



Reforma a las políticas de drogas en Latinoamérica: Discurso y realidad

Colectivo de Estudios Drogas y Derecho, CEDD
por Alejandro Corda

Sobre esta publicación

Los investigadores del CEDD se reúnen periódicamente para abordar un tema en materia de drogas y generar estudios a nivel nacional y regional sobre distintos aspectos del fenómeno. Esta publicación forma parte de la cuarta investigación del CEDD sobre la situación de las personas privadas de libertad por delitos de drogas en los países estudiados, la cual no solo busca generar información sobre las personas en prisión por delitos de drogas, sino proponer alternativas a las respuestas carcelarias.

Colectivo de Estudios Drogas y Derecho, 2015

Coordinación: Catalina Pérez Correa

Edición y Diseño: Ariana Ángeles García y Karen Silva Mora

D.R. © 2015

Miembros del CEDD

Raúl Alejandro Corda | Argentina
Intercambios A.C.

Ernesto Cortés | Costa Rica
ACEID

Gloria Rose Marie de Achá | Bolivia
Asociación Acción Andina

Jorge Vicente Paladines | Ecuador
Defensor Público Regional

Luciana Boiteux | Brasil
Universidad Federal de Rio de Janeiro / LADIH/UFRJ

Catalina Pérez Correa | México
CIDE

João Pedro Padua | Brasil
Universidad Federal Fluminense

Jérôme Mangelinckx | Perú
CIDDH

Rodrigo Uprimny Yepes | Colombia
Dejusticia

Ricardo Soberón Garrido | Perú
CIDDH

Diana Guzmán | Colombia
Dejusticia - Stanford Law School

Gianella Bardazano | Uruguay
IELSUR

Sergio Chaparro | Colombia
Dejusticia

Coletta Youngers | Estados Unidos
WOLA

Luis Felipe Cruz | Colombia
Dejusticia

Pien Metaal | Países Bajos
TNI

Resumen: Este texto muestra cómo a pesar de ser cuestionadas desde América Latina las políticas de drogas actuales y de haber sido avanzadas algunas reformas en los últimos años, esas iniciativas no parecen haber cambiado la estrategia de seguir utilizando la herramienta penal como principal respuesta estatal para afrontar los temas vinculados a las drogas. La investigación realizada por el CEDD indica que actualmente se sigue enviando a prisión a cada vez más personas por delitos de drogas, quienes suelen representar una significativa proporción de la población penitenciaria.

Introducción

En los últimos años, América Latina ha sido señalada como una de las regiones del mundo en donde más se ha cuestionado a las políticas de drogas diseñadas a nivel internacional. En distintos ámbitos se han planteado cuestionamientos y algunos países han avanzado con ciertas reformas. Sin embargo, esas iniciativas no parecen haber cambiado la estrategia de seguir utilizando la herramienta penal como la principal respuesta estatal para afrontar los problemas vinculados a las drogas. Lo anterior se ha traducido en encarcelamiento de actores menores del tráfico, fungibles, y en situaciones de vulnerabilidad. Incluso, en ocasiones, tal estrategia ha recaído sobre los usuarios de drogas.

La información recogida en los nueve países que integran el Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD) indica que la herramienta penal sigue enviando a prisión cada vez a más personas por delitos de drogas. Ellas suelen representar una significativa proporción de la población en prisión, una de cada cinco en varios países, y en la mayoría de ellos, crece

a un ritmo más acelerado que la población en prisión en general.

Discursos y reformas

La legislación nacional sobre drogas y sus resultados en los países de América Latina, derivados de una interpretación estricta del modelo de fiscalización de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de las Convenciones de Naciones Unidas, han producido distintos cuestionamientos. En esta sección se describen brevemente los documentos que han planteado dichos cuestionamientos, así como las recientes reformas legislativas que se han producido en los países latinoamericanos.

En febrero de 2009, por ejemplo, la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, integrada por tres ex-presidentes y otras personalidades presentó la declaración *Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma*, en donde se evaluó el impacto de la “guerra contra las drogas” y se presentaron recomendaciones para políticas más seguras, eficientes y humanas.

La legislación nacional sobre drogas y sus resultados en los países de América Latina han producido distintos cuestionamientos sobre su efectividad, proporcionalidad y respeto a los derechos humanos y recientemente impulsado algunas reformas legislativas.

Por su parte, en mayo de 2013, se presentaron los informes (analítico y de escenarios) elaborados en un proceso liderado por la Organización de Estados Americanos (OEA), donde se advirtió sobre la proporcionalidad de las penas en los casos de los actores menores del tráfico, muchos de ellos en situaciones de vulnerabilidad.



Imagen cortesía de Bejim en FreeDigitalPhotos.net

En junio del mismo año, y también en el marco de la OEA, se adoptó la *Declaración de Antigua* (Guatemala) "Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas". Allí se alentó a los estados miembros a fortalecer sus acciones y políticas tendientes a reducir el hacinamiento carcelario, a respetar la proporcionalidad entre el daño y la pena, y apoyar alternativas al encarcelamiento. En la Asamblea General Extraordinaria de la OEA, celebrada también en Guatemala en septiembre de 2014, se volvió a insistir en esos objetivos.

En 2015, en el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), se adoptó la *Declaración de Quito*. Allí las autoridades rectoras en materia de drogas de los países señalaron la necesidad de incorporar de manera integral los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos a las convenciones de drogas, procurando políticas centradas en el bienestar de los ciudadanos.

A fines de 2013 Uruguay modificó su legislación estableciendo un sistema de regulación de la producción y acceso al cannabis y sus derivados. El mismo año, Costa Rica modificó su ley de drogas para morigerar las penas del delito de ingreso de drogas a centros carcelarios, cuya pena desproporcionada afectaba en especial a mujeres. En 2014 Ecuador sancionó su Código Orgánico Integral Penal, que si bien produjo un aumento en las penas en general, moderó las de su ley de drogas, una de las más duras de la región. Si bien los primeros datos de estas reformas son auspiciosos, su proximidad en el tiempo impide sacar conclusiones sobre sus resultados.

Realidad: las personas en prisión

Aunque la información no siempre es uniforme y/o está disponible, los números sobre personas en prisión por delitos de drogas en los países del CEDD (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica,

Ecuador, México, Perú y Uruguay) muestran una realidad que va en sentido distinto al discurso prevaleciente. Tanto de estudios publicados por el Colectivo, como de la investigación que se está desarrollando actualmente, surge la información que se presenta a continuación.

Las tasas de encarcelamiento, en general, en estos países se encuentran por encima del promedio mundial. Casi todos ellos, excepto Bolivia, superan la tasa de personas en prisión por cada cien mil habitantes a nivel mundial, de 144 (International Center for Prison Studies-ICPS). Desde Costa Rica que registra una tasa 291, hasta Argentina con 152 personas en prisión por cada cien mil habitantes. Varios de ellos registran en prisión más de 70.000 personas, o se aproximan a ese número.

El siguiente cuadro muestra lo señalado:

Personas en prisión en los países, tasa y aumento

	Población carcelaria	Tasa 100.00 hab	Aumento %
CR	13.903 (2014)	291 (2014)	58 (2000-2014)
URU	9.771 (2013)	278 (2012)	42 (2003-2013)
BRA	548.003 (2012)	274 (2012)	135 (2000-2012)
COL	118.245 (2014)	245 (2014)	300 (1991-2014)
PER	71.596 (2014)	212 (2014)	195 (1997-2014)
MEX	257.017 (2015)	212 (2015)	25 (2005-2015)
ECU	26.591 (2014)	165 (2014)	110 (1990-2014)
ARG	64.288 (2013)	152 (2013)	155 (1996-2013)
BOL	14.415 (2013)	134 (2013)	158 (2001-2013)

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos por los investigadores del CEDD

El cuadro también muestra que en todos ellos se registraron distintos niveles de aumento de las personas en prisión. Si bien las cifras del cuadro corresponden a distintos períodos, se pueden sumar a los colectados en una investigación anterior (Metaal y Youngers, 2010), que muestran la coincidencia temporal del aumento de la población en prisión en los países con la estrategia de “guerra contra las drogas”, que se terminó de consolidar –y aún perdura- en los años que rodearon a la *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas* (Viena 1988). Su estricta interpretación generó leyes penales muy duras en todos los países estudiados, las mismas que han contribuido significativamente en el aumento de las tasas de encarcelamiento de dichos países (Metaal y Youngers, 2010: 5).

Las personas en prisión por delitos de drogas

La información obtenida en los países que integran el CEDD, muestra que pese al cuestionamiento señalado a nivel discursivo, en casi todos ellos aumentó la cantidad de personas en prisión por delitos de drogas. La excepción es Ecuador que, luego del indulto otorgado en 2008 para pequeños transportistas de drogas (“mulas”), redujo la cantidad de personas por estos delitos en sus prisiones; pero en los años siguientes esa población volvió a crecer.

Evolución de las personas en prisión por delitos de drogas, 2008-2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CR	2.283	2.503	3.805	4.745	N/D	N/D	N/D
ECU	7.679	N/D	3.975	N/D	N/D	N/D	6.467
BOL	2.794	2.522	2.741	3.205	3.787	3.939	N/D
PER	11.304	11.305	11.899	13.057	15.603	16.526	N/D
BRA	77.371	91.037	106.491	125.744	138.198	N/D	N/D
COL	11.808	12.616	15.872	19.534	23.004	25.258	23.141
URU	N/D	911	1.051	1.147	1.192	1.265	N/D
ARG	5.297	5.256	5.846	6.844	6.498	6.979	N/D
MEX ¹	N/D	N/D	N/D	22.015	23.613	26.098	N/D

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos por los investigadores del CEDD

¹ Datos correspondientes a cárceles federales

La información también permite ver que una significativa porción de las personas que se encuentran en las prisiones de los países estudiados, lo están por delitos de drogas. Seis de los nueve países presentan porcentajes superiores al 20 por ciento de la población de sus cárceles y tres de ellos por encima del 25 por ciento.

Además, en cinco de los nueve países se observa que la población en prisión por delitos de drogas ha crecido a un ritmo más acelerado que el de la población en prisión en general. Las excepciones son Perú y Bolivia, Costa Rica y Ecuador.



El siguiente cuadro muestra estas dos afirmaciones:

Personas en prisión por delitos de drogas, porcentaje en el total de persona en prisión Comparación aumento de la población en prisión por delitos de drogas y la población general

	Población carcelaria por drogas	Delitos drogas (%)	Aumento población drogas (%)	< >	Aumento población cárceles (%)
ECU	6.467 (2014)	24 (2014)	63 (2010-2014)	<	98 (2010-2014)
BOL	3.939 (2013)	27 (2013)	32 (2001-2013)	<	158 (2001-2013)
PER	16.526 (2013)	24 (2013)	46 (2008-2013)	<	56 (2008-2013)
CR	4.745 (2011)	26 (2011)	126 (2006-2011)	<	131 (2006-2011)
BRA	138.198 (2012)	25 (2012)	320 (2005-2012)	>	51 (2005-2012)
COL	23.141 (2014)	20 (2014)	269 (2000-2014)	>	136 (2000-2014)
URU	1.265 (2013)	13 (2013)	39 (2009-2013)	>	15 (2009-2013)
ARG	6.979 (2013)	11 (2013)	113 (2002-2013)	>	39 (2002-2013)
MEX	26.098 (2013)	10 (2013)	19 (2011-2013)	>	7 (2011-2013)

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos por los investigadores del CEDD

La información permite advertir cómo se ha acentuado la respuesta penal y confirmar lo señalado en las investigaciones anteriores respecto de la utilización de la herramienta penal como principal respuesta estatal para

afrontar los temas vinculados a las drogas. De los estudios de los países se confirma la apreciación hecha en la investigación anterior sobre cárceles respecto del perfil de las personas en prisión por estos delitos

(Metaal y Youngers, 2010: 97-98). Se reitera que quienes son enviados a prisión suelen ser los actores menores del tráfico de drogas, fungibles, y asociados a economías de subsistencia u otras condiciones de vulnerabilidad. Los porcentajes de mujeres por estos delitos en prisión suelen superar el de población general, así como los de extranjeros. Y son aún más altos cuando ambas condiciones se combinan.

Coincidiendo con la tendencia de los números del cuadro, en varios países se ha registrado el crecimiento del porcentaje de estos delitos en el total de la población en sus cárceles. En Brasil coincidiendo con la última reforma que aumentó las penas para los delitos de tráfico se pasó de 9% en 2005 al 26% en 2009, lo cual significa un aumento de más de 100.000 personas. En Colombia, la población en prisión por estos delitos casi se cuadruplicó en los últimos catorce años; aumentando de 6.263 personas en el año 2000 a 23.141 en 2014. Así pasó de representar el 12% de la población en sus prisiones al 20% en el mismo período.

Aún en países con porcentajes menores como Argentina, Uruguay o México se advierte un crecimiento en los últimos años. Uruguay pasó del 2% en 1999 al 12% en 2012. Argentina y México parecen aumentar su población carcelaria a partir de la delegación realizada por el Estado Federal de la persecución de los delitos menores del

tráfico a las agencias penales de los estados. Estas estrategias son conocidas como “desfederalización” o en el caso de México como la Reforma de Narcomenudeo.

En los países en los que la población por estos delitos crece a un ritmo menor, parece coincidir con los procesos de reformas penales que tienden a aumentar penas para el resto de los delitos, o recortar beneficios relacionados con la libertad durante el proceso o durante la ejecución de la pena.

Conclusiones y recomendaciones

Pese a que América Latina ha sido una región que ha cuestionado el actual modelo internacional de fiscalización de drogas, la información de los países estudiados muestra que **la población en prisión por delitos de drogas sigue aumentando**. La herramienta penal parece persistir como una de las principales respuestas estatales a la hora de tratar los temas relacionados con las drogas.

Las personas en prisión por delitos de drogas sigue siendo una parte significativa de todas aquellas que se encuentran en prisión. **En la mayoría de los países estudiados 1 de cada 5 personas lo están por estos delitos**. En la mayoría de los países, la población en prisión por delitos de drogas crece a un ritmo más acelerado comparado con la población general, o dicho de otro modo, el

porcentaje de personas en prisión por estos delitos ha ido creciendo en varios de los países estudiados.

El perfil de las personas en prisión por estos delitos sigue mostrando que son los actores menores del tráfico de drogas, fungibles, y asociados a economías de subsistencia u otras condiciones de vulnerabilidad; y entre los cuales se registra una mayor representación de mujeres y extranjeros. El encarcelamiento de estos actores del tráfico no parece incidir en los flujos de los mercados ilícitos; y producen un alto costo social, al agravar la situación de vulnerabilidad de las personas y sus entornos. La situación de las mujeres con hijos merece especial atención.

Es por todo lo anterior que recomendamos:

- a) Repensar la actual estrategia sobre drogas y el rol de la respuesta penal, para garantizar el respeto a los derechos humanos de todas las personas afectadas.
- b) Ajustar la respuesta penal para que sea proporcional al daño ocasionado y que tome en cuenta la función dentro de la cadena del tráfico de drogas.
- c) Moderar las penas previstas para los delitos de drogas y establecer alternativas a la pena de prisión.
- d) Prestar especial atención a la situación de poblaciones en situación de vulnerabilidad que aparecen vinculadas a estos delitos, y cuyo contacto con el sistema penal agrava su situación y la de su entorno.
- e) Explorar modelos de regulación (como los que se intentan en torno al cannabis) como una forma de morigerar la respuesta penal y sus consecuencias.

Bibliografía

International Center for Prison Studies (ICPS), *World Prison Brief*, disponible en: <http://www.prisonstudies.org> (última consulta: julio 2015)

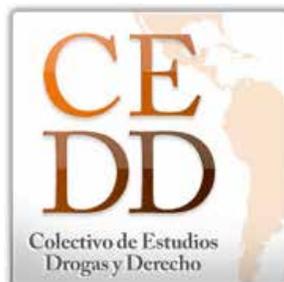
Metaal, Pien y Youngers, Coletta (2010), *Sistemas Sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*, Amsterdam/Washington WOLA-TNI.

Acerca del CEDD

El Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD) reúne investigadores -en su mayoría juristas- de nueve países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Uruguay. Impulsado por iniciativa de WOLA y TNI, el objetivo principal del CEDD es analizar el impacto de la legislación penal y la práctica jurídica en materia de drogas, buscando generar información sobre las características y los costos, sean sociales o económicos, de las políticas en materia de drogas en América Latina, y con ello fomentar un debate informado sobre la efectividad de las políticas actuales y recomendar abordajes alternativos para políticas más justas y efectivas.

Para más información visita
www.drogasyderecho.org

Esta publicación fue posible gracias al financiamiento
de Open Society Foundations



2015