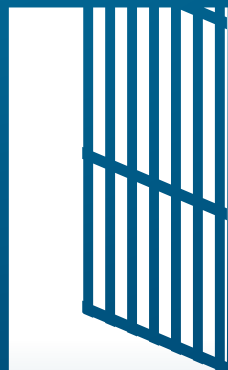


Reporte técnico en
**ALTERNATIVAS AL
ENCARCELAMIENTO
PARA DELITOS
RELACIONADOS
CON LAS DROGAS**



Closing
THE GAP



MINJUSTICIA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

CREDITOS

Ministro de Justicia y del Derecho de Colombia
Yesid Reyes

Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD/OEA)
Paul Simons

Gobierno de Colombia

Secretaría Técnica del Grupo a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho

Javier Andrés Flórez Henao

Claudia Paola Salcedo Vásquez

Con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia Relations – Sonia Eljach

Líder Técnico Legal

Rodrigo Uprimny (Colombia)

Grupo de Soporte Técnico:

Diana Guzmán (Colombia)
Corina Giacomello (Mexico)
Julius Lang (United States)
Alberto Amiot (Chile)

Editores:

Juan Carlos Garzón Vergara
Diana Esther Guzmán
Rodrigo Uprimny
Adriana Henao
Brendan Hughes
James Duguid

Equipo SE-CICAD:

Antonio Lomba
Adriana Henao
James Duguid
Cristobal Puig
Agustina Cocha

Colaboradores:

Sergio Chaparro (Colombia)
James Cooper (Canada)
Jorge Vicencente Paladines (Ecuador)
Jorge Parra (Colombia)
Claudio Pavlic (Chile)
Bruce Zagaris (United States)

Diseño Gráfico:

Alejandro Ahumada Manjarrés

Agradecimientos especiales:

Miguel Samper, Ex Viceministro de Justicia de Colombia

Julián Wilches, Ex Director de Política Contra las Drogas – Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia).

Richard Baum, Jefe Sección de Política Internacional, Oficina de Política Nacional de Control de Drogas, La Casa Blanca, Estados Unidos.

Ana María Rueda, Asesora Dirección de Política Contra las Drogas – Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia.

Arthur G. Wyatt, Jefe Sección de Narcóticos y Drogas Peligrosas, Departamento de Justicia de los Estados Unidos.

Estados Miembros de la OEA que ofrecieron comentarios:

Argentina, Canadá, Chile, Estados Unidos, Ecuador, El Salvador, Jamaica, México, Perú, Paraguay y Venezuela.

Donantes

Gobierno de Colombia, Gobierno de España (co-financiando dos de los talleres de discusión en centros de la AECID) y el Gobierno de los Estados Unidos (a través de la iniciativa Closing the Gap).

Asistentes de investigación

Irene Lee, Jinni Trusko, Natalia Zarate, Olga Morales

INFORME TÉCNICO SOBRE ALTERNATIVAS AL ENCARCELAMIENTO PARA LOS DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS

Organización de los Estados Americanos- OEA
Secretaría de Seguridad Multidimensional - SSM
Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas- CICAD

PRÓLOGO

Con el convencimiento de que las respuestas al problema de las drogas deben ser integrales, enfocándose en las perspectivas de la salud y los derechos humanos, el Gobierno de Colombia, con el apoyo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), se ha propuesto impulsar el debate sobre alternativas que nos permitan poner en el centro al individuo, superando los enfoques basados únicamente en la represión.

El Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, realizado por la Organización de los Estados Americanos (OEA), afirma que la aplicación de un enfoque punitivo para responder al consumo, ha tenido como consecuencia que las poblaciones más vulnerables al uso problemático se vean inhibidas a recurrir a la información oportuna, a los servicios de salud pública y, en general, a los programas de prevención y tratamiento.

Por otro lado, estudios académicos e informes de organizaciones de la sociedad civil, han señalado que la represión indiscriminada a través de la aplicación de medidas severas para el consumo y porte en pequeñas cantidades, ha recaído especialmente sobre los eslabones más débiles. Esta situación ha agravado el problema de hacinamiento carcelario que enfrentan varios países de la región. Bajo este marco, la política de drogas ha entrado en tensión con la garantía y el respeto de los derechos humanos. Preocupa especialmente la situación de las mujeres y la feminización de los delitos de drogas.

Dada esta realidad, es necesario entender al delito como un fenómeno social y no un simple acontecimiento de la naturaleza. Por consiguiente, la reacción del Estado frente al mismo debe comenzar por el análisis de su origen dentro de la comunidad, porque solo determinando las razones que llevan a algunos de sus integrantes a desarrollar conductas desviadas, se las puede combatir de manera adecuada. La utilización irreflexiva del derecho penal, muchas veces traducida en la proliferación de nuevos delitos, el aumento de las penas y el encarcelamiento indiscriminado de un gran número de infractores de la ley, puede generar transitorias sensaciones de alivio en la sociedad. Sin embargo, su utilización como única forma de reacción estatal no solo deja intacto el origen del problema, sino que además desgasta al aparato judicial en cuanto a su operatividad y, lo que es más importante, frente a la comunidad que puede llegar a valorar su actuación como poco eficiente, ante la percepción de que su reiterada intervención no logra acabar con los problemas que pretende resolver.

En el tema de la lucha contra las drogas, las últimas cuatro décadas muestran que esta lucha ha sido desarrollada sobre el supuesto de que las conductas relacionadas con todas las sustancias ilícitas deben ser controladas de la misma manera, y en el entendido de que todos los eslabones que componen la cadena del narcotráfico merecen el mismo tratamiento. Esta percepción es desde luego equivocada y merece un replanteamiento que permita enfoques y respuestas diferenciales por parte

del Estado, no solo para los diversos tipos de droga, sino también para las distintas personas que forman parte del problema.

Es necesario resaltar que el derecho penal está concebido como la más grave de las formas de reacción del Estado frente a comportamientos desviados, y por eso debe ser la última de las herramientas a las que se acuda para tratar de solucionar los problemas sociales. Pero además, su utilización debe estar estrictamente restringida a aquellos casos en los que un individuo abandona su esfera de libertad individual para afectar de manera indebida derechos ajenos.

El problema de los pequeños cultivadores es un poco menos simple, pero justamente debido a su complejidad merece un estudio más detenido antes de decidir si la intervención del derecho penal es la única alternativa posible para combatirlo y, en caso afirmativo, si lo es en todos los casos. Así, por ejemplo, la sola represión resulta insuficiente si el Estado no le ofrece a los pequeños cultivadores alternativas reales para mejorar sus condiciones de vida, en forma tal que tengan la posibilidad de escoger, en igualdad de condiciones, entre ajustar sus conductas a los parámetros de la legalidad o ir en contra de ella. Por eso los esfuerzos del Estado colombiano en los últimos años no se han enfocado de manera exclusiva en la erradicación de los cultivos, sino que se han venido complementando con la intervención social en esas regiones.

En el otro extremo de la cadena se encuentran las grandes organizaciones criminales que suelen aprovecharse de las necesidades de los consumidores de drogas y de los pequeños campesinos para amasar grandes fortunas mediante la producción y distribución de drogas ilícitas a gran escala. Su ambición por el dinero fácil y el poder que del mismo suelen derivar, ha conducido en los últimos años a una gran escalada de violencia en países como Colombia, donde son miles las personas asesinadas en medio de venganzas entre grupos criminales dedicados al tráfico y distribución de drogas. No cabe duda de que frente a esta clase de conductas, la intervención del derecho penal es indispensable. Pero debe tenerse en cuenta que si bien aplicar una severa sanción a quien así se comporta es perfectamente válido, esa reacción del Estado es insuficiente si adicionalmente no se combate de manera eficaz e integral el tráfico ilícito de drogas a cargo de las organizaciones criminales, porque en los casos mencionados esa es la verdadera causa del problema.

Desde una perspectiva de política criminal, los países afectados por el problema de las drogas debemos reconocer que la estrategia de atacar a todos los eslabones de la cadena del narcotráfico mediante la aplicación única y aislada del derecho penal, ha diluido los esfuerzos y recursos de la justicia, y no ha logrado terminar definitivamente con estas organizaciones criminales.

Teniendo en cuenta este contexto y asumiendo el compromiso de continuar y profundizar el debate regional sobre la política de drogas, el Gobierno de Colombia, en calidad de presidente de la CICAD, propuso, en el marco del Quincuagésimo Cuarto Período Ordinario de Sesiones de la CICAD realizado en el mes de diciembre de 2013 en Bogotá, la creación de un Grupo de Trabajo encaminado a identificar propuestas alternativas al tratamiento penitenciario. Esta iniciativa fue respaldada y aprobada en el seno de la Comisión en el mes de mayo de 2014.

Este Grupo de Trabajo tuvo como objetivo central: “Identificar y analizar alternativas al encarcelamiento a partir de la evidencia disponible y bajo una perspectiva que fortalezca la salud pública y privilegie los derechos humanos”. Tres elementos de este objetivo fueron los que, a nuestro entender, guiaron el desarrollo de este informe.

Primero, “la evidencia”, que implica analizar e intercambiar experiencias, bajo una perspectiva rigurosa que nos permita identificar qué ha funcionado y en qué debemos mejorar. Segundo, “la salud pública”, un eje central que pone el énfasis en la prevención, la no estigmatización de los usuarios de drogas y el reconocimiento de sus derechos. Tercero, los “derechos humanos”, los cuales implican humanizar la política de drogas al establecer la protección del individuo en un entorno de garantía de oportunidades e inclusión social como el objetivo principal.

Es importante destacar que progresivamente los países de la región han venido impulsando respuestas alternativas al enfoque punitivo, especialmente para el consumo y porte para el consumo, entendiendo que el problema del uso de drogas es un asunto que tiene que ser abordado desde la salud pública y que los limitados recursos con los que cuenta el Estado deben usarse de manera eficiente. Dentro de estas alternativas se encuentra la descriminalización del consumo de droga, la suspensión de sanciones penales al consumo y la adopción de sanciones administrativas, así como la derivación de estos casos al servicio de tratamiento y educación, entre otras.

Este informe debe servir para que los Estados que están comprometidos a fondo en la lucha contra el problema de las drogas, de manera abierta e informada, admitan que hay un amplio y variado espectro de alternativas a disposición del Estado para combatir no sólo todos los eslabones de la cadena del narcotráfico, sino incluso los delitos relacionados de manera directa e indirecta con las drogas.

Para el Ministerio de Justicia y del Derecho, para el Grupo de Trabajo y para la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, es muy grato ofrecer a los países, a los hacedores de políticas y a la opinión pública en general, un documento con un abanico de alternativas al encarcelamiento que contribuya a enriquecer el entendimiento de uno de los temas más graves en el problema de las drogas.

Yesid Reyes Alvarado
Ministro de Justicia y del Derecho de Colombia

INFORME TÉCNICO SOBRE ALTERNATIVAS AL ENCARCELAMIENTO PARA LOS DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS

Índice

| | |
|---|-----------|
| PRÓLOGO | 5 |
| Antecedentes | 11 |
| I. Introducción: encarcelamiento relacionado con las drogas | 13 |
| II. La necesidad de buscar alternativas al encarcelamiento..... | 16 |
| III. Limitaciones de búsqueda: criterios claves y principios fundamentales | 19 |
| IV. Inventario de medidas alternativas al encarcelamiento: evidencias de un camino promisorio | 23 |
| a. Alternativas que limitan la entrada al sistema judicial penal | 25 |
| b. Alternativas al encarcelamiento durante el proceso penal | 29 |
| c. Alternativas para poblaciones carcelarias | 35 |
| V. Conclusiones..... | 38 |
| Glosario | 45 |
| Bibliografía | 47 |

Antecedentes

Los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) adoptaron la Estrategia Hemisférica sobre Drogas 2010¹ y su Plan de Acción 2011-2015², acordando explorar vías para ofrecer servicios de tratamiento, rehabilitación y reinserción social a infractores de la ley penal dependientes de drogas, como medida alternativa al encarcelamiento, y en algunos casos, a su prosecución penal³.

Por otro lado, la OEA preparó el informe titulado "El Problema de las Drogas en las Américas" por mandato de los Jefes de Estado reunidos en la VI Cumbre de las Américas celebrada en Cartagena de Indias, Colombia, en abril de 2012. Este informe identificó diversos desafíos relacionados con las drogas que demandan respuestas de política pública por parte de los Estados Miembros. Entre los desafíos que se identifican en el informe se encuentra el aumento de la población carcelaria por delitos de drogas y el consecuente hacinamiento; la falta de acceso a tratamiento y el difícil acceso a servicios sociales por parte de los usuarios dependientes de drogas, así como la vulnerabilidad y los riesgos a los que están expuestos determinados grupos sociales, como los jóvenes, las mujeres y la población de escasos recursos.

Del mismo modo, en la Declaración de Antigua, Guatemala, "Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas", adoptada el 6 de junio de 2013, los Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA "alientan a los Estados Miembros, de conformidad con su legislación nacional, a que continúen fortaleciendo sus acciones y políticas, incluyendo un enfoque de género según corresponda, tendientes a reducir el hacinamiento carcelario, con la promoción del mayor acceso a la justicia para todos, respetando la proporcionalidad entre el daño y la pena y el apoyo de alternativas al encarcelamiento..."⁴. Posteriormente, en la Asamblea General Extraordinaria de la OEA, celebrada también en Guatemala en septiembre de 2014, se vuelve a hacer énfasis en esta necesidad con el siguiente objetivo: "Promover, según corresponda, de conformidad con la legislación nacional, alternativas al encarcelamiento, teniendo en cuenta, entre otras cosas, el enfoque de género, la gravedad de la conducta cometida y la adecuación de la condena, con miras a evitar el delito, logrando la rehabilitación y reinserción en la sociedad de personas encarceladas a fin de garantizar el bienestar de las personas y las comunidades, y reduciendo el hacinamiento carcelario, con pleno respeto de los derechos humanos"⁵.

Para afrontar estos desafíos, el gobierno de Colombia, a cargo entonces de la presidencia de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), propuso la creación de un **Grupo de Trabajo** para generar propuestas alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con las drogas en el Quincuagésimo Cuarto Período Ordinario de Sesiones de la CICAD,

¹ Adoptada por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) en su cuadragésimo séptimo período ordinario de sesiones, mayo de 2010.

² Adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su cuadragésimo primer período ordinario de sesiones en San Salvador, El Salvador, 2011.

³ Artículo 22 de la Estrategia Hemisférica sobre Drogas 2010. Disponible en: <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=953>

⁴ Declaración de Antigua, Guatemala "Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas". Disponible en: <http://www.oas.org/en/43ga>

⁵ Reflexiones y lineamientos para diseñar y hacer un seguimiento de políticas integrales que traten el problema mundial de las drogas en las Américas. Disponible en: <http://www.scm.oas.org/age/index.htm#Basics>

que se llevó a cabo en diciembre de 2013 en Bogotá, Colombia⁶. En el Quincuagésimo Quinto Período Ordinario de Sesiones que se llevó a cabo en Washington, DC en abril de 2014, la CICAD aprobó la creación de este Grupo de Trabajo, “en el marco de la CICAD, y encomendarle que elabore un informe técnico sobre las alternativas existentes al encarcelamiento para los delitos relacionados con las drogas de conformidad con las convenciones internacionales de fiscalización de drogas, tomando en cuenta los marcos normativos de cada país y los contenidos de la Estrategia Hemisférica y el Plan de Acción 2011-2015, e instruirle que presente sus avances a la CICAD 56 y su informe final a la CICAD 57”⁷.

El Grupo de Trabajo fue conformado por expertos designados por los Estados Miembros que contaron con el apoyo de un Grupo de Soporte Técnico (GST). El Gobierno de Colombia estuvo a cargo de la coordinación del grupo y el Ministerio de Justicia y del Derecho ejerció la Secretaría Técnica, para lo cual se apoyó en un "Líder Técnico Legal". El primer encuentro del Grupo de Trabajo y el Grupo de Soporte Técnico se llevó a cabo en la ciudad de Antigua, Guatemala, del 16 al 20 de junio de 2014, y contó con la participación de representantes de quince países del hemisferio⁸. Los representantes compartieron experiencias en alternativas al encarcelamiento y las respuestas de los sistemas de justicia, desde un enfoque de salud pública y de los derechos humanos. En Cartagena de Indias se celebró un segundo "Diálogo de Alto Nivel" entre los días 20 y 21 de octubre de 2014 en el que se compartió un primer borrador del Informe Técnico que el Grupo de Trabajo presentaría en la quincuagésima sexta sesión de la CICAD en Guatemala (noviembre de 2014). En esta ocasión, los representantes de quince países del hemisferio⁹ tuvieron la oportunidad de comentar dicho documento, y ampliar el debate sobre esta temática para que el informe pudiera contemplar la diversidad de perspectivas y experiencias.

Como resultado de estas reuniones y en desarrollo de su mandato, el Grupo de Soporte Técnico, bajo la coordinación del Ministerio de Justicia y del Derecho y con el apoyo de la Secretaría Ejecutiva de la CICAD, presenta el **Primer Informe Técnico sobre Alternativas al Encarcelamiento para Delitos Relacionados con Drogas**. El principal objetivo del Informe Técnico es identificar alternativas al encarcelamiento que hayan sido utilizadas en diferentes países del mundo para delitos relacionados con drogas. La intención es ofrecer a los Estados Miembros un conjunto amplio de posibilidades que les permitan avanzar en el diseño e implementación de políticas que sean al mismo tiempo prometedoras y más respetuosas de los derechos humanos.

La primera y la segunda parte del Informe Técnico presentan el contexto del proyecto, exponiendo las razones por las cuales se justifica diseñar e implementar alternativas al encarcelamiento en materia de drogas. La tercera parte presenta los enfoques metodológicos y los principios que han guiado el trabajo del GST. La cuarta parte propone un sistema de categorización sobre la base de la etapa en la

⁶ Informe Final del Quincuagésimo Cuarto Período Ordinario de Sesiones de la CICAD. Disponible en: <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=2528>

⁷ Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2011-2015. Disponible en: http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/plan-action_eng.asp

⁸ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Estados Unidos.

⁹ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Estados Unidos y Trinidad y Tobago.

que se ofrecen las alternativas, brindando algunos ejemplos específicos. La quinta parte presenta seis estrategias amplias que subyacen, ya sea en forma individual o combinada, a los estudios de caso considerados, reconociendo al mismo tiempo consideraciones prácticas basadas en los contextos de los Estados Miembros de la OEA.

En cumplimiento de lo acordado en el Quincuagésimo Sexto Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, el Gobierno de Colombia, a cargo de la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo y en ocasión de la reunión de la CICAD 57, presenta este Informe Técnico, que toma como base los insumos del GST. Este documento, elaborado por un grupo de expertos en la materia del hemisferio, con el acompañamiento y apoyo de la Secretaría Ejecutiva de la CICAD, ofrece una visión global de las alternativas al encarcelamiento que se han iniciado en todo el mundo.

I. Introducción: encarcelamiento relacionado con las drogas

El marco moderno internacional del control de drogas está integrado por tres Convenciones de las Naciones Unidas: la de 1961, la de 1971 y la de 1988. El Artículo 36(1) de la Convención de 1961 y el Artículo 22 de la Convención de 1971 establece que la posesión y la distribución de drogas son delitos, y que los más graves debían ser castigados en forma adecuada, especialmente con penas de prisión. Este enfoque en la disuasión y el castigo quedó reforzado por el Artículo 3(2) de la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de 1988 que (con cláusulas de garantías) insta específicamente a las Partes a que regulen la posesión de drogas para consumo personal como un delito. El Artículo 39, 23 y 24 de las convenciones de 1961, 1971 y 1988 respectivamente, permite a los países adoptar medidas más estrictas o severas si son recomendables o necesarias para proteger la salud pública y el bienestar o evitar o suprimir el tráfico ilícito. En este sentido, ninguna parte de las convenciones requiere que los delitos menores relacionados con las drogas sean castigados con encarcelamiento o alguna otra sanción particular.

La interpretación de estas obligaciones, en la forma de leyes de drogas adoptadas por los Estados Miembros, ha presentado tres rasgos comunes. Primero, se trata de políticas en varios Estados Miembros, que han tenido un fuerte componente punitivo, haciendo uso preferente del derecho penal para responder al problema de las drogas, en vez de utilizar otros instrumentos, como las estrategias de prevención. En segundo lugar, el establecimiento de penas criminales en el campo de drogas ha tendido a ser expansiva, con un aumento significativo tanto en las conductas asociadas a las drogas que son criminalizadas como a las penas previstas para delitos relacionados con ellas. En tercer lugar, el uso de penas criminales se ha manifestado de manera indiferenciada en muchos Estados Miembros, imponiendo penas severas similares a una amplia gama de conductas con consecuencias diferentes. Estas tendencias han tenido como trasfondo, sectores de la opinión pública y posiciones políticas que demandan resultados inmediatos para un problema que es complejo y dinámico.

El aumento de la población carcelaria por delitos relacionados con drogas está relacionado con una tendencia positiva al aumento progresivo de actividades prohibidas, así como con la duración de las penas en materia de drogas. También es el resultado de muchos infractores menores relacionados

con las drogas que han entrado al sistema de justicia penal en muchos países. Este fenómeno tiene lugar en el contexto de un aumento de la población carcelaria en muchos Estados Miembros¹⁰. Se podría considerar también a la prisión preventiva cuando los delitos menores relacionados con las drogas están involucrados. De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, más del 40% de la población penitenciaria en el hemisferio -sin distinguir tipo de delito- se encuentra esperando la resolución del proceso, con porcentajes que varían del 30% al 85%¹¹ dependiendo del país.

La situación de encarcelamiento en el hemisferio se ha resumido en el informe de UNODC "Estadísticas internacionales sobre la Delincuencia y la Justicia", publicado en 2010, que utiliza datos de 2007 para destacar la proporción de la población penitenciaria bajo prisión preventiva, y las tasas de ocupación, en las diferentes regiones. Para las Américas, en 11 países, la proporción de la población penitenciaria en prisión preventiva era superior al 50%, y en otros 10 países, la tasa de ocupación penitenciaria supera el 150% (cifras más recientes están disponibles en el sitio web del Centro Internacional de Estudios Penitenciarios).

En algunos países, los delitos relacionados con las drogas representan la primera o la segunda causa de encarcelamiento de mujeres, y en los hombres entre la segunda y cuarta causa. Aunque quienes se encuentran encarcelados por drogas son, en su mayoría hombres, cada vez más son mujeres en condiciones de vulnerabilidad, las que participan en el negocio y son encarceladas por esta razón¹². En los últimos diez años, la tasa de encarcelamiento de las mujeres en América ha registrado el mayor aumento a nivel internacional¹³.

Una mirada detallada a la composición de la población reclusa por drogas muestra que en la mayoría de los países estos infractores, los cuales son arrestados, condenados y encarcelados, son por lo general los eslabones más débiles de la cadena del tráfico¹⁴. Estos infractores son de mayor cantidad que los narcotraficantes de alto nivel, y son mucho más fáciles de detener y procesar, pero su encarcelamiento hace una contribución mínima a la interrupción de las actividades de las organizaciones de tráfico de drogas. En algunos países, estos individuos, han sido objeto de sanciones criminales significativas y fueron generalmente sorprendidos en posesión de cantidades de drogas para uso personal, distribuidores de pequeñas cantidades, o que fueron mal remunerados sin un rol significativo en la organización de tráfico (también conocidos como "mulas"¹⁵). Estas personas, así como otros infractores menores, tienden a vivir en condiciones de vulnerabilidad social.

¹⁰ Transnational Institute (TNI) & Washington Office for Latin America (WOLA), *Sistemas sobrecargados: leyes de drogas y cárceles en América* (Amsterdam/Washington DC, TNI & WOLA, 2010).

¹¹ CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA: Washington, 2013

Buenos Aires: Defensoría General de la Nación (Office of the Public Defender), 2012, pg.219.

¹² 2013 World Female Imprisonment List del Centro Internacional para Estudios Penitenciarios (ICPS)

¹³ Metaal, Pien, and Coletta Youngers. *Systems Overload - Drug Laws and Prisons in Latin America*. Amsterdam: Transnational Institute / Washington Office on Latin America, 2011.

¹⁴ Este informe reconoce que el término "mula" puede tener connotaciones peyorativas y acoge con beneplácito las sugerencias de términos alternativos que describan con precisión, este grupo único de infractores. Para la definición de "mula" utilizada en este informe: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. 2012. *A definition of 'drug mules' for use in a European context*. Lisbon: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. Disponible en:

<http://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/drug-mules>

Esta tendencia en materia de delitos relacionados con las drogas se basa en la necesidad de reprimir un conjunto de conductas que resultan perjudiciales para la salud pública, así como el combate al narcotráfico como desafío a la seguridad pública. En la práctica, la eficacia de estas medidas ha sido puesta en cuestión, pues han recaído principalmente en los actores que son fácilmente reemplazables. Adicionalmente, el encarcelamiento a gran escala no es siempre la manera más efectiva de usar los recursos policiales y judiciales¹⁶.

La dependencia del consumo de drogas también pone a las personas en situación de vulnerabilidad. Además, la adicción a las drogas, es de naturaleza crónica y, por lo tanto, el tratamiento en la cárcel puede ser necesario. De acuerdo con la Oficina de Estadísticas de Justicia, en los Estados Unidos, aproximadamente el 70 por ciento de los individuos en prisiones estatales y cárceles locales han utilizado regularmente drogas antes de su encarcelamiento, una tasa mucho más alta que en la población en general.¹⁷

Según el Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas (NIDA, por sus siglas en inglés), no proporcionar tratamiento para las personas dependiente de drogas en el sistema judicial contribuye al ciclo ininterrumpido de abuso de drogas y la comisión de delito. Dentro de los efectos negativos relacionados con el tratamiento inadecuado del abuso de drogas, encontramos la comisión de nuevos delitos, gastos adicionales en el sistema penitenciario, en los tribunales y en el sistema penal en general; más visitas a las salas de urgencia de los hospitales, abuso y negligencia con la población infantil, pérdida de custodias, y costos en el sistema de seguridad social¹⁸.

Por último, estas tendencias deben examinarse en el contexto de la promoción de la seguridad pública en los Estados Miembros de la OEA. Según un informe del Latinobarómetro sobre la opinión pública en los países de Latinoamérica, al menos el 80% de los encuestados percibieron que la delincuencia ha aumentado durante el año anterior, para cada año desde 1995 y hasta el 2011¹⁹. Estas percepciones reflejan el alto nivel de inseguridad experimentada en algunos de los Estados Miembros. En la década del 2000 al 2010, el promedio de las tasas de homicidio en Latinoamérica aumento en un 12%. A partir del 2005 y hasta el 2010, el número de asaltos también se incremento en la mayoría de los países²⁰. Estas tendencias en cuanto a percepción pública y la inseguridad real,

¹⁶ Nancy La Vigne and Julie Samuels, *The Growth & Increasing Cost of the Federal Prison System: Drivers and Potential Solutions*, (Urban Institute, Justice Policy Center 2012) y Ram Subramanian and Rebecca Tublitz, *Realigning Justice Resources: A Review of Population and Spending Shifts in Prison and Community Corrections* (New York, NY: Vera Institute of Justice, 2012),

¹⁷ Mumola, C.; and Karberg, J.C. *Drug Use and Dependence, State and Federal Prisoners, 2004*. Washington, DC: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Statistics, 2007. Disponible en: <http://www.bjs.gov/content/pub/pdf/dudsfp04.pdf>.

¹⁸ National Institute on Drug Abuse. *Principles of Drug Abuse Treatment for Criminal Justice Populations - A Research-Based Guide*. Bethesda, MD: National Institutes of Health, National Institute on Drug Abuse. NIH publication No. 11-5316. 2012. Disponible en: <http://www.drugabuse.gov/publications/principles-drug-abuse-treatment-criminal-justice-populations>. Ver también el Artículo 17(1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) que establece: "La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado".

¹⁹ Lagos, Marta and Lucía Dammert. 2012. *La Seguridad Ciudadana: El problema principal de América Latina*. Lima: Corporación Latinobarómetro. Available at: http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf

²⁰ United Nations Development Programme. *Regional Human Development Report 2013-2014, Citizen Security with a Human Face: Evidence and proposals for Latin America*. UNDP: New York, 12 Nov. 2013. Available at: http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/IDH/Regional_Human_Development_Report_2013-14.pdf

pueden ser impulsoras de algunas políticas públicas, ya que los gobiernos buscan soluciones a estos problemas.

II. La necesidad de buscar alternativas al encarcelamiento

Actualmente se está evaluando el enfoque que ve al encarcelamiento como la principal respuesta frente a la mayoría de los delitos relacionados con las drogas. Los países están debatiendo e implementando medidas que traten los problemas asociados con las drogas de manera más eficiente y eficaz. De hecho, los Estados Miembros de la OEA han señalado que las respuestas al problema de las drogas “incluidos sus costos políticos, económicos, sociales y ambientales, se han convertido en un desafío cada vez más complejo, dinámico y multicausal que genera efectos negativos en la salud, en la convivencia social, seguridad ciudadana, en la integridad de las instituciones democráticas, las políticas públicas, el desarrollo y las actividades económicas y que, bajo el principio de responsabilidad común y compartida, requiere un abordaje integral, equilibrado, multidisciplinario y construido sobre un marco de pleno respeto de derechos humanos y libertades fundamentales”²¹.

Este informe sugiere que esto sólo puede ocurrir si los Estados Miembros buscan alternativas al encarcelamiento para los infractores menores, no violentos, utilizando el encarcelamiento principalmente como una respuesta a los delitos violentos, el tráfico de drogas de alto nivel, y otras amenazas graves a la seguridad.

La eficacia de la encarcelamiento a gran escala puede ser cuestionada, ya que a menudo involucra actores que son fácilmente reemplazables en la economía ilícita del tráfico de drogas. Esta noción no debe interpretarse, de ningún modo, como una defensa a la eliminación o reducción de los esfuerzos para llevar a cabo una correcta aplicación de la ley. Sin embargo, en algunos casos, los recursos policiales y judiciales podrían emplearse de manera más eficiente para combatir delitos violentos, de alto nivel relacionados con las drogas, ofreciendo al mismo tiempo alternativas al encarcelamiento para infractores menores relacionados con las drogas, lo cual podría reducir la reincidencia. Como este informe lo describe, hay una gran variedad de servicios alternativos, sanciones y otros métodos de vigilancia que pueden ser de utilidad y menos onerosos. Existen mecanismos más eficientes para hacer frente a los delitos menores relacionados con las drogas, garantizando al mismo tiempo que el uso de las drogas y sus delitos conexos sean reducidos.

Es importante destacar que la reducción de estos porcentajes y de los niveles de encarcelamiento, cumple con las obligaciones de los Estados Miembros en virtud de las Convenciones de Naciones Unidas. En primer lugar, como se observó anteriormente, las Convenciones prevén la tipificación de la tenencia de drogas para consumo personal como delito, pero no establecen la pena de prisión por ese delito. En la Convención de 1961, el Artículo 38 ordenaba a las Partes "prestar atención especial al tratamiento, pos tratamiento y rehabilitación de las personas afectadas". Además, desde la

²¹ Declaración de Antigua, Guatemala "Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas". 7 de junio de 2013

incorporación del Protocolo de 1972 a la Convención de 1961 (que se reflejó en la Convención de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971), el nuevo Artículo 36.1 (b) establece que

"...cuando las personas que hagan uso indebido de estupefacientes hayan cometido esos delitos, las Partes podrán en vez de declararlas culpables o de sancionarlas penalmente....someterlas a medidas de tratamiento, educación, pos tratamiento, rehabilitación y readaptación social..."

Asimismo, si bien la Convención de 1988 les exige a los países que tipifiquen la tenencia para consumo personal como delito penal, también amplió el ámbito de aplicación de medidas alternativas o adicionales de rehabilitación a la condena o pena (en el Artículo 3.4 (b, c, and d)).

"...en los casos apropiados de infracciones [de oferta] de carácter leve, las Partes podrán sustituir la declaración de culpabilidad o la condena por la aplicación de otras medidas tales como las de educación, rehabilitación o reinserción social, así como, cuando el delincuente sea un toxicómano, de tratamiento y postratamiento."

Las alternativas al encarcelamiento también pueden contribuir a aumentar la eficiencia y la eficacia del sistema judicial²². Diversos estudios muestran que este tipo de medidas generan mejores rendimientos económicos que enviar las personas a las prisiones sin acceso a un tratamiento. Por ejemplo, un estudio realizado por el *Justice Policy Institute* demuestra que el tratamiento de drogas en la prisión representa beneficios de entre USD \$1,91 y USD \$2,69 por cada dólar invertido, mientras que los programas terapéuticos fuera de prisión alcanzan a representar beneficios de USD \$8,87 por cada dólar invertido²³. Igualmente, estudios realizados en Inglaterra y Gales muestran que las alternativas al encarcelamiento, incluido el tratamiento residencial y la vigilancia, pueden ser más efectivas en reducir la reincidencia, y que lo hacen con un mejor valor económico que la privación de la libertad. Por otro lado, en aquellos casos en los que la prisión parece ser ineludible, también parecen ofrecer mejores resultados los programas que incluyen tratamiento u otras intervenciones educacionales o vocacionales que la prisión por sí sola²⁴.

Aunque el crimen es un factor clave que contribuye a los altos niveles de inseguridad que experimentan algunos Estados Miembros, la solución para aumentar la seguridad pública no pareciera ser tan simple como el aumento de la encarcelación. En primer lugar, no hay una relación consistente entre los índices de delincuencia y las tasas de encarcelamiento²⁵. Hay muchos otros factores que contribuyen al aumento o disminución de las tasas de criminalidad, y la relación puede cambiar de un nivel nacional, a uno regional, a un nivel local cuando esto se analiza en un mismo período de

²² Brief, Office of National Drug Control Policy Executive Office of the President *Alternatives to Incarceration A Smart Approach to Breaking the Cycle of Drug Use and Crime, Criminal Justice*
https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/Fact_Sheets/alternatives_to_incarceration_policy_brief_8-12-11.pdf

²³ McVay, Doug, Schiraldi, Vincent & Jason Ziedenberg, *Treatment or incarceration? National and State Findings of the Efficacy and Cost Savings of Drug Treatment versus Imprisonment*. Justice Policy Institute, Washington, 2004.

²⁴ Matrix Knowledge Group, *The economic case for and against prison*. Matrix Knowledge Group, London, 2007, pág. 13.

²⁵ King, Ryan S. Mauer, Marc, and Young, Malcom C. 2005. *Incarceration and Crime: A Complex Relationship*. The Sentencing Project. Available at: http://www.sentencingproject.org/doc/publications/inc_iandc_complex.pdf

tiempo²⁶. Algunos estudios han proporcionado evidencia de que, en determinadas situaciones y comunidades, los efectos del encarcelamiento por más de un año pueden conducir a un aumento en la posibilidad de reincidencia²⁷. Con respecto a los infractores menores no violentos relacionados con las drogas, un número de estudios han puesto de manifiesto que el aumento de las tasas de encarcelamiento provee rendimientos decrecientes en términos relacionados con la reducción de la delincuencia, mientras que al mismo tiempo aumentan los costos²⁸. Por estas razones, vale la pena examinar cómo, en efecto, un encarcelamiento eficiente para los infractores relacionados con las drogas contribuye a aumentar la seguridad pública, y si otras medidas pueden ser igual, o incluso más, eficientes para alcanzar el mismo fin.

Teniendo esto en cuenta, algunos Estados Miembros, han reconsiderado y revisado las leyes y prácticas de sentencia vigentes. En los Estados Unidos, esto ha tenido lugar en un contexto de limitaciones económicas significativas, y con un cuerpo de investigación internacional cada vez más grande que ha venido demostrando que otras alternativas pueden brindar respuestas más eficaces a los delitos relacionados con las drogas que las largas condenas de prisión, generando un giro gradual en la política de drogas a nivel estatal²⁹. Más de 30 estados de los Estados Unidos están abriendo camino a medidas de reforma de penas, reduciendo el encarcelamiento. A la fecha, estos cambios específicos son muy recientes para generar resultados sustanciales y aún no es posible hacer una relación causal clara, aunque en la mayoría de los países afectados, los índices de criminalidad en realidad disminuyeron³⁰. El impacto promisorio de estas reformas también ha sido reconocido a nivel federal, y el Departamento de Justicia de los Estados Unidos ha propuesto numerosas iniciativas que podrán reducir sustancialmente la cantidad de reclusos federales. Por ejemplo, la Ley de Sentencias Justas³¹, la Iniciativa "Smart on Crime"³² y la "Drug Minus Two Amendment"³³ promueven alternativas al encarcelamiento.³⁴

Bajo este marco, la búsqueda de alternativas al encarcelamiento que respeten las obligaciones internacionales puede contribuir a alcanzar, al menos, cinco objetivos que son fundamentales para los Estados Miembros:

²⁶ Stemen, Don. 2007. Reconsidering Incarceration: New Directions for Reducing Crime. Vera Institute of Justice. Available at: http://vera.org/sites/default/files/resources/downloads/veraincarc_vFW2.pdf

²⁷ Bench and Allen, 2003; Chen and Shapiro, 2004; Gaes and Camp, 2009; Cullen, Jonson, and Nagin, 2011; Clear, Frost, et al, 2014

²⁸ Stemen, Don. 2007. Reconsidering Incarceration: New Directions for Reducing Crime. Vera Institute of Justice. Available at: http://vera.org/sites/default/files/resources/downloads/veraincarc_vFW2.pdf

²⁹ Subramanian, Ram y Rebeka Moreno. "Vera Institute of Justice: Making justice systems fairer and more effective through research and innovation." Drug War Détente? A Review of State-level Drug Law Reform, 2009-2013. Disponible en: <http://www.vera.org/pubs/statedrug-law-reform-review-2009-2013>

³⁰ *Uniform Crime Reporting Statistics*. Federal Bureau of Investigation, 2013. Web. <http://www.ucrdatatool.gov/Search/Crime/State/StatebyState.cfm>

³¹ Department of Justice "Memorandum for all federal prosecutors: the Fair Sentencing Act of 2010", agosto de 2010. Disponible en: <http://www.justice.gov/sites/default/files/oip/legacy/2014/07/23/fair-sentencing-act-memo.pdf>

³² Department of Justice. "Smart on Crime: Reforming the Criminal Justice System for the 21st Century", agosto de 2013.

³³ Preguntas frecuentes Aplicación retroactiva de la 2014 Drug Guidelines Amendment. Disponible en http://www.usc.gov/sites/default/files/pdf/amendment-process/materials-on-2014-drug-guidelines-amendment/20140724_FAQ.pdf

³⁴ Además, se han presentado varios proyectos de reforma de leyes en el Congreso de los Estados Unidos que cuentan con el atípico apoyo de ambos partidos. Las respuestas de las políticas, como la "reversión de justicia" han ofrecido enfoques que dejan atrás las políticas "delictivas duras". En cambio, favorecen la aplicación deliberada y basada en datos de recursos a soluciones que generará el mayor retorno a las comunidades y contribuyentes en términos de ahorro de costos, seguridad pública, salud a largo plazo y estabilidad personal para las poblaciones involucradas con la justicia, y la mejora de la comunidad en general.

- i) Tratar de una manera más eficiente los problemas de salud pública asociados al consumo ilícito de drogas, y lograr una respuesta más humana y efectiva a los delitos menores relacionados con las drogas.
- ii) Reducir los impactos negativos en los infractores menores por el encarcelamiento, y contribuir además a reducir el hacinamiento y las violaciones a los derechos humanos que podrían derivarse del mismo.
- iii) Racionalizar el uso del derecho penal, manteniendo el empleo de la sanción penal como último recurso para los infractores menores.
- iv) Garantizar la seguridad pública y la seguridad ciudadana, priorizando el uso de los recursos públicos en la lucha contra el crimen organizado.
- v) Garantizar que los objetivos anteriores se alcancen con el gasto mínimo necesario para maximizar los resultados deseados.

Entendiendo que el uso de drogas es un asunto que tiene que ser abordado desde la salud pública y que los recursos limitados con los que cuentan los Estados deben usarse principalmente para combatir la violencia y la criminalidad organizada, algunos Estados Miembros han venido impulsando progresivamente respuestas alternativas al enfoque punitivo en delitos menores, especialmente a aquellos relacionados con la posesión para consumo personal. Este informe es un aporte a este oportuno y necesario debate.

III. Limitaciones de búsqueda: criterios claves y principios fundamentales

Las definiciones conceptuales y metodológicas empleadas en este informe, se basaron en estudios previos sobre alternativas al encarcelamiento, en especial al informe de la Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) sobre principios y prácticas prometedoras de alternativas al encarcelamiento³⁵, complementados por una revisión de literatura académica. Esta investigación requeriría una definición general de las alternativas al encarcelamiento en el contexto de las drogas, el alcance y los límites de la investigación, y la metodología para documentar experiencias prometedoras.

Para este informe, alternativas al encarcelamiento se definen como:

Todas aquellas medidas (que pueden ser tanto reformas jurídicas como también estrategias, programas o políticas) que buscan:

i) Reducir el procedimiento penal

³⁵ Ver UNODC Handbook of basic principles and promising practices on Alternatives to Imprisonment. New York, UNODC, 2005, Disponible en: http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_of_Basic_Principles_and_Promising_Practices_on_Alternatives_to_Imprisonment.pdf

- ii) Limitar el uso del encarcelamiento como retribución penal o como sanción, o***
- iii) disminuir el tiempo efectivo de privación de libertad en el caso de encarcelamiento***

para individuos que hayan cometido delitos relacionados con las drogas.

Partiendo de la premisa de que la mayoría de los reclusos del hemisferio son consumidores, personas que transportan pequeñas cantidades, o aquellos con un rol mínimo en las organizaciones criminales, y que las alternativas al encarcelamiento son el camino viable para reducir la reincidencia para estos tipos de infractores, este informe en particular se concentra en delitos menores como: (i) el consumo y la tenencia para consumo personal en aquellos casos en que esos comportamientos son penalizados, así como el consumo problemático en el caso de los infractores dependientes de las drogas, (ii) el cultivo y producción en pequeña escala, en especial cuando se trata de campesinos e indígenas o para consumo personal; y (iii) los pequeños transportistas, los distribuidores no violentos o “las mulas”. El informe también tiene en cuenta (iv) aquellas personas que han cometido otros delitos menores bajo la influencia de drogas o para sufragar su adicción. Sin embargo, se les recomienda a los Estados Miembros que reflexionen sobre la necesidad de implementar alternativas al encarcelamiento para una amplia variedad de delitos relacionados con las drogas.

En este informe se documentan únicamente alternativas dirigidas a personas adultas. Este enfoque no implica un desconocimiento sobre la importancia que tienen estas medidas para los niños, las niñas y los adolescentes³⁶. De hecho, los Estados Miembros deberían también desarrollar medidas alternativas al encarcelamiento para dicha población, en particular porque la evidencia disponible³⁷ en algunos países sugiere que el involucramiento de niños, niñas y adolescentes en delitos relacionados con las drogas (como aquellos que actúan como distribuidores, como mensajeros, entre otros roles) es cada vez mayor y, en algunos de estos casos, el consumo asociado no parece tener una clara respuesta en materia de salud pública. La razón de esta limitación en el alcance del estudio fue puramente operativa; la justicia para menores plantea problemas específicos de enorme complejidad, por lo que era imposible abordarlos en este informe debido a las limitaciones de tiempo que existían para realizar la documentación de las experiencias.

Para fines prácticos, las características de las alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas, analizadas en este informe fueron: (i) que ya hubieran sido puestas en marcha en uno o varios países y que no fueran simples propuestas; (ii) que ya estuvieran previamente documentadas, y (iii) alternativas de una amplia variedad de países y contextos, de manera que la selección de las experiencias diera a los Estados Miembros un amplio abanico de posibilidades de alternativas al encarcelamiento, que puedan ser adoptadas a su realidad nacional.

³⁶ El Artículo 5(5) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) establece lo siguiente: "Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento".

³⁷ SISTEMA SUBREGIONAL DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN, SOBRE DROGAS EN ARGENTINA, BOLIVIA, CHILE, COLOMBIA, ECUADOR, PERÚ Y URUGUAY – SISUID, Quinto Informe Conjunto. La Relación Droga y Delito en Adolescentes Infractores de la Ley, La experiencia de Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Uruguay, 2010.

Siguiendo esas definiciones y perfiles, la selección de las alternativas al encarcelamiento documentadas en este Informe se basó en cinco principios fundamentales:

- **Compatibilidad de las alternativas al encarcelamiento con el régimen internacional de fiscalización de drogas**

Las convenciones internacionales en materia de fiscalización de drogas permiten a los Estados Miembros utilizar alternativas al encarcelamiento para los delitos menores de drogas, los cuales pueden incluir los que están relacionados con la oferta de drogas, pero no implican penas de prisión obligatorias para delitos menores o graves³⁸. Sin embargo, permiten a los países adoptar medidas más estrictas o severas si son convenientes o necesarias para proteger la salud pública y el bienestar o prevenir o eliminar el tráfico ilícito. En este sentido, se observan grandes diferencias en las prácticas de los Estados Miembros. En algunos países, se aplican sentencias mínimas estrictas, para delitos relacionados con drogas, mientras que en otros, las sentencias para este tipo de delitos quedan a discreción de jueces y magistrados. Todas las alternativas al encarcelamiento que se recopilan en este informe, son compatibles con las convenciones internacionales sobre drogas.

- **Un enfoque de salud pública**

El preámbulo de la Convención Unica sobre Estupefacientes empieza: “*Las Partes, Preocupadas por la salud física y moral de la humanidad...*” Luego, el Artículo 38 de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes de Naciones Unidas establece que “las Partes prestarán atención especial a la prevención del uso indebido de estupefacientes y a la pronta identificación, tratamiento, educación, pos-tratamiento, rehabilitación y readaptación social de las personas afectadas, adoptarán todas las medidas posibles al efecto y coordinarán sus esfuerzos en ese sentido”. Esto ha sido interpretado por diversas instancias como un compromiso con la salud y las intervenciones sociales. Dentro de esta interpretación, la adopción de este enfoque podría implicar, entre otros elementos, optar por políticas no punitivas ni represivas frente al consumo, o incluso en el caso de algunas conductas relacionadas, y diseñarlas e implementarlas a partir de los contenidos del derecho a la salud³⁹. Tal como se señala en el Estudio “Drogas y Salud Pública”, del Informe “El Problema de las Drogas en las Américas”⁴⁰, el enfoque de salud pública busca asegurar que los daños asociados con las intervenciones de control no sobrepasen los daños de las sustancias mismas. Bien sea dentro de esta interpretación no punitiva del consumo, o incluso desde otras interpretaciones, las alternativas al encarcelamiento que este informe promueve se sostienen sobre la base de un enfoque de salud pública.

³⁸ Artículo 3 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos. Ver también Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Handbook of Basic Principles and Promising Practices on Alternatives to Imprisonment*. UNODC: New York, 2007.

³⁹ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, *From coercion to cohesion. Treating drug dependence through health care, not punishment, Discussion paper*. UNODC: Nueva York, 2010.

⁴⁰ Organización de Estados Americanos. 2013. El Problema de las Drogas en las Américas. Washington D.C. Disponible en: http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/drogas/elinforme/default_spa.asp

- **Un enfoque de Derechos Humanos**

La adopción de un enfoque de Derechos Humanos implica humanizar la política de drogas al establecer la protección del individuo en un entorno de acceso a oportunidades e inclusión social como el objetivo principal. Tal como lo señala la resolución adoptada en la Cuadragésimo Cuarta Asamblea General de la OEA, "La promoción y protección de los derechos humanos en la búsqueda de nuevos enfoques y soluciones efectivas, en el desarrollo de la implementación de políticas para atender el problema mundial de las drogas en las Américas"⁴¹, las políticas de drogas deben realizarse con el pleno respeto de las leyes nacionales y el derecho internacional, incluyendo el debido proceso, y el respeto a los derechos humanos, que abarcan sus obligaciones de los Estados Miembros con respecto a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Las alternativas al encarcelamiento incluidas en este informe promueven los derechos humanos.

- **Enfoque proporcional**

Este enfoque incorpora la consideración de los diferentes daños a la persona o a la sociedad que representan las diversas sustancias, la cantidad de drogas vinculadas con el infractor y el comportamiento, y el papel del infractor en el mercado de las drogas, sobre una base de caso por caso. En particular, un examen más detallado de la función y características del infractor - como el género, la edad, la situación socioeconómica, lugar de origen, religión, falta de orientación en su juventud, y discapacidades físicas y mentales – puede ayudar a las autoridades a reconocer y de forma más eficaz, responder a algunas de estas vulnerabilidades, o circunstancias agravantes (como reincidencia o comportamiento violento). El enfoque proporcional se debe tener en cuenta en todas las etapas del sistema judicial⁴². También puede reconocer algo de supervisión de la justicia penal en los programas de tratamiento o de reintegración social que puede conducir a la imposición de sanciones leves y de corta duración para fomentar el cumplimiento.

- **Enfoque basado en la evidencia empírica**

Las políticas de drogas deben estar basadas en la evidencia, de modo que puedan responder mejor al contexto particular, y al mismo tiempo que puedan ser más eficientes y eficaces en la reducción del consumo de drogas, la producción, el tráfico y los delitos conexos; y respetar los derechos humanos. La adopción de este enfoque implica analizar e intercambiar experiencias, bajo una perspectiva rigurosa que permita identificar qué ha funcionado, qué no ha funcionado y qué se debe mejorar y cómo. En diferentes países se han desarrollado una serie de alternativas al encarcelamiento, lo cual puede proporcionar una amplia gama de opciones de estudio. Un aspecto fundamental de los enfoques basados en la evidencia es la creación de mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan a los Estados Miembros crear una base de evidencia cuando ésta no exista.

⁴¹ *Reflections and Guidelines to Formulate and Follow up on Comprehensive Policies to address the World Drug Problem in the Americas*. Guatemala City, 19 September 2014. AG/RES. 2866 (XLVI-O/14) rev. 1. Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/GENERAL%20ASSEMBLY/46SGA.asp#inf>

⁴² American Declaration on the Rights and Duties of Man, 1948, Art. II; American Convention on Human Rights 1969, Art. 1 and Art. 8(2). See also United States Sentencing Commission. 2014 *U.S. Sentencing Guidelines Manual, Original Introduction to the Guidelines Manual, Ch1, Pt. A, 1.b) Departures*. Available at: <http://www.uscc.gov/sites/default/files/pdf/guidelines-manual/2014/GLMFull.pdf>.

Las alternativas al encarcelamiento de infractores relacionados con las drogas plantea cuestiones importantes acerca de qué tipo de supervisión o atención es necesaria para reducir la reincidencia entre los infractores y qué recursos resultan necesarios para que una iniciativa dada resulte eficaz. En algunas situaciones, podría ser apropiado invertir en un conjunto definido de recursos, con el objetivo de reducir los costos a largo plazo, mientras que en otros, podría resultar apropiado desplazar recursos que se utilizan para una intervención a otra que responda a la misma cuestión con un enfoque diferente. Independientemente de cuáles sean las prioridades de un gobierno dado, un enfoque basado en evidencia empírica puede contribuir a una toma de decisiones más eficaz y eficiente.

IV. Inventario de medidas alternativas al encarcelamiento: evidencias de un camino promisorio

El informe da cuenta de la diversidad de alternativas, mostrando que los Estados Miembros cuentan con una amplia gama de posibilidades de política para generar respuestas diferenciadas a la privación de la libertad para quienes cometen delitos relacionados con las drogas⁴³. El documento no pretende señalar cuál alternativa es mejor; por el contrario, parte de la idea de que podría ser más conveniente desarrollar varias alternativas, que tomen en cuenta las diversas realidades que los Estados deben enfrentar.

Este informe debe tomarse como una primera referencia orientadora que no excluye otras experiencias que sobre la materia puedan existir. También es importante reconocer que este informe no pretende ser una evaluación de las alternativas identificadas. Por el contrario, lo que se propone a través del informe es justamente mostrar que existen múltiples iniciativas, todas con alcances interesantes, y describir algunas de las características fundamentales sobre las que se basan.

Las alternativas al encarcelamiento pueden agruparse en tres amplias categorías de acuerdo a la etapa del procedimiento judicial en la que operen. Por lo tanto, este informe hace referencia a:

- (a) medidas tomadas antes de la apertura de un proceso penal y enfocadas a limitar la entrada al sistema judicial penal;
- (b) medidas aplicadas durante procedimientos penales y enfocadas, ya sea a prevenir casos penales que resulten en encarcelamiento, o bien hacer el encarcelamiento proporcional al delito; y
- (c) medidas para control de la población carcelaria, enfocadas a la liberación anticipada de sentenciados o individuos en prisión preventiva acompañado de estrategias de integración social.

Esta clasificación sigue de cerca la tipología utilizada en el informe de la UNODC sobre alternativas al encarcelamiento. Si bien UNODC presenta cuatro tipos de medidas (i) medidas que limitan el ámbito

⁴³ Artículo 5 (6) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) establece en su artículo 5 (Derecho a la Integridad Personal) que: "Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados".

del sistema de justicia penal; (ii) medidas anteriores al juicio y a la sentencia; (iii) medidas de sentencia y pena sustitutiva del encarcelamiento; y (iv) medidas que implican una excarcelación anticipada⁴⁴. Este informe reúne la segunda y la tercera categoría. En aras de la brevedad, este informe sólo resume las principales características de algunas de las alternativas aplicadas en cada etapa, junto con algunos de los retos y oportunidades. Tenga en cuenta que las distinciones no siempre son claras, y la misma alternativa puede ser aplicable en más de una etapa, por ejemplo, las medidas de derivación pueden ser aplicables desde la intervención policial hasta que se imponga algún tipo de sentencia judicial.

Además de la clasificación por etapas en el procedimiento judicial, las alternativas al encarcelamiento también pueden clasificarse de acuerdo a la **población que beneficia** y a los **niveles de implementación** de las alternativas. La clasificación según la población que beneficia puede usar como referencia los distintos tipos de infractores, como por ejemplo, mujeres, jóvenes o poblaciones indígenas, o puede diferenciar entre los cuatro tipos de infractores relacionados con las drogas, mencionados previamente en este informe. Esto permite ver las distintas alternativas según las necesidades de los distintos grupos de personas, siendo así especialmente beneficioso cuando se busca brindar una alternativa eficaz a los grupos en condiciones de vulnerabilidad social.

La clasificación por niveles de implementación ilustra cómo las alternativas pueden requerir diferentes niveles de participación y coordinación institucional, desde un proyecto piloto en una sala de un tribunal hasta una nueva ley parlamentaria y sus respectivas reglamentaciones. Esto es importante para los Estados Miembros teniendo en cuenta los recursos y el tiempo invertido en hacer cambios, y si los cambios sólo son necesarios en unos pocos lugares clave para resolver rápidamente un problema específico, o si deben hacerse a nivel nacional. Los Estados Miembros son invitados a evaluar también esos aspectos de las alternativas ya que se describen diferentes modelos. Si bien este informe no proporciona análisis en profundidad, las alternativas se han organizado de acuerdo con estas tipologías en el sitio web de la CICAD para la consideración de los Estados Miembros.

Una amplia variedad de alternativas identificadas fueron adaptadas en los últimos años en los países de todo el mundo, y han demostrado ser promisorias en la reducción de encarcelamiento, son compatibles con las convenciones internacionales sobre drogas, respetan los derechos humanos y, tienen un enfoque proporcional que puede tener un impacto positivo en las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Estas experiencias son tan variadas como los países y las jurisdicciones en las que operan. Algunas se iniciaron hace mucho, en los años '80 y otras son recientes, de 2015. Algunas se implementan a nivel nacional, otras a nivel provincial, estatal, regional o vecinal, algunas están a cargo de organizaciones de justicia penal y otras de organizaciones independientes sin fines de lucro. En algunas participan organismos estatales mientras que en otras no lo hacen. Los presupuestos anuales van de cero (voluntarias) a millones de dólares, y la cantidad de participantes va de unas docenas a más de 10.000. Algunos se limitan a una fase de actuación de la justicia, como tribunales de resolución de problemas o aplicación de la ley, mientras que en otros el acceso puede realizarse

⁴⁴United Nations Office on Drugs and Crime. Criminal Justice Handbook Series. Handbook of basic principles and promising practices on Alternatives to Imprisonment. UNODC: New York, 2007. Disponible en: http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_of_Basic_Principles_and_Promising_Practices_on_Alternatives_to_Imprisonment.pdf

desde distintos puntos, desde la detención hasta el proceso de ingreso a una celda y comparecencia ante un juez.

De igual modo, los tipos de alternativas analizados, desde educación sobre drogas a tratamiento de consumo de sustancias, a servicios de salud mental, a servicios para personas sin vivienda y capacitación laboral, varían de un programa a otro y de un país a otro. Algunos utilizan administración independiente de casos mientras que otros se basan en libertad condicional u otro mecanismo de supervisión para garantizar el cumplimiento y el acceso a los servicios.

Uno de los retos comunes a muchas de estas opciones es la forma de definir los límites de su aplicación, como la distinción entre la posesión para uso personal y posesión con intención de distribución, cuando una alternativa sólo está permitida para el primer caso. Una herramienta común para hacer frente a este problema es definir las cantidades umbral. Aunque esto puede parecer una solución simple a una pregunta difícil, establecer las cantidades umbral provoca muchas preguntas difíciles. Los países deben decidir: i) cuál es el propósito del umbral, ii) si van a ser vinculantes o indicativos, iii) quién establece los umbrales y si y cómo se pueden cambiar, y, finalmente, iv) cómo se determinan las cantidades⁴⁵. Por ejemplo, los umbrales se pueden utilizar para los programas de derivación o pautas de sentencia, que se pueden ajustar gracias a la discreción judicial u obligatoria, se pueden establecer por decreto gubernamental o procedimiento policial, y pueden ser determinadas por el peso o cantidad de ingrediente activo neto. Mientras que las cantidades umbral pueden ser una herramienta útil, cuando se establece sin una base firme en la realidad de los patrones locales de uso o es aplicada con demasiada rigidez, puede tener consecuencias potencialmente dañinas. Es importante destacar que el uso de cantidades umbral y la discreción judicial o fiscal no son mutuamente excluyentes. De hecho, se pueden combinar de manera efectiva para garantizar que los infractores no se aprovechen del sistema, al tiempo que permite a los jueces ejercer su discreción (si es apropiado) en los casos de personas con posesión de cantidades para su uso personal, por encima de un determinado umbral.

Es importante resaltar que, por más exitosa hayan sido algunas alternativas en otro país, requieren de un análisis detallado e incluso de ajustes para su adopción en otro país. Esto se debe a que el contexto juega un papel central en el funcionamiento de las normas e instituciones, y por lo tanto, las diferencias relevantes entre los países pueden implicar que una alternativa con buenos resultados en uno, no necesariamente los tenga en otros.

a. Alternativas que limitan la entrada al sistema judicial penal

Estas alternativas permiten que la persona no entre al sistema judicial penal. Estas medidas están normalmente asociadas a dos estrategias fundamentales: (i) la descriminalización de ciertas conductas⁴⁶, que consiste básicamente en extraer esa conducta de la ley penal y, por lo tanto, la eliminación de la posibilidad de encarcelamiento como castigo; (ii) la despenalización de ciertas

⁴⁵ TNI-EMCDDA Expert Seminar on Threshold Quantities. Available at <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/thresholds-expert-seminar.pdf>

⁴⁶ Consulte el glosario para ver las definiciones utilizadas en este informe.

conductas, que permite la clausura de una infracción penal leve sin la emisión de una sanción o procedimiento judicial y (iii) mecanismos de derivación policial, en respuesta a una conducta criminal que eventualmente podría ser sancionada con cárcel, pero que en su lugar el infractor es derivado a opciones de rehabilitación. Es importante señalar que la descriminalización no implica la misma política en todos los lugares que es implementada.⁴⁷

Un ejemplo reciente de descriminalización en el Hemisferio es el de Jamaica. Antes de la modificación de la Ley de Drogas Peligrosas de 2015, una persona que se encontraba en posesión o uso de una pequeña cantidad de cannabis, podría en teoría, enfrentar varios años de prisión. La enmienda despenaliza el consumo público y la posesión de hasta dos onzas de cannabis, sin embargo, mantiene la prohibición de tales actos, imponiendo una multa monetaria que no genera antecedentes penales.

Otro ejemplo de descriminalización se encuentra en España. Aún desde el año 1992, la posesión de drogas para uso personal se ha considerado una "infracción grave a la seguridad pública", de acuerdo a la Ley Orgánica de Seguridad Pública, lo cual implica una sanción administrativa, en lugar de una sanción penal. El Artículo 25 (1) de la misma Ley define como "así como la tenencia ilícita, aunque no estuviera destinada al tráfico, de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, siempre que no constituya infracción penal". La jurisprudencia establece la cantidad máxima, según las cantidades estimadas necesarias para cinco días de consumo, las cuales se han calculado con límites en gramos por el Instituto Nacional de Toxicología. El delito se castiga con una sanción monetaria, aunque también son posibles otras sanciones como la suspensión del permiso de conducción. El artículo 25 (2), directamente acompaña esta definición de la infracción, el cual establece la posibilidad de derivación, afirmando que "Las sanciones impuestas por estas infracciones podrán suspenderse si el infractor se somete a un tratamiento de deshabituación en un centro o servicio debidamente acreditado" de acuerdo con el procedimiento regulado en un instrumento jurídico separado.

Un ejemplo claro de despenalización es Alemania. Mientras que la policía debe reportar todos los casos de posesión de drogas al Ministerio Público, la sección 31a de la ley de drogas permite al fiscal público de abstenerse del procesamiento, si se cumplen cuatro condiciones: si la cantidad es insignificante, si es para uso personal, si no hay un interés público en el enjuiciamiento, y si el infractor es menor de edad. Si bien la ley no se refiere a cualquier droga en particular, en la práctica sólo se utiliza para los delitos de cannabis. La "cantidad insignificante" se ha interpretado de diversas maneras en los diferentes estados de Alemania, sin embargo, hay esfuerzos para convertirla en una cantidad definida.

La tercera estrategia de derivación a otros mecanismos ofrece diversas posibilidades. En este sentido, puede implicar la derivación a un sistema administrativo de seguimiento, a tratamiento o a otras medidas no punitivas, como medidas educativas. En todos los casos lo clave es que la persona no es remitida al sistema judicial penal, y por tanto no llega a ser sancionada penalmente, con lo cual además se disminuye la presión para el sistema. El segundo punto clave es la rehabilitación en lugar de medidas puramente punitivas las cuales han demostrado tener más éxito en la reducción de la

⁴⁷ Para una visión más detallada de este fenómeno, ver Tabla 1 en Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas: Estudios: Alternativas legales y Regulatorias.

reincidencia, lo que reduce la re-encarcelamiento a largo plazo. Algunos ejemplos de este tipo de medidas se encuentran en Australia, Inglaterra y los Estados Unidos de América. Los programas implementados en estos países incluyen mecanismos de sanciones escalonadas, acceso a tratamiento, ofertas de educación, vivienda y empleo, así como el seguimiento de los casos y las evaluaciones permanentes.

Un caso ampliamente resaltado en la literatura reciente es el de LEAD (*Law Enforcement Assisted Diversion*), que tuvo su origen en Seattle (Washington) en octubre de 2011. Es un programa independiente, dirigido a personas arrestadas por delitos de drogas menores y prostitución. El oficial que lleva a cabo el arresto puede decidir enviarlo a dicho programa o no. Esto implica que pasa a una persona que administra el caso, la cual es la encargada de establecer el esquema de acompañamiento que debe tener cada infractor beneficiario, el cual suele incluir procedimientos personalizados según las necesidades específicas. Algunos ejemplos de este tipo de medidas se encuentran en Australia, Inglaterra y los Estados Unidos de América. Los programas de derivación pueden efectuarse desde el arresto callejero con la intervención de la policía, como se describe en este caso, o más adelante con el involucramiento del tribunal⁴⁸.

En los países donde existen cultivos ilícitos, hay prácticas que podrían considerarse como maneras de evitar la entrada de los pequeños productores de cultivos ilícitos al sistema de justicia penal - esta práctica de derivación se conoce comúnmente como programas de desarrollo alternativo. Estos ofrecen a los pequeños productores la oportunidad de participar en el diseño, formulación, implementación, monitoreo y evaluación de programas y estrategias de desarrollo alternativo, con el objetivo final de garantizar medios de subsistencia alternativos sostenibles para los agricultores y comunidades afectados con los cultivos ilícitos. Aunque, éstas prácticas varían según el país y según su estrategia de implementación y la exigencia o no de la erradicación previa, y en las características de la población atendida, si tienen el objetivo común de la reinserción social de sus beneficiarios.

Una combinación de los enfoques de descriminalización y derivación se puede encontrar en Portugal. En Portugal, la tenencia de sustancias en cantidades iguales o inferiores a las consideradas como dosis personal está descriminalizada. Si bien la posesión sigue siendo una conducta ilícita, en lugar de sancionarse con una medida penal se aplica una respuesta administrativa. Esta respuesta administrativa se coordina a través de las llamadas "Comisiones de Disuasión". Un equipo multidisciplinario evalúa a la persona y la deriva a servicios de salud o sociales, o puede imponerle distintas medidas, como amonestaciones, servicio comunitario, suspensión de la licencia de conducir y multas, dependiendo de las circunstancias particulares del caso y del tipo de droga involucrada⁴⁹. En el Cuadro No. 1, esta experiencia es descrita con mayor detalle.

⁴⁸ En los Estados Unidos ahora más que nunca, y a menudo con el fuerte apoyo de la opinión pública, los legisladores, fiscales, jueces, administradores de tribunales, funcionarios de libertad supervisada y de correccionales, y las jurisdicciones en las que ejercen sus cargos responden con alternativas de desvío basadas en la comunidad, y con frecuencia incorporan componentes de programas o servicios de salud mental y abuso de sustancias.

⁴⁹ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. 2011. Drug Policy Profiles: Portugal. 2011. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. Disponible en: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-policy-profiles/portugal>.

COMISIONES DE DISUASIÓN EN PORTUGAL

En el 2000, en Portugal se aprobó una nueva ley que despenaliza la posesión todas de drogas. Si bien ésta sigue siendo una conducta ilícita, en lugar de sancionarse con una medida penal se aplica una respuesta administrativa.

El mecanismo para la implementar las medidas administrativas son las llamadas “Comisiones de Disuasión”. Hay dieciocho 18 comisiones, una por cada provincia del país y dependen del Ministerio de Salud. Están conformadas por tres integrantes seleccionados por los Ministerios de Salud y de Justicia. Normalmente, los integrantes son: un experto en leyes, un profesional de la salud y un trabajador social. A su vez, las comisiones reciben el apoyo de psicólogos y sociólogos.

Cuando una persona es encontrada en posesión de una cantidad de sustancias psicoactivas inferior a la cantidad correspondiente a diez días de uso personal, la droga es decomisada y la persona es citada para presentarse ante una Comisión. En caso de que supere este umbral, la conducta entra en el ámbito penal. Sin embargo, cabe señalar que la cantidad no es el único elemento tomado en cuenta para determinar la diferencia entre consumo personal y tráfico.

En la comparecencia, los integrantes de la Comisión dialogan con el usuario sobre su historia de consumo, en aras de identificar si se trata de un consumo ocasional o problemático y poder ofrecer una respuesta individualizada. Normalmente la primera comparecencia conlleva la suspensión del procedimiento y no se emite sanción alguna. La Comisión puede orientar sobre opciones de tratamiento, sin embargo la adhesión al programa siempre es voluntaria. Las Comisiones pueden imponer una medida administrativa, por ejemplo suspensión de la licencia de conducir, prohibición de acudir a determinados lugares, trabajo comunitario y multa, entre otras. Por ley no se puede imponer una multa a una persona dependiente, pues con ello se podría forzar a cometer un delito para obtener el dinero para pagarla.

En el año 2009, el 68 por ciento de los casos tratados por las Comisiones de Disuasión eran usuarios no dependientes y no se aplicó ninguna sanción. En un 15 por ciento de los casos se acordó que la persona acudiría a tratamiento. Alrededor del 14 por ciento recibió una medida administrativa: un 4 por ciento multas y un 10 por ciento sanciones no pecuniarias. El 76 por ciento de los casos eran por posesión de cannabis, el 11 por ciento heroína, el 6 por ciento cocaína y el 6 por ciento poli-consumo.

La derivación requiere una inversión en mecanismos de seguimiento y servicios sociales a fin de reducir la posibilidad de reincidencia y/o continuidad en el consumo de drogas. Tal es el caso de la colaboración de las Comisiones de Disuasión en Portugal o el rol del administrador de casos en el programa LEAD de Seattle. En muchos programas de derivación existentes, no existen reglas dominantes aparentes para la recolección o publicación de datos a los efectos de evaluar los distintos tipos de programas frente los grupos comunes de medidas de desempeño, como el ahorro de costos o la reducción de la reincidencia⁵⁰.

⁵⁰ The Center for Health and Justice at TASC. (2013). No Entry: A National Survey of Criminal Justice Diversion Programs and Initiatives. Chicago. Available at: www.centerforhealthandjustice.org.

Otro desafío que plantean la descriminalización y la derivación es la necesidad de que el público y los creadores de políticas modifiquen sus sistemas jurídicos, en general a través de la sanción de leyes y/o la expedición de decretos ejecutivos.

Las tres estrategias pueden ahorrar recursos invertidos en el encarcelamiento de personas lo cual se logra evitando que entren al sistema de justicia penal. Las estrategias de descriminalización y derivación pueden reducir los costos asociados al enjuiciamiento y la sobrepoblación carcelaria. Este tipo de intervenciones también contribuye a reducir el daño asociado a la existencia de antecedentes penales. Además, en los casos en que las personas implicadas tienen dependientes, como las mujeres cabeza de familia, éstas quedar fuera de la cárcel y pueden hacerse cargo de sus dependientes.

Para el contexto de América Latina y el Caribe, conversaciones con oficiales de la policía y fiscales, dieron a conocer dos razones principales relacionadas con el aparente escepticismo frente a la posibilidad de adoptar este tipo de alternativas a cargo de la policía, de derivación previa al juicio⁵¹. Por una parte, existen temores en algunos países frente a la posibilidad de que estos programas se presten para alentar prácticas de corrupción y que la decisión de desviar a un infractor no llegara a tomarse sobre la base de criterios apropiados. Por la otra, en lo que respecta al nivel normativo podría implicar dejar en sus manos la disposición de la acción penal y en algunos Estados Miembros eso no se ajustaría a la lógica de sus sistemas judiciales.

En cualquier caso, estas alternativas sugieren que la policía puede desempeñar un papel importante y, por lo tanto, los Estados Miembros podrían hacer cambios legislativos y / o de política con el fin de reducir los riesgos que pueden estar asociados con este tipo de intervención. Algunos mecanismos de salvaguarda contra la corrupción de la policía incluyen una mayor transparencia en las decisiones, la profesionalización y una mejor remuneración de la policía, e información anual sobre remuneración y activos. Crear programas de derivación transparentes y establecer alianzas eficaces con la policía, los servicios de salud y otros servicios sociales, y también con la sociedad civil no es una tarea fácil, pero puede generar beneficios para los gobiernos que implementen este tipo de programas.

b. Alternativas al encarcelamiento durante el proceso penal

Estas alternativas operan durante el proceso penal, lo cual puede variar entre países, pero generalmente incluiría las fases de acusación y/o juicio propiamente dicho. Incluyen la modificación de condenas, las derivaciones dispuestas por el fiscal o la derivación a tribunales o programas especiales. En América Latina y el Caribe existen varias iniciativas que pueden ser consideradas como alternativas que proceden en la etapa procesal.

Una vez el infractor ha entrado en el sistema de justicia penal y está en espera de juicio, es cuando surge la cuestión de la prisión preventiva. La prisión preventiva, para muchos infractores relacionados con las drogas, puede suponer una carga para los recursos disponibles de los sistemas de justicia, en especial aquellos relacionados con el sistema carcelario. Si bien la prisión preventiva podría ser

⁵¹ High Level Workshop – Working Group on Alternatives to Incarceration. 17-19 June, 2014. Antigua Guatemala. Available at: <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?id=2963>

apropiada para infractores de delitos graves que presentan un alto riesgo de fuga, existen medios menos restrictivos con los que se puede garantizar la comparecencia de un acusado ante un tribunal. Entre las alternativas a la prisión preventiva, encontramos cauciones (juratoria y financiera), supervisión de servicios previos al juicio, supervisión y custodia de terceros, asignación a un tratamiento o seguimiento sobre la base del tipo de delito invocado, seguimiento de ubicación, sistema de horarios fijos, arresto domiciliario parcial o total⁵² o centros de confianza.

Algunas de estas tecnologías y mecanismos también pueden utilizarse para garantizar que los infractores cumplan con las condiciones de libertad supervisada/vigilada o libertad condicional temprana. La prisión preventiva debería utilizarse con moderación, ya que no es un castigo adelantado sino una medida precautoria que sólo debe aplicarse en circunstancias excepcionales.

Dentro de estas alternativas, el modelo de los “Tribunales de Tratamiento de Drogas” (TTD) merece especial atención, ya que es el único ejemplo que se está explorando o implementando en casi la mitad de los Estados Miembros de la OEA, así como en otros países dentro y fuera del hemisferio americano⁵³. El modelo de Tribunal de Tratamiento de Drogas se describe con mayor detalle en el Recuadro 2.

| Recuadro 2 |

TRIBUNALES DE TRATAMIENTO DE DROGAS (TTD)

El modelo de TTD para infractores dependientes de las drogas consiste en desviar a los infractores dependientes de las drogas de la prisión y la reclusión y derivarlos a tratamiento y rehabilitación, en un proceso dirigido por un juez. A través de una mayor supervisión directa de los infractores, la coordinación de recursos públicos y la aceleración del procesamiento del caso, los TTD pueden contribuir a una rehabilitación e integración social, así como a reducir la reincidencia entre infractores dependientes de drogas. Los TTD se centran en intervenir en las causas del delito relacionado con la adicción, rompiendo así el ciclo del comportamiento criminal, la dependencia de las drogas y alcohol, y la prisión.

Los tribunales de tratamiento de drogas se crearon como una alternativa al encarcelamiento, en la que se combina el tratamiento con una intensa supervisión judicial del proceso de tratamiento. La supervisión judicial generalmente incluye la celebración de audiencias continuas ante un juez de TTD; la interacción individualizada entre el juez y el participante (infractor dependiente de drogas); sanciones provisionales e incentivos para motivar el cumplimiento; pruebas de uso de sustancias; supervisión comunitaria; incentivos legales para la graduación; y, en algunos casos, encarcelamiento para quienes no completen el programa con éxito. Los beneficiarios del modelo del tribunal de tratamiento de drogas son los infractores dependientes de drogas que de otro modo serían sometidos al sistema de justicia penal común y, en algunos casos, cumplirían

⁵² Para obtener más información sobre la prisión domiciliaria y monitoreo electrónico, ver Oficina de Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia. 2013. Home Confinement and Electronic Monitoring. Disponible en: http://www.ojjdp.gov/mpg/litreviews/Home_Confinement_EM.pdf

⁵³ En 2015, este modelo está siendo implementado, entre otros, en Argentina, Barbados, Bermuda, Canadá, Islas Caimán, Chile, Costa Rica, Estados Unidos, República Dominicana, Jamaica, México, Panamá, y Trinidad y Tobago. Fuera de las Américas se puede encontrar en Australia, Bélgica, Irlanda, Nueva Zelanda, Noruega, y el Reino Unido (Inglaterra y Escocia). Por otro lado, Colombia, Perú y Belice están explorando el modelo.

penas de prisión por los delitos cometidos.

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.

Este modelo ha sido adaptado dentro de las realidades de distintos países. Los criterios de elegibilidad legal, los tipos de drogas consideradas en cada país y jurisdicción, la forma en que se lleva a cabo el proceso de diagnóstico y derivación del caso, y la población objetivo, entre otros factores, pueden variar de hecho de forma considerable entre un país y otro. Panamá por ejemplo combina un sistema de justicia penal acusatorio y el sistema inquisitivo. México está en plena transición hacia un modelo acusatorio mientras que este modelo está en fase piloto. En México el modelo se expande en distintas entidades federativas de manera muy diversa de un estado a otro. En Costa Rica por ejemplo el modelo se combina con un programa de Justicia Restaurativa. En la República Dominicana, los jueces de garantía, así como jueces de control y ejecución de la pena se han involucrado en el proceso de implantación del modelo. Algunos tribunales admiten casos de violencia de género, mientras que otros por ejemplo se centran en delitos de propiedad.

Si el objetivo del modelo de TTD es disminuir el índice de reincidencia tanto en el delito como en el abuso de drogas, o disminuir la población penitenciaria, puede no tener mucho sentido incluir en el mismo a infractores de bajo riesgo, como aquellos que puedan estar acusados de posesión simple. En algunos casos, el hacerlo puede dar resultados adversos. El modelo de TTD promovido por la OEA y apoyado por el estudio MADCE como el más eficiente destaca la importancia de incluir a infractores cuyos delitos fueron motivados por la adicción, o bajo la influencia de la misma, y no por la simple posesión de drogas. Otras investigaciones que sustentan el perfil de alto riesgo/alta necesidad para los TTD sostienen que en comparación con aquellos tribunales que admiten sólo casos de tenencia, "los tribunales de tratamiento de drogas lograron ahorrar casi el doble de costos cuando prestaron servicios a adictos imputados por delitos de robo y contra la propiedad". Sin embargo, la expansión del modelo para cubrir perfiles de más alto riesgo toma tiempo, y precisa de disponer de una capacidad equilibrada por parte del Estado para responder a los requisitos de este tipo de perfiles.

Diversos estudios muestran que el modelo, cuando se aplica correctamente, puede ser eficaz en lograr una reducción en la reincidencia tanto del delito como del consumo, algo que suele medirse por la disminución de arrestos por nuevos delitos e infracciones técnicas. Algunos estudios sugieren que el índice de reincidencia en el consumo por parte de los participantes dentro de este modelo varía de un 8% a un 26%, una cifra muy inferior que la observada en otros sistemas de respuesta judiciales. Otros estudios indican que los mejores tribunales de tratamiento de drogas reducen el índice de reincidencia en el delito en un 45% comparado con otros métodos. Algunos estudios de investigación sobre perfiles de alto-riesgo y alta-

necesidad para el modelo de TTD documentan que en comparación con aquellas personas admitidas sobre la sola base de posesión simple, los “Tribunales de Tratamiento de Drogas han podido demostrar el doble de ahorro cuando el modelo ha servido a individuos con dependencia de drogas que han sido acusados de delitos como el robo o delitos de propiedad” .

La mayor parte de la evidencia generada proviene de los Estados Unidos, Australia y Canadá. Sin embargo, se está llevando a cabo un gran esfuerzo por parte de los Estados Miembros en este hemisferio, con el apoyo de la OEA, para implementar y desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación, de modo que los países sean capaces de generar evidencia propia para evaluar la eficacia y eficiencia de sus programas.

Otro ejemplo es el modelo de cortes comunitarias (tribunales comunitarios) implementado en los Estados Unidos, Canadá y Reino Unido. El objetivo de estas cortes es acercar la justicia a la comunidad y permitir que esta participe activamente en la resolución de conflictos. La Corte Comunitaria de Red Hook, en Brooklyn, Nueva York, una división del sistema de tribunales estatales de Nueva York, es un ejemplo de la forma en la que estas cortes tratan los delitos relacionados con las drogas. En ella, si la persona elegible está de acuerdo, el caso se resuelve con servicio comunitario y social, y puede incluir tratamiento frente al uso dependiente de drogas. Aquellos que pasen a tratamiento son sometidos a un seguimiento permanente, que incluye pruebas para establecer si ha consumido, supervisión judicial e incentivos y sanciones frente al cumplimiento o no de su programa.

Más cercano a este enfoque se encuentra otro programa de la fase pos procesal, denominado *Right Living House*, que se ha establecido en Bermuda desde 2010, y permite que personas que han cometido delitos y que tienen algún problema relacionado con el uso de drogas, después de la sentencia puedan recibir tratamiento residencial y cuidados de la comunidad. En los países del Caribe es posible además encontrar las órdenes de servicio comunitario (*Community Service Order –CSO*), en virtud de las cuales, luego de la sentencia el juez de manera discrecional puede enviar a la persona condenada a tratamiento o a servicio comunitario.

Un ejemplo de un programa que se destaca por concentrarse en distribuidores no violentos a baja escala, en lugar de los consumidores problemáticos es *Back on Track*, lanzado en 2005 por la Fiscalía del Distrito de San Francisco (Ver Recuadro 3 para mayor información).

| Recuadro 3 |

BACK ON TRACK

El programa “Back on Track” está principalmente dirigido a infractores de entre 18 y 30 años de edad sin ninguna condena previa, acusados de micro tráfico y que no hayan incurrido en violencia relacionada. El programa se destaca por su enfoque en los distribuidores en lugar de los usuarios problemáticos de drogas.

Los participantes del programa son remitidos por la fiscalía, se declaran culpables de la ofensa y son supervisados por un juez designado. Back on Track es un programa que dura entre 12 y 18 meses, trabajando

con ONGs locales, bajo supervisión judicial, ofrece capacitación laboral y otros programas, mientras exige que los participantes realicen servicio comunitario. Una vez concluido satisfactoriamente, se desestima el caso y el record del participante queda sellado. Si un participante no cumple los requisitos del programa, el juez puede imponer inmediatamente la sanción de ir a la cárcel.

Según la oficina del fiscal de San Francisco, que sigue Back on Track, después de casi una década, se ha reducido la reincidencia entre los graduados a menos del 10 por ciento. Sin embargo, Back on Track no ha sido objeto de una evaluación independiente. La réplica más notable del programa está en Filadelfia, donde la fiscalía local ha establecido un programa llamado la elección es tuya (The Choice is Yours, TCY). TCY sirve a una población juvenil similar aunque permite la inclusión de delitos más serios que Back on Track. TCY fue recientemente objeto de una evaluación exhaustiva del proceso, y la oficina informa que una evaluación independiente de impacto se realizará próximamente.

Sumado a las anteriores medidas, que buscan formas alternativas de sentencia para evitar el encarcelamiento, ciertos Estados Miembros han optado por reformas tendientes a reducir las penas en los delitos de drogas y evitar así las penas desproporcionadas que aún existen en varios países. Esto permite una reducción del encarcelamiento al bajar el tiempo promedio de condena a penas privativas de la libertad.

Un ejemplo interesante es la experiencia de Inglaterra y Gales, en donde crearon directrices encaminadas a asegurar sentencias más proporcionales. Para ello, varios criterios fueron definidos con el fin de permitir que los jueces impongan penas que sean acordes con el grado de responsabilidad y el perfil específico de la conducta. Este es un ejemplo relevante sobre cómo medidas legales que permiten una mejor diferenciación entre sustancias, cantidades, conductas y niveles de responsabilidad, puede contribuir a generar sanciones más proporcionales, en virtud de las cuales las personas pasen menos tiempo privadas de la libertad. Este sistema se explica a continuación en el Recuadro 4.

| Recuadro 4 |

DIRECTRICES DE SENTENCIA EN MATERIA DE DELITOS DE DROGAS EN INGLATERRA Y GALES

A principios de 2012, el Sentencing Council for England and Wales – creado en 2010 – emitió las directrices de sentencias para delitos de drogas. Éstas constituyen un ejemplo de medida que busca determinar criterios de sentencias más consistentes y proporcionales.

Las directrices no modifican la ley en la materia –Misuse of Drugs Act– sino que provén al poder judicial orientaciones sobre rangos de sentencias y criterios a tomar en cuenta en el establecimiento de una pena. En este sentido, contempla siete categorías de delitos: introducción o extracción de drogas controladas al país, suministro u oferta de suministro, posesión con fines de proveerla a otra persona, producción, cultivo de la planta cannabis, permitir el uso de instalaciones y posesión de sustancias controladas. Por cada delito

se explicitan rangos de ofensa, o sea el rango de sentencia mínima y máxima aplicable.

Para establecer la pena se toman en cuenta estos factores: modalidad del delito, tipo y cantidad de sustancia y el rol del infractor (papel de liderazgo, significativo o menor). A su vez, se establecen factores atenuantes y agravantes.

Uno de los grupos que se ha visto beneficiado son las mujeres usadas como “mulas” por las redes del tráfico internacional de drogas. Con las directrices, la duración de las sentencias promedio aplicadas en ese supuesto se ha reducido a casi la mitad de las condenas.

Una evaluación realizada por el Sentencing Council muestra cómo, globalmente, en los primeros diez meses desde la publicación de las directrices, 100% de las sentencias emitidas responden a los rangos sugeridos por las mismas. Cabe precisar que en la mayoría de los casos las penas impuestas son de servicios a la comunidad y sólo alrededor de nueve por ciento de las personas acusadas de un delito relacionado con las drogas reciben una condena privativa de la libertad. En el caso de posesión personal, desde 1998 se ha puesto énfasis en programas de desvío o derivación y rara vez se sancionan con encarcelamiento. Por lo general, se dirimen con una amonestación verbal o multas.

Otro ejemplo en esa dirección es la reforma al Artículo 77 de la Ley 8204 sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso No Autorizado, Actividades Conexas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo de Costa Rica. Es importante destacar que esta reforma se aplicó a algunas mujeres procesadas ya en prisión, lo que significa que, en estos casos, se utilizó como una alternativa para las poblaciones carcelarias. Al respecto más detalles en el Recuadro 5.

| Recuadro 5 |

REFORMA AL ARTÍCULO 77 DE LA LEY 8204 PARA MUJERES EN COSTA RICA

Esta es una reforma innovadora adoptada en Costa Rica, con el fin de permitir la reducción de penas y el acceso a otros beneficios penales para mujeres que sean procesadas por haber ingresado droga a la cárcel, y que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad.

Se trata de la primera reforma sufrida por la Ley 9161, que es la Ley de Psicotrópicos, y consistió en modificar el artículo 77, para reducir la pena prevista para la conducta señalada (haciendo que la pena de prisión sea de 3 a 8 años, en lugar de 8 a 20 años). La reforma permite además que las mujeres procesadas que se encuentren en condición de pobreza, sean cabeza de hogar en condición de vulnerabilidad o tengan bajo su cargo a personas menores de edad, adultas mayores o con alguna forma de discapacidad, puedan beneficiarse de prisión domiciliaria, libertad asistida, centros de confianza o libertad restringida con dispositivos electrónicos.

Es innovadora porque constituye una transformación significativa de la lógica punitiva subyacente a la Ley 8204 . Además, esta alternativa incorpora una perspectiva de género, y responde de manera específica a un fenómeno criminológico que venía afectando el país y frente al cual la única respuesta posible era la privación de la libertad de al menos 8 años, sin que el juez pudiera considerar las condiciones particulares de las mujeres.

La medida se ha empezado a implementar, con muy buenos resultados, pues ha permitido la libertad de 132 mujeres que estaban privadas de la libertad a pesar de encontrarse en claras condiciones de vulnerabilidad. En Costa Rica esperan desarrollar de manera paralela una red interinstitucional que les permita brindar a las mujeres atención socioeconómica integral, para responder a los factores de riesgo que las llevaron a participar en el delito.

Las alternativas al sistema de justicia brindan diversos beneficios potenciales. El costo a corto plazo de la modificación de las prácticas de sentencia es menor que el de la creación de nuevos programas e infraestructura. Además, los gobiernos pueden aprovechar sus marcos normativos existentes, pero aplicarlos de diferente manera para ciertos tipos de infractores relacionados con las drogas.

Debe observarse que en algunos casos, como en los de los Tribunales de Tratamiento de Drogas y las Cortes Comunitarias, ofrecer una condena alternativa requiere de, al menos, algún tipo de inversión en infraestructura y recursos humanos. En términos de proporcionalidad, este tipo de iniciativas también les permiten a los jueces y a los fiscales reflejar mejor las circunstancias atenuantes y agravantes en su condena, ofreciendo una amplia variedad de opciones de condenas. Un ejemplo sería la posibilidad de diferenciar entre las personas acusadas que organizan y financian delitos relacionados con las drogas graves y aquellas en condiciones de vulnerabilidad utilizadas como correos.

Las modificaciones en las condenas plantean la cuestión de la transparencia judicial. Es importante que las decisiones de los jueces y los pedidos de los fiscales y los defensores sean transparentes a fin de reducir la probabilidad de aplicar incorrectamente las alternativas al encarcelamiento en esta etapa. Otro desafío respecto de estas alternativas es la importancia de una sólida colaboración entre los tribunales y otros sectores (servicios de salud, otros servicios sociales y la policía) a fin de evaluar correctamente las necesidades de un infractor y la pertinencia de un programa o condena dada.

c. Alternativas para poblaciones carcelarias

Las alternativas post procesales consisten en mecanismos que buscan sustituir o reducir el encarcelamiento de delitos relacionados con las drogas y se aplican luego de la condena de un infractor. Podemos citar los programas de libertad condicional o libertad supervisada y los indultos o perdones como ejemplos.

En 2004 se inició el programa HOPE (Oportunidad de Libertad Condicional de Hawái) con el fin de reducir la reincidencia y las violaciones de libertad condicional. El programa se basa en la idea de la *rapidez* y la *certeza* de las respuestas al incumplimiento de condiciones específicas dispuestas por el tribunal. Se informa a los participantes sobre las reglas, y aquellos que violen las condiciones de la libertad condicional son inmediatamente detenidos y encarcelados por períodos de tiempo breves. Los participantes deben presentarse a exámenes toxicológicos aleatorios y son sancionados si obtienen resultados positivos o no se realizan los exámenes. Si las personas bajo libertad condicional

continúan teniendo resultados positivos en sus pruebas por consumo de drogas, o solicitan tratamiento en cualquier momento, serán remitidos a tratamiento por consumo de drogas.

| Recuadro 6 |

HOPE LIBERTAD CONDICIONAL

El programa Oportunidad de Libertad Condicional de Hawái (HOPE) se inició en Hawái en el año 2004. Sus objetivos son reducir la reincidencia y las violaciones de libertad condicional entre delincuentes con alto riesgo de consumo de drogas, citas perdidas y uso de nuevos comportamientos criminales. El modelo se basa en la idea de que la rapidez y la certeza de las respuestas son más importantes que la severidad para mejorar los resultados.

El programa HOPE se inicia con una audiencia de advertencia, donde un juez explica claramente las condiciones de libertad condicional que deben cumplirse, así como las consecuencias por el incumplimiento. En particular, el juez subraya que cada violación conducirá a una estancia corta pero inmediata en la cárcel. Cada persona bajo libertad condicional debe llamar a un número de teléfono cada mañana para saber si debe presentarse para los exámenes toxicológicos. Si por alguna razón falta a su cita o a su examen, la persona es detenida y llevada ante el juez. Cada examen toxicológico positivo, así como cada cita de libertad condicional incumplida, se castiga con una sanción. Si las personas bajo libertad condicional continúan teniendo resultados positivos en sus pruebas por consumo de drogas, o solicitan tratamiento en cualquier momento, serán remitidos a tratamiento por consumo de drogas.

El programa original de Hawái fue objeto de una evaluación independiente que encontró que, en relación con un grupo de control, después de un año, las personas que estaban en libertad condicional a través de HOPE, presentaban las siguientes características: la propensión de ser arrestados por un nuevo delito era de un 55% menor; la propensión a usar drogas disminuía en un 72%; la probabilidad de incumplir las citas con su oficial de supervisión era inferior en un 61%; y la propensión a que se les revocara su libertad condicional disminuía en un 53%. Como resultado, los beneficiarios de HOPE fueron condenados a una pena promedio de prisión inferior en un 48% con relación al grupo de control.

Para determinar si estos resultados podrían ser replicados en otros ámbitos, el Departamento de justicia de Estados Unidos ha financiado proyectos pilotos en cuatro Estados diferentes con evaluaciones rigurosas para determinar el impacto de HOPE, al reducir la reincidencia e identificar los desafíos y los costos que una jurisdicción debe asumir al implementar el programa. Se espera que los resultados estén listos para el 2015. Adicionalmente, programas parecidos a HOPE han sido implementados en más de 20 estados en los Estados Unidos, y varios de ellos están en proceso de evaluación para medir su eficacia

Otro ejemplo es el sistema de libertad condicional en Argentina, por el que una persona sin antecedentes acusada de un delito menor no violento puede recibir una suspensión de condena. Así, el acusado evita la condena de prisión, pero igualmente debe cumplir con las condiciones de la suspensión de condena. Si el infractor comete otro delito dentro de un período de tiempo específico, se revoca la suspensión de condena y vuelve a prisión para cumplir con la condena original más la condena por el segundo delito.

El indulto es otra opción. En 2008, el Gobierno de Ecuador indultó a más de 2.000 personas acusadas de tráfico de drogas. Para beneficiarse de esta política, las personas tenían que cumplir tres condiciones: (1) haber sido condenadas, (2) la cantidad de droga traficada no debía ser mayor a dos kilogramos, y (3) la persona debía haber cumplido un 10% de la condena con un mínimo de un año de prisión. Una vez que las autoridades competentes recibían el pedido de indulto, debían responder al pedido dentro del plazo de 30 días. Es importante observar que el 30% de los beneficiados con esta política eran mujeres y que el 95% de quienes cumplían las condiciones para el indulto fueron liberados. Sin embargo, a largo plazo esto requirió una solución diferente, como se describe en el Recuadro 7.

| Recuadro 7 |

ECUADOR EN BÚSQUEDA DE LA PROPORCIONALIDAD: DE LOS INDULTOS A LA REFORMA DEL CÓDIGO PENAL

El 4 de julio de 2008 la Asamblea Constituyente emitió un indulto dirigido a las “mulas del narcotráfico”. Con esta medida salieron de las cárceles más de 2.200 personas privadas de la libertad. Sin embargo, si bien en principio hubo una reducción momentánea importante de la tasa de encarcelamiento de 18.675 personas en 2007 a 10.881 en 2009, posteriormente hubo un aumento estrepitoso del encarcelamiento entre 2010 y 2014, pasando de 13.436 a 26.591 personas. El indulto no cambió el ingreso al sistema penal, hubo más estigma policial sobre los liberados, se mantuvo la rigidez en la cultura judicial, la “demonización” mediática, la oposición político institucional a la medida y la tendencia al incremento de las personas presas por delitos de drogas. Es más, en 2012, el 34% de las personas privadas de libertad se encontraban recluidas por haber cometido una conducta relacionada con las drogas.

La falta de impacto duradero del indulto, la indistinción de las conductas y la desproporcionalidad en las penas allanó el camino para la aprobación del Código Orgánico Integral Penal (COIP) en 2014. Este proceso legislativo estuvo caracterizado por una discusión basada en evidencias, impulsado por la sociedad civil y la academia, y recibió además el apoyo de múltiples instituciones del gobierno.

El COIP derogó gran parte de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Ley 108) para: (1) armonizar la legislación penal con la prohibición del artículo 364 de la Constitución que prohíbe cualquier forma de criminalización a los usuarios tanto de drogas de uso lícito como ilícito; y (2) redefinir los tipos penales y el monto de las penas. El COIP incorporó distinciones basadas en tres tipos de criterios. El primero es el nivel de autoría. Consiste en distinguir los instrumentos o los partícipes de la producción o comercialización del tráfico ilícito de drogas, de los autores o líderes del narcotráfico. En la nueva ley, se reducen las penas de los instrumentos o partícipes y se fijan penas más altas para los autores o líderes. La nueva ley también distingue entre la producción de precursores químicos y la de sustancias. Finalmente, la ley diferenció cuatro tipos de tráfico, estableciendo escalas de castigo de acuerdo a cantidades y tipo de sustancia traficada.

Este tratamiento más proporcional para los delitos de drogas ha conducido a la posibilidad de aplicar el principio de favorabilidad (favorabilia sunt amplianda adiosae restringenda). Esto significa que favorece a quienes habían sido condenados o venían siendo procesados con la ley anterior. Los potenciales beneficiarios, bien sea a través de la defensoría pública o mediante apoderado privado, pueden solicitar que se les aplique el principio de favorabilidad. En el cumplimiento de este deber la Defensoría Pública ha sido particularmente activa, y ha desarrollado además mecanismos de acompañamiento a las personas liberadas

para facilitar su integración en la sociedad. Hasta el 10 de octubre de 2014, por la gestión de la Defensoría Pública, habían sido liberados 1063 presos por delitos de drogas beneficiados por la aplicación del principio de favorabilidad.

Una de las ventajas de la suspensión de condena o reducción del promedio de condena es que muchas de estas iniciativas pueden adaptarse a los marcos normativos existentes en los Estados Miembros. Además, estos programas les permiten a los infractores reinserirse en la sociedad, al mismo tiempo que se les supervisa para garantizar el cumplimiento de las condiciones de su libertad. El desafío consiste entonces en adaptar y aplicar estos programas a los infractores relacionados con las drogas, si fueron originalmente excluidos. Los indultos, por otra parte, pueden ayudar a reducir la superpoblación carcelaria en el corto plazo, pero sin esquemas de supervisión y reinserción eficaces, el gobierno no puede garantizar una baja tasa de reincidencia.

V. Conclusiones

Siguiendo las exigencias de las Convenciones de la ONU en materia de control de drogas internacional, los Estados Miembros han fijado un sistema de penas relacionadas con la posesión, la venta y el tráfico ilícito de drogas. Sin embargo, dada la escala del problema, y en parte en respuesta a las demandas del público, se han establecido condenas de prisión cada vez más largas para los delitos, no siempre proporcionales al delito cometido y su amenaza para la salud o la seguridad pública. Muchos Estados Miembros actualmente, enfrentan graves problemas de superpoblación carcelaria, con sus respectivos gastos estatales y mayor riesgo de violaciones a los derechos humanos. Los Estados Miembros buscan alternativas y, por este motivo, el Gobierno de la República de Colombia, en ejercicio de la presidencia de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, propuso la creación del Grupo de Trabajo "Alternativas al Encarcelamiento".

El Grupo de Trabajo valoró la necesidad de alternativas al encarcelamiento en el hemisferio y consideró que podían contribuir a alcanzar cinco objetivos fundamentales:

- i) Tratar los problemas de salud pública asociados al consumo ilícito de drogas en forma más eficaz y lograr una respuesta más humana y efectiva a los delitos relacionados con las drogas.
- ii) Reducir los impactos negativos del encarcelamiento, y contribuir además a reducir el hacinamiento y las violaciones a los derechos humanos que deriven del mismo.
- iii) Racionalizar el uso del derecho penal, manteniendo la idea de castigo penal como última ratio para los infractores menores.
- iv) Asegurar la seguridad pública y la seguridad ciudadana priorizando el uso de los recursos para combatir la delincuencia organizada.
- v) Garantizar que los objetivos anteriores se alcancen con el gasto mínimo necesario para maximizar los resultados deseados.

Teniendo en cuenta estos objetivos fundamentales, el Grupo de Trabajo preparó una lista de alternativas que han sido adoptadas en los últimos años en distintos países del mundo.

Este inventario muestra que se han implementado varias alternativas al encarcelamiento que los Estados Miembros pueden utilizar como punto de referencia para reducir el encarcelamiento destacado en la primera sección de este Informe. Existen experiencias prometedoras de alternativas al encarcelamiento, que respetan las obligaciones internacionales en materia de drogas y derechos humanos, que no sólo parecen tener un impacto significativo en la reducción de la población carcelaria, sino que también parecen ser una respuesta adecuada a los problemas de abuso de drogas y seguridad pública, en el corto, mediano y largo plazo.

Este informe ofrece un menú de posibilidades que cada Estado Miembro puede adecuar a su contexto particular, pues las realidades que enfrentan son distintas. Elegidas en función de los objetivos anteriores, estas medidas tienden a tener ciertos rasgos comunes. Consideran el consumo de drogas como un asunto de salud pública, integran intervenciones comunitarias y formas alternativas de justicia. Tienen en cuenta la evidencia empírica disponible, para identificar los mecanismos que garanticen mejor el cumplimiento de los objetivos propuestos. Pueden reducir las sanciones penales para los infractores menores, no violentos, que pueden limitar acentuadamente el uso de sentencias de prisión significativas a excepción de algunos casos relativamente raros o inusuales aplicados sobre una base de caso por caso. Pero no hay ninguna medida que pueda ser considerada como fórmula mágica. Los Estados Miembros podrían analizar la variedad de alternativas al encarcelamiento y considerar aquellas alternativas que cumplan con las diferentes necesidades de los sistemas de salud y justicia penal al interior de cada país, articuladas y coordinadas a partir de una política pública.

Sin embargo, a partir de los objetivos anteriores y examinando las medidas inventariadas posteriormente, ciertos planteamientos estratégicos básicos se pueden identificar, los cuales podrían ser útiles para los Estados Miembros para abordar este tema. Cada Estado Miembro puede, por supuesto, aceptar, rechazar o modificar cada estrategia como lo considere oportuno, y de esta manera se pueden utilizar individualmente o en combinación para diseñar alternativas prácticas siempre y cuando, sean apropiadas para el contexto social, político y cultural de cada país.

- Descriminalización o despenalización

La eliminación o la no aplicación de las sanciones penales previo a la entrada en el sistema de justicia penal, se utiliza por lo general, principalmente como una alternativa para los usuarios de drogas no problemáticos, por una primera ofensa sin circunstancias agravantes. Los infractores reincidentes o por delitos graves pueden ser procesados a través del sistema de justicia penal y ser objeto de otras sanciones no privativas de libertad o de prisión. Esta medida también está en consonancia con el derecho internacional de control de drogas. Para la descriminalización, la posesión personal sigue siendo un delito, pero ya no en el ámbito penal, el cual está castigado por el Estado, es una alternativa a una condena penal, puede ser con sanciones pecuniarias o la suspensión de la licencia de conducir. Para la despenalización, la posesión personal sigue siendo un delito, pero el castigo penal no se aplica utilizando la

discreción de la policía o los fiscales en los casos que cumplen con ciertos criterios. Al mantener estos delincuentes fuera del sistema de justicia penal, se descongestiona de usuarios de drogas que quizás, no experimentan mayores problemas sociales o de salud relacionados con su comportamiento ilícito, y que no cometen delitos para financiar su uso de drogas. De esta manera, el sistema de justicia penal puede concentrar los recursos en los infractores más graves.

- Derivación del sistema de justicia

Un infractor relacionado con las drogas puede ser derivado de la justicia hacia los sistemas de asistencia social y de salud pública, que le ofrezcan oportunidades para volver a integrarse y convertirse en un miembro productivo de su comunidad. Las convenciones de las Naciones Unidas establecen que el tratamiento, la rehabilitación, la reintegración social, y otros tipos de medidas de cuidado pueden considerarse alternativas al castigo; y las personas que usan drogas y que cometieron delitos relacionados con las drogas pueden ser alentados a someterse al tratamiento como una alternativa al castigo. Esto puede ocurrir en diferentes etapas del proceso, desde la derivación liderada por la policía, a través de la derivación del fiscal, o su derivación a un tribunal especializado. De un lado, estos mecanismos previenen al infractor de las medidas penales; del otro lado, el infractor puede recibir una suspensión de sentencia a la espera del cumplimiento de ciertos requisitos. Estas medidas son principalmente para los infractores que comienzan a experimentar dificultades como consecuencia de su consumo, pero hay algunos ejemplos de distribuidores de bajo nivel que son derivados a programas que apoyan su reintegración social.

Las medidas de descriminalización, despenalización y derivación deben adoptarse en combinación con la creación o el fortalecimiento de los órganos administrativos correspondientes, responsables de la determinación de las opciones de un castigo menor o su remisión a los sistemas de asistencia social y de salud pública. El tratamiento (y la rehabilitación como parte del tratamiento) se les debe ofrecer como alternativa al encarcelamiento, pero indicado solamente cuando hay un uso dependiente o problemático. Es esencial que un especialista de la salud realice una evaluación clínica con el fin de identificar a personas con consumo problemático, y así evitar la remisión a tratamiento como alternativa al encarcelamiento para las personas que son usuarias ocasionales, grandes traficantes, o miembros de una organización criminal. El sistema de justicia penal se hizo precisamente para estos últimos tipos de infractores.

- Desprisonalización (medidas no privativas de la libertad)

La estrategia de imponer medidas de desprisonalización reconoce la necesidad de una condena y castigo en ciertos casos, pero minimiza la cantidad de infractores que cumplen condena en prisión por delitos menores relacionados con las drogas, contribuyendo así a disminuir el hacinamiento y las posibles violaciones de derechos humanos que frecuentemente se derivan de dicho hacinamiento. Es una medida de la etapa de sentencia o post-sentencia. Se puede tomar asumir diversas formas, tales como la libertad condicional, servicio comunitario, sentencias suspendidas o reducidas, indultos generales, indultos específicos, e incluso la remisión a tratamiento.

Aunque la mayoría de los Estados Miembros cuentan con este tipo de medidas, y con otros beneficios procesales, los delitos relacionados con las drogas suelen excluirse de estas opciones. Por lo tanto, valdría la pena considerar incluir a los eslabones más débiles de la cadena de tráfico o suministro de drogas de este tipo de medidas, lo que podría contribuir eficazmente a la reintegración social de este tipo de infractores. En particular, pueden tenerse en cuenta para poblaciones en situación de vulnerabilidad, cuando el encarcelamiento tendría la consecuencia no buscada de privar a niños de sus padres o a algunos hogares del principal sustento de familia, lo que podría exacerbar otros problemas sociales.

- Proporcionalidad

El principio jurídico de la proporcionalidad de las penas significa que el castigo por un delito particular debe reflejar el grado de daño causado a la sociedad. Este principio exige la creación de categorías de delitos, de las sustancias y de los delincuentes, y la asignación de una gama de opciones de sentencias aplicables a cada categoría. Algunos Estados Miembros están reconociendo que sus estructuras de sentencia y prácticas policiales no diferencian lo suficiente entre esos tipos de delitos como el consumo, la oferta de menor importancia, y el tráfico mayor, y que la dependencia en las medidas de encarcelamiento para la mayoría de los delitos es problemático. Privar a una persona de su libertad, en especial durante un período prolongado de tiempo, impone grandes costos en el individuo, sus familias, comunidades y la sociedad en general. Al mejorar la proporcionalidad en las condenas penales, los Estados Miembros pueden garantizar que estos costes sólo se asumen cuando sea absolutamente necesario. Los recursos ahorrados por no encarcelar a una gran cantidad de infractores relativamente menores, imponiendo otro tipo de penas según el caso, pueden a su vez ser reinvertidos en investigación y persecución de los niveles más altos de la delincuencia organizada, fortaleciendo la seguridad ciudadana.

Los niveles de umbral pueden jugar un papel clave en la definición de las categorías de delitos y sanciones, siempre que se establezcan a niveles realistas. Los niveles pueden ser definidos con mayor o menor grado de precisión (número de gramos, o simplemente "pequeña cantidad");

sin importar los niveles elegidos, los actores del sistema de justicia deben ser flexibles, abordar cada caso de forma individual y recordando la intención detrás de los niveles establecidos.

- Seguimiento y evaluación

Es importante que las alternativas que se adopten como parte de políticas públicas cuenten con todos los elementos necesarios para asegurar una buena implementación, como respaldo institucional, adecuada supervisión y recursos suficientes. Todavía se debate la forma en la que puede medirse el impacto de las medidas alternativas para delitos relacionados con las drogas que se mencionan en este informe. No obstante, coincidimos en que resulta esencial establecer indicadores clave para medir los resultados a fin de demostrar el éxito o el fracaso de alguna medida particular o de identificar aspectos que podrían ser mejorados.

Los profesionales de los sectores de salud pública y servicios sociales y aquellos que tienen a su cargo la administración de justicia y la gestión penitenciaria deberían acordar un aumento en la recolección de datos y un conjunto de pautas referenciales comunes que tengan en cuenta el apoyo y la responsabilidad combinados con la amenaza de una sanción a través del poder de policía en caso de reincidencia. A modo de ejemplo, deberían existir mecanismos acordados de común acuerdo para medir si un beneficiario de un programa está cumpliendo. Así, podrían medirse los hábitos de consumo de drogas a través de exámenes toxicológicos, medirse las tasas de reincidencia o incluso medirse los niveles de empleo (tiempo completo, tiempo parcial o trabajo comunitario). También debería haber consenso respecto de qué se entiende por integración social, de manera que también pueda evaluarse en forma objetiva. Diferentes alternativas podrían requerir de un conjunto diferente de herramientas que garantice que los sistemas alternativos generen los objetivos de políticas públicas y los resultados sociales pretendidos.

Al considerar el traspaso o la adaptación de políticas, es importante reconocer la importancia del contexto, especialmente respecto de la capacidad institucional actual, el funcionamiento de las instituciones, las diferencias culturales, la opinión pública en relación con las alternativas al encarcelamiento, las restricciones en códigos legales y en presupuestos y el perfil específico de la conducta penal meta. Una alternativa que funciona bien en un contexto en particular puede fallar en otro si faltan elementos esenciales.

Debido a la enorme variedad y complejidad de las iniciativas analizadas y la existencia de muchas otras, este informe no puede ofrecer respuestas integrales para todas las cuestiones relacionadas con la investigación y la implementación de alternativas al encarcelamiento para infractores relacionados con las drogas. Por lo tanto, resulta pertinente destacar algunas áreas que podrían generar investigaciones fructíferas en el futuro.

Entre ellas podemos mencionar formas adicionales de clasificar las iniciativas y de qué manera ciertos esfuerzos de coordinación de políticas y formación de instituciones podrían contribuir al éxito de una iniciativa. Los debates con los Estados Miembros en las Sesiones Ordinarias de la CICAD y en las reuniones de nivel superior, y los comentarios recibidos de parte de los Estados Miembros, ayudaron a aclarar ciertos esfuerzos de coordinación de políticas y formación de instituciones que podrían crear condiciones más favorables para la implementación de alternativas al encarcelamiento. Aunque no pretende ser una lista exhaustiva de ningún modo, existen tres potenciales áreas de acción:

- i) Fortalecimiento de la defensa pública pues en muchas ocasiones personas en situación de vulnerabilidad han terminado encarceladas simplemente porque carecieron de una defensa adecuada en el proceso;
- ii) Implementación de esfuerzos extensivos para comprometer a las instituciones gubernamentales, las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil como parte integral de cada nueva iniciativa, ya que la experiencia, el conocimiento local y la confianza de estos grupos es vital para una política pública eficaz; y
- iii) Promoción de transparencia y rendición de cuentas en el sistema judicial a fin de reducir la posibilidad de abuso o aplicación indebida de alternativas al encarcelamiento que impliquen una amenaza para la seguridad pública y el estado de derecho.

Las investigaciones prácticas de cómo enfocar estas cuestiones con respecto a las alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas serían herramientas invaluable en la investigación e implementación de este tipo de iniciativas.

El sobre-encarcelamiento relacionado con las drogas ha generado problemas a los Estados Miembros debido a los costos institucionales y sociales derivados. Los gobiernos en consecuencia han comenzado a investigar e implementar cada vez más alternativas al encarcelamiento que les permitan abordar el problema de las drogas de una nueva manera, preservando al mismo tiempo, la seguridad pública, el estado de derecho y sus obligaciones internacionales de derechos humanos y control de drogas. La lista de iniciativas consideradas en este informe es un testimonio de esta tendencia e ilustra la variedad de iniciativas y la creatividad con la que se han aplicado y adaptado. A través de una clasificación de las iniciativas y de la propuesta de algunas estrategias y principios subyacentes para su investigación e implementación, este informe busca contribuir con los esfuerzos de los Estados Miembros de evaluar la pertinencia de alternativas al encarcelamiento en sus propios contextos. Principalmente este informe busca ilustrar la manera en la que las alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas, pueden contribuir a crear comunidades más sólidas y saludables con menos delitos y menos víctimas.

Glosario

Estas definiciones de términos fueron preparadas para este Informe Técnico en particular y no deben considerarse "definiciones oficiales" sino "usos preferidos" de los términos en cuestión. Se entiende que siempre existirán diferencias de criterios respecto de algunas de estas definiciones.

Descriminalización: eliminación de una conducta o actividad de la esfera del derecho penal, lo que significa que el acto no constituye un delito penal. Permanece prohibido, pero pueden aplicarse sanciones no penales, como una multa, suspensión de la licencia de conducir o una simple amonestación, a menudo sin antecedentes policiales formales. Respecto de las drogas, generalmente hace referencia a actos relacionados con la demanda de drogas, como la adquisición, la posesión y el consumo.

Despenalización: reducción de la posibilidad del castigo por un delito. La acción permanece prohibida, en virtud del derecho penal o no penal, y puede resultar en el castigo, aunque el castigo puede no necesariamente ser aplicado en todos los casos. Un ejemplo común es cuando el caso puede considerarse de "menor importancia" o "no existe un interés público" en el proceso, y entonces el caso se cierra simplemente. Respecto de las drogas, generalmente hace referencia a actos relacionados con la demanda de drogas, como la adquisición, la posesión y el consumo.

Derivación o desvío: hace referencia a programas que ofrecen la oportunidad de tratar la conducta de una persona sin generar una condena en sus antecedentes personales.

Mula: Un(a) traficante de drogas que es pagado(a), forzado(a) o engañado(a) para transportar drogas a través de una frontera internacional, pero que no tiene un posterior interés comercial en las drogas. De acuerdo con esta definición, la principal diferencia entre las mulas y los correos de drogas se centra en el nivel que tiene en la organización y el interés comercial en el transporte de la droga, a quienes se les paga una cuota, salario o sueldo (incluida la deducción de las deudas) para transportar drogas se refiere a "mulas" y los que obtienen beneficios de la venta (o el uso) de las drogas a la llegada a su destino, son conocidos como correos de drogas independientes.

Delitos relacionados con las drogas: hace referencia a: (i) el consumo y tenencia para consumo, cuando esos comportamientos estuvieran penalizados, y el consumo problemático en casos de infractores drogodependientes; (ii) el cultivo y la producción en pequeña escala, en especial cuando se trata de campesinos e indígenas o para consumo personal; y (iii) los pequeños transportistas, traficantes y distribuidores no violentos, como las denominadas "mulas" o los casos que algunos países califican de "narcomenudeo". El informe también tiene en cuenta (iv) aquellas personas que han cometido otros delitos menores bajo la influencia de drogas de uso ilícito o para sufragar su adicción.

Delitos menores relacionados con las drogas: pueden incluir cualquier delito relacionado con las drogas que no configure ninguno de los delitos mencionados en el Artículo 3(5) o cuando existan circunstancias atenuantes (por ejemplo, una persona indigente con una familia que actúa como mula donde haya una cantidad significativa de cocaína o heroína involucrada).

Problema de consumo de drogas: No existe una definición estandarizada del problema del consumo de drogas. La definición difiere de un país a otro y puede incluir a personas que tienen un consumo de drogas de alto riesgo, por ejemplo, personas que se inyectan drogas, personas que consumen drogas diariamente y/o personas con diagnóstico de desorden por consumo de drogas o drogodependientes sobre la base de criterios clínicos contenidos en la Clasificación Internacional de Enfermedades (10° Revisión) de la Organización Mundial de la Salud y el Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales (4° edición) de la *American Psychiatric Association* o cualquier otro criterio o definición similar que pudiera utilizarse.

Delitos graves relacionados con las drogas: Debería considerarse incluir aquellos delitos mencionados en el Artículo 3(5) de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. Estos son: (a) la participación en el delito de un grupo delictivo organizado del que el delincuente forme parte; (b) la participación del delincuente en otras actividades delictivas internacionales organizadas; (c) la participación del delincuente en otras actividades ilícitas cuya ejecución se vea facilitada por la comisión del delito; (d) el recurso a la violencia o el empleo de armas por parte del delincuente; (e) el hecho de que el delincuente ocupe un cargo público y de que el delito guarde relación con ese cargo; (f) la victimización o utilización de menores de edad; (g) el hecho de que el delito se haya cometido en establecimientos penitenciarios, en una institución educativa o en un centro asistencial o en sus inmediaciones o en otros lugares a los que escolares y estudiantes acudan para realizar actividades educativas, deportivas y sociales; (h) una declaración de culpabilidad anterior, en particular por delitos análogos, por tribunales extranjeros o del propio país, en la medida en que el derecho interno de cada una de las Partes lo permita.

Bibliografía

- Alejos, Marlene. 2005. *Babies and Small Children Residing in Prison*. Geneva: Quaker United Nations Office. Available at: <http://www.quno.org/sites/default/files/resources/Babies%20and%20small%20children%20residing%20in%20prisons.pdf>
- American Convention on Human Rights*. San Jose, 22 November 1969. Available at: http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.pdf
- American Declaration on the Rights and Duties of Man*. Bogota, 2 May 1948. Available at: <http://www.cidh.oas.org/Basicos/English/Basic2.american%20Declaration.htm>
- Anitua, Gabriel and Valeria Picco. 2012. Género, drogas y sistema penal: Estrategias de defensa en casos de mujeres “mulas” - In *Violencia de Género: Estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres*. Buenos Aires: Defensoría General de la Nación.
- Bench, Lawrence L. and Terry D. Allen. 2003. “Investigating the Stigma of Classification: An Experimental Design.” *The Prison Journal* 83: 4: 367-382
- Bureau of Justice Assistance. 1997. *Defining drug courts: The key components*. United States Department of Justice. Available at: http://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/Civil/Drug_Court_Professionals/Key_Components.pdf.
- Carey, Shannon M., Juliette R. Mackin, and Michael W. Finigan. 2012. “What Works? The Ten Key Components of Drug Court: Research-Based Best Practices.” *Drug Court Review* 8: 1: 6-42.
- Carlen, Pat, and Anne Warral. 2004. *Analysing Women’s Imprisonment*. Cullompton, Devon: Willian Publishing.
- Center for Health and Justice. 2013. *No Entry: A National Survey of Criminal Justice Diversion Programs and Initiatives*. Treatment Alternatives for Safe Communities. Available at: http://www2.centerforhealthandjustice.org/sites/www2.centerforhealthandjustice.org/files/publications/CHJ%20Diversion%20Report_web.pdf
- Charter of the Organization of American States*. Bogota, 30 April 1948. Available at: http://www.oas.org/dil/treaties_A-41_Charter_of_the_Organization_of_American_States.pdf
- Chen, M. Keith and Jesse M. Shapiro. 2007 “Do harsher prison conditions reduce recidivism? A discontinuity-based approach.” *American Law and Economics Review* 9:1:1-29
- Clear, Todd R., Natasha A. Frost, et al. 2014. *Predicting Crime through Incarceration: The Impact of Rates of Prison Cycling On Rates of Crime in Communities*. Sponsored by the National Institute of Justice. Available at: <https://www.ncjrs.gov/App/Publications/abstract.aspx?ID=269418>

- Convention on Psychotropic Substances, 1971*. Vienna, 21 February 1971. *United Nations Treaty Series*. Available at: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1976/08/19760816%208-16%20AM/Ch_VI_16p.pdf
- Cooper, Caroline S., Anna Chisman, and Antonio Lomba. 2013. *Drug treatment courts: an international response for drug-dependent offenders*. Washington, D.C. Organization of American States. Available at: http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/dtca/publications/DTC_FINAL_PUBLICATION.pdf.
- Cordeiro, Alejandro, et al. 2014. *In Search of Rights: Drug Users and State Responses in Latin America*. Mexico City: Colectivo De Estudios Drogas Y Derecho.
- Cullen, Francis T., Cheryl L. Jonson, and Daniel S. Nagin. (2011). "Prisons Do Not Reduce Recidivism: The High Cost of Ignoring Science." *The Prison Journal* 91:3:48S:65S
- Dammert, Lucia, and Liza Zuniga. 2008. *Prisons: Problems and Challenges for the Americas*. Santiago: FLASCO.
- Declaration of Antigua Guatemala. *For a Comprehensive Policy against the World Drug Problem in the Americas*. Antigua Guatemala, 6 June 2013. AG/DEC. 73 (XLIII-O/13) corr. 1. Available at: http://scm.oas.org/doc_public/ENGLISH/HIST_13/AG06222E04.doc
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. 2012. *A definition of 'drug mules' for use in a European context*. Lisbon: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. Available at: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/drug-mules>
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. 2011. *Drug Policy Profiles: Portugal*. Lisbon: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. Available at: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-policy-profiles/portugal>
- Gaes, Gerald G. and Scott D. Camp. 2009. "Unintended Consequences: Experiment Evidence for the Criminogenic Effect of Prison Security Level Placement of Post-Release Recidivism." *Journal of Experimental Criminology* 5:2:139-162
- Giacomello, Corina. 2014. "Women in Prison for Drug Crimes in Latin America: An Invisible Population." *Drogas En Movimiento Nuevas Perspectivas*. Available at: <https://drogasenmovimiento.files.wordpress.com/2014/01/13-11-18-women-in-prison-for-drug-crimes-in-latin-america-an-invisible-population.pdf>.
- Harris, Genevieve. 2011. *TNI-EMCDDA Expert Seminar on Threshold Quantities*. Transnational Institute and European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. Available at: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/thresholds-expert-seminar.pdf>
- Inter-American Commission on Human Rights (IACHR). *Report on the use of pre-trial detention in the Americas*, Rapporteurship on the Rights of Persons Deprived of Liberty, 2013. Available at: <http://www.oas.org/en/iachr/pdl/reports/pdfs/Report-PD-2013-en.pdf>

- Inter-American Commission of Women (CIM). "Women and Drugs in the Americas. Policy Working Paper." (Organization of American States, 2014). Available at: <http://www.oas.org/es/cim/docs/WomenDrugsAmericas-EN.pdf>
- Inter-American Drug Abuse Control Commission (CICAD). *Fifty-Fourth Regular Session – Final Report*. 2013. Available at: <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=2528>
- Inter-American Drug Abuse Control Commission (CICAD). *Hemispheric Drug Strategy*, 2010. Available at: <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=953>
- Inter-American Drug Abuse Control Commission (CICAD). *Hemispheric Plan of Action, 2011-2015*. 2010. Available at: http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/plan-action_eng.asp
- Inter-American Drug Abuse Control Commission (CICAD). *High Level Workshop – Working Group on Alternatives to Incarceration*. 17-19 June, 2014. Antigua Guatemala. Available at: <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=2963>
- International Narcotics Control Board, *Report of the International Narcotics Control Board for 2013*, January, 2014, E/INCB/2013/1. Available at: http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2013/English/AR_2013_E.pdf
- King, Ryan S., Marc Mauer, and Malcom C. Young. 2005. *Incarceration and Crime: A Complex Relationship*. The Sentencing Project. Available at: http://www.sentencingproject.org/doc/publications/inc_iandc_complex.pdf
- Kleiman, Mark. 2009. *When Brute Force Fails*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Koetzle Shaffer, Deborah. 2014 "Looking Inside the Black Box of Drug Courts: A Meta-Analytic Review." *Justice Quarterly* 28: 3: 493-521. Available at: <http://jpo.wrlc.org/bitstream/handle/11204/3731/Looking%20Inside%20the%20Black%20Box%20of%20Drug%20Courts-%20A%20Meta-Analytic%20Review.pdf?sequence=1>.
- Lagos, Marta and Lucía Dammert. 2012. *La Seguridad Ciudadana: El problema principal de América Latina*. Lima: Corporación Latinobarómetro. Available at: http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf
- La Rota, Miguel Emilio, and Carolina Bernal Uribe. 2014. *Esfuerzos Irracionales. Investigación Penal Del Homicidio Y Otros Delitos Complejos*. Bogota: Dejusticia.
- Latin American Public Opinion Project (LAPOP). 2014. *The Americas Barometer* <http://datasets.americasbarometer.org/database-login/index.html>.
- La Vigne, Nancy and Julie Samuels. 2012. *The Growth & Increasing Cost of the Federal Prison System: Drivers and Potential Solutions*. The Urban Institute. Available at: http://www.urban.org/research/publication/growth-increasing-cost-federal-prison-system-drivers-and-potential-solutions/view/full_report

- Law on narcotics, psychotropics substances, drug use, unauthorized related activities, money laundering and terrorist financing.* San Jose, 3 September 2011. Available at: http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/legislations/PDF/CR/ley_8204.pdf.
- London School of Economics. 2014. *Ending the Drug Wars, Report of the London School of Economics.* LSE Expert Group on the Economics of Drug Policies. Available at: <http://www.lse.ac.uk/ideas/publications/reports/pdf/lse-ideas-drugs-report-final-web.pdf>.
- Lowenkamp, Christopher T. and Edward J. Latessa. 2004. "Understanding the Risk Principle: How and Why Correctional Interventions Can Harm Low-Risk Offenders" in *Topics in Community Corrections*. Washington, D.C.: The National Institute of Corrections. Available at: http://www.uc.edu/content/dam/uc/ccjr/docs/articles/ticc04_final_complete.pdf
- Marlowe, Douglas B. In press. *Manual for Scientific Monitoring and Evaluation of Drug Treatment Courts in the Americas*. Washington D.C.: Organization of American States
- Marlowe, Douglas B. 2012. "Special Issue on Best Practices in Drug Courts." *Drug Court Review* VII, no. 1. Available at: http://www.ndci.org/sites/default/files/nadcp/DCR_best-practices-in-drug-courts.pdf.
- Marlowe, Douglas B. 2012. "Targeting the Right Participants for Adult Drug Courts." *Drug Court Practitioner Fact Sheet* VII, no. 1. Available at: http://www.ndci.org/sites/default/files/nadcp/Targeting_Part_I.pdf
- Matrix Knowledge Group. *The economic case for and against prison*, London. Available at: <http://www.optimitymatrix.com/wp-content/uploads/2014/01/Matrix-prison-report-2007.pdf>
- McVay, Doug. 2004. "Treatment or Incarceration: National and State Findings on the Efficacy and Cost Savings of Drug Treatment Versus Imprisonment." Justice Policy Institute. Available at: <http://www.justicepolicy.org/research/2023>.
- Metaal, Pien, and Coletta Youngers. *Systems Overload - Drug Laws and Prisons in Latin America*. Amsterdam: Transnational Institute / Washington Office on Latin America, 2011.
- Mitchell, Ojmarrh, et al. 2012. "Assessing the Effectiveness of Drug Courts on Recidivism: A Meta-Analytic Review of Traditional and Non-Traditional Drug Courts." *Journal of Criminal Justice* 40: 60-71. Available at: http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/documents/Assessing_Efectiveness.pdf.
- Mumola, Christopher, and Jennifer Karberg. 2007 *Drug Use and Dependence, State and Federal Prisoners, 2004*. Washington, DC: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Statistics. Available at: <http://www.bjs.gov/content/pub/pdf/dudsf04.pdf>
- National Association of Drug Court Professionals. "Drug Courts Work." National Association of Drug Court Professionals. <http://www.nadcp.org/learn/facts-and-figures>.
- National Institute on Drug Abuse. *Principles of Drug Abuse Treatment for Criminal Justice Populations - A Research-Based Guide*. Bethesda, MD: National Institutes of Health, National Institute on Drug

Abuse. NIH publication No. 11-5316. 2012. Available at:
<http://www.drugabuse.gov/publications/principles-drug-abuse-treatment-criminal-justice-populations>.

Office of National Drug Control Policy. 2011. *Alternatives to Incarceration: A Smart Approach to Breaking the Cycle of Drug Use and Crime, Criminal Justice*. Executive Office of the President. Available at:
https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/Fact_Sheets/alternatives_to_incarceration_policy_brief_8-12-11.pdf

Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention. 2013. *Home Confinement and Electronic Monitoring*. Available at: http://www.ojjdp.gov/mpg/litreviews/Home_Confinement_EM.pdf

Organization of American States. 2013. *The Drug Problem in the Americas*. Washington D.C.: The Organization of American States. Available at:
http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/drogas/elinforme/default_eng.asp

Paladines, Jorge, Ernesto Pazmino Granizo, and Marlo Brito. 2014. *Guía De Aplicación Del Principio De Favorabilidad Para Las Personas Condenadas Por Delitos De Drogas En Ecuador*. Quito, Ecuador: Defensoría Pública.

Paladines, Jorge. "La racionalización de la penalidad anti-drogas en Ecuador." Lecture, Diálogo de Alto Nivel sobre Alternativas al Encarcelamiento from CICAD and the Colombian Ministry of Justice and Law, Cartagena, October 22, 2014. Available at:
<http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=2973>

Paladines, Jorge. 2012. *La (des)proporcionalidad de la ley y la justicia antidrogas en Ecuador*. Washington, DC: Washington Office on Latin America. Available at:
<http://www.wola.org/sites/default/files/%28des%29proporcioanlidad%20de%20la%20ley%20E CUADOR.pdf>

Reflections and Guidelines to Formulate and Follow up on Comprehensive Policies to address the World Drug Problem in the Americas. Guatemala City, 19 September 2014. AG/RES. 2866 (XLVI-O/14) rev. 1. Available at: <http://www.oas.org/consejo/GENERAL%20ASSEMBLY/46SGA.asp#inf>

Rempel, Michael. *The New York State Adult Drug Court Evaluation: Policies, Participants, and Impacts*. New York, New York: Center for Court Innovation. 2003.
http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/drug_court_eval.pdf

Rempel, Michael, Valerie Raine, and Antonio Lomba. 2014. *Estudio Diagnóstico Del Modelo De Tribunal De Tratamiento De Adicciones De Guadalupe, Nuevo Leon, Mexico [‘Diagnostic Study of Addiction Treatment Courts of Guadalupe, Nuevo Leon, Mexico*. Washington D.C.: Organization of American States.

Rossman, Shelli B., John Roman, Janine M. Zweig, Michael Rempel, and Christine Lindquist. 2011. *The Multi-Site Adult Drug Court Evaluation: The Impact of Drug Courts*. Vol. 4. Washington D.C.: The Urban Institute.

Rydell, C. Peter, and Susan S. Everingham. 1994. *Controlling Cocaine Supply Versus Demand Programs*. Santa Monica, California: RAND.

Robertson, Oliver. 2007. *The Impact of Parental Imprisonment on Children*. The Quaker United Nations Office.

Saavedra, Enrique, et al. "Invisible No More: A study of children of incarcerated parents in Latin America and the Caribbean" (Gurises Unidos, 2013). Available at: http://www.cwslac.org/en/docs/Invisible_no_more.pdf.

Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, as amended by the Protocol amending the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961. New York, 8 August 1975. *United Nations Treaty Series*. Available at: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1975/08/19750808%2006-05%20PM/Ch_VI_18p.pdf

Soon, Ina. 2012. *Women and Pretrial Detention: Individuals Presumed Innocent Suffering Punishment and Abuse*. Global Campaign for Pretrial Justice - Latin American Region. Available at: http://otromexico.isinet.mx/red/wp-content/uploads/2012/06/red_mujeres_prision_ingles_060513.pdf.

Stemen, Don. 2007. *Reconsidering Incarceration: New Directions for Reducing Crime*. Vera Institute of Justice. Available at: http://vera.org/sites/default/files/resources/downloads/veraincarc_vFW2.pdf

Subramanian, Ram and Rebecca Tublitz. 2012. *Realigning Justice Resources: A Review of Population and Spending Shifts in Prison and Community Corrections*. Vera Institute of Justice. Available at: http://www.vera.org/sites/default/files/resources/downloads/Realigning_Justice_full_report.pdf

Subramanian, Ram and Rebeka Moreno. 2014. *Drug War Détente? A Review of State-level Drug Law Reform, 2009-2013*. Available at: <http://www.vera.org/sites/default/files/resources/downloads/state-drug-law-reform-review-2009-2013.pdf>

Uniform Crime Reporting Statistics. Federal Bureau of Investigation, 2013. Web. <http://www.ucrdatatool.gov/Search/Crime/State/StatebyState.cfm>

United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12 of the Covenant)*, 11 August 2000, E/C.12/2000/4. Available at: <http://www.refworld.org/docid/4538838d0.html>

United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988, Vienna, 20 December 1988, *United Nations Treaty Series*, Available at: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1990/11/19901111%2008-29%20AM/Ch_VI_19p.pdf

United Nations Development Programme. *Regional Human Development Report 2013-2014, Citizen Security with a Human Face: Evidence and proposals for Latin America*. UNDP: New York, 12 Nov. 2013. Available at:
http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/IDH/Regional_Human_Development_Report_2013-14.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime. Criminal Justice Handbook Series. *Handbook of basic principles and promising practices on Alternatives to Imprisonment*. UNODC: New York, 2007. Available at: http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_of_Basic_Principles_and_Promising_Practices_on_Alternatives_to_Imprisonment.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime. Criminal Justice Handbook Series, *Handbook for prison managers and policymakers on Women and imprisonment*, UNODC: New York, 2008. Available at: <http://www.gh.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

United Nations Office on Drugs and Crime. *From coercion to cohesion. Treating drug dependence through health care, not punishment, Discussion paper*. UNODC: New York, 2010. Available at: http://www.unodc.org/docs/treatment/Coercion_Ebook.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime, *La Relacion Droga y Delito en Adolescentes Infractores de la Ley*. Sistema Subregional de Informacion e Investigacion Sobre Drogas en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Peru y Uruguay – SISUID: 2010. Available at: <http://www.bvcedro.org.pe/bitstream/123456789/218/1/DEVIDA-SISUID.pdf>

United Nations Office on Drugs and Crime, *World Drug Report 2010* (United Nations Publication, Sales No. E.10.XI.13). Available at: http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/World_Drug_Report_2010_lo-res.pdf

United States Department of Justice “Memorandum for all federal prosecutors: the Fair Sentencing Act of 2010”, August 2010. Available at:
<http://www.justice.gov/sites/default/files/oip/legacy/2014/07/23/fair-sentencing-act-memo.pdf>

United States Department of Justice. “Smart on Crime: Reforming the Criminal Justice System for the 21st Century” August 2013. Available at:
<http://www.justice.gov/sites/default/files/ag/legacy/2013/08/12/smart-on-crime.pdf>

United States Sentencing Commission. 2014. *Frequently Asked Questions: Retroactive Application of the 2014 Drug Guidelines Amendment*. Available at
http://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/amendment-process/materials-on-2014-drug-guidelines-amendment/20140724_FAQ.pdf

United States Sentencing Commission. 2014 *U.S. Sentencing Guidelines Manual, Original Introduction to the Guidelines Manual, Ch1, Pt. A, 1.b) Departures*. Available at:
<http://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/guidelines-manual/2014/GLMFull.pdf>.

Uprimmy Yepes, Rodrigo, Diana Esther Guzman, and Jorge Parra Norato. 2012. *La Adiccion Punitiva La Desproporcion De Leyes De Drogas En America Latina*. Bogota: Centro De Estudios De Derecho, Justicia Y Sociedad, Dejusticia.

Uprimmy Yepes, Rodrigo, Diana Esther Guzman, and Jorge Parra Norato. 2013. *Penas Alucinantes La Desproporcion De La Penalizacion De Las Drogas En Colombia*. Bogota: Centro De Estudios De Derecho, Justicia Y Sociedad, Dejusticia.

Walmsley, Roy. "World Female Imprisonment List (second Edition)." International Centre for Prison Studies. August 3, 2012. Available at: http://www.prisonstudies.org/sites/prisonstudies.org/files/resources/downloads/wfil_2nd_edition.pdf

Weisburd, David, and Gerben Bruinsma. 2014. "Drug Courts." *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*. Springer. 1159-1170.



Organización de los Estados Americanos



Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas

Organización de los Estados Americanos
Secretaría de Seguridad Multidimensional
Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas

1889 F. Street, NW, Washington, DC 20006 | Tel: +1.202.370.5000 • Fax: +1.202.458.3658
cicadinfo@oas.org | CICAD.OAS.org