{).

Corte Suprema de Canadá, “Sauvé vs Canada”, 2002, <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/2010/1/document.do>.

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

Expediente SUP-JDC-85/2007,  
<http://sjf.scjn.gov.mx/IusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-JDC-85-2007.pdf>.

Gobierno de Costa Rica, “Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo”,  
<http://www.icd.go.cr/portalicd/index.php/legislacion-uif/ley-8204>.

Gobierno de México, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”,  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.

Gobierno de México, “Código Nacional de Procedimientos Penales”,  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5334903&fecha=05/03/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5334903&fecha=05/03/2014).

Gobierno de México, “Código Federal de Procedimientos Penales”,  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/7\\_291214.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/7_291214.pdf).

Gobierno de México, “Ley General de Salud”,  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgs.htm>.

Gobierno de la República de Argentina, Ley 25.858,  
<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/91513/norma.htm>.

Naciones Unidas, “Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos”, 2015,  
[https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ\\_Sessions/CCPCJ\\_24/resoluciones/L6\\_Rev1/ECN152015\\_L6Rev1\\_s\\_V1503588.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_24/resoluciones/L6_Rev1/ECN152015_L6Rev1_s_V1503588.pdf).

Naciones Unidas, “Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes”, 2010,  
[https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/65\\_229\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/65_229_Spanish.pdf).

Naciones Unidas, “Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos”, 1990,  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/16/pr/pr38.pdf>.