

**Políticas de drogas, género y encarcelamiento en México:**  
UNA GUÍA PARA POLÍTICAS PÚBLICAS INCLUYENTES







|    |               |
|----|---------------|
| 01 | Antecedentes. |
| 02 | Contexto.     |
| 03 | Metodología.  |
| 04 | Contenidos.   |

# Antecedentes

X EQUIS Justicia para las Mujeres es una organización feminista que contribuye al ejercicio de los derechos humanos de las mujeres mediante estrategias de acceso a la justicia, incidencia en propuestas de políticas públicas y el fortalecimiento de liderazgos para alcanzar la justicia social. Desde 2014 nos hemos enfocado en un tema novedoso para la arena internacional y para México: la situación de las mujeres encarceladas por delitos de drogas.

Formamos parte de un proyecto regional, financiado por *Open Society Foundations*, en el cual participan otras dos organizaciones feministas: *Corporación Humanas Chile* y *Corporación Humanas Colombia*.

A lo largo de 2014 y 2015, estas tres organizaciones se han dedicado a investigar, documentar y difundir la situación actual de las políticas de drogas, en nuestros respectivos países, desde la perspectiva de las mujeres privadas de la libertad.

En enero de 2016, *EQUIS Justicia para las Mujeres* (EQUIS, o EQUIS Justicia, de aquí en adelante) y el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) publicamos el documento *Propuestas de reforma en casos de delitos de drogas cometidos por mujeres*<sup>1</sup>, que contiene los hallazgos de nuestra investigación y propuestas concretas. Estas están orientadas a tres objetivos principales: i) promover el cambio en las políticas de drogas en México en sentido amplio, por tanto, sumarse a los movimientos y actores que abogan por la regulación integral de la marihuana y la despenalización efectiva del consumo; ii) contribuir a la incorporación de la perspectiva de género en todas las fases del sistema de justicia,

traduciendo la igualdad entre hombres y mujeres en una realidad dentro del marco legal y en las prácticas jurídicas, policiales y de investigación; iii) a la par de los cambios de fondo, promover ajustes que permitan lograr una mayor proporcionalidad de las penas y abrir el abanico de medidas alternativas en el caso de mujeres acusadas de delitos de drogas.

En el mismo periodo, se publicó también la guía *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma en América Latina y el Caribe*, producto de un grupo de trabajo conformado por expertas y expertos de América Latina y el Caribe sobre género y políticas de drogas. El grupo, del cual EQUIS forma parte, está coordinado por las organizaciones de la sociedad civil *Washington Office on Latin America* (WOLA, Estados Unidos), *International Drug Policy Consortium* (IDPC, Reino Unido), *Dejusticia* (Colombia) y la *Comisión Interamericana de Mujeres* (CIM) de la *Organización de los Estados Americanos* (OEA).

# Contexto

X A nivel internacional, y en México, se han dado pasos importantes para incorporar, en los debates oficiales, la relación entre violencia de género contra las mujeres y las políticas de drogas. A continuación, se refieren algunos de ellos.

En marzo de 2016 se aprobó, en el seno de la *Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social (ECOSOC)* de la *Organización de las Naciones Unidas (ONU)*, la resolución “Incorporación de la perspectiva de género en las políticas y programas relacionados con las drogas”<sup>2</sup>, redactada originalmente por México y presentada con el apoyo de Costa Rica y Brasil. El texto final fue aprobado, además de por estos tres países, por Finlandia, Suecia, Australia, Noruega, Uruguay, Colombia, Argentina y Guatemala.

La resolución presenta la situación de las mujeres y las niñas frente al problema mundial de las drogas en su doble faceta: como usuarias y/o como acusadas de delitos relacionados con las drogas. Entre las acciones propuestas se destaca la aplicación de medidas alternativas a la privación de la libertad, en el caso de mujeres embarazadas y madres, acusadas de delitos menores y no violentos, así como la inclusión de las mujeres, las niñas y de la sociedad civil, en la elaboración e implementación de las políticas de drogas.

Del 19 al 21 de abril del mismo año, se llevó a cabo la *Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas* (conocida como UNGASS, por sus siglas en inglés) sobre drogas, la primera sobre este tema desde 1998<sup>3</sup>. En su intervención, el presidente de México, Enrique Peña Nieto (2012-2018), exhortó a que “Transitemos de la mera prohibición, a una

efectiva prevención y una eficaz regulación. Miles de vidas dependen de ello”.

El documento final de UNGASS<sup>4</sup> reconoce la importancia de incorporar la perspectiva de género y de edad en los programas y políticas relacionados con las drogas; asimismo, contiene un apartado titulado “Recomendaciones operacionales sobre cuestiones intersectoriales: las drogas y los derechos humanos, los jóvenes, los niños, las mujeres y las comunidades”, en el que se realizan propuestas dirigidas a las mujeres y a las niñas. Estas se refieren, entre otros aspectos, al “acceso no discriminatorio a servicios de salud y atención y servicios sociales en el marco de programas de prevención, atención primaria y tratamiento” y, también, a los factores de riesgo que conllevan a que las mujeres sean vulnerables a la explotación y participación en el tráfico de drogas. Se recomienda:

“ **Incorporar la perspectiva de género en los programas y políticas en materia de drogas y asegurar la participación de las mujeres en todas las etapas de su elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación, formular y difundir medidas que tengan en cuenta las necesidades y circunstancias específicas de las mujeres y las niñas en relación con el problema mundial de las drogas y que sean adecuadas a su edad y su género, y, en cuanto Estados partes, aplicar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (apartado g).** ”

También, en noviembre de 2016, se aprobó el *Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2016-2020*<sup>5</sup> de la *Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas* (CICAD), en el que se subraya la importancia de transversalizar la perspectiva de género.

La temática de las mujeres frente a las drogas está instalada en el discurso internacional y apunta a la dirección correcta. El reto al que nos enfrenta es doble: por un lado, consolidar y reforzar ese posicionamiento, puesto que no todos los países de la ONU, ni de la *Organización de los Estados Americanos* (OEA), coinciden en la relevancia del tema ni en sus posturas, al contrario, se respiran también opiniones indiferentes o abiertamente contrarias; por otro lado, cabe traducir el consenso internacional en estrategias nacionales y cambios concretos.

En México, *EQUIS Justicia para las Mujeres* está contribuyendo a dar cuerpo a este momento mediante acciones puntuales que pueden generar cambios reales en la vida de las mujeres, en consonancia con las convicciones feministas de la organización. Nuestras acciones abarcan los siguientes puntos:

- A) *Reforma legislativa*: orientada a concretar la perspectiva de género y los derechos de las mujeres en conflicto con la ley en la legislación procesal penal y en la proporcionalidad de las penas aplicadas por delitos de drogas.
- B) *Formación del grupo “Mujeres por la Justicia”*: que pretende el fortalecimiento de mujeres que estuvieron privadas de la libertad y de familiares de personas privadas de la libertad.
- C) *Litigio estratégico*: efectivo mediante la defensa de mujeres sentenciadas por delitos contra la salud.
- D) *Incidencia en las políticas públicas*: desarrollado a través de la “Mesa Inter-institucional ‘Reformas en materia de justicia sobre delitos relacionados con drogas cometidos por mujeres’”, convocada conjuntamente con el Instituto Nacional de las Mujeres y con el apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- E) *Alternativas a la privación de la libertad con perspectiva de género*: con la realización de un estudio crítico del Programa de Justicia Terapéutica para Personas con Consumo de Sustancias Psicoactivas.<sup>6</sup>
- F) *Fomento del debate latinoamericano sobre el tema*: a través de la realización de un seminario regional convocado conjuntamente con las organizaciones de la sociedad civil WOLA, IDPC, la CIM y cuatro instancias de gobierno: el *Instituto Nacional de Ciencias Penales* (INACIPE), la *Comisión Nacional de Seguridad* (CNS), la *Secretaría de Relaciones Exteriores* (SRE) y el *Instituto Nacional de las Mujeres* (INMUJERES). En este seminario, realizado en junio de 2017, en la Ciudad de México, se reunieron oficiales de gobierno y expertas y expertos de la sociedad civil, así como de la academia de México y de países de América Latina (Uruguay, Guatemala, Colombia, Costa Rica y Argentina, entre otros).

# Metodología

- x Para la elaboración de la guía, nos hemos basado en la investigación documental, entrevistas semi-estructuradas con mujeres privadas de la libertad en tres centros de reinserción social del país<sup>7</sup> y solicitudes de información pública. categorías pueden ser parte de la identidad de una mujer, lo que significa que puede asumirse como indígena, lesbiana y tener una discapacidad, o puede tratarse de una mujer trans con discapacidad o de una mujer indígena intersexual.

Para el diseño metodológico y discursivo de este documento, hemos adoptado una perspectiva interseccional para tomar en cuenta las diferentes categorías identitarias de las mujeres privadas de la libertad por delitos contra la salud en México.<sup>8</sup> Es importante resaltar que, para facilitar la presentación de la información, en este documento abordaremos la situación de las mujeres indígenas, las mujeres extranjeras, las mujeres con discapacidad y las mujeres de la comunidad LGBTI de forma separada. No obstante, esto no significa que sean categorías separadas en la vida real; es decir, todas estas

# Contenidos

- x La Guía se desarrolla en cuatro secciones: la primera, “Mujeres privadas de la libertad por delitos contra la salud”, se enfoca en el perfil de estas mujeres, basándose principalmente en las respuestas a solicitudes de información y a entrevistas semi-estructuradas con mujeres privadas de la libertad. El segundo, “Marco legislativo”, contiene un análisis de la Ley Nacional de Ejecución Penal y presenta la *Iniciativa de ley con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y de la Ley Nacional de Ejecución Penal respecto a los procesos de detención, enjuiciamiento, sentencia y reclusión de mujeres*. El apartado tres, “Programa de Justicia Terapéutica para Personas con Consumo de Sustancias Psicoactivas”, consiste en una revisión crítica de este programa a meses de sus inicios. Finalmente, “Mujeres por la Justicia”, es una presentación del grupo de mujeres exencarceladas y familiares de personas privadas de la libertad coordinado por EQUIS Justicia para las Mujeres. *Es importante aclarar que, este documento, es un ulterior desarrollo del informe *Propuestas de reforma en casos de mujeres encarceladas por delitos de drogas en México*; por ende, algunos temas abordados exhaustivamente en aquél (por ejemplo, el marco legislativo en materia de drogas en México), no son retomados en este. Tampoco se replican propuestas: en las páginas que siguen desarrollamos nuevas propuestas que fortalecen y enriquecen las perspectivas desarrolladas en nuestra publicación anterior.*

*Las mujeres cumplen penas muy altas por haber cometido delitos no violentos.*



# Mujeres privadas de la libertad por delitos contra la salud

- x El objetivo de esta sección es presentar un panorama sobre las mujeres privadas de la libertad por delitos contra la salud a partir de los datos cuantitativos disponibles, las solicitudes de información y las entrevistas con mujeres privadas de la libertad procesadas o sentenciadas por delitos de drogas o por delincuencia organizada y delitos contra la salud. Esta sección concluye con un apartado sobre la tortura sufrida en la detención, puesto que es un tema recurrente en las entrevistas y, por supuesto, de profunda preocupación actual en el país. A continuación, se presentan los principales hallazgos.

# Datos cuantitativos generales

- X En este apartado se muestran los datos por delitos contra la salud del fuero común y federal presentados en el *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2016* (con datos de 2015) del *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (INEGI), por la categoría de “ingresos”.

## FUERO COMÚN

El Censo señala que, en 2015, ingresaron al sistema penitenciario mexicano 176,339 personas por delitos del fuero común, de las cuales 14,231 (8.1%) son mujeres. En materia de delitos contra la salud en la modalidad de narcomenudeo, se reportan los siguientes datos:

## INGRESOS POR DELITOS DE NARCOMENUDEO

| Delito  | Posesión simple | Posesión con fines de venta/ suministro | Venta / Suministro | Distinta de las anteriores | No especificado | TOTAL        |
|---------|-----------------|---|--------------------|----------------------------|-----------------|--------------|
| Hombres | 4,990           | 3,928                                   | 1,448              | 5,359                      | 7,367           | 23,092       |
| Mujeres | <b>466</b>      | <b>419</b>                              | <b>57</b>          | <b>404</b>                 | <b>565</b>      | <b>1,911</b> |
| TOTAL   | 5,456           | 4,347                                   | 1,505              | 5,763                      | 7,932           | 25,003       |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2016”, 2016, <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspspe/2016/>.

Los delitos contra la salud representan, por ende, el 13.5% de los delitos del fuero común por los cuales son ingresadas las mujeres y en los que prevalecen las modalidades de posesión simple y posesión con fines de venta. Según los datos de los últimos años, en 2014, las mujeres que ingresaron por delitos de narcomenudeo fueron 940; en 2015, fueron 1,617 y, en 2016, se registró el ingreso de 1,911 mujeres. Se observa, por tanto, que la tendencia en la persecución de estos delitos ha ido al alza para las mujeres, mostrando una tasa de crecimiento del 72% para el 2015 y un incremento del 103,3% en los últimos dos años.

**FUERO FEDERAL**

A nivel federal, se reporta el ingreso de 32,121 personas al sistema penitenciario estatal: 29,417 (91.5%) hombres y 2,704 (8.5%) mujeres, un porcentaje parecido al que se registra en el fuero común. En materia de delitos contra la salud, se reportan los siguientes datos:

| Delito                        | Hombres       | Mujeres      | TOTAL         |
|-------------------------------|---------------|--------------|---------------|
| Producción                    | 101           | 31           | 132           |
| Transporte                    | 743           | 42           | 785           |
| Tráfico                       | 187           | 9            | 196           |
| Comercio                      | 1,293         | 241          | 1,534         |
| Suministro                    | 215           | 16           | 231           |
| Posesión                      | 2,524         | 266          | 2,790         |
| Otras modalidades             | 628           | 67           | 695           |
| Otros delitos contra la salud | 1,433         | 146          | 1,579         |
| No especificado               | 4,651         | 351          | 5,002         |
| <b>TOTAL</b>                  | <b>11,775</b> | <b>1,169</b> | <b>12,944</b> |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2016”, 2016, <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngsp-spe/2016/>.

También a nivel federal existe cierta incertidumbre sobre los delitos contra la salud por los cuales son acusados los hombres y las mujeres, puesto que prevalecen las categorías “otros delitos contra la salud” y “no especificado”. Dentro de ese margen de imprecisión, cabe resaltar que los delitos contra la salud representan el 43% de los casos de ingreso de las mujeres por delitos del fuero federal. Si bien, en términos absolutos, la cifra es menor que aquella del fuero común, en términos porcentuales la diferencia es llamativa. A nivel federal, los delitos contra la salud representan claramente la primera causa de pri-

vación de la libertad de mujeres, con el delito de posesión ocupando el primer lugar.

Los últimos datos registrados sobre los ingresos de mujeres por delitos de drogas cometidos a nivel federal reflejan que 1,073 mujeres ingresaron en 2014; 1,242 en 2015 y 1,169 en 2016. Aunque hubo una disminución de los ingresos respecto del año anterior, la tasa de incremento fue del 15,75% para el año 2015 y del 8,9% para el año 2016.

De estos datos se deriva, por tanto, que los hombres y las mujeres acusados de delitos contra la salud se concentran sobre todo en deli-

tos menores del fuero común, es decir, posesión simple y posesión con fines de venta. Lo anterior es claramente un producto del marco legislativo actual, en particular, de la penalización de la posesión de cantidades bajas de sustancias psicoactivas (por ejemplo, portar más de 5 gramos de marihuana ya es considerado un delito) y las características de las aprehensiones (basadas, principalmente, en detenciones en flagrancia o por denuncias). La cárcel, por lo tanto, se está usando, prioritariamente, para encerrar a personas usuarias. Estas personas, en otras latitudes, no estarían siquiera sujetas a un proceso penal, sino a un procedimiento administrativo (es el caso de Portugal) o serían consideradas como usuarios legales en un mercado regulado de la marihuana (en 8 estados de los Estados Unidos y Uruguay).

Los datos del censo reportan información sobre personas privadas de la libertad en los centros de reinserción social estatales. Sin embargo, huelga señalar que, en términos generales, el encarcelamiento por delitos federales puede conllevar otra situación: la reclusión en un centro federal con régimen de máxima seguridad. Esto responde a las políticas de clasificación iniciadas en el sexenio del presidente Felipe Calderón (2006-2012) y conlleva, en términos generales, a que las personas acusadas de delitos federales sean recluidas en centros de reinserción federales y las personas acusadas de delitos del fuero común, en centros de reinserción estatales. Esto no impide la existencia de convenios entre la federación y los estados en aras de cumplir con el derecho de las personas en prisión a compurgar la pena en el centro más cercano a su domicilio. No obstante, en los últimos años ha prevalecido la tendencia de separar a la población por fuero, pese a que este no es un criterio de clasificación establecido en ningún marco normativo (a diferencia del sexo,

la condición jurídica y la edad). Esta política ha sido criticada<sup>9</sup>, a la par que la creciente privatización del sistema penitenciario federal<sup>10</sup>.

Actualmente, existe un centro federal femenil, lo que significa que las mujeres procesadas por delitos del fuero federal pueden ser enviadas a este destino, ubicado en una zona sumamente calurosa e inhóspita en el estado de Morelos. Esto implica un mayor aislamiento y alejamiento de la familia, tanto por las condiciones del régimen, como por los costos que implica desplazarse hasta dicho sitio desde distintos puntos de la República.

Ahora bien, el panorama cuantitativo presentado en esta sección se complejiza cuando lo abordamos desde un enfoque interseccional. A continuación, se presenta el análisis de las solicitudes de información sobre mujeres indígenas, extranjeras, comunidad LGBTI, mujeres con discapacidad y con otras categorías de vulnerabilidad.

# Información derivada de las solicitudes de información

## MUJERES INDÍGENAS

x Al solicitar información a las autoridades penitenciarias del país sobre las mujeres indígenas privadas de la libertad por delitos contra la salud, obtuvimos respuesta de 27 autoridades estatales<sup>11</sup> y de la federación. La autoridad federal indicó que se encuentran privadas de la libertad por delitos contra la salud 18 mujeres indígenas<sup>12</sup>. En las respuestas estatales, encontramos que tan sólo cinco (Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Oaxaca y Sonora), es decir, solo 18.5% de los estados que respondieron, señalaron contar, entre su población penitenciaria, con mujeres indígenas privadas de la libertad por delitos contra la salud.

El mayor número de mujeres indígenas privadas de la libertad por este delito, con 61 mujeres, se encuentra en el estado de Chihuahua. De ellas, 48 corresponden a delitos del fuero federal y 13 al fuero común<sup>13</sup>. Los siguientes estados que señalaron tener mujeres indígenas privadas de la libertad

por el delito señalado, son Chiapas y Oaxaca (5 en cada uno). Por último, las autoridades penitenciarias de la Ciudad de México y Sonora, indicaron contar cada una con una mujer indígena encarcelada por delitos contra la salud.

La escasa información que presentan las autoridades se comparó con las entrevistas recolectadas en los Centros Penitenciarios, donde las mujeres indígenas mostraron no tener conocimiento sobre sus derechos o sus circunstancias de reclusión. Esto evidencia la necesidad de que las autoridades refuercen sus políticas para promover, proteger y garantizar los derechos de las mujeres indígenas, tomando medidas específicas para este grupo.

Un primer paso para el diseño de estas políticas, es la recolección de información para implementar acciones que garanticen sus derechos. Dicha información se encuentra tanto en la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), como en los instrumentos internacionales relativos entre los que se encuentran el Convenio 169 de la *Organización Internacional del Trabajo* OIT y la *Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.

La *Ley Nacional de Ejecución Penal* prevé que, en el internamiento de personas indígenas, se debe ponderar su relación con su comunidad, así como respetar sus usos y costumbres. También, se debe contar con un intérprete certificado y, tratándose de educación, a las personas indígenas se les impartirá de forma bilingüe y respetando su cultura.<sup>14</sup>

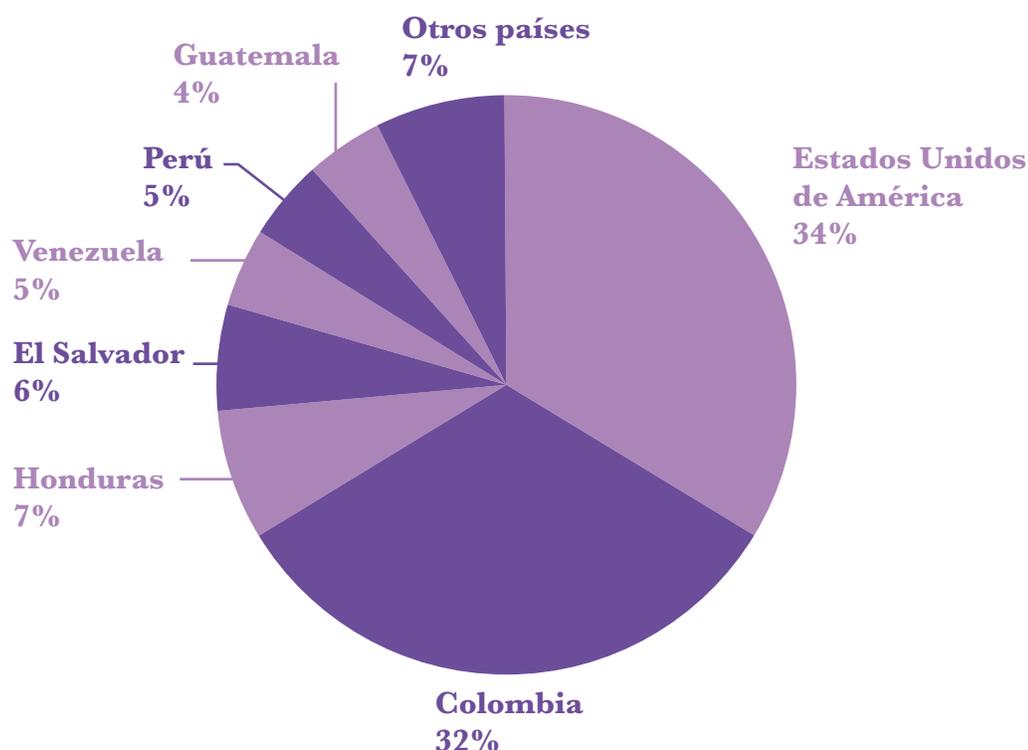
Los instrumentos citados establecen el marco normativo de protección de los derechos tomando como punto de partida el derecho a la autoadscripción, que señala que es derecho y responsabilidad de los pueblos y personas indígenas definir su pertenencia a estas colectividades y no una prerrogativa del Estado.<sup>15</sup> Desde este punto se reconocen sus derechos, entre los que resaltan la igualdad y no discriminación, la diversidad cultural y el acceso a la justicia. También se deben tomar en cuenta las normas relativas a las mujeres indígenas previstas en las *Reglas de Bangkok* que señalan que las autoridades deben prever programas y servicios que sean culturalmente apropiados de acuerdo a sus tradiciones y, también, que sean accesibles y atiendan las necesidades de las mujeres indígenas, en consulta con ellas.<sup>16</sup> Entre estas medidas, se señala que se deben respetar los vínculos que las mujeres indígenas tienen con su comunidad, como ejemplo, el que las autoridades las asignen al centro penitenciario más cercano a esta. Para poder

cumplir con estas obligaciones es necesario que se cuente con información sobre las mujeres que se autoadscriben como indígenas, de forma que se puedan detectar sus necesidades y diseñar servicios y programas acordes, en consulta con ellas, para garantizar sus derechos.

## MUJERES EXTRANJERAS

En este rubro, recibimos respuestas de 26 autoridades estatales<sup>17</sup> y de la federación. La autoridad penitenciaria federal indicó que había 28 mujeres extranjeras privadas de la libertad por delitos contra la salud.<sup>18</sup> De las 26 autoridades estatales con las que se cuenta con información, 9 (Baja California<sup>19</sup>, Chihuahua<sup>20</sup>, Ciudad de México<sup>21</sup>, Nuevo León<sup>22</sup>, Oaxaca<sup>23</sup>, Quintana Roo<sup>24</sup>, Sonora<sup>25</sup>, Tamaulipas y Zacatecas<sup>26</sup>) indicaron que dentro de su población penitenciaria hay mujeres extranjeras privadas de la libertad por delitos contra la salud.

De la información otorgada por las 26 autoridades estatales y la autoridad federal, se puede observar que, a nivel nacional, hay 68 mujeres extranjeras privadas de la libertad por delitos contra la salud. De ellas, el 41.1% fueron reportadas por autoridades federales y 58.9% por autoridades estatales. El siguiente cuadro muestra la distribución del origen de las mujeres extranjeras, de acuerdo con las respuestas a las solicitudes de información otorgadas tanto por autoridades federales como estatales.



De acuerdo con la información entregada, las mujeres de Estados Unidos de América y Colombia representan el 66% de las extranjeras encarceladas por delitos contra la salud. Los datos otorgados corresponden geográficamente a las rutas de la droga, pues muestran que las mujeres estadounidenses encarceladas por delitos contra la salud están situadas en el norte del país (Baja California, Chihuahua, Nuevo León y Sonora), mientras que las mujeres colombianas están en estados del sur y centro de México (Ciudad de México y Quintana Roo).

Es vital que se identifique a las mujeres extranjeras para tomar medidas para proteger sus derechos, ya que se encuentran en situación de vulnerabilidad estando fuera de su país, y, de acuerdo a las propias *Reglas de Bangkok*, muchas veces, por su nacionalidad, sufren de una victimización secundaria.<sup>28</sup> Si bien dentro del marco normativo nacional, así como en los tratados internacionales de los que México es parte, se establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en práctica, es necesario que las autoridades tomen medidas para su protección. Entre los derechos de las mujeres extranjeras se encuentran la igualdad y no discriminación, el principio de no devolución a otro país cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura<sup>29</sup> y el principio de unidad familiar. Un ejemplo de las medidas de protección de este último principio es lo previsto en las *Reglas de Bangkok* sobre reclusas extranjeras no residentes que señala que, cuando ellas lo soliciten y existan acuerdos multilaterales pertinentes, se buscará la posibilidad de trasladarles lo antes posible a su país de origen.<sup>30</sup> Estos estándares deben ser tomados en cuenta en el diseño de las políticas públicas para mujeres extranjeras. Por eso, resulta vital establecer mecanismos de identificación de este grupo, de modo que sus características sean el punto de partida de las medidas que tomen las autoridades.

Es importante mencionar que, el 2 de junio de 2017, se aprobó la *Declaración de la Reunión de Ministros del MERCOSUR y Estados Asociados acerca de la Atención a las Personas Extranjeras Privadas o Bajo el Régimen Alternativo a la Privación de la Libertad*. Destaca la importancia que se otorga a las medidas alternativas a prisión, pues establece que se deben viabilizar cuando sean posibles. También, promueven las garantías de las personas extranjeras, tanto la traducción al idioma de origen de los actos procesales y los cursos de educación y capacitación a su idioma de origen, como la facilitación de tecnologías audiovisuales para comunicarse con sus familiares. También menciona que las reglas de los establecimientos penitenciarios deben respetar la identidad cultural de las personas extranjeras. Respecto a las mujeres privadas de la libertad, establece que se debe promover que, en caso de tener hijo/as menores de edad, estos deben poder permanecer con ellas en prisión. Asimismo, menciona que, cuando los hijo/as pasen de la edad permitida para estar en el centro penitenciario, estos deben ser enviados al país de origen con familiares aptos o lugares especializados que garanticen el desarrollo integral de los niños/as, sin perder contacto con la madre. Esta declaración, si bien no es obligatoria, nos ofrece estándares respecto al trato que se le debe dar a las personas extranjeras privadas de la libertad, de acuerdo a las necesidades de este grupo.

## COMUNIDAD LGBTI

- X La orientación sexual, la identidad sexual y la identidad de género son características esenciales de la vida de una persona. Sin embargo, las mismas han sido motivo de actos de discriminación y otras violaciones de derechos humanos, siendo el grupo más afectado la comunidad Lesbiana, Gay, Bisexual, Trans e Intersexual (LGBTI). Cabe resaltar que dichos actos de discriminación y violaciones de derechos humanos, ni son iguales ni se viven de la misma forma por parte de mujeres lesbianas, bisexuales, trans y/o intersexuales. No obstante, para facilitar el acceso a la información, al solicitar la misma a las prisiones, hicimos referencia a la comunidad LGBTI en términos generales. En las respuestas, llamó la atención que, de 21 autoridades estatales<sup>31</sup> que respondieron nuestra solicitud de información, 10 indicaron no contar con la información solicitada<sup>32</sup> por razones diversas. Por su parte, Chihuahua, Puebla, Quintana Roo y Tamaulipas señalaron que no cuentan con estas estadísticas. Llama la atención el caso de Tamaulipas, cuya autoridad penitenciaria indicó que estos datos son “irrelevantes para el expediente jurídico o administrativo de las personas privadas de su libertad”<sup>33</sup>. Para que las autoridades puedan proteger a grupos específicos es necesario contar con estadísticas para diseñar e implementar las medidas necesarias.
- El segundo argumento presentado por dos autoridades estatales (Tabasco y Yucatán) consiste en que solicitar a las mujeres dicha información sería un acto de discriminación. En el caso de Tabasco, se señala expresamente que “no se clasifica o cuestiona acerca de su preferencia u orientación sexual a la población penitenciaria pues, de hacerlo, se estaría discriminando a esa población”<sup>34</sup>. Yucatán, por su parte, sólo indicó que no cuenta con la información solicitada pues la autoridad se rige por el principio de

no discriminación.<sup>35</sup> Este argumento tampoco parece aceptable, ya que la información, per se, en ningún momento trae consigo la discriminación, al contrario. Como se señaló en el párrafo anterior, la información permite tomar las medidas idóneas para proteger los derechos de este grupo.

El tercer argumento, presentado por Zacatecas, mencionó que los datos solicitados corresponden a la vida personal íntima de cada una de las internas que se encuentran recluidas y que lesiona su derecho a la privacidad.<sup>36</sup> Baja California Sur y Nayarit señalaron que no se cuenta con la información, ya que la población no la ha otorgado. En el caso de Baja California Sur, se mencionó que la obtención de la misma sería una “violación a la dignidad y a los derechos humanos de estas, a excepción de que por su propia voluntad den a conocer su orientación o preferencia sexual... en entrevista no se tiene registro de que de manera libre manifiesten su condición sexual”<sup>37</sup>. Por su parte, Nayarit indicó que “no es posible remitir dicha información (...) derivado de la discrecionalidad y secrecía con la que los internos reservan dicha información al momento de las entrevistas con las diferentes áreas disciplinarias”<sup>38</sup>. En este sentido, si bien no se debe forzar a las personas privadas de la libertad a que otorguen información, y se debe respetar su autonomía, las autoridades deberían crear mecanismos para recabar información estadística sobre los diferentes grupos, con el fin de diseñar las políticas públicas necesarias, siempre protegiendo datos personales y asegurando la confidencialidad y el respeto a la privacidad de las personas.

Tomando como punto de partida el derecho a la no discriminación por orientación sexual, identidad sexual, identidad y/o expresión de género, así como el respe-

to libre al desarrollo de personalidad de las personas como un presupuesto para garantizar que los demás sean ejercidos (todos ellos previstos en la CPEUM y diversos tratados internacionales ratificados por México, así como resoluciones de organismos internacionales)<sup>39</sup>, consideramos que las autoridades deben contar con mecanismos que identifiquen a la población LGBTI, para que diseñen políticas públicas que contribuyan a la reinserción social de esta población privada de la libertad. Como ejemplo, las medidas para evitar la discriminación y la violencia de la que la comunidad LGBTI es frecuentemente víctima, deben partir de las características y necesidades de este grupo. Asimismo, estos datos sirven de punto de partida para diseñar los servicios y programas necesarios para garantizar los derechos de salud, educación y trabajo de las personas LGBTI, que muchas veces se ven excluidas.



*La falta de políticas para la atención de personas con discapacidad genera una red de autocuidado entre las internas.*

- x Mediante solicitudes de información, se obtuvieron respuestas de 26 autoridades estatales<sup>40</sup> y de la federación sobre el número de mujeres con discapacidad privadas de la libertad por delitos contra la salud. La federación señaló que sólo había una mujer con esas características privada de la libertad. Sólo 3 de las 26 autoridades estatales indicaron contar con mujeres con discapacidad privadas de la libertad por delitos contra la salud. La Ciudad de México reportó el mayor número de mujeres con estas características, 18. Baja California señaló contar con 5 mujeres con discapacidad encarceladas por delitos contra la salud. Por último, Chihuahua indicó que existía una mujer con estas características.

### CONCEPTO DE DISCAPACIDAD

- x Al observar los bajos números reportados por las autoridades penitenciarias estatales, realizamos solicitudes de información sobre los criterios para considerar a una persona con discapacidad, así como los tipos de discapacidad que se encontraban en la población penitenciaria.

### MODELO SOCIAL PARA CONSIDERAR A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

- x Antes de analizar las respuestas ofrecidas por las autoridades, es pertinente conocer el modelo establecido por la *Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)*, de la cual México es parte desde 2007. Con la ratificación de esta Convención, el gobierno mexicano se obliga a un cambio profundo en el paradigma para el abordaje de la discapacidad, en el que abandona un modelo médico – centrado en la deficiencia de las personas con discapacidad, quienes “*deben ser curadas*” – para ajustarse a un modelo social, que considera la discapacidad como consecuencia de la interacción del individuo con un entorno que no da cabida a las diferencias. Esa falta de cabida obstaculiza la participación de las personas en la sociedad. La desigualdad no obedece a la deficiencia,

sino a la incapacidad de la sociedad de eliminar los obstáculos que encuentran las personas con discapacidad y de reconocer que se debe de respetar la diferencia. En este sentido, el modelo de la *Convención* no define discapacidad, sino que establece que es un concepto que evoluciona. Este nuevo entendimiento tiene base en el reconocimiento de la autonomía de las personas para participar en las decisiones que les afectan, estableciendo como principios la no discriminación, la participación e inclusión plena y la accesibilidad.<sup>41</sup> Lo anterior no implica ignorar las diferencias de las personas con discapacidad, sino crear los apoyos y ajustes necesarios<sup>42</sup> para garantizar su inclusión en la sociedad y el pleno ejercicio de sus derechos.

Otro instrumento relevante es la *Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y la Salud* (CIF) de la *Organización Mundial de la Salud* (OMS), que establece los parámetros para clasificar la discapacidad. Este documento señala que la discapacidad de una persona se concibe como “una interacción dinámica entre los estados de salud (enfermedades, trastornos, lesiones, traumas, etc.) y los factores contextuales, que incluyen tanto factores personales como ambientales”<sup>43</sup>. Para realizar la clasificación se toman en cuenta tanto las funciones y estructuras corporales, actividades y participación, como los factores ambientales.

Por su parte, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad define a las personas con discapacidad como “toda persona que por razón congénita o adquirida presenta una o más deficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal y que al interactuar con las barreras que le im-

pone el entorno social, este pueda impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás”<sup>44</sup>.

A la luz de lo anterior, analizamos lo problemáticas que resultan las respuestas obtenidas de 24 estados<sup>45</sup> y la federación sobre los criterios para considerar a una persona con discapacidad dentro de la población penitenciaria. El primer problema común en varios estados es la prevalencia del modelo médico, centrado en la deficiencia de las personas, y no en la interacción de estas con su entorno. Este es el caso de Baja California Sur, Estado de México, San Luis Potosí y Tamaulipas. Baja California Sur establece “si la persona tiene algún impedimento para moverse o alguno de sus sentidos no funcionen al cien por ciento”<sup>46</sup>. Asimismo, la autoridad penitenciaria de Estado de México señaló que se considera que una persona tiene alguna discapacidad cuando “presenta una limitación, pérdida o anomalía en la función de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica, ya sea de forma temporal o permanente, parcial o total”<sup>47</sup>.

En el mismo sentido, la autoridad penitenciaria federal y sus homólogas en Durango, Nayarit, Nuevo León, Sonora, Tabasco y Zacatecas toman como criterio la limitación para realizar actividades. La autoridad penitenciaria de la federación<sup>48</sup> se refiere a la NOM-015-SSA3-2012 para la atención integral a personas con discapacidad, y definen la discapacidad como “la deficiencia auditiva, intelectual, neuromotora o visual, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de realizar una o más actividades de la vida diaria”<sup>49</sup>. Sin embargo, deja fuera la definición de persona con discapacidad de la misma norma, que señala que una persona con discapacidad

es “aquella que tenga deficiencias auditivas, intelectuales, neuromotoras o visuales que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás personas”<sup>50</sup>. Omite, también, las barreras que crea la sociedad, centrándose en características de las personas con discapacidad y no en los factores sociales.<sup>51</sup>

También, observamos algunas respuestas contrarias al principio de reconocimiento de la autonomía de las personas con discapacidad previsto en la CDPD. Tal es el caso de la autoridad penitenciaria de San Luis Potosí, que señaló como criterio de discapacidad el establecido en una norma ya derogada<sup>52</sup>: “aquellas que no pueden valerse por sí mismas (...)”<sup>53</sup>.

Por su parte, las autoridades penitenciarias de Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Tlaxcala y Quintana Roo, dejan al arbitrio de la revisión médica la identificación de las personas con discapacidad. Esto es problemático porque se centra en las deficiencias y no toma en cuenta las barreras sociales. Al no existir criterios claros, se deja a discrecionalidad del personal médico la clasificación y las medidas que se deben tomar respecto a las personas; sería útil que se utilice la CDPD con este fin. De lo antes expuesto, se advierte que las definiciones utilizadas por las autoridades penitenciarias tienen un fuerte discurso normalizador que se identifica claramente con el modelo médico del que la CDPD pretende alejarse.

Sobre los tipos de discapacidad, la CDPD establece que las personas con discapacidad “incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir

su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”<sup>54</sup>. En este sentido, el Comité de la CDPD ha establecido que no se trata de una lista limitativa, sino que puede incluir otros tipos de discapacidad, como la psicosocial.

Al observar las respuestas, encontramos que existe una centralidad en la discapacidad física. Por ejemplo, aunque se solicitaron los criterios sobre discapacidad en general, Tamaulipas únicamente otorgó aquellos referentes a la definición de discapacidad física.<sup>55</sup> San Luis Potosí, por su parte, señaló como personas con discapacidad a “aquellas (...) que requieren de algún aparato ortopédico o la ayuda de alguna persona para su movimiento”<sup>56</sup>. En el mismo sentido, las autoridades de 9 estados (Baja California Sur, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Quintana Roo, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas) solo identifican discapacidad física en su población penitenciaria. Específicamente, llama la atención la respuesta de Baja California Sur que, como ya se mencionó, considera como discapacidad únicamente la relacionada con los impedimentos físicos y enlista, como tipos de discapacidades que existen en el estado, únicamente las físicas (“patologías visuales, oído, del habla, para moverse, y de la cabeza”<sup>57</sup>).

Con las entrevistas pudimos constatar que, entre la población penitenciaria, existen otros tipos de discapacidad, como la psicosocial, pues tres mujeres señalaron tener depresión. Una de ellas mencionó que estaba relacionada con las condiciones en prisión. Asimismo, otra mujer afirmó que tuvo un intento de suicidio y fue llevada a un hospital psiquiátrico, donde la diagnosticaron con depresión grave, trastorno múlti-

ple de personalidad e insomnio crónico; sin embargo, se le suspendió el medicamento por cuatro días. Es vital que se reconozca la importancia de la salud mental de las internas y se tomen medidas para protegerla.

Asimismo, se observó con preocupación que, en ningún caso, las autoridades reportaron situaciones de discapacidad múltiple, considerando los tipos de discapacidad únicamente en bloques, sin reconocer existen personas con discapacidades de diferentes tipos. Es vital que se hagan visibles estos casos.

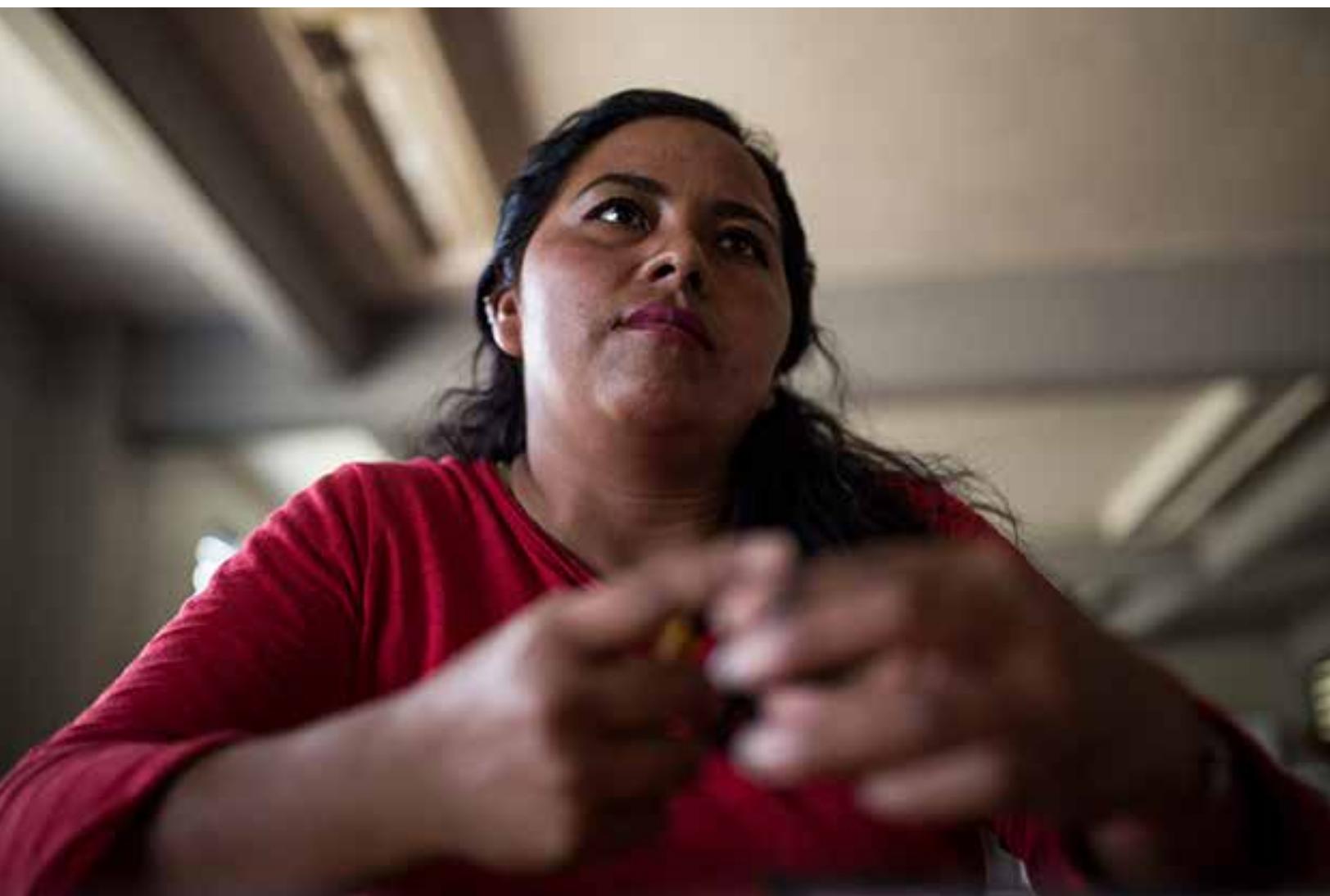
Otro problema que se observó, es el incumplimiento de la obligación de recopilar información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación sobre las personas con discapacidad, que permitan formular y aplicar políticas que promuevan, protejan y garanticen sus derechos, de acuerdo con el artículo 31 de la CDPD. Esto es evidente en el caso de Durango, cuya autoridad penitenciaria señaló que se dificultaba “la detección de internos que cumplan con estas características, por falta de recursos”<sup>58</sup>. Las autoridades deben cumplir sus obligaciones, asignando recursos para este fin, contando con datos estadísticos, tanto de las personas que se enfrentan a una discapacidad al ingreso al centro penitenciario, como de quienes la adquieren durante su estadía.

## OTRAS CATEGORÍAS DE VULNERABILIDAD

- x Además de las categorías señaladas, pudimos observar otras que también sitúan a las mujeres en situación de vulnerabilidad, como es el caso de aquellas que son portadoras de VIH. Se entrevistó a dos mujeres con estas características. De ellas, una señaló sentirse discriminada por esta condición, ya que se les asigna a un dormitorio específico y no se les permite trabajar en la cocina.

En situación similar se encuentran las mujeres consumidoras de drogas. Conversamos con tres de ellas y una señaló que se les aísla al asignarles un dormitorio específico. Dos de ellas narraron que fueron detenidas por consumir drogas. Esto nos remite al debate sobre las personas usuarias de drogas y cómo el Estado debería prestarles servicios de salud en lugar de criminalizarlas. En entrevista, las mujeres señalaron que no cuentan con programas de ese tipo.

# Entrevistas con mujeres privadas de la libertad



*Las mujeres se involucran en el negocio de las drogas ante la falta de oportunidades.*

x El principal hallazgo de las solicitudes es que el acceso a la información es un ejercicio todavía lleno de obstáculos; el proceso de obtener la información fue tortuoso, a menudo impedido por el mal funcionamiento de la plataforma de acceso. Aún dentro de un mismo estado, las respuestas de las autoridades no siempre son coherentes entre sí o la información no está desagregada por sexo; no existe siquiera homogeneidad en los criterios que permita realizar una comparación fundamentada entre las entidades federativas. Simplemente, no pudimos tener un acceso integral y homologado a la información solicitada. Esto vale también para el caso de los datos de INEGI, puesto que un número importante de casos estaba bajo entradas que no corresponden a tipos penales identificados. La falta de datos públicos imposibilita el desarrollo de un análisis fundamentado y, en consecuencia, de políticas públicas.

Por lo anterior, la investigación empírica es una herramienta esencial para colmar las lagunas de datos, así como para llenar los mismos de sentido a través de historias concretas. En esta sección analizamos a grandes rasgos las principales tendencias encontradas en las pláticas con las mujeres privadas de la libertad en el Centro Femenil Federal de Morelos, en el Centro de Reinserción Social Tepepan y en Centro Femenil de Oaxaca, “Tanivet”. En los tres centros se aplicó un mismo cuestionario con tres temas principales: el enfoque de las circunstancias del involucramiento de las mujeres en el delito, su experiencia con el sistema de justicia y la cárcel. En Tanivet, además, las entrevistas se desarrollaron en el marco de la realización de un proyecto documental, conjuntamente con la casa productora *Scopio*

(México) y la organización de la sociedad civil *Washington Office on Latin America* (WOLA, Estados Unidos). En este segundo caso, las entrevistas retomaron más a fondo las historias de vida de las mujeres y los detalles de su involucramiento en delitos contra la salud. También, previo a las entrevistas individuales, se realizó una serie de encuentros grupales que permitieron dar una primera idea de los perfiles de estas mujeres. Todas las entrevistadas se encontraban procesadas o sentenciadas por delitos relacionados con drogas, del fuero común o federal; algunas estaban acusadas de delincuencia organizada en vinculación con delitos contra la salud y, en ocasiones, con otros delitos, específicamente aquellos relacionados con armas o secuestro.

Una primera constatación es que el perfil de las mujeres privadas de la libertad sigue manteniéndose cercano al que se ha registrado en México desde hace aproximadamente veinte años<sup>59</sup>: se sigue encarcelando a mujeres pobres, con bajos niveles de estudio, procedentes de sitios marginados de la sociedad y responsables de delitos no violentos, así como mujeres usuarias atrapadas en un círculo de consumo-criminalización que se repite una y otra vez. En las historias de vida de las mujeres privadas de la libertad, las relaciones de poder asimétricas se destacan como un marcador de género que sesga sus vidas y plasma el camino para su contacto con el tráfico o uso de sustancias. Dicho de otra manera: el abuso, la violencia, la violación y “el amor” - entendido como una construcción social que reproduce la desigualdad entre hombres y mujeres - crean las condiciones para que las mujeres se inicien al uso de drogas, o bien,

se involucren en la venta o el transporte de las mismas. Otro eje narrativo es la maternidad: la mayoría de las mujeres en prisión son madres solteras con hijas o hijos de múltiples parejas, lo cual recrudece el peso del abandono y de tener que encargarse solas de las necesidades físicas, afectivas y emocionales de su familia. De hecho, muchas de ellas se refieren a sus responsabilidades como madres como la primera razón por involucrarse en el tráfico de drogas, conjuntamente con la presión por parte de la pareja.

Aquellas que reconocen haber cometido el delito – la gran mayoría –, lo adjudican a tres razones principales: i) por conducto de la pareja hombre; ii) para darles de comer a sus hijos e hijas; iii) por “rebeldes” y “ambiciosas”. En las tres vertientes narrativas se observa la reproducción de enseñanzas y mentalidades que atribuyen a las mujeres roles específicos: la mujer obediente y la madre abnegada; aquella que rompe con estas consignas (la mujer “rebelde” que persigue “el dinero fácil”) vive su condición de “culpable” más como un estado del alma, producto inevitable del ser mujer, que como una consecuencia jurídica. El destino de las tres figuras, o de su combinación, es el mismo: una prisión. Esta mentalidad puede parecer alejada de las experiencias de mujeres (y hombres) con mayores oportunidades económicas y educativas<sup>60</sup>, sin embargo, se encuentra arraigada en las creencias o vivencias de muchas de las mujeres entrevistadas, incluso de las más jóvenes. Estos roles condicionan a menudo su involucramiento y su participación en el tráfico de drogas: llevan drogas inducidas por sus parejas, a veces actuando en su lugar o a su lado. Introducen drogas a los centros

de reclusión para que, mediante la venta, su pareja, privado de la libertad, las venda y, así, pueda seguir cumpliendo con el rol de “proveedor”; tratan de cumplir las faltas de padres ausentes que no ven por sus hijos, que ni siquiera los reconocen como suyos. Son aprehendidas en operativos en sitios donde su presencia es casi circunstancial y son acusadas de delincuencia organizada. Posteriormente, son obligadas a vivir siete, ocho, nueve años de proceso y, tal vez, a ser recluidas en una cárcel de máxima seguridad que las orilla a un pabellón, tétrica reproducción de un escenario permanente sin cambio de escenas ni de actores.

Otro patrón común que, además, refleja las fallas del actual marco legal, es el encarcelamiento de mujeres usuarias dependientes o problemáticas. Tanto en la investigación previa como en esta, conocimos casos de mujeres que son aprehendidas por encontrarse en posesión de una cantidad de sustancias psicoactivas ilegalizadas (generalmente, marihuana, cocaína, cocaína para fumar y, en algunos casos, heroína) superior a la que la *Ley General de Salud* permite para el consumo personal. Si bien en algunos casos la primera aprehensión no se traduce en una pena de prisión sino en una medida alternativa (“libertad por tratamiento” o tener que ir a firmar con frecuencia mensual), estas mujeres sufren un ciclo de criminalización, convirtiéndose en un blanco fácil y rápidamente identificable por las policías locales. Asimismo, la medida alternativa, *per se*, no está planteada, necesariamente, como una herramienta de reinserción y no siempre se obtiene su cumplimiento por parte de la persona que la recibe. Debido a estos factores, es común que dichas mujeres sean detenidas nuevamente y, a partir de la segunda

ocasión, no reciban una sanción alternativa debido a que ya cuentan con antecedentes penales. El uso dependiente de sustancias, entonces, no es abordado como un asunto de salud como se pregona en los foros internacionales, sino que es un asunto penal. Desde el punto de vista de las relaciones de género, huelga destacar la relación con la prostitución. En uno de los centros, conocimos a una mujer usuaria dependiente que nos dijo: “Consumía para prostituirme y me prostituía para consumir”.

Los ejemplos anteriores no son más que una muestra de las horas de escucha y de la pluralidad de vivencias que habita las prisiones, efecto de políticas de drogas repressoras que actúan, desde el marco legal hasta su implementación, por medio del derecho penal y de la privación de la libertad.

Otro elemento que cabe destacar, es el cruce que transita y que, a la vez, no se mueve, entre relaciones de género, políticas de drogas y prisión. La mayoría de las mujeres entrevistadas reconoce haber cometido el delito del que son acusadas y asume que lo hicieron por sus hijos. Estas mujeres narran experiencias de violencia de género normalizadas y que no ameritaron ninguna sanción: comparten antecedentes de abuso sexual y violación, reclaman haber sido vendidas por sus familiares por algunos miles de pesos, describen la tortura sexual en la detención... Estas mujeres confirman con sus relatos que las mujeres, cuando son detenidas – especialmente si en vinculación con delincuencia organizada o delitos de drogas –, son golpeadas al punto de sufrir abortos a raíz de la violencia del Estado. No obstante, ninguno de estos casos tiene consecuencias y ellas viven su condición de acusadas pasando a los registros oficiales como responsables de

“delitos contra la salud”.

En términos jurídicos, hay un cierto reconocimiento de su papel secundario en las redes delictivas que se reconoce por las penas. Por lo general, reciben la pena mínima: 4 años, o 4 años y meses cuando se trata de venta al menudeo, y 10 años en los casos de tráfico y transporte. En los casos de delincuencia organizada, es alarmante escuchar que sus procesos llevan siete o más años sin siquiera haber recibido una sentencia.

Respecto a las condiciones de vida, sobra destacar un diferenciador importante entre las distintas experiencias: las mujeres privadas de la libertad en el Centro Federal, por ejemplo, afirman no tener acceso a actividades laborales y, por el tipo de régimen, no pueden llamar libremente a sus casas mediante el uso de teléfonos públicos, solo pueden realizar llamadas a números determinados y, eso, en días y horarios establecidos. En cambio, las mujeres con las que pudimos conversar en Tanivet Oaxaca, y que también están acusadas de delitos del fuero federal, trabajan todo el día en la elaboración de bolsas u otros artículos que posteriormente serán puestos en venta y con cuyos ingresos pueden sustentar sus gastos y enviar algo de dinero a sus casas para el mantenimiento de sus hijos. Además, pueden mantener contacto telefónico cotidiano con sus hijas e hijos, así como recibir llamadas al centro. La experiencia de la reclusión es muy distinta en estos dos casos.

La maternidad se traduce, para las mujeres que son madres, en la fuerza para sobrevivir las presiones emocionales y psicológicas del encierro. El contacto con la familia se torna doloroso y vital al mismo tiempo. El trabajo, la educación, las capacitaciones, las clases de distintas disciplinas,

la música, la televisión e, incluso, la presencia de niñas y niños, reducen un poco la separación del mundo exterior y el aislamiento con una misma. La experiencia de la prisión federal, marcada por horarios fijos, uniformes y peinados que despojan de una personalidad propia, así como la falta de ocupaciones, por otro lado, agudiza la reclusión y separa a las personas del mundo exterior. Esto es claramente contrario a los preceptos de la reinserción social, tanto como se entiende en la Constitución, como de las disposiciones básicas de las *Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)*<sup>61</sup> y de las *Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para Mujeres Delinquentes (Reglas de Bangkok)*<sup>62</sup>.



*La comunicación telefónica es para muchas internas, la única manera de mantener contacto con sus familiares, ya que provienen de otros estados alejados o son abandonadas.*



*Las internas realizan trabajos de maquila para poder mantenerse en el interior o, incluso, para enviar dinero a sus familias.*

Con respecto al enfoque interseccional, entrevistamos a mujeres extranjeras (específicamente, procedentes de Colombia, Perú y Guatemala). En las mencionadas entrevistas, no pudimos detectar una situación de discriminación sistemática, sino expresiones de discriminación, por ejemplo, relacionadas con agresiones verbales o, en un caso, la exclusión de los programas de educación disponibles en el centro por no contar con los papeles necesarios para la admisión. No obstante, no tenemos elementos para poder descifrar si estas exclusiones son sistemáticas o aisladas.

Con respecto a las mujeres indígenas, está de más señalar que su involucramiento se relaciona, sobre todo, con marihuana en la modalidad de siembra o transporte. En sus relatos se observa que el cultivo, maquila, transporte y venta de marihuana son actividades normalizadas en las cuales participan pueblos enteros, desde los niños hasta los adultos mayores.

Esto nos lleva a tres reflexiones principales: por un lado, la cooptación, por parte de grupos del crimen organizado, de territorios marcados por la pobreza y la exclusión social, además del racismo; en segundo lugar, la presencia del Estado únicamente como fuerza represiva que actúa de manera desproporcionada, sin tomar en cuenta las especificidades económicas, étnicas y de género de las experiencias individuales; en tercer lugar, cómo la tensión entre difusión de la actividad delictiva y la represión del Estado está atravesada por la necesidad económica y la normalización y, por ende, por una percepción reducida del riesgo de ser detenidas, procesadas y privadas de la libertad.

Otro elemento que aparece en todas las entrevistas es la corrupción de las fuerzas del Estado, especialmente de las policías.<sup>63</sup> La corrupción es un elemento clave para el buen funcionamiento de las redes del tráfico de drogas y, tal vez, es una de las principales causas del encarcelamiento de estas mujeres, que se usa, finalmente, como moneda de cambio para cumplir con los compromisos internacionales en materia de drogas y, al mismo tiempo, seguir permitiendo el tráfico internacional de sustancias ilegalizadas.

Con respecto a la violencia del Estado, esta se destaca, sobre todo, en la detención, en forma de golpes, agresiones, violencia psicológica, violencia de género, tortura y tortura sexual. La siguiente sección está dedicada a este tema y retoma algunos testimonios.

# Tortura

México atraviesa una grave situación de violaciones a derechos humanos como causa y consecuencia de la impunidad. La falta de investigación, así como las escasas sentencias condenatorias de los responsables, no visibilizan el alarmante número de denuncias y testimonios de personas que fueron víctimas en casos de tortura y malos tratos. El último Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes sobre su visita a México, arroja datos preocupantes al respecto: entre el período de 2005 a 2013, hubo solo cinco sentencias condenatorias, de las cuales únicamente dos quedaron firmes. Asimismo, el número de quejas recibidas en la *Comisión Nacional de Derechos Humanos* (CNDH) y en los organismos estatales durante el mismo período, por tortura y malos tratos fue de 11 mil 254; sin embargo, la CNDH sólo emitió 223 recomendaciones<sup>[1]</sup>. Este mismo informe menciona que la tortura se comete, sobre todo, en los delitos relacionados en

el contexto del narcotráfico<sup>[2]</sup> y la actual política de drogas, especialmente, en el momento de la detención, que se presta para la comisión de este crimen internacional. Según el *Centro de Investigación y Docencia Económicas* (CIDE), el 57,2% de los detenidos encuestados por estos delitos en los centros federales, relataron haber sufrido golpes durante su detención.

La *Encuesta Nacional de la Población Privada de la Libertad* (ENPOL), publicada por el INEGI en 2017 con información de 2016, y que contiene el análisis de una encuesta aplicada a más de 60,000 personas privadas de la libertad, arroja datos que apuntan en la misma dirección. En el 57.8% de los casos, la autoridad aprehensora, en su mayoría local, usó la fuerza física al momento de la detención mientras que, en el 46.1%, hubo amenazas con arma (letal o no letal). El 75.6% de la población que estaba privada de la libertad en 2016 sufrió, al momento de la detención, violencia psicológica

y, el 63.8%, alguna forma de violencia física. De acuerdo a la información recabada por ENPOL, la violencia se perpetúa durante la presentación ante el ministerio público: el 49.4% de los encuestados afirmó haber sido incomunicado o aislado, mientras que el 40.8% fue amenazado con el levantamiento de cargos falsos. El 20.2% fue amenazado con la posibilidad de hacer daño a su familia y, el 26.1%, fue vendado o le fue cubierta la cabeza. El 39.4% recibió golpes o puñetazos y, el 23.5%, fue golpeado con algún objeto.

De la misma manera, en las entrevistas realizadas a mujeres privadas de la libertad, emergió con frecuencia la comisión de actos de tortura en su contra durante la detención -en la mayoría de las ocasiones de forma arbitraria y con graves dilaciones de tiempo entre el arresto y la puesta a disposición de la autoridad conveniente-. Estos elementos favorecieron que se llevaran a cabo a agresiones físicas, psicológicas y sexuales. Entre los métodos utilizados des-

tacan: semi-asfixias con bolsas de plástico, golpes y patadas por todo el cuerpo, amenazas físicas y sexuales utilizando el daño a los familiares como intimidación, desnudos forzosos frente a los agentes del Estado -también en la revisión en el ministerio público ante el médico legista-, humillaciones y tocamientos de forma tumultuaria por agentes y, finalmente, violaciones con objetos varios.

Estos actos son especialmente utilizados por autoridades del Estado en los casos de mujeres detenidas por delitos contra la salud, delincuencia organizada, secuestro y portación de armas.<sup>64</sup> El siguiente testimonio es un ejemplo de ello:

“

Cuando María, de 46 años, estaba viajando de vuelta a casa, su automóvil dejó de funcionar en la mitad de la carretera.

Un desconocido se ofreció a llevarla hasta su destino y ella aceptó. En un retén, la policía federal encontró marihuana en el vehículo y la obligó a bajarse de este. En ese momento, comenzaron a golpearla con fuertes patadas por todo el cuerpo y, posteriormente, la detuvieron junto con el hombre que conducía la camioneta.

Durante el trayecto hacia la agencia ministerial, los federales se detuvieron en un camino alternativo y alejado de la carretera principal. María relata que allí la bajaron de la camioneta y que, durante casi dos horas, la violaron analmente entre un grupo de federales, desconociendo si estaban utilizando un palo o un arma. María, que sólo deseaba desmayarse, sintió una humillación mayor cuando pudo ver que el hombre detenido que iba con ella miraba desde el interior del vehículo.

Estando en la agencia del ministerio público, el hombre desconocido le dijo a María que, si se echaba la culpa de todo, él la mantendría en prisión desde afuera: ella no aceptó. Durante la revisión, y a pesar de la sangre y los moretones en el cuerpo, el médico que la atendió no reflejó en el expediente el estado físico y psicológico en el que se encontraba e, inclusive, le dijo: “Hasta me das asco, no te voy a tocar”.

Semanas más tarde, estando ya en prisión, María tuvo que ser atendida quirúrgicamente en un hospital externo por una reconstrucción en el recto. Actualmente padece sordera en segundo grado con mareos debido a los golpes recibidos en el momento de su detención. Lleva 4 años y 3 meses en prisión preventiva enfrentando un proceso penal por transporte de marihuana.

”

Aunado al sufrimiento físico y psicológico, existe un fuerte estigma asociado a la tortura sexual. Las mujeres muestran sentimiento de vergüenza y culpa, cambios en la forma de relacionarse con la familia y el contacto íntimo con la pareja se convierte en una situación de angustia, donde la sensación de desconfianza y miedo las lleva al aislamiento individual.<sup>65</sup>

Este estigma, así como la desconfianza hacia las instituciones provocada por la situación particular de impunidad<sup>66</sup>, implica que los actos de tortura -en especial la tortura sexual- no sean denunciados ante el sistema de justicia penal, ya sea por miedo a las represalias en prisión o las repercusiones en su proceso judicial. El sometimiento a la violación y otras formas de violencia sexual son huellas que marcan de por vida. La intencionalidad, el sufrimiento físico y psicológico severos y el propósito o fin de estos, constituyen actos de tortura<sup>67</sup> que implican complejos procesos de superación y de recuperación. La tortura sexual es un crimen que no se investiga, a pesar de las declaraciones de las mujeres que la han padecido y la observación del estado físico y psicológico en el que llegan al ministerio público.

*El momento de la detención es especialmente vulnerable para las mujeres.*



# Estereotipos de género

- x El contexto de pobreza y exclusión que atraviesan las mujeres detona, tanto el ambiente propicio para una serie de violaciones al debido proceso como obstáculos para el acceso a la justicia, colocándolas en una situación de mayor riesgo ante posibles actos de tortura. En tales casos, se identifica de los testimonios obtenidos, un mayor ensañamiento en los casos donde se cruzan los estereotipos de género.

Raquel, de 29 años, trabajaba en un bar. Una noche conoció a un hombre que le preguntó cuánto cobraría por estar con él. Llegaron a un acuerdo y quedaron de verse en un motel cuando terminara su turno. Estaban ya en la habitación del motel cuando entraron con mucha violencia agentes de la Marina que comenzaron a golpear e interrogar al hombre. Raquel cubría su cuerpo con una sábana cuando otro agente entró en la habitación y la agarró del cabello: “A ver, pinche perra, identifícate”. La tiró al suelo, metió la cabeza en una bolsa y le gritó: “Pinche puta, te andabas revolcando con este pendejo y ahorita vas a cantar”.

Mientras ella estaba en el suelo, el agente la asfixiaba con la bolsa y la golpeó en la boca del estómago. Cuando los agentes de la Marina comenzaron a irse, llevándose al hombre detenido, otro oficial se detuvo en la entrada de la habitación: “¿Esa puta qué?”. Los agentes contestaron que ella no tenía nada que ver y él respondió “Tráigansela a la verga. Una puta más, una puta menos”. Cuando Raquel pudo vestirse, le taparon la cabeza con una toalla del motel y se la llevaron.

La trasladaron al cuartel con los ojos vendados y atada de manos. La llevaron a un cuarto y la obligaron a desvestirse. Le ordenaban colocarse en distintas posiciones mientras le tomaban fotografías. Cuando volvió a vestirse, con los ojos vendados y las manos atadas, otro agente la empujó contra la pared mientras la interrogaban sobre su cliente. La amenazaba con arrancarle las uñas de las manos y darle toques eléctricos. De pie y junto a la pared, le tiraron agua helada encima. Raquel, se dejó caer al suelo y rompió a llorar.

Después de más de dos horas ahí sola, la llevaron a otro lugar “donde alcancé a ver, por debajo de la venda, muchas botas, y escuchaba hablar a varias personas”. Ellos decían: “¿Si eres puta? Ahorita te vamos a coger entre todos, somos más de 32”. “Todos me tocaron los pechos, las nalgas y la parte de enfrente. Me empujaron contra el suelo y me pusieron una bolsa en la cabeza. Uno de los hombres dijo: “Anda de pinche cochina” refiriéndose a que estaba menstruando”. Raquel fue sometida a violencia sexual, haciéndole caminar en línea recta mientras la manoseaban por todo el cuerpo y le daban nalgadas.

Tras varias horas, le quitaron la venda y le dejaron las manos libres para que sujetara un arma y “una bola en la mano, ahora sé que era una granada porque es lo que está en mi parte informativo”. Vio a un hombre uniformado que sostenía una cámara y a otra persona cubriéndose con una capucha, quien le dijo que se sentara y repitiera nombres. “Me dijo que afirmara frente a la cámara que conocía a esas personas y me amenazó con ir por mi familia y matar a mi hijo”. Después de grabarla, la fotografiaron con otros detenidos y una mesa llena de armas, dinero y pacas con droga. Fue trasladada a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SIEDO) de la Procuraduría General de la República (PGR) junto con tres mujeres y seis hombres. Allí, el médico le decía que los hematomas en su cuerpo no eran recientes y que “seguro el cabrón con el que yo estaba era el que me golpeaba”.

Raquel lleva privada de la libertad 4 años y 10 meses, a la espera de una sentencia por posesión de marihuana y cocaína con fines de venta y portación de armas.

En algunos casos, los agentes del Estado utilizan la violencia sexual como método interrogatorio para que las mujeres declaren en contra de los hombres que estaban con ellas, ya sea su pareja, familiar, amigo o desconocido. En otros, emplean un trato particularmente cruel contra las mujeres con base en las ideas preconcebidas sobre la “buena” y la “mala” mujer. Es decir, incluso las características de la violación, los abortos forzados, los golpes, los insultos y las amenazas -como transmiten el miedo- son reflejos de las relaciones de poder hombre-mujer y de los estereotipos de género que se materializan entre el agente estatal y la mujer detenida.

La tortura opera de forma generalizada contra hombres y mujeres en México.<sup>69</sup> No obstante, la connotación sexual que cobra cuando se trata de mujeres, está determinada por el sistema de relaciones desiguales entre hombres y mujeres. El orden sexual reflejado en el abuso de poder cometido por agentes del Estado contra mujeres detenidas, convierte la tortura sexual en herramienta de castigo contra aquellas cuyas circunstancias incluyen intersecciones como ser trabajadora sexual, indígena, estar embarazada, tener una discapacidad o ser lesbiana.

Rosalinda, de 24 años, salía de su casa camino a la tienda cuando la agarraron y subieron por la fuerza a un vehículo. La amenazaron con armas y la llevaron a una casa donde había más personas secuestradas. Ella se negó a dar ningún dato de sus familiares, por lo que los secuestradores no pudieron pedir rescate por ella.

Estuvo secuestrada dos días hasta que llegó un operativo de militares. Ella se escondió hasta que terminó el enfrentamiento y los militares le aconsejaron ir con

los agentes antisequestro. Estos últimos no la dejaron ir y la golpearon, afirmando que formaba parte del grupo de secuestradores. La llevaron detenida junto con la mujer que le había dado de comer esos días y con otras personas secuestradas. Pasaron más de 15 horas hasta que la llevaron a la agencia del ministerio público.

Rosalinda estaba embarazada de dos meses y lo informó a los agentes, pero “Me golpearon muy feo” y la obligaron a viajar boca abajo, con la barriga contra el suelo.

Estando en la agencia del ministerio público siguieron los golpes, puñetazos, cachetadas, amenazas contra la familia, insultos y amenazas de muerte, hasta que tuvo que firmar una declaración obligada.

Rosalinda perdió a su bebé durante el tiempo que estuvo arraigada y nunca ha visitado a un ginecólogo. Vive en prisión desde hace 4 años y 4 meses. Su caso es por posesión con fines de venta, delincuencia organizada y secuestro; sigue en proceso.

Es importante señalar que, el 26 de junio de 2017, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), la *Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en México*. Dicha ley es resultado de la urgente necesidad de establecer un marco normativo en el país donde se ponga fin a la preocupante situación de violaciones a derechos humanos y se erradique la situación generalizada de tortura observada por mecanismos del sistema universal e internacional, así como por personas expertas y organizaciones de la sociedad civil nacionales.<sup>70</sup> Entre los avances conseguidos con la reciente ley, se establece: la prohibición absoluta y sin excepciones

del uso de pruebas obtenidas bajo tortura, se refuerza el actual Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, se establece responsabilidad penal respecto del superior jerárquico y se instaura un registro de casos a nivel nacional.

Con la promulgación de la ley, la prohibición de la tortura en México queda regulada, adecuándose al marco internacional de los derechos humanos y dando un paso adelante para hacer frente al contexto de impunidad actual. Sin embargo, existe preocupación por parte de las organizaciones de la sociedad civil respecto a algunos aspectos que quedaron fuera de la ley, como la importancia de la geolocalización de las patrullas o los procedimientos médicos o científicos realizados en una persona con discapacidad sin su consentimiento.<sup>71</sup> La efectiva implementación de la reciente ley será la que determine el avance significativo en la materia sin eludir la responsabilidad del Estado.

Los testimonios sobre tortura recopilados por medio de las entrevistas, infunden todavía más preocupación sobre la conformación de la población penitenciaria, pues, claramente, un proceso penal que tiene como fundamento la violación de los derechos humanos no tiene sustento. La impunidad en la tortura fomenta su uso y, con ello, el de las detenciones arbitrarias y las acusaciones falsas. Una mujer privada de la libertad en Tepepan resume con cierta ironía esta situación: afirma que los centros penitencia-

rios en México son una farsa, pues asegura: “Las que estamos aquí hicimos algo, pero no estamos aquí por lo que hicimos”. Lejos de reproducir un discurso victimista y victimizante sobre las mujeres en prisión, esta mujer, dedicada al tráfico y venta de drogas, supuestamente para una célula de un cártel, reconoce la participación activa de las mujeres en los delitos. Sin embargo, la respuesta del sistema de justicia parece estar plagada de errores y arbitrariedades.

# Análisis y propuesta legislativas

## LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL

- X El objetivo de esta sección es aproximarnos a la situación de las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas desde un enfoque normativo. Para tal fin, se seleccionaron dos textos legislativos: la *Ley Nacional de Ejecución Penal* (LNEP) y una iniciativa de ley redactada por EQUIS Justicia en cooperación con dos diputadas federales, con la cual tratamos de incidir en la incorporación de la perspectiva de género en los procedimientos penales que afectan a mujeres, así como promover la reducción de penas para mujeres acusadas de delitos contra la salud y que se encuentran en condición de vulnerabilidad.

La *Ley Nacional de Ejecución Penal* (LNEP) fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 2016. Como lo establece el artículo primero de la

ley, sus competencias abarcan la prisión preventiva y la ejecución de penas, el establecimiento de procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal y la regulación de los medios para lograr la reinserción social. Rebasa los fines de este apartado analizar la globalidad de la ley; únicamente se abordan los temas relacionados con el objeto de esta Guía. En lo específico, se revisan los artículos relacionados con mujeres, el transitorio X, apartado II<sup>72</sup> y la actual implementación de la LNEP.

## DERECHOS DE LAS MUJERES EN LA LNEP

- X Los derechos de las mujeres privadas de la libertad (MPL, de aquí en adelante) se tocan explícitamente en los artículos 10 –“Derechos de las mujeres privadas de la libertad en un centro de reinserción social”<sup>73</sup>–, 36 –“Mujeres privadas de la libertad con hijas o hijos”<sup>74</sup>–, 53 –“Limitaciones al traslado de mujeres privadas de la libertad”<sup>75</sup>– y 59 –“Régimen de visitas”<sup>76</sup>–, sin menoscabo de que todo el texto legislativo sea aplicable en el caso de las MPL.

La LNEP contiene medidas importantes referentes a las mujeres y recoge disposiciones en consonancia con las ya mencionadas *Reglas de las Naciones Unidas sobre mujeres reclusas y medidas no privativas de la libertad para mujeres delinquentes*, conocidas como *Reglas de Bangkok*. No obstante, huelga señalar que las disposiciones vinculadas con la maternidad en prisión no son suficientes ni coherentes entre sí. Veamos algunos ejemplos.

En el artículo 10 se establece que las mujeres privadas de la libertad tendrán derecho a permanecer con sus hijas e hijos en el centro hasta que estos cumplan tres años de edad. Sin embargo, en el artículo 36 se determina que únicamente las niñas y niños nacidos *durante el internamiento* de la madre gozarán del derecho de permanecer con ella en prisión, si esto responde a su interés superior:

Las hijas e hijos de las mujeres privadas de la libertad, **que nacieron durante el internamiento de estas**, podrán permanecer con su madre dentro del Centro Penitenciario durante las etapas postnatal y de lactancia, o hasta que la niña o el niño hayan cumplido tres años de edad, garantizando en cada caso el interés superior de la niñez (énfasis añadido).



*Ejercer el derecho a la maternidad en prisión es una opción común entre las internas que no tienen apoyo en su familia o comunidad.*

Esta diferencia en la redacción no es menor, ya que podría llevar a las autoridades penitenciarias a no autorizar el ingreso de una niña o niño nacido antes de la reclusión de la madre<sup>77</sup>, lo cual nos lleva a otro punto crítico y a otra incoherencia del texto legislativo. En términos generales, todas las cuestiones relacionadas con las hijas e hijos que viven en prisión con sus madres quedan bajo la evaluación, deliberación y criterio de la autoridad penitenciaria. Esto, en contradicción con el objetivo de la ley de dirimir las controversias que puedan surgir en la ejecución penal y que conlleva el establecimiento de juzgados de ejecución. La judicialización de las controversias en ámbito penitenciario es uno de los efectos de la reforma penal de 2008 y de la modificación al artículo 21 constitucional. No obstante, no abarca a las hijas e hijos de las personas privadas de la libertad. Únicamente hay una excepción, en el artículo 36, donde se determina lo siguiente:

Si la hija o el hijo tuviera una discapacidad que requiriera los cuidados de la madre privada de la libertad, si esta sigue siendo la única persona que pueda hacerse cargo, se podrá solicitar la ampliación del plazo de estancia al Juez de Ejecución, quien resolverá ponderando el interés superior de la niñez (énfasis añadido).

Cabe aclarar que, en el artículo 10, se establece la misma disposición, pero bajo la decisión de la autoridad penitenciaria:

Si la hija o el hijo tuviera una discapacidad, se podrá solicitar a la Autoridad Penitenciaria la ampliación del plazo de estancia al cuidado de la madre. En todo caso, se resolverá ponderando el interés superior de la niñez (énfasis añadido).

Se considera que estas contradicciones no son casuales, sino fruto del desconocimiento y de la poca importancia que revistió el tema de las niñas y niños, hijas e hijos, de MPL a la hora de negociar y redactar la ley. En la iniciativa de ley analizada en la siguiente sección se abordan algunas de las cuestiones mencionadas hasta ahora.

La LNEP se enfoca en las mujeres privadas de la libertad básicamente en su rol de madres. Si bien este es, sin duda, el principal eje en el encierro de las mujeres, puesto que la mayoría son madres y son principales o únicas cuidadoras de sus hijas e hijos, no es el único. Las Reglas de Bangkok hacen hincapié constantemente en la historia de violencia de las mujeres y en cómo esta historia también debe ser tomada en cuenta para determinar, por ejemplo, en qué centro de reclusión serán alojadas y la aplicación de medidas alternativas.

# Aplicación de la ley

X Se han enviado solicitudes de información a la federación y a los estados para conocer la aplicación de la LNEP con respecto a los temas de interés para este proyecto, específicamente sobre la aplicación de medidas alternativas en dos rubros: la implementación de medidas no privativas de la libertad en la fase de ejecución o de libertad anticipada<sup>78</sup> y la aplicación del transitorio X, apartado II, que prevé la excarcelación inmediata de personas sentenciadas por el delito de posesión de marihuana; este transitorio podría tener un impacto importante, ya que el delito de posesión es la principal causa de encarcelamiento de hombres y mujeres por delitos contra la salud.

Con escasas excepciones, la mayoría de las respuestas a las preguntas “¿Cuántas personas sentenciadas por delitos contra la salud fueron beneficiadas por el capítulo I, capítulo II, capítulo III, capítulo IV, capítulo V y capítulo VI del Título Quinto de la Ley Nacional de Ejecución Penal desde junio de 2016 hasta la fecha?” y “¿Cuántas personas sentenciadas por delitos contra la salud fueron beneficiadas por el artículo 136, 141, 144, 146, 158 y 165 de la Ley Nacional de Ejecución Penal desde junio de 2016 hasta la fecha?” es “cero”. Las principales expli-

caciones que, por parte de las autoridades, acompañan las respuestas, se resumen en tres: i) la LNEP no ha entrado en vigor; ii) no se cuenta con la información; iii) esta no está desagregada por sexo (especificando, incluso, que dicho desglose no es necesario).

En las preguntas relacionadas con el artículo transitorio X, apartado II, se cuenta con más información. Aun así, casi nunca hay concordancia entre las respuestas de distintas autoridades a la misma pregunta o en el análisis conjunto de la batería de preguntas respecto a este rubro. Por ejemplo, a nivel federal no concuerda la cantidad de personas que han solicitado la libertad anticipada (0) con el número de personas a las que se les ha negado (1). Campeche contestó, respecto de la división de la información por sexo: “En el sistema de captura de datos estadísticos que valida actualmente esta Dirección, no existe sistematización de los datos de personas o género en los términos requeridos por el solicitante; [...]”. Se destaca que el objetivo de las estadísticas que rinden los juzgados de ejecución penal, en lo relativo al procedimiento y en lo concerniente a libertades decretadas, entre otros, el rubro: “por beneficio de libertad anticipada” de manera global, para conocer

el rendimiento del quehacer diario de los juzgados en relación a sus funciones. Por ello, el dato desagregado al que se refiere la solicitante no se genera, pues no constituye una obligación para el Poder Judicial del Estado de Campeche registrar o desagregar otros datos concernientes más que los establecidos en los formatos estadísticos aprobados. Esto es: no se atiende la cuantificación de personas, ni mucho menos datos que conlleven a determinar la igualdad de género, es decir, no se desagregan cuántos hombres y cuántas mujeres se encuentran inmersos en el beneficio de la libertad anticipada”.

De todas las entidades, solo Chiapas, Baja California, Nuevo León y Tamaulipas reportaron que hubo personas a las cuales se otorgó la excarcelación en cumplimiento del transitorio X, apartado II. De ellas, 36 son hombres y 2 son mujeres.

La entrada en vigor de la LNEP es un tema cuyo desarrollo rebasa los límites de espacio de esta sección. Es suficiente señalar que no existe, al momento, uniformidad en la implementación a nivel nacional o incluso entre juzgados de una misma entidad. Ello depende de la interpretación del Transitorio Segundo<sup>79</sup>, el cual prevé la emisión de una Declaratoria de los congresos estatales y federal para la entrada en vigor de algunas partes de la ley.

Entre las recomendaciones inmediatas que surgen de este análisis, se destaca la urgencia de que la LNEP entre en vigor en todo el país, independientemente de la declaratoria, bajo una lectura armónica del decreto por el cual se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la CPEUM y en cuyo transitorio se establece que, la legislación en

materia de ejecución de penas que expida el Congreso, deberá entrar en vigor a más tardar el 18 de junio de 2016.

Asimismo, la legislación requiere de modificaciones que permitan englobar de manera más puntual la perspectiva de género en sus planteamientos, así como una mirada interseccional. Para este fin, en la iniciativa de ley presentada a continuación, se realizan algunas modificaciones a la LNEP.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, DE LA LEY GENERAL DE SALUD, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL Y DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL RESPECTO A LOS PROCESOS DE DETENCIÓN, ENJUICIAMIENTO, SENTENCIA Y RECLUSIÓN DE MUJERES

- x El 17 de mayo de 2017 se publicó, en la *Gaceta Parlamentaria de la Comisión Permanente*, la *Iniciativa de Ley* que da el título a este apartado. Esta fue presentada por las diputadas federales Mariana Benítez Tiburcio y Erika Araceli Rodríguez Hernández, ambas del grupo parlamentario del PRI y aliadas de EQUIS Justicia para las Mujeres en el tema objeto de esta guía. La elaboración de la propuesta fue un proceso de meses, desarrollado en intensa colaboración entre las diputadas y nuestra organización. A su vez, autoridades en el campo de la academia y del servicio público en la materia, contribuyeron con sus reflexiones y aportaciones a la versión del texto que se inscribió en la Comisión Permanente en mayo de 2017. El producto final reúne algunas de las preocupaciones de EQUIS Justicia para las Mujeres en cuanto a proporcionalidad de las penas por delitos de drogas, al mismo tiempo que favorece la armonización legislativa en materia de igualdad entre hombres y mujeres y la plena incorporación de la perspectiva de género y del interés superior de la niñez en las distintas fases del proceso penal. La iniciativa, en su integralidad, puede consultarse en el hipervínculo incluido más arriba. En este apartado presentamos únicamente las líneas que guían la iniciativa y algunas de sus principales propuestas.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

- x Entre las razones que subyacen esta iniciativa se encuentran: i) el aumento del encarcelamiento de mujeres por delitos de drogas; ii) la desproporcionalidad de las actuales leyes de drogas en México, analizada en el documento de INACIPE y EQUIS Justicia *Propuestas de reforma en casos de mujeres encarceladas por delitos de drogas*; iii) las condiciones de encarcelamiento de las mujeres y iv) la trascendencia de la pena:

Estudios cualitativos indican que las condiciones de vida alrededor de las mujeres en reclusión en general, y de las mujeres acusadas por delitos de drogas en particular, son parecidas a las que encontramos en otras latitudes y responden a un conjunto de dinámicas entre las cuales se cruzan la feminización de la pobreza, la permanencia de relaciones de género asimétricas, la violencia contra las mujeres –y la tolerancia e impunidad que frente a ella persiste, incluso en el sistema de justicia–, la penetración del narcotráfico y de la delincuencia organizada como opciones de empleo ilegal frente a un Estado a menudo incapaz de alcanzar a los estratos más excluidos de la sociedad.

A menudo, son mujeres efectivamente culpables de cometer el ilícito del que se las acusa; sin embargo, a la hora de determinar su culpabilidad e imponer una sentencia, no se toman en cuenta los factores que anteceden a su involucramiento ni su modalidad de participación, a menudo vinculados con formas de violencia contra las mujeres. Únicamente se observan elementos como la realización de la conducta ilícita o el tipo de sustancia y su cantidad, omitiendo consideraciones que permitan desentrañar de qué manera las relaciones desiguales entre los géneros subyacen a la participación de las mujeres en delitos específicos.

La supuesta neutralidad del derecho penal se traduce, entonces, en una forma de perpetuación de la desigualdad de las mujeres y de la violencia en su contra.

En aras de atender este conjunto de problemáticas, se elaboran propuestas de reforma a cuatro textos legislativos: el *Código Nacional de Procedimientos Penales* (LNPP), la *Ley General de Salud* (LGS), el *Código Penal Federal* (CPF) y la *Ley Nacional de Ejecución Penal* (LNEP). Estas se nutren, también, de la experiencia internacional y del consenso generado en el seno de las Naciones Unidas sobre este tema, en particular, la ya mencionada resolución sobre la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y programas relacionados con las drogas.

## CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

- x Las reformas propuestas en el CNPP tienen el fin de incorporar en la fase procesal criterios que permitan implementar la perspectiva de género, así como llevar a cabo cabalmente las responsabilidades del Estado y sus agentes, para buscar medidas lo menos lesivas posibles para terceros afectados y no incurrir en violación de derechos mediante un uso rígido, formalista e irreflexivo del derecho penal, tanto en la detención, los cateos, la argumentación jurídica, la imposición de una pena privativa de la libertad, etc. Se proponen reformas en los artículos 152, 156, 168, 282, 365, 406 y 410. Por ejemplo, en el artículo 152, “Derechos que asisten al detenido”, se añade, entre otras, la siguiente fracción:

VIII. En el caso de personas que son las únicas o principales cuidadoras de menores de edad, adultas mayores, con enfermedades graves o con discapacidad, se tomarán todas las medidas para la debida atención de sus dependientes, para lo cual se ordenará dar aviso a las autoridades administrativas y jurisdiccionales competentes, incluso, de ser necesario, se deberá prever la posibilidad de suspender la detención por un periodo razonable.

Siguiendo, en el artículo 156, “Proporcionalidad”, se incluye lo siguiente:

De la misma forma, el juez de control tendrá la obligación de imponer la medida menos lesiva, cuando se trate de personas que se encuentren en los siguientes supuestos:

- a) Vivan en condiciones de pobreza y exclusión social;
- b) Sean mujeres embarazadas;
- c) Sean mujeres que tengan hijos e hijas lactantes de hasta por lo menos dos años de edad;
- d) Sean las únicas o principales cuidadoras de menores de edad, adultas mayores, con enfermedades graves o con discapacidad; o
- e) Sean adultas mayores en condiciones de vulnerabilidad.

Para ello, el juez de control deberá considerar la información con que se cuente, o la que se proporcione sobre dichas personas en relación con el supuesto en el que se encuentren, e incluir esta información en la argumentación acerca de la menor afectación de la resolución impuesta.

En el caso de mujeres embarazadas, el juez deberá justificar la medida cautelar impuesta atendiendo también los derechos reproductivos de las mujeres.

#### LEY GENERAL DE SALUD

- x La LGS es uno de los bastiones de las políticas de drogas en México y contiene un enfoque criminalizador. Modificarla no es una tarea sencilla, pues hay mucha resistencia en contra. Las reformas propuestas pretenden, por un lado, tener un impacto directo en la vida de algunas mujeres y, por otro lado, contribuir a abrir una brecha en la reforma a los artículos punitivos de esta legislación, para poder beneficiar a todas las personas acusadas de delitos contra la salud.

Únicamente se propone la reforma de los artículos 475 y 476, con el fin de introducir en ambos la siguiente fracción:

La pena prevista se podrá reducir hasta en una mitad de su límite mínimo y máximo, cuando se trate de mujeres que cumplan con uno o varios de los siguientes factores de vulnerabilidad:

- a) Vivan en condiciones de pobreza y exclusión social;
- b) Estén embarazadas;
- c) Tengan hijos e hijas lactantes de hasta por lo menos dos años de edad;
- d) Sean las únicas o principales cuidadoras de menores de edad, adultas mayores, con enfermedades graves o con discapacidad;

- e) Sean adultas mayores en condiciones de vulnerabilidad;
- f) Hayan participado en el hecho condenado bajo presión, intimidación o coerción; o
- g) Hayan cometido el hecho condenado, sometidas a un abuso de su vulnerabilidad.

### CÓDIGO PENAL FEDERAL

- x Las reformas propuestas al CPF siguen el mismo sentido de las presentadas hasta ahora y procuran proporcionar herramientas a impartidoras e impartidores de justicia para incorporar en sus resoluciones la perspectiva de género y atender específicamente el contexto de mujeres inducidas a cometer un ilícito en consecuencia de la violencia de género. Por ejemplo, en el artículo 193, se introducen fracciones que pretenden ampliar los criterios para la individualización de la pena:

Para la individualización de la pena, también deberá tomarse en cuenta si se trata de personas que:

- a) Vivan en condiciones de pobreza y exclusión social;
- b) Sean las únicas o principales cuidadoras de menores de edad, adultas mayores, con enfermedades graves o con discapacidad;
- c) Sean adultas mayores en condiciones de vulnerabilidad;
- d) Sean mujeres embarazadas;
- e) Sean mujeres que tengan hijos e hijas lactantes de hasta por lo menos dos años de edad;
- f) Sean mujeres que hayan participado en el hecho condenado bajo presión, intimidación o coerción; o
- g) Sean mujeres que hayan cometido el hecho condenado, sometidas a un abuso de su vulnerabilidad.

Asimismo, las penas previstas en este capítulo se podrán reducir, hasta en una mitad en su límite mínimo y máximo, cuando se trate de mujeres que cumplan con uno o varios de los siguientes factores de vulnerabilidad:

- a) Vivan en condiciones de pobreza y exclusión social;
- b) Estén embarazadas;
- c) Tengan hijos e hijas lactantes de hasta por lo menos dos años de edad;
- d) Sean las únicas o principales cuidadoras de menores de edad, adultas mayores, con enfermedades graves o con discapacidad;
- e) Sean adultas mayores en condiciones de vulnerabilidad;
- f) Hayan participado en el hecho condenado bajo presión, intimidación o coerción; o
- g) Hayan cometido el hecho condenado, sometidas a un abuso de su vulnerabilidad.

Estas propuestas se alimentan también de la experiencia internacional, especialmente la *Reforma a la ley de psicotrópicos de Costa Rica de 2013*, enfocada en mujeres acusadas de introducción de drogas a centros de reclusión. También en este caso se prevé una reducción de penas para mujeres en condiciones de vulnerabilidad.

### LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL

- x Las reformas propuestas a la LNEP procuran, entre otros puntos, atender las críticas señaladas con anterioridad y contribuir a la coherencia del texto, especialmente con respecto al ámbito de intervención de los juzgados de ejecución. Como ejemplo de ello, las siguientes fracciones, añadidas al artículo 10 de la LNEP:

Acceder a los medios necesarios que le permitan a las mujeres con hijas e hijos a su cargo, adoptar disposiciones respecto a su cuidado, **incluyendo la suspensión de la reclusión por medio de resolución judicial por el tiempo que sea necesario.**

Para el caso de las mujeres que deseen conservar la custodia de la hija o el hijo menor de tres años, **nacido antes o durante su internamiento** durante su estancia en el Centro Penitenciario y no hubiera familiar que pudiera hacerse responsable en la familia de origen, la Autoridad Penitenciaria establecerá los criterios para garantizar el ingreso de la niña o el niño. **Estos tendrán que ser sometidos a la aprobación y revisión periódica por parte del juez de ejecución.** [...]

Para los efectos de las fracciones I y IV de este artículo, las mujeres en reclusión podrán conservar la custodia de sus hijas e hijos en el interior de los Centros Penitenciarios **hasta los tres años de edad. El juez de ejecución, atendiendo el interés superior de la niñez, deberá emitir el dictamen correspondiente. La mujer privada de la libertad, o las personas designadas por ella, podrán solicitar un dictamen independiente.**

Si la hija o el hijo tuviera una discapacidad, **o si no existieran condiciones de separación que garanticen una vida segura y digna para el niño o la niña en el exterior, se podrá solicitar al juez de ejecución la ampliación del plazo de estancia al cuidado de la madre.** En todo caso, se resolverá ponderando el interés superior de la niñez.

Es necesario subrayar que esta iniciativa tiene, como todas, límites que son fruto de las posibilidades políticas y de distintos intereses. No pretende erigirse como la panacea para la multiplicidad de situaciones que viven las mujeres en conflicto con la ley, ni alcanza a atender la heterogeneidad de estas mujeres. No obstante, es una herramienta que, de aprobarse y aplicarse, puede tener un impacto real en la vida de algunas mujeres y contribuir a plasmar la incorporación de la perspectiva de género en el quehacer judicial.



# P

# Programa de Justicia Terapéutica para Personas con Consumo de Sustancias Psicoactivas en México<sup>80</sup>

## ANTECEDENTES

X La aplicación del marco internacional de control de drogas –plasmado en tres convenciones de las *Naciones Unidas*<sup>81</sup>– en los países de América Latina se ha traducido, entre otros aspectos, en políticas en las cuales prevalece un enfoque punitivo vs uno de salud o preventivo. Esto ha conllevado, entre otros aspectos, a los siguientes: i) el uso desproporcionado del derecho penal; ii) la aplicación de penas de prisión altas y iii) el abuso de la prisión preventiva. Una de las consecuencias de dichas políticas es el encarcelamiento masivo de personas responsables de delitos menores de drogas no violentos y de usuarias y usuarios de sustancias psicoactivas.<sup>82</sup>

En Estados Unidos, desde los años ochenta, se han desarrollado las llamadas “Cortes de drogas”, un modelo desarrollado de forma alternativa al encarcelamiento, que es para personas acusadas de delitos relacio-

nados con el uso problemático de sustancias y que tiene, como objetivos principales: i) reducir la congestión carcelaria y ii) evitar la reincidencia:

En los últimos años, con el aumento de la población carcelaria y el consecuente hacinamiento, así como con el emergente acuerdo sobre lo inadecuado que resulta usar el derecho penal como la primera alternativa para enfrentar el problema de las drogas, se han venido impulsando alternativas a la privación de la libertad, entre las que se destacan las Cortes de Drogas –CdeD-. Estas, más que una institución, son un modelo que tiende a implementarse con múltiples variaciones. Originalmente desarrollado en Estados Unidos, ha sido implementado en varios países alrededor del mundo, con resultados diversos. Su propósito fundamental es constituir una alternativa al encarcelamiento,

contribuyendo por esta vía a reducir el hacinamiento, la criminalidad y la reincidencia. Se fundamenta en la idea de que, al evitar que las personas vayan a la cárcel por delitos relacionados con usos problemáticos de drogas, se reduce su exposición a redes criminales. Además, al brindárseles un tratamiento, sumado a otros servicios sociales, dichas personas tendrían mejores herramientas para evitar la reincidencia y alcanzar la reintegración social.<sup>83</sup>

Actualmente, las Cortes de drogas existen en diversos países del mundo además de en Estados Unidos (que cuenta con más de 2,700 de ellas). Las podemos encontrar en Australia, Bélgica, Canadá, Escocia, Reino Unido, Irlanda y Nueva Zelanda<sup>84</sup>. En América Latina y el Caribe, los tribunales de tratamiento de drogas (TTD) se encuentran operando en México, Chile, Bahamas, República Dominicana, Jamaica, Barbados, Costa Rica, Panamá, Colombia, Trinidad y Tobago, Perú y Argentina.<sup>85</sup>

En 2010, la *Organización de los Estados Americanos* (OEA), a través de la Comisión Interamericana para el *Control del Abuso de Drogas* (CICAD), lanzó el *Programa de Tribunales de Tratamiento de Drogas para las Américas* para apoyar la expansión del modelo a otros estados miembros, aunque este proceso había empezado desde 2008.<sup>86</sup>

En términos generales, los tribunales operan de la siguiente forma:

Los programas de TTD pueden servir de distintas formas como una alternativa al procedimiento regular judicial, incluyendo, pero no limitado a: i) la suspensión condicional del procedimiento, o ii) salida supervisada cuando la persona se encuentra

bajo custodia o ya está cumpliendo sentencia. En ambos casos, un infractor dependiente de drogas, que ha cometido cierto tipo de delitos, accede de forma voluntaria a recibir tratamiento bajo una estricta supervisión judicial. El juez del caso supervisa el progreso del infractor en el tratamiento, con la asistencia del fiscal, los trabajadores sociales (oficiales del caso), los proveedores de tratamiento y los oficiales de supervisión. En general, un participante pasa entre doce y dieciocho meses en tratamiento bajo la supervisión del juez y debe presentarse ante el tribunal cada semana o cada cierta cantidad de días al inicio del tratamiento y someterse a exámenes aleatorios de orina. Durante la audiencia de seguimiento, tanto el participante como aquellas personas que trabajan en el proceso de tratamiento, informan del progreso realizado al juez. Al final del proceso, el participante se gradúa, abandonando el TTD y, en el caso de que el procedimiento hubiera sido suspendido condicionalmente, el caso es normalmente sobreseído (o el equivalente en cada jurisdicción) y consecuentemente no aparecerá en el historial del participante. Cuando este modelo es utilizado dentro de la fase de ejecución de la sentencia, si la persona completa exitosamente el programa, él o ella son liberados.<sup>87</sup>

Las Cortes de drogas, Tribunales de tratamiento de drogas o Tribunales de tratamiento de adicciones, son nombres distintos para nombrar instituciones distintas que responden a un modelo común, ya señalado previamente: una medida alternativa al encarcelamiento que se propone reducir el delito, tratar a las personas con uso de sustancia psicoactiva y prevenir la reincidencia. Debido a la diversidad de Cortes de drogas que existe y a las diferentes metodologías

que se han utilizado para evaluar su eficacia, es difícil expresar conclusiones contundentes sobre este modelo; además, rebasa los fines de este apartado profundizar en los aspectos de evaluación de las Cortes. Mediante una revisión meticolosa de numerosos estudios y meta-análisis, Diana Guzmán afirma: “los estudios que presentan una perspectiva global sobre las CdeD tienden a reconocer sus efectos positivos en términos de reducción de la reincidencia cuando se les compara con la respuesta tradicional basada en el uso del sistema judicial penal. Además, tendrían mejores resultados en términos de costo-efectividad”<sup>88</sup>. No obstante, las Cortes han sido también objeto de numerosas críticas. Entre ellas, cabe destacar las siguientes: i) pese a las que las cortes constituyen una alternativa al encarcelamiento, se sigue recurriendo al derecho penal para atender una problemática de salud; esto es especialmente claro en los países donde se criminaliza la posesión simple de drogas (Estados Unidos y Argentina, por ejemplo) o como en México (donde las dosis legalmente permitidas para consumo personal son tan bajas que se termina criminalizando a usuarios como si fuesen vendedores al menudeo) y ii) los esquemas de tratamiento suelen basarse en la abstinencia; no obstante, es conocido que la dependencia de sustancias psicoactivas es una enfermedad crónica que prevé, entre otros aspectos, la recaída en el consumo. Es por ello que los consumidores con un uso realmente problemático, y que más podrían beneficiarse del tratamiento, tienen más riesgos de incurrir en conductas que conlleven castigos o la expulsión del programa. Como veremos en el análisis del modelo mexicano de justicia terapéutica, el “candidato ideal” de las Cortes es alguien que probablemente no necesita en lo absoluto de esta intervención.

Otro punto a resaltar es que, a menudo, las opciones de tratamiento son insuficientes o inadecuadas al no existir centros públicos, de calidad, suficientes. Esto es particularmente crítico en América Latina y el Caribe, donde la mayoría de los centros de tratamiento están en manos de asociaciones privadas, a menudo de corte religioso, que no se apegan a la evidencia científica y que pueden incurrir, incluso, en serias violaciones a los derechos humanos.

El debate en torno a las Cortes de drogas aborda muchos otros puntos de los que hemos resumido hasta al momento. Un punto crucial para América Latina y el Caribe es que, pese a que éstas están siendo promovidas por la CICAD como “la” alternativa al encarcelamiento, no existe un cuerpo de información pública disponible sobre su funcionamiento y eficacia en la región. Asimismo, en aras de difundir las Cortes de drogas, se están dejando de lado otras alternativas –también exploradas por la CICAD<sup>89</sup>– y se están omitiendo debates de mayor envergadura relacionados con la despenalización efectiva del consumo y de la posesión para el consumo. Las Cortes de drogas parecieran estar funcionando como una pantalla que detiene o incluso distorsiona los discursos y las prácticas sobre una despenalización y destipificación de las políticas de drogas, por lo menos cuando se trata de delitos menores no violentos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha expresado, en su informe sobre prisión preventiva, su preocupación sobre la aplicación del modelo de las cortes de drogas:

“A pesar de las ventajas señaladas, la CIDH manifiesta su profunda preocupación por la existencia de severas críticas

sobre la aplicación de las cortes o tribunales de drogas, entre las que destacan las siguientes: a) estos modelos responden principalmente a un tratamiento de naturaleza judicial, y no de salud pública, y b) en los centros de tratamiento, frecuentemente se presentan violaciones a derechos humanos”.\*

\* (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Medidas para reducir la prisión preventiva*, 2017, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PrisionPreventiva.pdf>, pp 105-106.)

### EL PROGRAMA DE JUSTICIA TERAPÉUTICA EN MÉXICO

En México, las Cortes de drogas comenzaron en 2009 en el Estado de Nuevo León, con el nombre de Tribunales de Tratamiento de Adicciones (TTA). Actualmente existen en otros 5 estados: Morelos, Estado de México, Chihuahua, Chiapas y Durango. En noviembre de 2016 se lanzó el *Modelo Mexicano del Programa de Justicia Terapéutica para Personas con Consumo de Sustancias Psicoactivas*<sup>90</sup> (*Modelo*, de aquí en adelante), con el cual se pretende homologar las acciones de implementación en las entidades federativas. Por razones de espacio, aquí esbozamos de manera sintética algunas de las características de este modelo.

El programa, principalmente, se fundamenta en la justicia terapéutica.<sup>91</sup> Entre las estrategias adoptadas por los jueces, en el Modelo se resaltan dos: i) el reconocimiento de logros y ii) propiciar la participación de los familiares, la comunidad mediante un programa de seguimiento.<sup>92</sup>

En México, los tribunales no funcionan como tribunales especializados que operan afuera del sistema judicial, sino como un programa dentro de tribunales ordinarios bajo la figura de suspensión condicional del proceso:

Esto significa que el juicio se suspende durante el tiempo en que el juez determine que el imputado debe estar dentro del programa de TTA (18 meses, por lo general). El programa consiste en someterse a tratamiento (ambulatorio o residencial) para mantenerse en abstinencia de la sustancia que supuestamente lo llevó a cometer la conducta delictiva. El participante se somete a constante revisión del juez y es este quien determina si está o no cumpliendo con el programa.

Si el imputado tiene alguna recaída, el juez lo puede sancionar ampliando el tiempo de tratamiento, aumentando la frecuencia de las revisiones, ordenando su arresto administrativo por algunos días o, incluso, expulsándolo del programa. Si la persona concluye exitosamente el programa, entonces el proceso se da por terminado; de lo contrario, debe continuar.<sup>93</sup>

La figura de la suspensión condicional del proceso está prevista en el *Código Nacional de Procedimientos Penales* (CNPP); pese a que los jueces suelen referirse a esta figura para activar el programa, también los acuerdos reparatorios (también previstos en el CNPP, art. 186) pueden ser un contexto idóneo para la aplicación del programa en algunos casos.<sup>94</sup>

También la *Ley Nacional de Ejecución Penal* (LNEJ) y la *Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes* (LNSIJA) incluyen disposiciones relativas al programa.

El *Programa de Justicia Terapéutica* (PJT) consta de varias etapas, principios, actores y procedimientos, cuyos detalles pueden ser consultados en el Modelo; cabe destacar, para los fines de este apartado, dos elementos: i) el perfil de los candidatos que pueden acceder al programa y ii) las referen-

cias a las mujeres y a la perspectiva de género.

Las personas candidatas tienen que ser personas acusadas de la comisión de un delito relacionado con trastornos por uso de sustancias; deben ser elegibles desde el punto de vista jurídico (es decir, cumplir con los requisitos establecidos en las normas mencionadas previamente) y sanitario. Es decir, tener un trastorno por uso de drogas lícitas o ilícitas y que este se identifique como un factor de riesgo para la comisión o la reincidencia de un delito.<sup>96</sup>

Las diferentes entidades han incluido delitos diversos entre sí, incluyendo casos de violencia de género, delitos contra la propiedad y narcomenudeo. Llama la atención que, en el *Modelo*, no se incluya esta información; sin embargo, datos derivados de un estudio realizado por Tania Ramírez<sup>97</sup> muestran que la posesión simple de marihuana es la primera causa de integración al programa y que los participantes del mismo son jóvenes. Como se señaló anteriormente, los tribunales parecen funcionar para capturar a personas que, con un marco legal de despenalización efectiva, no tendrían por qué tener contacto con el sistema penal.

Datos del poder judicial de Nuevo León<sup>98</sup> muestran que, entre enero de 2015 y mayo de 2017, se ha recibido a 121 participantes, 96% hombres y 4% mujeres; 40% se han graduado y 32% son reportados como “baja”. En esta entidad los principales delitos son: i) violencia familiar, ii) violencia familiar y lesiones dolosas y iii) delitos contra la salud.

Entre los criterios de elegibilidad comunes en Durango, Chihuahua, Morelos, Estado de México y Nuevo León se destacan: i) que los candidatos sean *primodelinquentes*; ii) que acepten voluntariamente integrarse a programa y iii) que hayan cometido el delito a causa del consumo de

sustancias psicoactivas.<sup>99</sup> En Morelos, por ejemplo, se incluye también como criterio el contar con redes de apoyo familiar; este requisito se incluye para los adolescentes<sup>100</sup> y para los adultos<sup>101</sup>. Del mismo modo, se condiciona el acceso tratamiento a la existencia de su disponibilidad.

El participante (adulto) en el programa tendrá que cumplir con varias condiciones, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- Residir en un lugar determinado;
- Comunicar los cambios de domicilio que tuviere;
- Frecuentar o dejar de frecuentar determinados lugares o personas;
- Aprender una profesión u oficio o seguir cursos de capacitación en un lugar o institución determinado;
- Presentar servicio social a favor del Estado o de instituciones de beneficencia pública;
- Someterse a algún tipo de tratamiento médico y/o psicológico, de preferencia en Instituciones públicas;
- Tener trabajo o empleo, o adquirir un oficio, arte, industria o profesión;
- Someterse a vigilancia;
- No poseer ni portar armas;
- No conducir vehículos;
- Abstenerse de viajar al extranjero;
- Cumplir con deberes de deudor alimentario;
- No amenazar ni acercarse a la víctima, ofendido o algún testigo que haya depuesto o tenga que deponer en su contra;
- Matricularse en un centro de educación formal o en otro cuyo objetivo sea enseñarle a leer, escribir o alguna profesión.<sup>102</sup>

Como se deriva de este listado, y del ejemplo de Morelos, el participante descrito por el *Modelo* es un candidato ideal, con altas probabilidades de éxito, puesto que cuenta con varias estructuras formales establecidas.

Con respecto a la perspectiva de género, esta es invocada en el modelo, pero no rebasa el nivel de la repetición de una fórmula (derechos humanos y enfoque de género como ejes transversales) sin más, puesto que no hay ningún desarrollo concreto sobre el tema. Desde EQUIS Justicia, vemos este aspecto con preocupación y, por ello, hemos decidido emprender una investigación específica sobre este tema, como se explica en el siguiente apartado.

### LAS MUJERES FRENTE AL PJT

La vinculación de las mujeres al PJT es triple. Por un lado: i) como participantes, es decir, como mujeres acusadas de cometer un delito vinculado al uso dependiente de sustancias psicoactivas; por el otro, ii) como familiares de los participantes y, en tercer lugar, iii) como víctimas de los delitos de los cuales son acusados los participantes (en el caso de violencia familiar, por ejemplo). La idea de EQUIS Justicia de realizar una investigación empírica sobre el PJT enfocada en las mujeres se basó, en un principio, en estos dos últimos supuestos. En particular, como organización feminista dedicada al acceso a la justicia para las mujeres, nos llamó la atención la inclusión del delito de violencia familiar como uno de los canales de acceso al programa. De hecho, en Nuevo León, la gran mayoría de los participantes son hombres con uso problemático de al-

cohol, acusados de violencia familiar.<sup>103</sup> Si bien el fenómeno de Nuevo León parece diferenciarse de las demás entidades, donde, como ya se señaló, prevalece el delito de posesión simple de cannabis<sup>104</sup>, nos parecía que el fenómeno detectado en ese estado merecía una mayor profundización.

Otro ejemplo es el de Morelos, donde se incluye el delito de abuso sexual entre los que pueden ser considerados para la derivación al programa, por tener una pena máxima de seis años (requisito jurídico de elegibilidad).<sup>105</sup> Nuestra inquietud es: ¿los tribunales de tratamiento pueden convertirse en una nueva manera de invisibilizar la violencia contra las mujeres y fomentar la impunidad? Con ello, no queremos apostar forzosamente a una medida privativa de la libertad, sino identificar qué discursos subyacen la inclusión de estos delitos entre los que son admitidos en el programa. La supuesta neutralidad del criterio jurídico, ¿no refuerza, en cambio, la indiferencia o incluso la complacencia hacia conductas violentas contra las mujeres? Nos parecen preguntas importantes para el caso de México, dado el contexto de impunidad y tolerancia frente a la violencia contra las mujeres. Las mujeres, bajo el esquema del PJT, ¿deberían “perdonar” al marido “enfermo”, como antes tenían que perdonar al marido golpador porque, de no hacerlo, nadie las mantendría? Es decir, ¿el PJT puede reforzar estereotipos en torno a los roles de las mujeres y de la respuesta de la justicia frente a ellas?

Esta pregunta se vincula con el segundo punto: como se explica en el Modelo y se explicita con el ejemplo de Morelos, las redes de apoyo familiares, de amistades o comunitarias son un elemento para el éxito del programa. Sin embargo, en las sociedades patriarcales, los roles de cuida-

do y acompañamiento son llevados a cabo principalmente por las mujeres. De aquí la pregunta de si el PJT contribuye a reforzar ulteriormente esos roles y ratificar el orden de género patriarcal.

Con respecto a las mujeres usuarias, estas representan una minoría en los TTD<sup>106</sup>; esto no es exclusivo del PJT o de México, sino una tendencia mundial: las mujeres y las niñas representan un tercio de la población usuaria de drogas ilícitas a nivel mundial; sin embargo, solo una de cada cinco personas que acuden a tratamiento es mujer.<sup>107</sup> Las mujeres encuentran barreras estructurales, sociales y culturales para el acceso a tratamiento, entre ellas: la falta de centros de tratamiento para mujeres, el miedo a que les quiten a los hijos, el tener que pedir permiso a la pareja y el temor a que ésta la deje, reaccione con violencia o pueda verse acusada de algún delito, el desconocimiento de las opciones disponibles, no reconocer el abuso como un problema o creer que lo puede resolver sola, el estigma y rechazo por parte de la familia y de la comunidad, así como la falta de medios económicos o las dificultades de acoplar las responsabilidades de cuidado a los horarios de los centros de tratamiento. En este sentido la pregunta es: ¿cómo se aborda este conjunto de problemáticas en México?

Como se deriva de estas páginas, no solo se necesita abordar el tema de las Cortes de drogas en México desde una perspectiva empírica –hasta el momento inexistente– sino empezar a hacer preguntas en torno a las creencias y prácticas que condicionan y moldean la relación de las mujeres con el PJT bajo la triple lectura visibilizada en esta sección.

Por esta razón, EQUIS Justicia está realizando una investigación sobre el PJT

que incorpore la perspectiva de género. A continuación, se presentan las características del estudio y los hallazgos preliminares.

## METODOLOGÍA Y PRINCIPALES HALLAZGOS DEL ESTUDIO

Para la investigación de campo del *Programa de Justicia Terapéutica* nos hemos basado en la observación empírica en algunas sedes judiciales en donde opera el programa: Cuernavaca (Morelos), Monterrey (Nuevo León), Chihuahua (Chihuahua) y Toluca (Estado de México). Respecto al diseño metodológico, se utilizaron la investigación documental, entrevistas, observación de audiencias y solicitudes de información pública. Para la realización de entrevistas nos centramos en 3 grupos principales: autoridades que operan dentro del programa, familiares de las personas beneficiarias del programa y en las personas participantes del mismo.

Con respecto a este último grupo, se les preguntó sobre la iniciativa de entrada al programa, si les proporcionaron las explicaciones médicas y jurídicas pertinentes, así como sobre el consentimiento voluntario. También investigamos sobre la relación delito-consumo, el momento de la detención, los controles de seguimiento policial, médico y judicial, el sistema de castigos y premios, la reinserción social y la reincidencia. En los cuestionarios realizados a familiares se les preguntó por la efectiva red de apoyo de la persona participante y los beneficios, costos y obligaciones (de cualquier índole) que supone para ellos el acompañamiento, así como sobre la mejora real observada (personal, familiar, laboral y social) del o de

la participante durante el tratamiento.

Cabe mencionar que, en los estados observados, el personal de los Tribunales encargados de implementar el *Programa de Justicia Terapéutica* tuvo total disposición para facilitarnos las visitas para la observación, así como para proporcionarnos la información requerida para la investigación. También, el personal adscrito estuvo muy abierto para la realización de cuestionarios y generar diálogo; lo anterior con excepción del tribunal que opera en Toluca, el cual no favoreció las entrevistas con autoridades ni personas beneficiarias del programa.

Con las entrevistas se confirmaron algunos de los datos expuestos en las secciones anteriores: la mayoría de los participantes son hombres jóvenes de nivel socio-económico bajo y medio bajo, principalmente usuarios de marihuana y/o alcohol; la mayoría está en el programa por los delitos de violencia familiar o robo.

En total, entrevistamos a 21 personas, de las cuales tres son mujeres: una de 43 años de edad, madre soltera, detenida por violencia contra sus hijos y consumo de alcohol; una mujer joven, de 21 años, detenida por posesión de marihuana y una mujer de 32 años, usuaria de metanfetaminas, acusada de violencia familiar contra uno de sus hijos; todas son de bajos recursos y bajos niveles educativos.

En las entrevistas, aseguran que durante su estancia en el *Programa* han visto un cambio positivo en sus vidas, y que han reducido su uso de sustancias. Sin embargo, son personas que pudieron haber recibido esos apoyos a través del sistema de salud o de servicios sociales y no mediante el Sistema de Justicia Penal.

El programa utiliza seguimientos médicos, a través de *antidopings* semanales,

y el control policial. En el caso de Monterrey, Nuevo León, un oficial de seguridad pública relató: “hay que buscar chelas en el refri o en el bote de la basura, para asegurarse de que no consume”. Con esta información realizan informes sobre la abstención, la cual se canaliza al juez y se socializa en la pre-audiencia para tomar decisiones sobre el correcto o incorrecto cumplimiento del tratamiento.

En el programa de Cuernavaca, las normas son estrictas: llegar a casa antes de las diez de la noche todos los días y demostrarlo llamando a los policías, reportarse a través de las llamadas telefónicas casi diarias y realizar pruebas de *antidoping* semanalmente. La incomunicación con los policías, no acudir a donde ellos indiquen, dar positivo en el *antidoping*, no acudir a una citación de audiencia (semanal o quincenal durante los primeros meses) o, simplemente, no contestar al celular, son motivos de castigo. Estos van desde sesiones en Alcohólicos Anónimos, servicios a la comunidad o arrestos de 12, 24, o 36 horas. Solo es posible ausentarse de la audiencia con un justificante laboral o médico para no ser castigados, infantilizando así a los participantes y visibilizando el modelo paternalista, el cual no tiene en cuenta otros problemas personales, económicos y contextuales que rodean a las personas participantes. Los premios, que pueden variar según el estado y la etapa del tratamiento, van desde becas para estudiar, entradas al cine o parques de atracciones, despensas de comida para la casa o aplausos en la audiencia. Los aplausos se observaron en todos los estados, por ejemplo, por el *antidoping* negativo de alguno de los beneficiarios, siendo estos siempre a petición del juez.

En Morelos, varias de las personas entrevistadas dijeron tener dificultades

económicas para cumplir con los controles de seguimiento del programa; uno de ellos relató que en las audiencias nunca se tomaba en cuenta esto. A estas personas se les complica asistir cada 15 días al tribunal -también en términos de tiempo, pues las citas son en horario laboral- o recargar el celular para poder realizar las llamadas de control a los policías. Cumplir con ese requisito les supone, en ocasiones, la carencia de recursos económicos para comprar el pasaje de autobús (por lo que no pueden asistir a las audiencias) o, incluso, no comer ese día. En las entrevistas afirmaban: “No todos tenemos las mismas oportunidades y tengo otras necesidades que cubrir”.

En el Estado de México, la posesión simple se encuentra entre los principales delitos de los participantes dentro del programa y, la sustancia principal, es marihuana. La mayoría de los encuestados decía consumir sustancias todos los días y, algunos otros, solo una vez a la semana. La consulta psicológica, psiquiátrica y asesoría jurídica son apoyos que se proporcionan como parte del tratamiento. Aunque no quedan claros los mecanismos de coordinación del estado para la creación de redes de apoyo, los participantes encuestados aseguran que sus familiares les apoyan emocionalmente, ya sea en el cuidado de sus hijos, a través de asistencia para los traslados y económicamente.

El equipo multidisciplinario es uno de los elementos principales del PJT: este está conformado por el Juez, la Defensoría Pública, el Ministerio Público, los Centros de Tratamiento y la institución encargada de brindar las terapias. En Chihuahua, después de 3 años en operación, han entrado al *Programa* 37 personas, de las cuales 5% fueron mujeres y 95% hombres. El equipo está integrado, además de por los ya mencionados

Juez, Ministerio Público y la Defensoría, por psicólogos y trabajadores sociales. También, se aprovecha el apoyo de la sociedad civil para los programas de servicios terapéuticos y de reinserción social dirigidos a los beneficiarios. Esto, es necesario puntualizar, facilita la identificación y creación de redes de apoyo y la retroalimentación entre las instituciones representadas en el equipo.

Cabe destacar que, muchas de las personas participantes que fueron entrevistadas, aunque resaltaron las deficiencias del programa y realizaron una fuerte crítica a los controles de seguimiento policiales y sanitarios, manifestaron estar de acuerdo con la finalidad y mostrar cierto apoyo al mismo. Los participantes perciben un cambio positivo porque es la forma en la que pueden avanzar en caso de que exista un uso problemático de sustancias y, también, porque tienen acceso a un programa que implica que no estén en la cárcel y no tengan antecedentes penales al ser finalizado. Sin embargo, las instituciones gubernamentales deberían a comenzar a replantearse la estrategia y la forma en la que quieren entrar en contacto con usuarios de sustancias: ¿se quiere reducir la sobrepoblación carcelaria por delitos de drogas mediante la captura y derivación de usuarios de sustancias? Es decir, ¿la alternativa a la cárcel para personas con uso dependiente, tiene que seguir siendo el derecho penal o habría que pensar en otros abordajes?

Las familiares entrevistadas (novias o madres), sienten que recae la carga sobre ellas mientras sus hijos o parejas están en el programa, ya que ellas son las que apoyan con el desplazamiento, abren las puertas de sus casas para que tengan un hogar establecido para reportar al tribunal y se encargan, además, de reportar a los policías,

psicólogos, criminólogos sobre el día a día de su familiar, por no hablar de los costos económicos que suponen las llamadas, los desplazamientos y el apoyo económico salarial por tener ellos un trabajo más precario que les permita hacer menos horas y asistir a los diferentes tratamientos.

El programa opera en todos los estados con recursos propios, lo cual provoca que los tratamientos que se están proporcionando sean escasos o intermitentes. También, según entrevistas a psicólogas, trabajadoras sociales y personal de seguridad, se observa que faltan recursos humanos, puesto que se asegura que hace falta personal para atender de manera multifactorial y adecuada a las personas participantes.

Con respecto a la perspectiva de género, se observó que el personal judicial y sanitario cuentan con nociones generales; sin embargo, su aplicación parece estar ausente. Dos casos son muestra de ello: en el primero, los jueces entrevistados en Chihuahua dijeron haber tenido un caso en Ciudad Juárez en el cual una joven menor de edad, consumidora de cristal y que se dedicaba a la prostitución, no fue incorporada como candidata porque no contaba con redes de apoyo (requisito indispensable para este programa). El segundo caso se presentó en el programa de *Justicia Restaurativa Familiar* de Monterrey, Nuevo León, donde se observó que, en los casos de violencia familiar, las principales prioridades son los niños y niñas afectados por el maltrato del hombre hacia la mujer. En la entrevista con el juez, este relató: “el objetivo es que los niños tengan una familia”. Actualmente, hay casos donde la mujer debe acompañar en las audiencias a su agresor o, incluso, someterse a terapia de manera individual. Todo este proceso amerita un señalamiento aparte, teniendo en cuenta, también, la *Convención sobre*

*la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW) y la prohibición de establecer mecanismos de mediación en los casos de violencia contra las mujeres.

Como se anticipó, estas son solo algunos de los hallazgos encontrados en la investigación empírica y de las reflexiones que la misma suscita, a la luz del contexto más amplio de las políticas de drogas. En el documento final, que se publicará en los próximos meses, se expondrán las características del programa de manera más detallada, así como una serie de conclusiones y recomendaciones.

Entre los aspectos a resaltar sobre el PJT en México, nos parece relevante destacar los siguientes: i) si bien el PJT puede funcionar como canalizador hacia programas y mecanismos que son benéficos para los participantes, hay una falta primigenia de políticas sociales que subyacen a la captura de ciertos candidatos por el programa, lo que se conoce, generalmente, como criminalización secundaria, puesto que se trata, en su mayoría, de personas en contexto de precariedad; ii) el programa opera mediante estándares que excluyen a ciertos candidatos y seleccionan a posibles “casos de éxito”, reproduciendo la selectividad de la justicia y la exclusión social, en lugar de atenderla; iii) el PJT opera como “parche” a las políticas de drogas y puede contrarrestar movimientos más progresistas de real destipificación de los delitos, en particular, la descriminalización efectiva de la posesión y del consumo de todas las drogas; iv) el PJT, en su aplicación actual, parece reforzar el orden de género dominante, el cual suele descargar sobre las mujeres las responsabilidades de cuidado y discrimina a las mujeres que no cumplen con los estereotipos de “buena madre”.

# Mujeres por la Justicia<sup>108</sup>

## LIDERAZGOS POR UN ENFOQUE HUMANO EN LAS POLÍTICAS DE ENCARCELAMIENTO

X Entre los componentes del amplio proyecto de incidencia de EQUIS Justicia en el tema objeto de esta guía, reviste un papel preponderante el reconocimiento y generación de liderazgo de mujeres previamente privadas de la libertad y familiares de personas privadas de la libertad. Mujeres por la justicia es el resultado incipiente de este esfuerzo.

La sombra de la prisión persigue y violenta a las personas que en su día fueron privadas de la libertad. La dificultad de acceder a los subsidios y el ejercicio efectivo de la ciudadanía distan todavía de una realidad que discrimina, en todos los ámbitos, a las mujeres y a los hombres ex encarcelados. La delicada situación en la que se encuentran las personas a la salida de prisión cobra especial relevancia por el abandono que sufren, alejadas de cualquier objetivo de política pública. En este sentido, escuchar las voces de las personas afectadas por las políticas de encarcelamiento debe ser una labor a llevar a cabo por el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

De esta forma nació el grupo de *Mujeres por la Justicia*, integrado por mujeres que fueron privadas de la libertad en México, por mujeres que son familiares de personas que se encuentran en reclusión y por investigadoras de *EQUIS Justicia para las Mujeres*. Este grupo tiene la finalidad de fortalecer el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género que precisan las políticas de drogas y carcelarias. Para ello, se decidió apuntar hacia temas concretos en su estrategia, los cuales nacen, tanto del análisis de las investigaciones en la materia, como de la visión y las propias experiencias y situaciones que viven las mujeres.

En este sentido, la falta de acceso al trabajo, la carencia de apoyo psicosocial, que se agrava por el abandono familiar que soportan a su salida, y la discriminación de la comunidad que recae sobre la mujer “delincuente” son un claro síntoma del fracaso de las políticas de reinserción social. Asimismo, y desde el estudio de la interseccionalidad, se observa cómo tener antecedentes penales y alguna característica como per-



tenecer a un grupo indígena o al colectivo LGBTI, tener algún tipo de discapacidad o ser extranjera, dificulta la inclusión social y la vida libre de estigmas generadores de violencia.

Mujeres por la Justicia también son esas mujeres que, muy a menudo, cargan con la responsabilidad que supone tener a un familiar privado de la libertad. Ellas son las parejas, las madres, las hijas y las hermanas que se desplazan a los juzgados y a las distintas partes del país, recorriendo kilómetros, para visitar a sus parientes trasladados, conversan con las y los defensores y jueces, soportan los gastos de la familia y, desde muy temprano, corren a los reclusorios con bolsas llenas de alimentos y ropa para sus

parientes que viven del otro lado de la pared.

Desde el momento en que un familiar entra en prisión, la vida de las personas que están afuera se detiene en algún punto. La angustia y la desesperación provocadas al pensar en la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra un ser querido, hace que la existencia misma tome otro camino, largo y agotante, de donde brota la impotencia y la fuerza, el dolor y la supervivencia y donde la distancia, entre el lugar de origen y la prisión, propicia que las familias no tengan contacto, probablemente, en un largo periodo de tiempo. Sin lugar a dudas, las mujeres que fueron privadas de la libertad, o las que pertenecen a sus familias, han sido invisibilizadas, al igual que las historias que hay de-

# L DE PROCESADAS



*El estigma de haber vivido en prisión por delitos contra la salud dificulta la reinserción social de las mujeres.*

trás de cada una de ellas, a pesar de que son muchas y de que anhelan alzar la voz.

*Mujeres por la Justicia* se enfoca en el derecho al voto, el derecho al trabajo y el derecho a la salud estando en prisión, siendo el eje principal de trabajo la promoción de los derechos de las personas privadas de la libertad. Para generar incidencia y lograr cambios sustantivos respecto de los temas nombrados, el grupo amplía sus conocimientos a través de las reuniones mensuales, llevando a cabo juntas programadas con autoridades públicas y organizaciones de la sociedad civil y asistiendo a conferencias y foros de interés.

Este grupo surge de la necesidad de que estas voces sean escuchadas e incorpo-

radas en el diseño de las políticas públicas y toma la palabra para poner sobre la mesa temas que ellas, han señalado, les preocupan. Entre ellos, la atención a la salud en las prisiones, los derechos políticos de las personas privadas de la libertad, las medidas alternativas a la prisión y los obstáculos del derecho al trabajo y la derogación de los antecedentes penales.

Todas las integrantes, están verdaderamente comprometidos con la dignidad y el desarrollo vital de las personas que han vivido en reclusión.

# Propuestas

X La información presentada en este documento no deja lugar a dudas: si bien debe reconocerse el avance que representan los posicionamientos internacionales en torno al encarcelamiento de mujeres por delitos de drogas y, en particular, el rol de liderazgo de México en el seno de la Comisión de Estupefacientes, cuando miramos hacia adentro y escaneamos con una lupa selectiva e integral a la vez, el trabajo por hacer es enorme y abarca cada esfera de la política pública: el ámbito legislativo y de procuración de justicia, las condiciones de encarcelamiento, las políticas penitenciarias, la falta de datos públicos confiables, el trato hacia los familiares de las personas privadas de la libertad y, finalmente, el proceso de reinserción.

En el caso de las mujeres, las entrevistas cualitativas muestran que las principales condicionantes que marcan su relación con el sistema de justicia penal son la persistencia de mentalidades que propician la violencia contra las mujeres por parte de sus parejas y del Estado. A esto se añaden las agravantes propias de las políticas de drogas y del combate a la delincuencia organizada, puesto que conllevan mayor exposición a la tortura, largos periodos de prisión preventiva oficiosa, penas largas y el riesgo de ser recluidas en centros de reinserción alejados de su domicilio, lo que favorecería el abandono y aislamiento.

A partir de los rubros analizados en este documento y de los hallazgos presentados en el ya citado documento, Propuestas de reforma en casos de mujeres encarceladas por delitos de drogas en México, se presentan reformas dirigidas a audiencias específicas.

## AL PODER LEGISLATIVO

- Emitir la declaratoria para la entrada en vigor de la LNEP;
- Apoyar la iniciativa de ley presentada en este documento para favorecer la incorporación de la perspectiva de género en las resoluciones judiciales;
- Legislar a favor de la despenalización efectiva de la posesión de todas las drogas;
- Avanzar hacia la regulación integral de la marihuana para fines médicos y recreativos, incluyendo el auto-cultivo y la creación de clubes de usuarios sin fines de lucro;
- Legislar en aras de ampliar el margen de implementación de medidas alternativas al encarcelamiento y de garantizar que estas respondan al contexto de las personas involucradas;
- Empezar un esfuerzo para promover un marco, en materia de drogas, coherente e integral que

busque reducir el impacto negativo del encarcelamiento sobre los sujetos menores del tráfico;

- Incluir en los debates legislativos a las personas privadas o ex privadas de la libertad, así como a sus familiares.

#### AL PODER JUDICIAL FEDERAL Y LOCAL

- Diseñar, difundir e implementar un protocolo para los casos de mujeres en conflicto con la ley que favorezca la incorporación de la perspectiva de género en las resoluciones judiciales y sus ponderaciones;
- Incluir en los razonamientos judiciales el interés superior de la niñez y la trascendencia de la pena como uno de los elementos a sopesar para la emisión de una sentencia;
- Ampliar el número de juzgados de ejecución federales y locales y capacitar a los juzgadores para la plena implementación de la LNEP;
- Implementar ejercicios de monitoreo y seguimiento de sentencias, en materia de perspectiva de género, para favorecer el desarrollo e intercambio de buenas prácticas;
- Fomentar la aplicación de los estándares internacionales en consonancia con la interpretación conforme y el principio pro persona, que facilite y amplíe el acceso de las mujeres a las medidas alternativas y los beneficios preliberacionales;

- Promover la aplicación de medidas alternativas que respondan al contexto específico de la persona interesada, para que estas se traduzcan en sanciones alternas posibles de cumplir, para beneficio de la persona en conflicto con la ley, su entorno y la sociedad en general;
- Generar datos estadísticos confiables, puntuales y desagregados por sexo;

#### AL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y DE LOS ESTADOS

- Realizar un diagnóstico de los servicios y centros de atención y tratamiento de uso de sustancias psicoactivas con un enfoque en las mujeres, tanto de los centros públicos, privados, mixtos como de aquellos de reclusión;
- Promover programas y centros de atención y tratamiento exclusivos para mujeres y enfocados en sus especificidades y necesidades;
- Contribuir a la plena implementación de la Resolución “Incorporación de la perspectiva de género en las políticas y programas relacionados con las drogas”;
- Trabajar para la plena incorporación de las Reglas Mandela y de las Reglas de Bangkok;
- Analizar, caso por caso, los costos sociales, emocionales, económicos y de integración familiar que implica para muchas mujeres el traslado al Centro Federal Femenil de Coatlán del Río, Morelos, y evitar

los traslados si estos implicasen una ruptura de los lazos familiares, provocando mayor sufrimiento para las mujeres, así como riesgos para sus hijas e hijos;

- Bajo el principio de corresponsabilidad, diseñar y ejecutar políticas públicas que favorezcan la reinserción social, especialmente a través de actividades laborales y de capacitación que resulten funcionales para su incorporación al mercado del trabajo, así como de programas de apoyo psicológicos y becas para sus hijas e hijos, entre otros;

- Fomentar los lazos familiares de las personas en prisión mediante políticas de clasificación que no se basen en el fuero, sino en el contexto de sus responsabilidades y vínculos afectivos, en aras de promover su reinserción y respetar el interés superior de la niñez en los casos donde proceda;

- Promover una expedita implementación de toda la LNEP, sobre todo en lo que se refiere a infraestructuras y programas médicos, laborales y educativos;

- Adoptar, a nivel federal, un reglamento de los Centros Federales que retome el espíritu de las Reglas de Bangkok y de las Reglas Mandela, en el cual los derechos humanos no se vean mermados por regímenes represivos que no cumplan con los principios de razonabilidad, idoneidad y proporcionalidad;

- Evitar la construcción de centros federales alejados de los centros habitados y de las rutas de transporte

para evitar el aislamiento de las personas internas y dejar de causar aflicciones y gastos ulteriores a sus familias;

- Asegurar el acceso sin discriminación de las internas extranjeras e indígenas a los derechos previstos por la LNEP, en particular, el acceso a la educación y al trabajo, así como fomentar el contacto con sus familias;

- Generar datos estadísticos confiables, puntuales y desagregados por sexo, así como por otras categorías interseccionales, que permitan tener claridad en la interacción de las distintas categorías identitarias;

- Involucrar a las mujeres privadas de la libertad y a las ex encarceladas en el diseño e implementación de políticas de reinserción, durante la ejecución y en la fase posterior a su liberación;

- Fomentar los lazos y vínculos con instancias de la sociedad civil para el diseño e implementación de programas de reinserción en los centros, así como en la fase post-liberación y en la ejecución de medidas alternativas a la privación de la libertad.

#### A LAS INSTANCIAS QUE REALIZAN TAREAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

- Perseguir las violaciones a los derechos humanos y los actos de tortura en la detención;
- Generar datos estadísticos confiables, puntuales y desagradados por sexo, así como por otras categorías interseccionales.

#### A LA SOCIEDAD CIVIL Y A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

- Incorporar, en los foros, debates, estudios e iniciativas sobre prisión a las personas privadas o ex privadas de la libertad y sus familiares;
- Contribuir a crear una cultura de no discriminación en contra de las personas privadas de la libertad y sus familias;

#### A LA INICIATIVA PRIVADA

- Contribuir a la reinserción social de las personas privadas de la libertad mediante su capacitación y contratación;
- Fomentar una cultura de sensibilización y ocupación laboral en la cual los antecedentes penales no operen a priori como un obstáculo infranqueable para el empleo.

## Notas de página.

- 1 Corina, Giacomello e Isabel, Blas Guillén, *Propuestas de reforma en casos de mujeres encarceladas por delitos de drogas*, Ciudad de México, INACIPE, EQUIS Justicia para las Mujeres, A.C. 2016.
- 2 Comisión de Estupefaciente, *Mainstreaming a gender perspective in drug-related policies and programmes*, CND, 2016, [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND\\_Sessions/CND\\_59/Resolution\\_59\\_5.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_59/Resolution_59_5.pdf).
- 3 UNGASS estaba prevista para 2019, pero los presidentes de México Guatemala y Colombia solicitaron que esta cumbre mundial sobre drogas se adelantara a 2016. International Drug Policy Consortium, *La Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre Drogas de 2016, IDPC, 2016*, <http://idpc.net/es/incidencia-politica/la-sesion-especial-de-la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-ungass-sobre-drogas-de-2016>.
- 4 United Nations Office on Drugs and Crime, *Outcome document of the 2016 United Nations General Assembly Special Session on the world drug problem. Our joint commitment to effectively addressing and countering the world drug problem*, UNODC, 2016, <https://www.unodc.org/documents/postungass2016//outcome/V1603301-E.pdf>.
- 5 Comisión Inter-americana sobre el Control del Abuso de Drogas, *Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2016-2020, CICAD, 2016*, [http://www.cicad.oas.org/mem/Activities/PoA/PoA-Version\\_Final-ESP.pdf](http://www.cicad.oas.org/mem/Activities/PoA/PoA-Version_Final-ESP.pdf).
- 6 Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, *Modelo mexicano del programa de justicia terapéutica para personas con consumo de sustancias psicoactivas, CICAD, 2016*, [http://cicad.oas.org/fortalecimiento\\_institucional/dtca/publications/files/modeloPJT\\_MX-GuiaMetodologica.pdf](http://cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/dtca/publications/files/modeloPJT_MX-GuiaMetodologica.pdf).
- 7 Hemos conversado con mujeres privadas de la libertad en el Centro Federal Femenil, Centro de Prestación de Servicios número 16, ubicado en el estado de Morelos, en el Centro de Reinserción Tepepan, Ciudad de México y en el Centro de Reinserción Social Femenil “Tanivet”, Oaxaca.
- 8 El análisis interseccional tiene como objetivo visibilizar las variadas identidades que construyen a los sujetos así como exponer los diferentes tipos de discriminación y desventaja que se dan como consecuencia de la intersección o interacción de las distintas identidades. Es decir, toma en consideración los contextos históricos, sociales y políticos, y reconoce las experiencias individuales únicas que resultan de la interacción de diferentes categorías identitarias. La interseccionalidad parte de la premisa de que los diferentes tipos de discriminación -racismo, sexismo, clasismo, xenofobia, lesbofobia, transfobia, situación jurídica, entre otras- no actúan de forma independiente, sino que están relacionadas entre sí y, por lo tanto, afectan de forma distinta a cada persona. Esta perspectiva nos ayuda a entender y a establecer el impacto de dicha convergencia en el acceso a la justicia de las mujeres.

- 9 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Clasificación penitenciaria. Pronunciamiento, Ciudad de México, CNDH, 2016, <http://www.cndh.org.mx>*.
- 10 Documenta / Análisis y Acción para la Justicia Social A.C. et. al, *Privatización del sistema penitenciario en México, Documenta, 2016, <http://documenta.org.mx/layout/publicaciones/informes-fortalecimiento-reforma-sistema-penitenciario/informe-privatizacion-del-sistema-penitenciario-en-mexico-agosto-2016.pdf>*.
- 11 Querétaro clasificó la información por considerar que son “datos inherentes a la seguridad pública del estado y eventualmente, con su difusión, se obstruiría la prevención de los delitos”. Unidad de Transparencia del Poder Ejecutivo de Querétaro, *Respuesta a la solicitud de información folio 165616, Oficio SFP/UTPE/SASS/2581/2016*, 29 de noviembre de 2016. Se interpuso recurso sobre esta respuesta y se está en espera de su resolución. No fue posible obtener información de Jalisco, Michoacán, Sinaloa y Veracruz debido a problemas con la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). No fue posible tampoco acceder a información de Morelos, ya que ni la PNT, ni su sistema local de acceso a la información funcionaban.
- 12 Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, *Respuesta a la solicitud de información folio 3670000036816*, 12 de diciembre de 2016.
- 13 Dirección General Jurídica de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua, *Respuesta a la solicitud de información folio 075692016, Oficio UIFGE-I-1476- 2016 076012016*, 23 de noviembre de 2016.
- 14 Artículo 35 y 83 de la LNEP.
- 15 El artículo 2° de la CPEUM “la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.” El Convenio 169 de la OIT en su artículo 2°, también señala que son los propios indígenas quienes tienen el derecho de autoidentificarse como tales.
- 16 Regla 54 y 55 de las Reglas de Bangkok.
- 17 Querétaro clasificó la información por considerar que son “datos inherentes a la seguridad pública del estado y eventualmente, con su difusión, se obstruiría la prevención de los delitos.” Unidad de Transparencia del Poder Ejecutivo de Querétaro, *Respuesta a la solicitud de información folio 3417, Oficio SFP/UTPE/SASS/268/2017*, 3 de febrero de 2017. Se interpuso recurso sobre esta respuesta y se está en espera de su resolución. No fue posible obtener información de Aguascalientes, Jalisco, Michoacán, Sinaloa y Veracruz debido a problemas con la PNT. No fue posible tampoco acceder a información de Morelos, ya que ni la PNT, ni su sistema local de acceso a la información funcionaban.
- 18 La autoridad federal indicó que 12 de estas son de Colombia, 6 de Estados Unidos de América, 4 de El Salvador, 2 de Perú, 1 de Senegal, 1 de Nicaragua, 1 de Venezuela y 1 de Guatemala.
- 19 Se señaló que hay 7 mujeres extranjeras privadas de la libertad por delitos contra la salud, de las cuales 6 son estadounidenses y 1 es hondureña.
- 20 Se entregó información mencionando que se tenía a 3 mujeres extranjeras, todas estadounidenses, privadas de la libertad por delitos contra la salud.
- 21 Se indicó que cuenta con 8 mujeres con las características señaladas. De estas, se señaló que 3 son de Colombia, 2 de Honduras, 1 de Costa Rica, 1 de Perú y 1 de Francia.
- 22 En su respuesta, la autoridad mencionó que cuenta con dos mujeres estadounidenses privadas de la libertad por delitos contra la salud.

- 23 Se señaló que hay 2 mujeres guatemaltecas encarceladas por delitos contra la salud.
- 24 De acuerdo a la información otorgada, es el estado con más mujeres extranjeras encarceladas por este delito, con 10 mujeres con estas características. De estas, 7 son de Colombia, 2 de Venezuela y una de Belice.
- 25 Se mencionó que, en su población penitenciaria, había 6 estadounidenses por delitos contra la salud.
- 26 Tamaulipas y Zacatecas otorgaron información indicando que hay una mujer extranjera privada de la libertad en cada estado y que ambas son hondureñas.
- 27 En el porcentaje de otros países incluimos a Belice, Costa Rica, Francia, Nicaragua y Senegal, las autoridades reportaron tener una mujer de cada uno de estos países entre su población penitenciaria por delitos contra la salud.
- 28 Regla 66 de las Reglas de Bangkok.
- 29 Artículo 3 de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
- 30 Regla 53 de las Reglas de Bangkok.
- 31 Querétaro clasificó la información por considerar que son “datos inherentes a la seguridad pública del estado y eventualmente, con su difusión, se obstruiría la prevención de los delitos.” Unidad de Transparencia del Poder Ejecutivo de Querétaro. *Respuesta a la solicitud de información folio 169416, Oficio SFP/UTPE/SASS/2665/2016*. 13 de diciembre de 2016. Se interpuso recurso sobre esta respuesta y se está en espera de su resolución. No fue posible obtener información de Aguascalientes, Colima, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa y Veracruz debido a problemas con la PNT. No fue posible tampoco acceder a información de Morelos, ya que ni la PNT, ni su sistema local de acceso a la información funcionaban.
- 32 Nueve autoridades presentaron datos: Baja California, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Guerrero, Nuevo León y San Luis Potosí.
- 33 Subdirección Jurídica de la Dirección Jurídica y de Acceso a la Información Pública del Gobierno de Tamaulipas. *Respuesta a la solicitud de información folio 00282816*. 30 de noviembre de 2016.
- 34 Dirección de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Unidad de Transparencia de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Tabasco. *Respuesta a la solicitud de información folio 01722616, Oficio SSP/UT/ADI/419/2016*. 7 de diciembre de 2016.
- 35 Dirección General de Ejecución, Prevención y Reinserción Social de la Secretaría General del Gobierno del Estado de Yucatán. *Respuesta a la solicitud de información folio 00798016, Oficio II-2157-2016*. 30 de noviembre de 2016.
- 36 Unidad de Enlace de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Zacatecas. *Respuesta a la solicitud de información folio 00642716*, 30 de noviembre de 2016.
- 37 Dirección General de Ejecución, Prevención y Reinserción Social de la Subsecretaría de Seguridad del Gobierno del Estado de Baja California Sur. Respuesta a la solicitud de información folio 00306616, Oficio DGEPRS/DH/5925/2016. 25 de noviembre de 2016.
- 38 Unidad de Transparencia de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de Nayarit. Respuesta a la solicitud de información folio 00248716. Oficio SSPE/UPE/166/2016. 1 de diciembre de 2016.

- 39 Asamblea General de Naciones Unidas, A/63/635 (2008).
- 40 Querétaro clasificó la información por considerar que son “datos inherentes a la seguridad pública del estado y eventualmente, con su difusión, se obstruiría la prevención de los delitos.” Unidad de Transparencia del Poder Ejecutivo de Querétaro. *Respuesta a la solicitud de información folio 165416. Oficio SFP/UTPE/SASS/2580/2016*. 29 de noviembre de 2016. Se interpuso recurso sobre esta respuesta y se está en espera de su resolución. No fue posible obtener información de Michoacán, Sinaloa y Veracruz debido a problemas con la PNT. No fue posible tampoco acceder a información de Morelos, ya que ni la PNT, ni su sistema local de acceso a la información funcionaban. En el caso de Estado de México, aún está corriendo el plazo en el sistema local para que den respuesta a la solicitud de información.
- 41 Organización de las Naciones Unidas. *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Artículo 3°. Consultado el 30 de mayo de 2017 <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>
- 42 Organización de las Naciones Unidas. *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Artículo 2°. Consultado el 30 de mayo de 2017 <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>
- 43 Organización Mundial de la Salud y Organización Panamericana de la Salud. *Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y la Salud*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, e Instituto de Mayores y Servicios Sociales del Gobierno de España. España. Disponible en [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/43360/1/9241545445\\_spa.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/43360/1/9241545445_spa.pdf) p. 12.
- 44 Diario Oficial de la Federación. *Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad*. Artículo 2 XXI. Disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5191516&fecha=30/05/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5191516&fecha=30/05/2011)
- 45 No fue posible obtener información de Aguascalientes, Chiapas, Jalisco, Michoacán, Sinaloa, Veracruz debido a problemas con la PNT. No fue posible tampoco acceder a información de Morelos, ya que ni la PNT, ni su sistema local de acceso a la información funcionaban. Querétaro clasificó la información por considerar que son “datos inherentes a la seguridad pública del estado y eventualmente, con su difusión, se obstruiría la prevención de los delitos.” Unidad de Transparencia del Poder Ejecutivo de Querétaro. *Respuesta a la solicitud de información folio 00035617*. 13 de enero de 2017. Se interpuso recurso sobre esta respuesta y se está en espera de su resolución.
- 46 Secretaría General de Gobierno, *Respuesta a la solicitud de información folio 00011717. Oficio DJ/167/201*. 18 de enero de 2017.
- 47 Comité Estatal de Seguridad Ciudadana. *Respuesta a la solicitud de información folio 00009/CSC/IP/2017*. 24 de enero de 2017.
- 48 Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social. *Respuesta a la solicitud de información folio 367000001317*. 9 de febrero de 2017.
- 49 Diario Oficial de la Federación. *NORMA Oficial Mexicana NOM-015-SSA3-2012, Para la atención integral a personas con discapacidad*. Artículo 4.4. Disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5268226&fecha=14/09/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5268226&fecha=14/09/2012)
- 50 Diario Oficial de la Federación. *NORMA Oficial Mexicana NOM-015-SSA3-2012, Para la atención integral a personas con discapacidad*. Artículo 4.17. Disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5268226&fecha=14/09/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5268226&fecha=14/09/2012)

- 51 También, es importante mencionar que el objetivo de esta Norma Oficial Mexicana es “establecer los criterios que regulan la forma en que se proporcionan los servicios de atención médica integral a las personas con discapacidad, en su calidad de pacientes”, limitándolo a temas de salud. En este sentido, entendiendo que el sistema penitenciario no sólo brinda servicios de salud, sino múltiples servicios como seguridad y alimentación, consideramos que debe adoptar una visión más amplia de personas con discapacidad como la prevista en la CDPD.
- 52 Este criterio está establecido en la NOM-173-SSA1-1998 que fue derogada por el único transitorio de la NOM-015-SSA3-2012.
- 53 Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de San Luis Potosí. *Respuesta a la solicitud de información folio 00011817*. s/f.
- 54 Organización de las Naciones Unidas. *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Artículo 1°. Disponible en <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>
- 55 “Una discapacidad física queda definida como cualquier trastorno fisiológico, afección, desfiguración estética o pérdida anatómica que afecta a uno o varios de los siguientes sistemas corporales: neurológico, músculo esquelético, órganos sensoriales, respiratorio (incluidos los órganos del habla), cardiovascular, reproductor, digestivo, genitourinario, hemático y linfático, dérmico y endocrino. Los ejemplos incluyen el SIDA, la epilepsia, la distrofia muscular, la esclerosis múltiple, la parálisis cerebral, el cáncer, la diabetes, las cardiopatías y los problemas visuales, auditivos y del habla.” Dirección Jurídica y Acceso a la Información del Gobierno del Estado de Tamaulipas. *Respuesta a la solicitud de información folio 00011217*. 17 de enero de 2017.
- 56 Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de San Luis Potosí. *Respuesta a la solicitud de información folio 00011817*. s/f.
- 57 “Las discapacidades identificadas en la población penitenciaria son: patologías visuales (ametropías, hipermetropías y miopías muy altas; ausencia de uno o ambos ojos y ciego con ayuda de bastón blanco), oído (dificultad auditiva, ayuda auditiva con aparatos y es sordo), del habla (dificultad para hablar y es mudo), para moverse (cualquier tipo de invalidez para moverse causada por traumatismo (lesión medular), enfermedades articulares, crónico degenerativas, amputaciones de miembros superiores o inferiores, parálisis de medio cuerpo o todo, distrofia muscular, usa prótesis, silla de ruedas, muletas) y de la cabeza (tumores malignos, traumatismos craneoencefálicos).” Dirección General de Ejecución, Prevención y Reinserción Social del Gobierno del Estado de Baja California Sur. *Respuesta a la solicitud de información folio 00011717*. 18 de enero de 2017.
- 58 Unidad de Enlace para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango. *Respuesta a la solicitud de información folio 00010417*. 3 de febrero de 2017.
- 59 Elena, Azaola y Cristina José, Yacamán, *Las mujeres olvidadas: un estudio sobre la situación actual de las cárceles de mujeres en la República Mexicana*. Ciudad de México, Colegio de México, 1996; Corina, Giacomello, *Género, drogas y prisión. Experiencias de mujeres privadas de su libertad en México*, Ciudad de México, Tirant Lo Blanch, 2013.
- 60 Un análisis más profundo de la permanencia de mentalidades de género aparentemente superadas, nos llevaría a cuestionar su completa desaparición en ciertos grupos socio-económicos; sin embargo, esta discusión nos alejaría del tema objeto de este documento.
- 61 Entre otras reglas, cabe señalar las siguiente: *Regla 3*. La prisión y demás medidas cuyo efecto es separar a una persona del mundo exterior son afflictivas 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. *Regla 5.* 1. El régimen penitenciario procurará reducir al mínimo las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad que tiendan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto a su dignidad como ser humano [...]. *Regla 88.* 1. En el tratamiento de los reclusos no se recalcará el hecho de su exclusión de la sociedad, sino, por el contrario, el hecho de que continúan formando parte de ella [...].

- 62 *Regla 4.* En 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.
- 63 En la Encuesta Nacional de la Población Privada de la Libertad (ENPOL) de 2016 del INEGI, la población encuestada también reporta la mayoría de los actos de corrupción (69.2 por ciento) al momento de la detención.
- [1] Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez. Misión a México*, 29 de diciembre de 2014, Párrafo 32.
- [2] Delitos contra la salud, delincuencia organizada, secuestro y portación de armas.
- 64 Informe de Amnistía Internacional “Sobrevivir a la muerte. Tortura de mujeres por policías y fuerzas armadas en México”. Junio 2016
- 65 Entrevista realizada a Edith Escareño, coordinadora general del Colectivo contra la Tortura y la Impunidad A.C; Análisis sobre los patrones de tortura usados en México y los impactos en los sobrevivientes de tortura; obtenido de los dictámenes médico psicológicos basados en el Protocolo de Estambul realizados por peritos independientes. Colectivo contra la Tortura y la Impunidad. Marzo de 2017, Ciudad de México.
- 66 Sólo una de las mujeres entrevistadas puntualizó que en su caso iba a aplicarse el Protocolo de Estambul a petición del magistrado.
- 67 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Ortega y otros vs. México. *Sentencia de 30 de agosto de 2010*; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Violencia sexual. Caso en que se subsume en un acto de tortura, tesis aislada XXIV/2015 (10ª), 25 de septiembre de 2015.
- 68 Comité contra la Tortura, Observación General Número 2, CAT/C/GC/2, 24 de enero de 2008, párrafo 17.
- 69 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. A/HRC/28/68/Add.3, párrafo. 23.
- 70 Estas preocupaciones han sido difundidas, en reiteradas ocasiones, por el entonces Relator Especial sobre la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Juan E. Méndez, en el Informe de su Misión a México. A/HRC/26/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014; en la visita del Subcomité para la Prevención de la Tortura de las Naciones Unidas en diciembre de 2016; en recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; en el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, diciembre de 2015; en los casos documentados e informes de derechos humanos y de las organizaciones de la sociedad civil mexicana.

- 71 Organización de las Naciones Unidas. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Artículo 15, <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>.
- 72 Transitorio Décimo. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, podrán acceder, de manera inmediata y sin tener que satisfacer los requisitos establecidos en las fracciones IV y VII del artículo 141 de la presente Ley, al beneficio de libertad anticipada todas las personas que hayan sido sentenciadas con penas privativas de la libertad por la comisión de los siguientes delitos:
- I. La comisión del delito de robo cuyo valor de lo robado no exceda de 80 veces la Unidad de Medida y Actualización, y cuando en la comisión del delito no haya mediado ningún tipo de violencia, o
- II. La comisión del delito de posesión sin fines de comercio o suministro, de Cannabis Sativa, Indica o Marihuana, contemplado en el artículo 477 de la Ley General de Salud, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones, y cuando en la comisión del delito no haya mediado ningún tipo de violencia, ni la concurrencia de más delitos. Para tal efecto, la autoridad jurisdiccional requerirá a la Autoridad Penitenciaria el informe sobre el cumplimiento de los requisitos a que alude el párrafo anterior (énfasis añadido).
- Cámara de Diputados, *Ley Nacional de Ejecución Penal*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP.pdf>.
- 73 En este artículo se atienden eminentemente cuestiones relacionadas con los derechos de las mujeres madres, entre otros, el derecho a la maternidad y la lactancia, a recibir educación, vestimenta, alimentación y atención médica para sus hijas e hijos, a conservar la custodia de sus hijas e hijos menores de tres años durante su internamiento en el Centro, etc.
- 74 Este artículo, como lo describe su título, retoma y amplía algunas de las cuestiones abordadas en el artículo 10. Por ejemplo, se prohíbe la aplicación de sanciones de aislamiento a las mujeres embarazadas, mujeres en fase de lactancia o aquéllas que convivan con sus hijas e hijos.
- 75 El artículo dispone, textualmente: “Queda prohibido el traslado involuntario de mujeres embarazadas o de las mujeres privadas de la libertad cuyas hijas o hijos vivan con ellas en el Centro Penitenciario. Si la mujer privada de la libertad solicitase el traslado, se atenderá al interés superior de la niñez.”
- 76 En este artículo se establece que, en el caso de las mujeres, “la Autoridad Penitenciaria deberá generar disposiciones aplicables flexibles que alienten y faciliten las visitas familiares, especialmente de sus hijas e hijos de conformidad con los principios establecidos en esta Ley.”
- 77 En noviembre de 2016 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó una acción de inconstitucionalidad (61/2016) que aborda este punto, entre otros. En sesión del 4 de abril de 2017, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción desestimando los argumentos de la Comisión, con base en que el artículo 10 no excluye a las hijas e hijos nacidos antes del internamiento y, de acuerdo a los ministros, esto prevendría la posible discriminación contenida en el artículo 36. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH, 2016*, [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc\\_Inc\\_2016\\_61.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2016_61.pdf).
- 78 Cámara de Diputados. Ley Nacional de Ejecución Penal. *Título V “Beneficios Preliberacionales y Sanciones no Privativas de la Libertad”*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP.pdf>.
- 79 “Segundo. Las fracciones III y X y el párrafo séptimo del artículo 10; los artículos 26 y 27, fracción II del artículo 28; fracción VII del artículo 108; los artículos 146, 147, 148, 149, 150 y 151 entrarán en vigor a partir de un año de la publicación de la presente Ley o al día siguiente de la publicación de la Declaratoria que al efecto emitan el Congreso de la Unión o las legislaturas de las entidades federativas en el ámbito de sus competencias, sin que pueda exceder del 30 de noviembre de 2017. Los artículos 31, 32, 33, 34, 35, 36, 59, 60, 61, 75, 77, 78, 80, 82, 83, 86, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99,

128, 136, 145, 153, 165, 166, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 192, 193, 194, 195, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206 y 207 entrarán en vigor a más tardar dos años después de la publicación de la presente Ley o al día siguiente de la publicación de la Declaratoria que al efecto emitan el Congreso de la Unión o las legislaturas de las entidades federativas en el ámbito de sus competencias, sin que pueda exceder del 30 de noviembre de 2018. En el orden Federal, el Congreso de la Unión emitirá la Declaratoria, previa solicitud conjunta del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal o la instancia que, en su caso, quede encargada de coordinar la consolidación del Sistema de Justicia Penal, y la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario. En el caso de las entidades federativas, el órgano legislativo correspondiente, emitirá la Declaratoria previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal en cada una de ellas. En las entidades federativas donde esté vigente el nuevo Sistema de Justicia Penal, el órgano legislativo correspondiente deberá emitir dentro de los siguientes diez días el anexo a la Declaratoria para el inicio de vigencia de la presente Ley.”

- 80 Agradecemos a Zara Snapp y Jorge Herrera por sus aportaciones a este apartado.
- 81 La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, Enmendada por el Protocolo de 1972, el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas (1971) y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988).
- 82 Sergio Chaparro, Coletta Youngers, Catalina Pérez Correa, *Castigos irracionales: leyes de drogas y encarcelamiento en América Latina*, CEDD, 2017, [http://www.drogasyderecho.org/files/Castigos\\_Irracionales.pdf](http://www.drogasyderecho.org/files/Castigos_Irracionales.pdf).
- 83 Diana Esther Guzmán, Las Cortes de Drogas. *Los alcances y retos de una alternativa a la prisión*, International Drug Policy Consortium, mayo de 2012, <http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/publicol/las-cortes-de-drogas.pdf>, p. 1.
- 84 National Association of Drug Court Professionals, <http://www.nadcp.org/countries>.
- 85 Información disponible en el siguiente enlace: [http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/fortalecimiento\\_institucional/dtca/invcountries\\_SPA.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/fortalecimiento_institucional/dtca/invcountries_SPA.asp).
- 86 OEA, CICAD, Centre for Court Innovation, School for Public Affairs/American University, *Estudio diagnóstico del tribunal de tratamiento de adicciones de Guadalupe, Nuevo León, México*, OEA, 2014, [http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento\\_institucional/dtca/publications/files/estudioDTC\\_guadalupeMX\\_2014.pdf](http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/dtca/publications/files/estudioDTC_guadalupeMX_2014.pdf).
- 87 Rodrigo Uprimny, *Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con drogas*, OEA, CICAD, 2015, <https://www.tni.org/es/issues/proportionality-of-sentences/item/6279-alternativas-al-encarcelamiento-para-los-delitos-relacionados-con-drogas>, pp. 30-31.
- 88 Diana Guzmán, *op. cit.*, p. 11.
- 89 Rodrigo Uprimny, *op. cit.*
- 90 [http://cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/fortalecimiento\\_institucional/dtca/publications/pub\\_ModeloMX\\_PJT\\_spa.asp](http://cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/fortalecimiento_institucional/dtca/publications/pub_ModeloMX_PJT_spa.asp).
- 91 Organización de los Estados Americanos y Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *Modelo mexicano del programa de justicia terapéutica para personas con consumo de sustancias psicoactivas*, OEA, 2016, [http://cicad.oas.org/fortalecimiento\\_institucional/dtca/publications/files/modeloPJT\\_MX-GuiaMetodologica.pdf](http://cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/dtca/publications/files/modeloPJT_MX-GuiaMetodologica.pdf), pp. 28-29.

- 92 *Ibidem*, p. 29.
- 93 Tania Ramírez, “Cortes de drogas en México: persiguiendo a los consumidores”, Nexos, 2015, <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=4743>.
- 94 Organización de los Estados Americanos y Gobierno de los Estados Unidos Mexicano, op. cit.
- 95 *Ibidem*.
- 96 *Ibidem*, p. 98.
- 97 Tania Ramírez, op. cit.
- 98 <https://www.pjenl.gob.mx/TratamientoDeAdicciones/download/pjenl-tta-reporte-estadistico-08-2017.pdf>.
- 99 *Ibidem*, p. 136.
- 100 <http://www.tujamorelos.gob.mx/assets/programa.html#b>.
- 101 <http://www.ssm.gob.mx/portal/page/adicciones/pdf/Tribunal%20para%20el%20%20tratamiento%20de%20adicciones%20final.pdf>.
- 102 *Ibidem*, p. 107.
- 103 Tania Tlacaetl Ramírez Hernández, *La expansión de los tribunales de drogas en México*, CIDE Región Centro, 2016, [http://ppd.cide.edu/documents/302668/0/21\\_CIDE3.pdf](http://ppd.cide.edu/documents/302668/0/21_CIDE3.pdf).
- 104 *Ibidem*.
- 105 Información proporcionada por Tlacaetl Ramírez Hernández.
- 106 *Ibidem*.
- 107 Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, *Informe 2016*, JIFE, 2017, [https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2016/Spanish/AR2016\\_S\\_ebook.pdf](https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2016/Spanish/AR2016_S_ebook.pdf).
- 108 Texto elaborado en colaboración con las integrantes de “Mujeres por la Justicia”.

#### **Autoras**

Corina Giacomello  
Consultora  
Profesora Investigadora del Instituto de Investigaciones  
Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas

Isabel Blas  
Oficial de proyectos Área de Políticas Públicas  
EQUIS Justicia para las Mujeres

Isabel Erreguerena  
Oficial de proyectos senior Área de Políticas Públicas  
EQUIS Justicia para las Mujeres

#### **Fotografías:**

SCOPIO Casa Productora

#### **Agradecimientos**

#### **EQUIS: Justicia para las Mujeres agradece a :**

Washington Office on Latin America (WOLA) por el  
respaldo de este documento en el marco de su  
proyecto “Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento”;

Open Society Foundations por el apoyo brindado;

#### **Las siguientes personas expertas por sus comentarios a este informe:**

#### **Comité de Mujeres del Colectivo Chuhan:**

Natalia Santos  
Elizabetha Consuegra  
Maricela Victoria  
Martha Yolanda Miranda  
Isabel Cancino

#### **Transversal: Acción sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad:**

Mariana Díaz Figueroa  
Alejandra Núñez

#### **Asistencia Legal por los Derechos Humanos A.C (ASILEGAL):**

José Luis Gutiérrez Román

#### **Mujeres por la Justicia:**

María Wang  
Lucía Alvarado  
Ethel Flores  
Rosa Julia Leyva

#### **Centro de Investigación y Docencia Económicas**

Catalina Pérez Correa

#### **México Unido Contra la Delincuencia**

Lisa Sánchez  
Víctor Gutiérrez

#### **Washington Office on Latin America y International Drug Policy Consortium**

Coletta Youngers

#### **EQUIS Justicia para las Mujeres A.C.**

Ana Pecova, Directora Ejecutiva  
Alejandra Padilla, Asistente Ejecutiva  
Luis Alberto Muñoz, Consultor

Tania Tlacaelt Ramírez Hernández- **consultora externa**

