

PRISIÓN PREVENTIVA EN AMÉRICA LATINA: EL IMPACTO DESPROPORCIONADO EN MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD POR DELITOS DE DROGAS

Teresa García Castro¹

Junio de 2019

Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH),² el uso no excepcional de la prisión preventiva es uno de los problemas más graves y extendidos de la justicia penal que enfrentan los países de América Latina.³ En las Américas,⁴ incluyendo Canadá y los Estados Unidos, una de cada tres personas a la espera de juicio se encuentra tras las rejas y, durante las últimas dos décadas, el número de personas en prisión preventiva en la región ha aumentado cerca del 60 por ciento.⁵ Una de las principales causas de este incremento es el uso excesivo de la prisión preventiva para delitos relacionados con drogas en América Latina. El uso excesivo y prolongado de la prisión preventiva socava los principios de presunción de inocencia, legalidad, necesidad y proporcionalidad. Además, contribuye en gran medida al hacinamiento carcelario, y frecuentemente expone a las personas detenidas a condiciones de maltrato y/o violencia. En algunos países, es más probable que se mantenga a más mujeres⁶ que a hombres en prisión preventiva, lo cual tiene un impacto desproporcionado sobre estas mujeres y sus familias. En años recientes, algunos gobiernos en América Latina han introducido reformas para reducir el uso de la prisión preventiva. Aunque estas reformas son bienvenidas, han tenido un impacto limitado sobre el problema, y se puede y debe hacer mucho más para garantizar que la prisión preventiva constituya la excepción, no la regla. Este informe contiene los datos más recientes sobre el uso de la prisión preventiva, contempla específicamente su impacto sobre las mujeres, y concluye con una serie de recomendaciones para reducir significativamente el número de mujeres sujetas a prisión preventiva en América Latina.

Introducción

En América Latina y el Caribe, la población en prisión viene incrementándose en proporciones alarmantes, impulsada principalmente por severas y desproporcionadas legislaciones sobre drogas. De hecho, las tasas de encarcelamiento por delitos relacionados con drogas en países de la región presentan los índices más altos a nivel mundial.⁷ Una de las principales causas del hacinamiento en las cárceles es el uso obligatorio o excesivo de la prisión

preventiva para estos delitos.

Durante casi medio siglo, el gobierno de los Estados Unidos (EE.UU.) ha alentado, engatusado e intimidado a otros países para librar su “guerra contra las drogas” en todo el mundo. Este fenómeno es especialmente evidente en América Latina. El Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD), del cual la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés) y Dejusticia son integrantes, ha producido numerosos

informes que documentan cómo la agresiva exportación de políticas sobre drogas de los EE.UU. ha llevado a la adopción de legislación excesivamente punitiva y desproporcionada en toda la región, con un impacto devastador sobre el funcionamiento de los sistemas

nacionales de justicia penal y penitenciario.⁸ Como resultado, jueces y fiscales son alentados a tratar con severidad a personas acusadas por el uso de drogas, y son recompensados por

ello con ascensos, mientras que si hacen lo contrario, sus carreras profesionales pueden languidecer. En este contexto, algunos países han adoptado leyes que estipulan la prisión preventiva para cualquier persona acusada por un delito relacionado con drogas, sin importar la gravedad del supuesto delito ni si éste implica o no el uso de violencia. Incluso en aquellos países donde tales prácticas no están consagradas en la ley, la mentalidad de la “guerra contra las drogas” supone que la prisión preventiva es la norma como respuesta a delitos relacionados con drogas.

La prisión preventiva no ha sido diseñada como una sanción sino que constituye una medida para salvaguardar un procedimiento penal. Sólo se debe emplear cuando existe una sospecha razonable de que el inculpado ha cometido el delito, y cuando la prisión es necesaria para evitar que escape, que cometa otro delito o que interfiera en el procedimiento judicial.¹⁰ Según las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), los reclusos en espera de juicio gozarán de la presunción de inocencia y deberán ser tratados de forma consecuente con dicha presunción.¹¹

Además, la prisión preventiva incrementa el riesgo de una confesión obtenida mediante torturas o maltratos, exagera el hacinamiento en las prisiones, y puede exponer a las

“Los reclusos en espera de juicio gozarán de la presunción de inocencia y deberán ser tratados de forma consecuente con dicha presunción”.

Reglas Nelson Mandela, Regla 111⁹

nacionales de justicia penal y penitenciario.⁸ Como resultado, jueces y fiscales son alentados a tratar con severidad a personas acusadas por el uso de drogas, y son recompensados por

Principios para la aplicación de la prisión preventiva en el sistema interamericano

La prisión preventiva debe ser usada en casos excepcionales y se encuentra limitada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad. A fin de que los Estados recurran a la privación de la libertad únicamente cuando resulte indispensable para satisfacer una necesidad social apremiante, las medidas a adoptar deberán incluir:

- Reformas legislativas e institucionales necesarias para asegurar un uso más racional de la prisión preventiva;
- Observancia de los plazos máximos establecidos legalmente para la permanencia de personas en detención preventiva;

- Promoción del uso de otras medidas cautelares.¹²

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, un organismo autónomo de la Organización de Estados Americanos (OEA) urge a los Estados a que la adopción de estas medidas, así como de aquellas acciones enfocadas en el seguimiento y monitoreo de su aplicación, consideren los estándares aplicables en materia de derechos humanos, e incluyan una perspectiva de género, raza, etnia, edad, orientación sexual, identidad y expresión de género, interculturalidad, interseccionalidad, discapacidad, así como de protección especial respecto de niños, niñas, y adolescentes.¹³

personas detenidas a corrupción y violencia por parte de custodios y de otros prisioneros.¹⁴ Debido a estos efectos negativos que con frecuencia son irreversibles, el derecho internacional requiere que la prisión preventiva sea la excepción y no la norma. La Regla 6.1 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio) enfatiza: “En el procedimiento penal sólo se recurrirá a la prisión preventiva como último recurso, teniendo debidamente en cuenta la investigación del supuesto delito y la protección de la sociedad y de la víctima.”¹⁵

En América Latina, existe un amplio reconocimiento de la presunción de inocencia y del carácter excepcional de la prisión preventiva a nivel constitucional en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa

Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.¹⁶ Adicionalmente, los Estados se han comprometido a evitar condiciones inhumanas en las prisiones y a minimizar el número de detenciones preventivas.¹⁷ Sin embargo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA) ha señalado que durante las últimas dos décadas, el uso no-excepcional de la prisión preventiva es uno de los problemas más graves y extendidos en la región.¹⁹

“La aplicación arbitraria e ilegal de la prisión preventiva es un problema crónico en la región”.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe sobre Medidas Dirigidas a Reducir el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas¹⁸

Cuadro 1: Prisión Preventiva en América Latina		
País (Año)	Número de Personas en Prisión Preventiva	Porcentaje de Personas en Prisión Preventiva
Paraguay (2015)	9,922	77.9%
Bolivia (2018)	12,537	69.9%
Uruguay (2017)	7,726	69.7%
Haití (2018)	5,929	66.8%
Venezuela (2017)	35,970	63.0%
Honduras (2017)	9,660	53.1%
Panamá (2018)	8,584	53.0%
Guatemala (2018)	12,636	51.8%
Argentina (2016)	36,374	47.7%
Perú (2018)	35,029	39.8%
México (2018)	80,442	39.4%
Brasil (2018)	244,306	35.4%
Ecuador (2018)	13,073	34.9%
Chile (2018)	14,628	33.9%
Colombia (2018)	40,070	33.6%
El Salvador (2018)	11,434	29.5%
Nicaragua (2016)	3,140	21.4%
Costa Rica (2016)	2,543	13.3%

Fuente: The World Prison Brief.²⁰

Finalmente, debe ser subrayado que la seria carencia de datos desagregados por tipo de delito y características específicas de las personas en situación de prisión preventiva, sigue siendo un problema fundamental para analizar este tema. En este informe, hemos tratado de compilar los datos disponibles sobre mujeres en prisión preventiva por delitos relacionados con drogas. A lo largo de la región, se ha identificado la necesidad de recoger mejor información sobre la prisión preventiva a fin de ayudar a formular políticas más efectivas, desde un enfoque interseccional.²¹

El uso de la prisión preventiva en América Latina

Después de África, las Américas es la región que presenta el mayor número de personas encarceladas sin recibir condena, con un promedio de 36.3 por ciento de su población carcelaria.²² En ciertos países esta cifra es mucho más alta. Por ejemplo, en Bolivia, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Uruguay y Ven-

euela, más de la mitad de la población de reclusos no ha sido sentenciada. Además, Paraguay (78 por ciento), Bolivia (70 por ciento), Uruguay (70 por ciento) y Haití (67 por ciento) figuran entre los países con las tasas más altas de prisión preventiva en el mundo.²³

En 2016, 21 sistemas penitenciarios de los estados en México presentaban porcentajes mayores que los de las prisiones federales, donde el 35 por ciento de las personas detenidas estaban en situación de prisión preventiva.²⁴ En los estados de Baja California y Durango, el 66% de los prisioneros no habían sido sentenciados.²⁵ El Cuadro 1 muestra el número de personas en situación de prisión preventiva en América Latina durante el último año del cual se dispone de información, y los porcentajes que estas cifras representan respecto del total de la población penitenciaria.

Durante las últimas dos décadas, el número de personas en situación de prisión preventiva en las Américas se ha incrementado alrededor

Cuadro 2: Cambio Porcentual en Prisión Preventiva en América Latina

País	Años	Incremento Porcentual de la Prisión Preventiva
Venezuela	2000-2016	516.5%
Nicaragua	2004-2016	289.1%
Brasil	2000-2018	209.2%
Guatemala	2001-2018	180.8%
Bolivia	2005-2018	149.3%
Ecuador	2001-2018	139.8%
El Salvador	2002-2018	135.1%
Perú	2001-2018	121.6%
Paraguay	2004-2016	103.5%
Colombia	2000-2018	88.2%
Panamá	2000-2018	63.9%
Uruguay	2007-2017	48.6%
Argentina	2002-2016	37.4%
Costa Rica	2002-2016	35.3%
Honduras	2005-2017	31.3%
México	2000-2018	25.6%
Chile	2000-2018	-11.6%

Fuente: The World Prison Brief.²⁷

del 60 por ciento.²⁶ En el mismo período, la población carcelaria total ha aumentado en un 41 por ciento, mientras que la población en general ha crecido sólo en un 21.1 por ciento.²⁸ Con la excepción de Chile, todos los países latinoamericanos estudiados han experimentado un aumento del número de personas en situación de prisión preventiva. En Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela, la población en prisión preventiva ha crecido en más del doble. Este continuo incremento demuestra que la prisión preventiva no está siendo empleada como un último recurso, tal como lo estipulan los estándares internacionales, sino que constituye con frecuencia una práctica común en estos países. El Cuadro 2 muestra el incremento porcentual en el número de personas en situación de prisión preventiva desde inicios del presente siglo hasta el año más reciente del cual disponemos de datos.

Las personas que atraviesan penurias económicas tienen mayores probabilidades de ser puestas en prisión preventiva porque no pueden costear su defensa legal y a menudo no pueden brindar pruebas de residencia permanente, empleo e ingreso las cuales pueden ser requeridas cuando los tribunales determinan la liberación de la persona acusada de acuerdo a sus “lazos en la comunidad”.²⁹ Estos criterios son a menudo difíciles de cumplir para poblaciones en situaciones de vulnerabilidad, incluyendo a personas en situaciones de indigencia y sin hogar, ciudadanos extranjeros, personas que usan drogas, y en situación de desempleo.³⁰

Tal es el caso en Guatemala, donde la prisión preventiva ha sido aplicada desproporcionadamente a personas experimentando bajos ingresos porque éstas no pueden demostrar tener una residencia permanente, porque la asistencia legal con la cual cuentan resulta ina-

decuada, o porque no pueden costear el pago de una multa.³¹ Ello significa que aunque en última instancia sean hallados inocentes de haber cometido el supuesto delito, deben permanecer en prisión hasta que se emita un veredicto. Mientras tanto, no pueden trabajar para mantener a sus familias, quienes pueden depender exclusivamente de sus ingresos. Para personas experimentando bajos ingresos, la falta de acceso a una defensa adecuada constituye un problema crónico. En 2017, el 42 por ciento de las mujeres en situación de prisión preventiva en Bolivia recurrían a abogados de oficio porque no podían costear un abogado defensor privado. En esa época, sólo se disponía de 102 abogados de oficio en todo el país.³²

Una de las principales causas del aumento de las tasas de prisión preventiva es su utilización obligatoria para delitos relacionados con drogas.³³ En varios países, la legislación sobre drogas caracteriza a toda infracción relacionada con drogas—incluyendo la posesión para consumo personal—como delitos graves para los cuales se aplica automáticamente la prisión preventiva, imposibilitando de esta manera el uso de alternativas al encarcelamiento u otros beneficios. La CIDH ha expresado preocupación sobre el tratamiento como “delitos graves” de todas aquellas ofensas vinculadas con las drogas, sin ningún tipo de distinción, ignorando los principios en los que se basa la aplicación de la prisión preventiva, en especial, el de proporcionalidad.³⁴

En México, por ejemplo, el Artículo 19 de la Constitución establece que la prisión preventiva es obligatoria y automática para faltas que la ley define como delitos graves contra la salud, lo cual incluye los delitos relacionados con drogas. En otras palabras, el juez, sin analizar las circunstancias del caso, automáticamente impone la prisión preventiva para ciertos delitos. Similarmente, en Guatemala, la Ley con-

tra la Narcoactividad clasifica como “graves” a todos los delitos relacionados con drogas incluyendo la “posesión para consumo”,³⁵ lo cual convierte la prisión preventiva en obligatoria. Incluso en países donde la prisión preventiva no es obligatoria, ésta es frecuentemente la norma para delitos relacionados con drogas. Por ejemplo, según un estudio reciente realizado en Costa Rica, cerca del 80

“La prisión preventiva sólo debería emplearse como un último recurso, y las decisiones para la prisión deben basarse en la presunción de inocencia y los principios de necesidad y proporcionalidad”.

Penal Reform International: Global Prison Trends³⁷

organizaciones no gubernamentales (ONG) presentaron investigaciones que mostraban que, aunque la prisión preventiva no estaba estipulada por la ley, era ampliamente utilizada para personas acusadas de cualquier delito relacionado con drogas en Argentina,

por ciento de las personas halladas culpables por delitos relacionados con drogas pasaron en promedio 211 días (es decir, cerca de siete meses) en prisión preventiva.³⁶

En un testimonio ante la CIDH, WOLA y otras

Chile, Costa Rica, Ecuador y Uruguay. En 2012, el Tribunal Federal Supremo en Brasil declaró inconstitucional la prisión preventiva obligatoria para personas acusadas de delitos relacionados con drogas, pero la ley en sí no ha sido cambiada. Por consiguiente, su aplicación queda a discreción del juez.³⁸ En estos casos, las leyes fracasan en distinguir entre diferentes tipos de delitos, lo que conlleva a un desproporcionado uso de la prisión preventiva para delitos menores relacionados con drogas. No obstante, de acuerdo con la CIDH, la prisión preventiva debe estar justificada en cada caso específico y no debe convertirse en una “pena anticipada”. Las leyes que aplican medidas cautelares para cualquier delito relacionado con drogas desatienden el principio de proporcionalidad consagrado en varios acuerdos interamericanos.³⁹

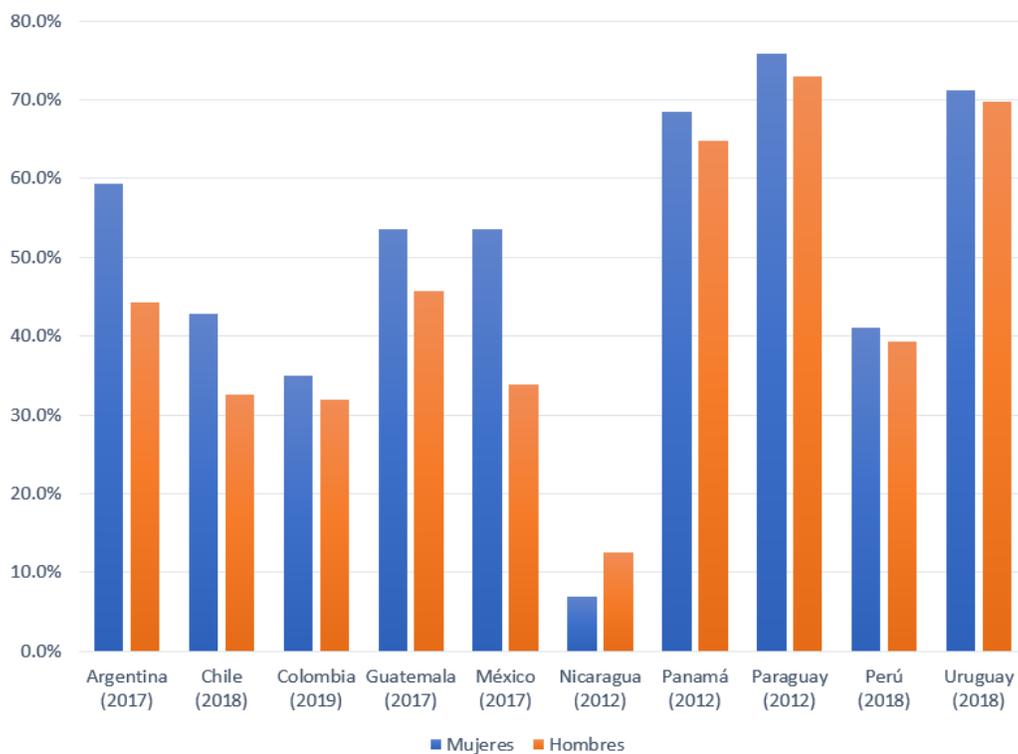
Mujeres en situación de prisión preventiva

Según el Instituto de Investigaciones en Políticas Penales (Institute for Criminal Policy Research), entre los años 2000 y 2017 el incremento de mujeres encarceladas en las Américas y en Asia ha superado el ritmo de

Cuadro 3: Población en Prisión Preventiva en comparación con el Total de la Población en Prisión

País (Año)	Número de Mujeres en Prisión Preventiva	Porcentaje de Mujeres en Prisión Preventiva	Número de Hombres en Prisión Preventiva	Porcentaje de Hombres en Prisión Preventiva
Argentina (2017)	2,092 ⁴⁰	59.4%	36,131 ⁴¹	44.3%
Bolivia (2018)	1,130 ⁴²	74.0%	-	-
Brasil (2016)	19,223 ⁴³	45.0%	-	-
Chile (2018)	1,507 ⁴⁴	42.8%	11,993 ⁴⁵	32.5%
Colombia (2019)	2,882 ⁴⁶	35.0%	35,577 ⁴⁷	32.0%
Ecuador (2019)	1,535 ⁴⁸	50.9%	-	-
Guatemala (2017)	1,112 ⁴⁹	53.5%	8,687 ⁵⁰	45.7%
México ⁵¹ (2017)	4,142 ⁵²	53.5%	60,470 ⁵³	33.8%
Nicaragua (2012)	31 ⁵⁴	6.9%	1,096 ⁵⁵	12.6%
Panamá (2012)	698 ⁵⁶	68.4%	8,745 ⁵⁷	64.8%
Paraguay (2012)	401 ⁵⁸	75.9%	5,379 ⁵⁹	72.9%
Perú (2018)	2,065 ⁶⁰	41.0%	33,553 ⁶¹	39.3%
Uruguay (2018)	369 ⁶²	71.2%	7,393 ⁶³	69.7%

Gráfico 1: Porcentaje de mujeres y hombres en prisión preventiva



Fuente: Datos recopilados por WOLA (Cuadro 3)

crecimiento de esta población en el resto del mundo. De hecho, desde el año 2000, la población carcelaria de mujeres en las Américas ha crecido en un 57.1 por ciento.⁶⁴ Un porcentaje significativo de mujeres privadas de libertad en América Latina se encuentran en situación de prisión preventiva. En Guatemala, por ejemplo, durante el año 2017 había más mujeres en situación de prisión preventiva (1,112) que sentenciadas (966).⁶⁵ Similarmente, en Argentina, Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Uruguay, más de la mitad de las mujeres encarceladas no habían sido sentenciadas, y muchas de ellas languidecían durante varios años en situación de prisión preventiva. El Cuadro 3 muestra el porcentaje de mujeres y hombres en situación de prisión preventiva, con respecto al número total de personas privadas de su libertad, donde se dispone de datos y hasta el año más

reciente del cual disponemos de datos.

En México, hay 14 estados en los cuales más del 50 por ciento de la población carcelaria de mujeres no ha recibido sentencia.⁶⁶ Según un estudio realizado en 2017 por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de México, en el Estado de Michoacán el 100 por ciento de las mujeres recluidas estaban en situación de prisión preventiva, lo que significa que todas ellas se encuentran tras las rejas sin haber sido

“Las autoridades pertinentes reconocerán el riesgo especial de maltrato que afrontan las mujeres en prisión preventiva, y adoptarán las medidas adecuadas, de carácter normativo y práctico, para garantizar su seguridad en esa situación”.

Reglas de Bangkok, Regla 56⁶⁷

Natacha Lopvet, marzo 2019

Soy una ciudadana francesa y hasta hace poco, estuve en prisión por 10 años en México por un delito de drogas. Si soy culpable o no, no es el punto. Antes de ir a la cárcel, nunca tuve interacción con el sistema de justicia penal; pero en México tuve un curso intensivo. A mi llegada a la Ciudad de México, fui detenida en la cárcel del aeropuerto durante aproximadamente dos días, acusada de transportar drogas y desde allí fui enviada a prisión. Aunque la pena que enfrenté fue de 10 a 25 años de prisión, no tuve la oportunidad de hablar con un abogado o defensor público, ni con mi Embajada, hasta dos días después de mi arresto. Si hubiese tenido acceso a un abogado decente, habría salido en 15 días. Pero no aprendí mis derechos como extranjera hasta que llevaba encarcelada por dos o tres años. En cambio, estuve en prisión preventiva hasta mi sentencia. Finalmente, conseguí un abogado a través de contactos proporcionados por compañeras de prisión. Todo ello hizo mucho más difícil que pudiera defenderme.

Además, no hablaba español. La doble desventaja cuando no sabes el idioma es que tampoco conoces las leyes o la cultura del país. Yo tuve que aprender las dos en la cárcel. No se me proporcionó ninguna traducción cuando fui arrestada. ¿Cómo se puede hacer justicia en estas condiciones?



sentenciadas. Similarmente, en Baja California Sur, Aguascalientes y Durango, el 78 por ciento de las mujeres recluidas aún no han sido juzgadas.⁶⁸ Igualmente, las mujeres en México permanecen proporcionalmente mayor tiempo en prisión preventiva que los hombres. Según la Encuesta Nacional de Población Penitenciaria, el 27.4 por ciento de las mujeres esperaban entre uno y dos años para ser sentenciadas, mientras que sólo el 24.7 por ciento de los hombres esperan un plazo tan largo.⁶⁹

Tal como lo muestra el Cuadro 3, con excepción de Nicaragua, la proporción de mujeres recluidas en situación de prisión preventiva es mayor que la de hombres (aunque algunos casos muestran un margen de diferencia pequeño). Por ejemplo, en México, Argentina, Chile y Guatemala, los porcentajes de mujeres en situación de prisión preventiva son mayores que los correspondientes a los hombres en aproximadamente un 20 por ciento, 15 por

ciento, 10 por ciento y 8 por ciento, respectivamente (consultar Gráfico 1).

Un tema sub-analizado es el alto porcentaje de mujeres extranjeras en situación de prisión preventiva; tal análisis se ve obstaculizado por la ausencia de datos desagregados sobre el tema. Sin embargo, datos obtenidos en Chile, Colombia, y Perú muestran que las extranjeras que se encuentran en prisión preventiva representan el 73.3 por ciento, 50.9% por ciento y 42.9 por ciento (respectivamente) de las mujeres extranjeras en prisión.⁷⁰ Además de las características comunes a todas las mujeres en prisión, las mujeres extranjeras enfrentan desafíos particulares que pueden incluir una situación migratoria irregular, carencia de vivienda o empleo estables, y dificultades para lidiar con procedimientos en un sistema de justicia penal con el cual no están familiarizadas. Como sus contactos familiares, sociales e institucionales no están en el país donde están

detenidas, en general, en muchos casos estos vínculos se interrumpen y, por consiguiente, carecen de los sistemas de apoyo que más necesitan.⁷¹

Mujeres en situación de prisión preventiva por delitos relacionados con drogas

Las mujeres encarceladas por delitos relacionados con drogas rara vez suponen una amenaza a la sociedad. La mayoría de ellas son arrestadas por delitos menores y no violentos. Sin embargo, tal como se señaló anteriormente, las políticas severas sobre drogas están impulsando el incremento del número de mujeres en situación de prisión preventiva. En muchos países de América Latina, los delitos relacionados con drogas figuran como los más comunes entre mujeres en situación de prisión preventiva.⁷² Por ejemplo, en Perú, Ecuador, Argentina, Bolivia y Chile, cerca de la mitad de las mujeres en situación de prisión preventiva lo están por delitos relacionados con drogas (54.5 por ciento, 53.0 por ciento, 51.7 por ciento, 47.7 por ciento y 43.8 por ciento, respectivamente). Además, entre las mujeres encarceladas por circunstancias relacionadas con drogas, un número considerable se encuentra en situación de prisión pre-

ventiva. Por ejemplo, en Argentina en 2017, el 70 por ciento de las mujeres en prisión por circunstancias relacionadas con drogas lo estaban en situación de prisión preventiva.⁷³

El Cuadro 4 muestra el número y porcentaje de mujeres en situación de prisión preventiva por delitos relacionados con drogas, respecto a la población carcelaria total de mujeres en situación de prisión preventiva, donde se dispone de datos y hasta el año más reciente del cual disponemos de datos.

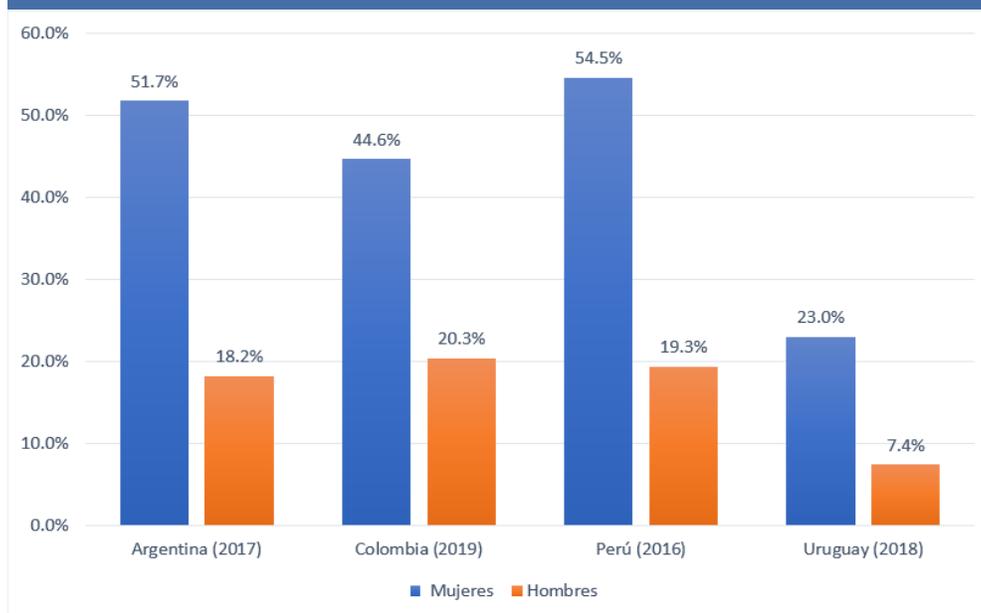
En ciertos países, las mujeres acusadas de delitos relacionados con drogas tienen mayores probabilidades de ser puestas en prisión preventiva que los hombres. Por ejemplo, en Perú, Argentina y Uruguay, el porcentaje de mujeres en situación de prisión preventiva por delitos relacionados con drogas (54.5 por ciento, 51.7 por ciento y 23.0 por ciento, respectivamente) es tres veces mayor que para sus contrapartes hombres (19.3 por ciento, 18.2 por ciento, y 7.4 por ciento), y en Colombia, el porcentaje de mujeres en esta situación (44.6 por ciento) es más del doble que el hombres (20.3 por ciento).⁷⁴

Finalmente, nuestra investigación subraya la importancia de mejorar la recolección de datos y de hacerlos públicamente disponibles

Cuadro 4: Mujeres en Prisión Preventiva por Delitos Relacionados con Drogas

País (Año)	Número de Mujeres	Porcentaje de Mujeres
Perú (2016)	1,219 ⁷⁵	54.5%
Ecuador (2019)	813 ⁷⁶	53.0%
Argentina (2017)	1,081 ⁷⁷	51.7%
Bolivia (2018)	539 ⁷⁸	47.7%
Colombia (2019)	1,284 ⁷⁹	44.6%
Chile (2018)	1,034 ⁸⁰	43.8%
México ⁸¹ (2018)	1,342 ⁸²	26.3%
Uruguay (2018)	119 ⁸³	23.0%
Costa Rica (2012)	126 ⁸⁴	12.5%
Nicaragua (2012)	18 ⁸⁵	10.5%

Gráfico 2: Porcentaje de mujeres y hombres en prisión preventiva por delitos relacionados con drogas



Fuente: Datos recopilados por WOLA⁸⁶

para investigadores y activistas. Tal como lo ha señalado la CIDH, existe una difundida carencia de estadísticas desagregadas sobre personas en situación de prisión preventiva en la región, lo cual constituye un obstáculo significativo para la formulación e implementación de políticas efectivas y apropiadas. Adicionalmente, la falta de mecanismos adecuados para recoger información puede incrementar la exposición a la violencia y discriminación para mujeres y personas que pertenecen a grupos en mayor riesgo, como personas afrodescendientes, indígenas, LGBTQI+, de la tercera edad y con discapacidades.⁸⁷

Consecuencias negativas de la prisión preventiva

La prisión preventiva es la principal causa del hacinamiento en las prisiones de América Latina. Las condiciones inhumanas de la prisión conllevan a que las personas acusadas se concentren en sobrevivir el tiempo que les toca pasar tras las rejas o contemplan llegar a acuerdos de reducción de pena con la fiscalía,

en lugar de preparar su defensa.⁸⁸ Con frecuencia, el acceso a un abogado y a información sobre sus casos es mucho más limitado si la persona acusada se encuentra detenida, lo cual afecta su capacidad para prepararse para el juicio. Por consiguiente, no es sorprendente que, las personas en situación de prisión preventiva tengan menores probabilidades de ser exculpadas que quienes permanecen en libertad antes de ser juzgados, tal como lo ha señalado el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Prisión Arbitraria.⁹⁰

El uso excesivo de la prisión preventiva puede resultar muy costoso para el Estado; los costos directos incluyen la operación de establecimientos penitenciarios, el pago al personal de la prisión, y la provisión de servicios básicos, incluyendo alimentación, atención de salud y servicios específicos de género para las perso-

“Cuando encarcelamos a las mujeres, castigamos a familias enteras”.

Jorge López Arenas, Exdirector Nacional del Régimen Penitenciario de Bolivia⁸⁹

“Asegurar el acceso no discriminatorio a servicios de salud y atención y servicios sociales en el marco de programas de prevención, atención primaria y tratamiento, incluidos los que se ofrecen a las personas encarceladas o en prisión preventiva (...) y asegurar el acceso de las mujeres, incluidas las mujeres privadas de libertad, a servicios de salud y orientación adecuados, incluidos aquellos que se necesitan especialmente durante el embarazo”.
Documento Final de la UNGASS⁹²

nas encarceladas. Adicionalmente, gran cantidad de mujeres y hombres sufren el impacto psicológico y emocional de ser privados de la libertad sin haber sido sentenciados.⁹¹ El encarcelamiento de

de mujeres y hombres tiene consecuencias devastadoras no sólo para estas personas sino también para sus hijas e hijos, dependientes y la comunidad en su conjunto. Las familias sufren inmensamente cuando uno de sus integrantes está en prisión.

La prisión preventiva impone penurias graves y específicas, y tiene

consecuencias adversas, para las mujeres. De hecho, las Reglas de Bangkok han reconocido el “riesgo especial de maltrato que afrontan las mujeres en prisión preventiva”.⁹³ Las mujeres padecen por la falta de centros penitenciarios sólo para mujeres, infraestructura penal inadecuada para el desarrollo de sus relaciones madre-hijas e hijos, condiciones insalubres, falta de atención médica específica para personas de su género, y sometimiento a varias formas de violencia, incluyendo abuso sexual por parte del personal penitenciario.⁹⁴ Como consecuencia del limitado acceso a establecimientos y servicios, las mujeres encarceladas se encuentran en mayor riesgo de contraer el VIH y otras infecciones y enfermedades de transmisión sexual.⁹⁵ Por ejemplo, un estudio realizado en prisiones colombianas en 2018 muestra que el 48.1 por ciento de las mujeres encarceladas no tienen acceso a la prueba de

anticuerpos al VIH, sólo el 17.7 por ciento de ellas han recibido tratamiento psicológico, y apenas un 4.4 por ciento habían recibido tratamiento para la dependencia a las drogas o al alcohol.⁹⁶

Además, el encarcelamiento de las mujeres solteras que son jefas de familia tiene un impacto particularmente severo para quienes dependen de los ingresos y las responsabilidades de estas mujeres para la provisión de cuidados a otras personas, incluyendo sus hijas e hijos, sus madres y padres o familiares de la tercera edad, o aquellas personas con discapacidades que están a su cuidado. En ausencia de sólidas redes de protección social, las personas dependientes pueden quedar expuestas a situaciones de abandono y mayor marginalización.⁹⁷

Reformas, buenas prácticas y continuos desafíos

En última instancia, la prisión preventiva debería ser empleada únicamente como un último recurso, basado en la presunción de inocencia y en los principios de necesidad y proporcionalidad. La CIDH ha recomendado delimitar las razones para emplear la prisión preventiva, e incrementar los criterios mínimos para su uso, como la prohibición de la aplicación obligatoria para delitos particulares (como los delitos relacionados con drogas), promover el uso de alternativas al encarcelamiento, someter la prisión a una evaluación judicial, y regular la situación procesal de aquellas personas detenidas sin que medie una orden judicial.⁹⁸

En años recientes, algunos países han realizado reformas legislativas, administrativas y judiciales destinadas a reducir el uso de la prisión preventiva. Según la CIDH, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Jamaica, México, Panamá y Perú han

tomado ciertas medidas para reducir el uso de la prisión preventiva.⁹⁹ Sin embargo, estas medidas siguen siendo insuficientes. Tal como resulta evidente a través de los datos presentados en este informe, el uso prolongado y excesivo de la prisión preventiva continúa siendo uno de los problemas más graves y extendidos de la región.

Para reducir las tasas de prisión preventiva pueden emprenderse importantes reformas legislativas, incluyendo:

- Establecer procedimientos para acelerar el procesamiento de casos penales;
- Imponer mayores requisitos para determinar si la prisión preventiva es necesaria y justificada; y
- Reducir el tiempo que una persona puede estar en situación de prisión preventiva.¹⁰⁰

Por ejemplo, en Colombia y México, con algunas excepciones, la duración máxima de la prisión preventiva es de un año.¹⁰¹ En estos casos, tras permanecer en prisión preventiva durante un año, la persona debe ser liberada inmediatamente mientras el caso continúa ventilándose.

En términos de medidas administrativas, países como Bolivia han decidido promulgar indultos.¹⁰² Aunque Bolivia sigue siendo uno de los países con el mayor porcentaje de personas detenidas en situación de prisión preventiva, del año 2010 al 2018 ese porcentaje se redujo del 77 por ciento al 69.9 por ciento de la población carcelaria total.¹⁰³ Para abordar el hacinamiento en las prisiones, el Presidente Evo Morales emitió una serie de indultos y amnistías que incluían a personas en situación de prisión preventiva.¹⁰⁴ Sin embargo, es importante señalar que, a menos que dichos esfuerzos sean seguidos por reformas para reducir el número de personas que entran en el sistema

de justicia penal, las cárceles se volverán a llenar rápidamente.

Adicionalmente, Bolivia adoptó la Ley de Descongestionamiento y Efectivización del Sistema Procesal Penal, la cual incluía incrementar la capacidad de los Juzgados de Instrucción Penal de los Tribunales Departamentales de Justicia y realizar audiencias en las prisiones.¹⁰⁵ El propósito de las audiencias en las prisiones era eludir potenciales dificultades con el traslado al tribunal de personas privadas de su libertad, como la falta de medios de transporte, escasez de combustible, número insuficiente de guardias o el posible riesgo de que los prisioneros escapen. Según información oficial, entre 2015 y 2017, se realizaron aproximadamente 2,047 audiencias que concluyeron en alternativas no privativas de la libertad, procedimientos abreviados, liberación anticipada, libertad condicional, y otras medidas.¹⁰⁶ Las reformas adoptadas por Bolivia redujeron la carga de casos en el sistema judicial y el número de personas en situación de prisión preventiva. Los procesos abreviados siempre deben respetar que los derechos de los defendidos sean respetados y que no conlleven a convicciones injustas en aras del tiempo.

Otro ejemplo de una reforma potencialmente positiva puede encontrarse en Brasil, donde en febrero de 2018, el Tribunal Federal Supremo de ese país dictaminó que las mujeres embarazadas y madres con hijas e hijos menores de 12 años de edad que fueran acusadas de delitos no violentos deberían ser puestas bajo arresto domiciliario en lugar de prisión preventiva.¹⁰⁷ Esta reforma podría beneficiar a unas 15,000 mujeres. Sin embargo, ha habido una deficiente implementación del dictamen del Tribunal Federal Supremo por parte de jueces a nivel federal y estatal.¹⁰⁸ Además, el uso del arresto domiciliario puede ser contraproducente si las condiciones son tan estrictas

que las mujeres no pueden trabajar ni cumplir sus responsabilidades en la provisión de cuidados.

En el caso del Perú, en 2016, la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia estableció diversos criterios para determinar el carácter excepcional de la prisión preventiva, incluyendo la obligación de declarar las razones para su aplicación. Se estipuló asimismo que una determinación de no contar con lazos en la comunidad y la gravedad del delito son meramente elementos a considerar para establecer el riesgo de evasión y, por consiguiente, no deben resultar automáticamente

en la prisión preventiva.¹⁰⁹

“En el marco de los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros, se deberán elaborar medidas opcionales y alternativas a la prisión preventiva y la condena, concebidas específicamente para las mujeres delincuentes, teniendo presente el historial de victimización de muchas de ellas y sus responsabilidades de cuidado de otras personas”.

Reglas de Bangkok, Regla 57¹¹⁰

Por ejemplo, según la CIDH, en Argentina, Costa Rica, Guatemala y Perú, las autoridades judiciales que aplican medidas alternativas a la prisión preventiva pueden enfrentar procesos disciplinarios, sanciones o resistencia por parte de los medios de comunicación, la sociedad civil o incluso de la Corte Suprema de Justicia en el caso de Guatemala.¹¹¹ Otros obstáculos incluyen una inadecuada defensa de los abogados de oficio, ausencia de registros para monitorear la duración de procedimientos judiciales, y una alta incidencia de postergacio-

nes de audiencias.¹¹² Por ejemplo, en Guatemala, gran número de audiencias son postergadas debido a la inasistencia de las partes, falta de medios de transporte, insuficiencia de combustible, número insuficiente de guardias en las prisiones y fallas de coordinación entre instituciones para planificar las audiencias.¹¹³

Otra inquietud significativa es la implementación de políticas de justicia penal y reformas legales que llaman a un mayor encarcelamiento como respuesta a la inseguridad, delincuencia y violencia.¹¹⁴ Por ejemplo, entre diciembre de 2018 y febrero de 2019, el Congreso mexicano aprobó una ley para modificar la Constitución que expandiría el uso de la prisión preventiva. Esta reforma amplía la lista de delitos que justifican la prisión preventiva automática, incluyendo la corrupción, delitos electorales, robo de combustibles, robo a mano armada, posesión de armas y otros, y por lo tanto incrementará la población en situación de prisión preventiva en México.¹¹⁵ Este país es un ejemplo de cómo las tendencias legislativas y los mecanismos que promueven un mayor encarcelamiento para abordar los temores de inseguridad y delincuencia, expanden las justificaciones para el uso de la prisión preventiva más allá del carácter excepcional que ésta debe tener.

Recomendaciones

El uso excesivo de la prisión preventiva es uno de los problemas más graves y extendidos que afectan la justicia en América Latina. Contribuye al hacinamiento en las prisiones y tiene impactos devastadores sobre las personas detenidas, sus familias y comunidades. Las políticas para asegurar el uso restringido y pertinente de la prisión preventiva deben ser una prioridad para todos los gobiernos. **Para restringir el uso de la prisión preventiva a casos excepcionales sujetos a evaluaciones periódicas, deben adoptarse e im-**

plementarse efectivamente las siguientes medidas:¹¹⁶

- Establecer restricciones legales para limitar el uso de la prisión preventiva a casos excepcionales y, siempre que sea posible, promover sanciones no privativas de la libertad.
- Prohibir, en la ley y en la práctica, el uso de la prisión preventiva en prisiones que se encuentran hacinadas o que no acatan estándares reconocidos a nivel nacional e internacional.
- Eliminar la obligación de imponer la prisión preventiva por cualquier tipo de delito, incluyendo los delitos relacionados con drogas, garantizando que las decisiones referidas a la prisión preventiva no se basen en el delito supuestamente cometido, sino que se determinen estudiando cada caso individualmente.

En los casos en que la prisión preventiva sea considerada, se deben adoptar las siguientes medidas:

- Restringir el intervalo de tiempo que una persona pueda permanecer en prisión preventiva, estipulando su liberación si su caso no ha sido presentado ante un tribunal dentro del plazo asignado (excepto en casos que existan acciones espurias de demora presentadas por la defensa de los procesados en un esfuerzo para obstruir los procedimientos).
- Brindar alternativas al uso de la fianza u otros tipos de medidas pecuniarias, como firmar un registro diario, recibir tratamiento voluntario de drogas, o intercambiar mensajes de texto.
- Incorporar las Reglas de Tokio y las Reglas Nelson Mandela a la legislación y la práctica domésticas, en particular las disposi-

ciones para asegurar que la aplicación de alternativas a la prisión preventiva ocurra lo antes posible en el proceso.

- Permitir el acceso a beneficios y oportunidades procesales para alternativas al encarcelamiento —y garantizar que un antecedente penal previo no sea utilizado como justificación para excluir a una persona de beneficiarse de estas alternativas— las cuales pueden incluir:
 - El compromiso de la persona acusada de someterse al procedimiento y no impedir la investigación.
 - La obligación de presentarse periódicamente ante el juez o la autoridad designada por éste.
 - La prohibición de ausentarse de un área geográfica sin previa autorización mediante la retención de documentos para viajar.
 - El arresto domiciliario en la propia casa o en la de otra persona —de particular importancia para las personas extranjeras—, sin vigilancia o con ella, según lo ordene el juez.
 - Programas de justicia restaurativa en asuntos penales.

Para cualquier alternativa al encarcelamiento, deben respetarse los derechos básicos de la persona acusada y de sus familias, y las alternativas no deben impedir sus habilidades de tener un sustento para vivir y de cumplir con responsabilidades familiares. Ello es particularmente importante con respecto al arresto domiciliario, el cual puede resultar particularmente problemático para personas experimentando ingresos insuficientes que necesitan trabajar fuera de sus hogares, si se aplica de manera demasiado estricta.

- Los Estados deben establecer mecanismos legales adecuados en su ordenamiento jurídico interno para asegurar el acceso a reparaciones por la imposición indebida de la prisión preventiva, de acuerdo con las recomendaciones de la CIDH.

Nuestro estudio señala la necesidad de contar con datos precisos y actualizados sobre la prisión preventiva para poder mejorar las políticas públicas y asegurar el respeto a las garantías del debido proceso de las personas detenidas. En ese sentido, las siguientes medidas deben ser adoptadas:

- Establecer mecanismos al interior del sistema de justicia penal para la recopilación y análisis de datos y estadísticas sobre el uso de prisión preventiva, prácticas para la determinación de sentencias, y el impacto de medidas y sanciones no privativas de la libertad, a fin de desarrollar e implementar políticas basadas en evidencias. Los datos deben estar desagregados según los tipos de delitos cometidos y los perfiles de personas que pertenecen a grupos de alto riesgo, incluyendo pero no exclusivamente, personas afrodescendientes, indígenas, extranjeras, LGBTQI+, de la tercera edad y con discapacidades y/o problemas de salud mental o dependencia de las drogas.
- Capacitar al personal de las prisiones para mantener datos precisos y actualizados de toda la información relevante relacionada con personas en situación de prisión preventiva, incluyendo el estatus de sus casos, si han sido formalmente acusadas o no, y su acceso a defensa legal; para ser proactivos en mantener a los tribunales informados sobre personas mantenidas en custodia por períodos prolongados sin ser acusadas; y para facilitar el acceso de las personas detenidas a una defensa legal.

Dados los impactos desproporcionados del uso de la prisión preventiva en las mujeres, en aquellos casos en que la prisión preventiva sea considerada o haya ocurrido, las siguientes recomendaciones específicas de género deben ser consideradas:

- Utilizar un lente interseccional para el establecimiento, implementación y monitoreo de medidas orientadas a reducir el uso de la prisión preventiva, incluyendo capacitación con una perspectiva de género.
- Proscribir el uso de la prisión preventiva para mujeres embarazadas o con dependientes (hijas e hijos, personas de la tercera edad y con discapacidades). En estos casos, siempre deben emplearse alternativas al encarcelamiento. Debe prestarse atención especial a la situación de mujeres jefas de familia que son el único sostén de su hogar, de modo que la sanción sea compatible con la capacidad para realizar un trabajo remunerado.
- Asegurar que las mujeres en situación de prisión tengan acceso a servicios de salud y consejería adecuados, incluyendo atención de salud sexual y reproductiva que tome en consideración sus necesidades específicas; programas de tratamiento para el abuso de sustancias; prevención, tratamiento, atención y apoyo referidos al VIH; servicios de salud mental; y prevención del suicidio y la auto-agresión, en línea con las Reglas de Bangkok.
- Asegurar que las mujeres tengan acceso a asesoría legal efectiva y asequible durante su prisión preventiva, y que los funcionarios de justicia penal incorporen una perspectiva de género a fin de permitir la posibilidad de una sentencia suspendida o reducida.

- Incorporar las Reglas de Bangkok en la legislación y las prácticas domésticas, particularmente en relación con la implementación de maneras alternativas de lidiar con mujeres en el sistema de justicia penal, medidas de derivación, y alternativas previas al juicio y a la determinación de sentencias. Dichas medidas deben ser aplicadas con retroactividad.
- Actuar con la debida diligencia y de manera expedita para prevenir y abordar toda forma de violencia y discriminación contra mujeres privadas de la libertad.
- Brindar los recursos necesarios para que las mujeres se integren en la comunidad, incluyendo pero no exclusivamente, programas de educación y capacitación, apoyo para la transición entre la vida en prisión y después de la cárcel, proyectos en las áreas de deportes, arte, cultura y reinserción laboral para personas con antecedentes penales.
- Brindar un rango de opciones para resolver las causas más comunes por las cuales las mujeres entran en contacto con el sistema de justicia penal, como programas de educación y capacitación para incrementar sus oportunidades de empleo y reducir su vulnerabilidad socioeconómica.

Recursos clave

Mujeres, delitos de drogas y prisión preventiva en América Latina y el Caribe, Testimonio ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (2016), <https://361kuf17tye423o8ui2qfv0h-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2019/02/CIDH-Mujeres-delitos-de-drogas-y-prisi%C3%B3n-preventiva-final.pdf>

Organización de Naciones Unidas, *Reglas*

Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, (Reglas Nelson Mandela, 2015), <https://undocs.org/es/A/RES/70/175>

Organización de Naciones Unidas, *Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delinquentes* (Reglas de Bangkok), Resolución adoptada por la Asamblea General, A/RES/65/229, (2010), http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/229

Organización de Naciones Unidas, *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad*, (Reglas de Tokio, 1990), <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/TokyoRules.aspx>

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Trabajo Sobre la Prisión Arbitraria* (E/CN.4/2006/7), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/166/51/pdf/G0516651.pdf?OpenElement>

CIDH, *Informe sobre Medidas Dirigidas a Reducir el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*, (2017), <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PrisionPreventiva.pdf>

CIDH, *Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*, (2013), <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>

CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, (2011), <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Manual Sobre Estrategias Para Reducir el Hacinamiento en las Prisiones*, (2013), <https://www.unodc.org/>

[documents/justice-and-prison-reform/HBOncrowding/UNODC_HB_on_Overcrowding_ESP_web.pdf](#)

WOLA, IDPC, DeJusticia, CIM, OEA, *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma de políticas en América Latina*, https://www.wola.org/sites/default/files/Guia.FINAL_.pdf

Reconocimientos

Coletta Youngers, Asesora Principal de WOLA, editó este informe.

Este informe fue traducido al español por Kique Bossio.

La autora agradece a Adriana Beltran, Ernesto Cortés, Luis Felipe Cruz, Victoria Darraidou, Isabel Erreguerena, Juan Fernández, Fabiola Franceza, Lorena Fries, Claudia Gago, Sofía Galván, Marina García, Lauren Kimball, Kathryn Ledebur, Natacha Lopvet, Kiki Manzur, María Cristina Meneses, Zhuyem Molina, Marie Nougier, Gabriela Olivera, Elyssa Pachico, Luciana Pols, Grace Rosado, Susana Saavedra, Maria Santos y John Walsh por sus valiosos comentarios y aportes.

Este proyecto fue apoyado con fondos de Open Society Foundations.

Notas finales

1. Asociada de Programas, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA).
2. La CIDH un organismo autónomo de la Organización de Estados Americanos (OEA).
3. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas* (2011), <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>; *Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas* (2013), <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>; *Informe sobre Medidas Dirigidas a Reducir el Uso de la*

Prisión Preventiva en las Américas (2017), <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PrisionPreventiva.pdf>

4. El uso de la palabra “Américas” en este informe incluye a Estados Unidos y a Canadá.
5. Walmsley, R., *World Pre-trial/Remand Imprisonment List. Third Edition* (2017), 2, http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/wprtril_3rd_edition.pdf
6. El uso del término “mujer” en este informe incluye a todas aquellas personas identificadas como tales.
7. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Informe Mundial de Drogas* (2016), 217, https://www.unodc.org/doc/wdr2016/V1604260_Spanish.pdf
8. Sobre este tema, consultar: Colectivo de Estudios Drogas y Derecho, <http://www.drogasyderecho.org/>
9. Naciones Unidas, *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos* (Reglas Nelson Mandela, 2015), Regla 111, <https://undocs.org/es/A/RES/70/175>
10. Penal Reform International, *Pre-trial detention. Addressing risk factors to prevent torture and ill-treatment. Second Edition* (2015), 1, https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/11/Factsheet-1_Pre-trial-detention-ES1.pdf
11. Naciones Unidas, Reglas Nelson Mandela, Regla 111.
12. CIDH, *Informe sobre Medidas Dirigidas a Reducir el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*, 37-38.
13. *Ibid*, 156.
14. Penal Reform International, *Pre-trial detention. Addressing risk factors to prevent torture and ill-treatment. Second Edition*, 1.
15. Naciones Unidas, *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad* (Reglas de Tokio, 1990), Regla 6.1, <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/TokyoRules.aspx>
16. Sobre este tema, consultar: Argentina-Artículo 18; Bolivia-Artículos 23 y 116; Brasil-Artículo 5; Chile-Artículos 19.3 y 19.7; Colombia-Artículos 28 y 29; Costa Rica-Artículo 37; Dominica-Artículo 3.4; Ecuador-Artículos 76.2, 77.1, 77.9 y 77.11; El Salvador-Artículos 12 y 13; Guatemala-Artículos 13 y 14; Honduras-Artículos 69, 84, 89, 92 y 93; México-Artículos 16, 18 y 19; Nicaragua-Artículos 33 y 34; Panamá-Artículos 21 y 22; Paraguay-Artículos 12, 17 y 19; Perú-Artículos 2.24b, 2.24e, 2.24f y 139.10; Uruguay-Artículos 7, 15 y 16; y Constitución de Venezuela-Artículos 44.1, 44.5 y 49.2.
17. Organización de Estados Americanos (OEA), *Primera*

- Cumbre de las Américas, Plan de Acción (1994), http://www.summit-americas.org/i_summit/i_summit_poa_sp.pdf
18. CIDH, *Informe sobre Medidas Dirigidas a Reducir el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*, 11.
 19. CIDH, *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas; Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas; Informe sobre Medidas Dirigidas a Reducir el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*.
 20. Institute for Criminal Policy Research at Birkbeck, *The World Prison Brief*.
 21. Crenshaw, K.W., *Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color* (1994), 1-4, <https://www.racialequitytools.org/resourcefiles/mapping-margins.pdf>
 22. Walmsley, R., *World Pre-trial/Remand Imprisonment List. Third Edition*, 2.
 23. Institute for Criminal Policy Research at Birkbeck, *The World Prison Brief* (consultado el 28 de noviembre de 2018) <http://www.prisonstudies.org/>
 24. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México, *Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México* (2017), 26, http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf
 25. *Ibid*, 26-27.
 26. Walmsley, R., *World Pre-trial/Remand Imprisonment List. Third Edition*, 2.
 27. Institute for Criminal Policy Research at Birkbeck, *The World Prison Brief*.
 28. Walmsley, R., *World Prison Population List, 12th Edition* (2018), 2, 17, http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/wppl_12.pdf
 29. Penal Reform International, *Global Prison Trends* (2018), 16, https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2018/04/PRI_Global-Prison-Trends-2018_EN_WEB.pdf; *Pre-trial detention: Addressing risk factors to prevent torture and ill-treatment. Second Edition*, 8; Fundación Construir, *Mapa Socio-Jurídico Mujeres Privadas de Libertad: Centros Penitenciarios La Paz, Cochabamba, Santa Cruz* (2017), 71.
 30. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Prisión Arbitraria*, E/CN.4/2006/7 (2005), párrafo 66, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/166/51/pdf/G0516651.pdf?OpenElement>
 31. CIDH, *Situación de los Derechos Humanos en Guatemala* (2017), 208, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Guatemala2017-es.pdf>
 32. Fundación Construir, *Mapa Socio-Jurídico Mujeres Privadas de Libertad: Centros Penitenciarios La Paz, Cochabamba, Santa Cruz*, 92.
 33. La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos y el Instituto Transnacional, *Sistemas sobrecargados: Leyes de drogas y cárceles en América Latina* (2011), 6, <https://www.wola.org/es/analisis/sistemas-sobrecargados-leyes-de-drogas-y-carceles-en-america-latina/>
 34. CIDH, *Informe sobre Medidas Dirigidas a Reducir el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*, 28.
 35. Guatemala, *Ley contra la Narcoactividad* (1992), Artículo 61, https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp_gtm-mla-leg-narco.pdf
 36. Cortés, E., *Política Criminal y Encarcelamientos por Delitos de Drogas en Costa Rica* (2016), 45, http://fileservr.idpc.net/library/Costa_Rica.pdf
 37. Penal Reform International, *Global Prison Trends*, 11.
 38. *Mujeres, delitos de drogas y prisión preventiva en América Latina y el Caribe, Testimonio ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos* (2016), 9-11, https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_823.pdf
 39. CIDH, *Informe sobre Medidas Dirigidas a Reducir el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*, 60; Resolución 1/08: Principios y Buenas Prácticas Óptimas sobre la Protección de Personas Privadas de su Libertad en las Américas (2008), <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp>
 40. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, *Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena. Año 2017*, <http://datos.jus.gov.ar/dataset/sneep/archivo/Sfd7ce53-c741-4837-9850-d2879fec8a6b>
 41. *Ibid*.
 42. Fundación Construir y Plataforma Ciudadana por el Acceso a la Justicia y los Derechos Humanos, Monitoreo Ciudadano a la Justicia Penal y la Situación Carcelaria en Bolivia: *Informe sobre el Acceso a la Justicia y Derechos Humanos de la Población Privada de Libertad*, (November, 2018), 39-40.
 43. Departamento Penitenciário Nacional, Ministério da Justiça (Brazil), *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, Infopen Mulheres* (2018), 19, http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen-mulheres/infopenmulheres_arte_07-03-18.pdf
 44. Gendarmería de Chile, *Estadísticas de la Población Penal* (enero de 2019), <http://www.gendarmeria.gob.cl/>
 45. *Ibid*.

46. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de Colombia, *Tablero de Control de Delitos, Principales delitos intramural* (consultado el 1 de marzo de 2019) <http://www.inpec.gov.co/en/estadisticas-tableros-estadisticos>
47. *Ibíd.*
48. Unidad de Investigación. El telégrafo, *El 54% de presas están detenidas por drogas* (2019), <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/54-ciento-presas-detenido-drogas>
49. GuateVision, *En Guatemala hay 21,083 presos, una sobrepoblación del 300%* (2017), <https://www.guatevision.com/en-guatemala-hay-21083-presos-una-sobrepoblacion-del-300/>
50. *Ibíd.*
51. Incluye únicamente el Fuero Federal.
52. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México, *Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México* (2017), 26.
53. *Ibíd.*
54. CIDH, *Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*, 23.
55. *Ibíd.*
56. *Ibíd.*
57. *Ibíd.*
58. *Ibíd.*
59. *Ibíd.*
60. Instituto Nacional Penitenciario, Perú. Unidad de Estadística, *Informe Estadístico Penitenciario Octubre, Primer Censo Nacional Penitenciario* (2018), 24, <https://www.inpe.gob.pe/component/k2/item/1583-informe-estad%C3%ADstico.html>
61. *Ibíd.*
62. Solicitud presentada por la Junta Nacional de Drogas de la Presidencia de Uruguay ante el Instituto Nacional de Rehabilitación. División de Planificación Institucional (INR) (enero-marzo de 2018).
63. *Ibíd.*
64. Walmsley, R., *World Female Imprisonment List. Fourth Edition* (2017), 13, <http://www.prisonstudies.org/news/world-female-imprisonment-list-fourth-edition>
65. GuateVision, *En Guatemala hay 21,083 presos, una sobrepoblación del 300%* (2017).
66. Mexico, Secretaría de Gobernación, *Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional* (2016), http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=247c41
67. Naciones Unidas. *Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes* (Reglas de Bangkok), Resolución adoptada por la Asamblea General, A/RES/65/229, (2010), Regla 56. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/229
68. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México, *Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México* (2017), 27-28.
69. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México, *Encuesta Nacional de Población Penitenciaria* (2016), <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/enpol/2016/>
70. Solicitud presentada ante la Gendarmería de Chile con folio número AK006T0009459, atendida en noviembre de 2018; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de Colombia, *Tableros Estadísticos, Extranjeros*; Instituto Nacional Penitenciario del Perú. Unidad de Estadística, *Informe Estadístico Penitenciario Octubre, Primer Censo Nacional Penitenciario*, 49-50.
71. WOLA, IDPC, DeJusticia, CIM, OEA, *Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento. Una Guía para la Reforma de Políticas en América Latina y el Caribe*, 21-22, https://www.wola.org/sites/default/files/Guia.FINAL_.pdf
72. CIDH, *Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*, 20-24.
73. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, *Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena. Año 2017*.
74. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, *Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena. Año 2017*; Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú, *Primer Censo Nacional Penitenciario; Uruguay, solicitud presentada por la Junta Nacional de Drogas de la Presidencia de Uruguay al Instituto Nacional de Rehabilitación. División de Planificación Institucional*; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de Colombia, *Tablero de Control de Delitos, Principales delitos intramural*.
75. Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú, *Primer Censo Nacional Penitenciario* (2016), 42, https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib1364/libro.pdf
76. Unidad de Investigación. *El telégrafo, El 54% de presas están detenidas por drogas*.
77. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, *Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena. Año 2017*.

78. Lima Magne, I., *¿Es justo liberar el tráfico de drogas?* (noviembre de 2018), <http://www.oxigeno.bo/opinion/33102>
79. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de Colombia, *Tablero de Control de Delitos, Principales delitos intramural*.
80. Solicitud presentada ante la Gendarmería de Chile con folio número AK006T0009459, atendida en noviembre de 2018.
81. Incluye prisiones tanto del Fuero Federal como del Fuero Común.
82. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales* (2018), <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2018/>
83. Solicitud presentada por la Junta Nacional de Drogas de la Presidencia de Uruguay al Instituto Nacional de Rehabilitación. División de Planificación Institucional (INR) (enero-marzo de 2018).
84. CIDH, *Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*, 23.
85. *Ibíd.*
86. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, *Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena. Año 2017*; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de Colombia, *Tablero de Control de Delitos, Principales delitos intramural*; Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales. Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú, *Primer Censo Nacional Penitenciario*.
87. CIDH, *Informe sobre Medidas Dirigidas a Reducir el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*, 136.
88. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Comité Internacional de la Cruz Roja, *Manual sobre Estrategias para Reducir el Hacinamiento en las Prisiones* (2013), 22, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HBonOvercrowding/UNODC_HB_on_Overcrowding_ESP_web.pdf
89. Ledebur, K. y Youngers, C.A., *Promoviendo políticas de drogas con enfoque de género en Bolivia* (2018), 8, <https://www.wola.org/es/analisis/promoviendo-politicas-de-drogas-con-enfoque-de-genero-en-bolivia/>
90. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Trabajo sobre Prisión Arbitraria* (E/CN.4/2006/7), párrafo 66.
91. CIDH, *Informe sobre Medidas Dirigidas a Reducir el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*, 21.
92. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Documento Final del Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas* (2016), 16, <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603304-S.pdf>
93. Naciones Unidas. *Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delinquentes* (Reglas de Bangkok), Resolución adoptada por la Asamblea General, A/RES/65/229, Regla 56.
94. CIDH, *Informe sobre Medidas Dirigidas a Reducir el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*, 126.
95. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA, *Las Mujeres y el VIH en entornos carcelarios* (2008), https://www.unodc.org/documents/hiv-aids/UNODC_UNAIDS_2008_Women_and_HIV_in_prison_settings-SP.pdf
96. Sánchez-Mejía, A.L., Rodríguez Cely, L., Fondevila, G. y Morad Acero, J., *Mujeres y prisión en Colombia: Desafíos para la política criminal desde un enfoque de género* (2018), 80, <https://reliefweb.int/report/colombia/mujeres-y-prision-en-colombia-desafios-para-la-politica-criminal-desde-un-enfoque-de>
97. Pérez Correa, C., *Las mujeres invisibles: Los costos de la prisión y los efectos indirectos en las mujeres* (2015), <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15473/las-mujeres-invisibles-los-costos-de-la-prision-y-los-efectos-indirectos-en-las>; Hernández, A., *La prisión preventiva afecta más a las mujeres (estén presas o no)* (2019), <https://www.mexico.com/de-fondo/la-prision-preventiva-afecta-mas-a-las-mujeres-estén-presas-o-no/>
98. CIDH, *Informe sobre Medidas Dirigidas a Reducir el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*, 52.
99. *Ibíd.*, 15.
100. *Ibíd.*, 14.
101. *Código Nacional de Procedimientos Penales (reformado en 2016)*, México, Artículo 165, http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_mex_ane_15.pdf; Colombia, Ley No. 1760 “modificando parcialmente la Ley 906 de 2004 en relación con las medidas para asegurar la comparecencia a juicio” (2015), <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/LEY%201760%20DEL%2006%20DE%20JULIO%20DE%202015.pdf>
102. CIDH, *Informe sobre Medidas Dirigidas a Reducir el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*, 48.
103. Ledebur y Youngers, *Promoviendo políticas de drogas con enfoque de género en Bolivia*, 7; Institute for Criminal Policy Research at Birkbeck, *The World Prison Brief*.
104. Ledebur y Youngers, *Promoviendo políticas de drogas con*

- enfoque de género en Bolivia, 12-13.
105. CIDH, *Informe sobre Medidas Dirigidas a Reducir el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*, 49-50.
106. Servicio Plurinacional de Defensa Pública de Bolivia, *Informe de Gestión* (2015), 9-10, <https://studylib.es/doc/7370442/sepdep-rendici%C3%B3n-p%C3%ABblica-de-cuentas-final-2015>
107. Carvalho, A., *Pregnant Women Will No Longer Await Trial in Brazilian Jails* (2018), <https://www.hrw.org/news/2018/02/23/pregnant-women-will-no-longer-await-trial-brazilian-jails>
108. Cancian, N., *Decisão do STF pode soltar até 15 mil presas, diz órgão penitenciário* (2018), <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/02/decisao-do-stf-pode-soltar-ate-15-mil-presas-diz-orgao-penitenciario.shtml>
109. CIDH, *Informe sobre Medidas Dirigidas a Reducir el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*, 53.
110. Naciones Unidas. *Las Reglas de Bangkok*, Regla 57.
111. CIDH, *Informe sobre Medidas Dirigidas a Reducir el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*, 54-55.
112. CIDH, *Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*, 208-209.
113. *Ibíd*, 213.
114. CIDH, *Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*, 23, 61 y 153.
115. AP, *Mexican congress expands pre-trial detention to more crimes* (21 de febrero de 2019), <https://www.apnews.com/4b3f978f3457407683afefb760aaf3af>
116. Todas estas recomendaciones fueron elaboradas en base a los siguientes documentos: *Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad* (Reglas de Tokio); el *Informe sobre Medidas Dirigidas a Reducir el Uso de la Prisión Preventiva de la CIDH*; la *Guía Práctica para Reducir la Prisión Preventiva de la CIDH*; *Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas de la CIDH*; el *Manual sobre Estrategias para Reducir el Hacinamiento en las Prisiones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*; el *Documento Final del Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*; *Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento: Guía para la Reforma de Políticas en América Latina y el Caribe de WOLA, IDPC, DeJusticia y la OEA*; y *Mujeres, Delitos de Drogas y Prisión Preventiva en América Latina y el Caribe, Testimonio ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos*.