

Aportes del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD) al Informe sobre el Problema de Drogas en el Hemisferio encomendado a la OEA

Noviembre del 2012

1. Sobre el CEDD

El Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD) reúne investigadores de 7 países Latinoamericanos con el propósito de analizar el impacto de la legislación penal y la práctica jurídica en materia de drogas ilícitas. El CEDD busca fomentar un debate sobre la efectividad de las políticas de drogas actuales y recomienda políticas alternativas más justas y efectivas. Fue creado en el contexto de la creciente evidencia de que las políticas internacionales de control de drogas no han disminuido el consumo de drogas, frenado el cultivo de plantas destinadas a los mercados ilegales, ni reducido el tráfico de drogas. **Las leyes sobre drogas, o su aplicación arbitraria, recaen desproporcionadamente sobre las poblaciones más vulnerables y desprotegidas, además de tener la consecuencia indeseada de abrumar a los sistemas de administración de justicia penal.**

El CEDD publicó dos estudios: [Sistemas sobrecargados: Leyes de drogas y cárceles en América Latina](#) (TNI & WOLA, 2010), sobre el impacto de las leyes de drogas sobre los sistemas carcelarios de ocho países Latinoamericanos; y una segunda serie de estudios que revisan críticamente si el principio de proporcionalidad es aplicado en la relación delitos de drogas y castigos. Los estudios encuentran que los castigos por delitos de drogas y el trato de los ofensores son desproporcionados, lo que genera en muchas ocasiones daños mayores a los beneficios pretendidos.

2. Panorama de las políticas de drogas en América latina

En su esfuerzo de análisis y reflexión, la CICAD/OEA, por mandato de la VI Cumbre de las Américas, no puede omitir el problema de fondo: la necesidad de revisar las políticas y aproximaciones al control de drogas, hoy vigentes. La metodología de la redacción de los dos informes (analítico y de escenarios) debe apuntar hacia el enriquecimiento del abanico de propuestas de políticas públicas, aplicables en cualquier país del hemisferio, desde un punto de vista integral y a partir de diferentes enfoques alternativos al enfoque prohibicionista, junto con la participación activa de la sociedad civil.

Por ello, el CEDD pretende compartir con los expertos sus reflexiones a partir de un importante esfuerzo de investigación realizado en los últimos años en el hemisferio, sobre dos áreas planteadas por los expertos convocados: *“los desafíos en materia de*

seguridad y relaciones entre drogas, violencia y crimen organizado” y, “los aspectos jurídicos y normativos alternativos”.

En los últimos 50 años, la historia de las políticas criminales de Control a las Drogas en América Latina, ha tenido patrones similares en su evolución, operatividad y consecuencias, en parte debido a la influencia externa, las debilidades internas y percepciones poco fundamentadas sobre los problemas a tratar. **Los enfoques de Reducción de la Oferta a través del uso de la política criminal han resultado claramente insuficientes para abordar las causas de la producción, tráfico y consumo de estas sustancias.**

Los Estados le han encargado al sector Seguridad y Administración de Justicia Penal la primera respuesta institucional de un problema de naturaleza eminentemente social, económica y de salud pública. Los resultados desde esa perspectiva no son halagadores.

Dicha respuesta se desarrolló en distintas fases. Desde un localismo globalizado, cuando EEUU propuso una guerra contra las drogas (localismo) que terminó impulsándose desde los organismos del orden mundial (globalizado), hasta un globalismo localizado con el desarrollo internacional de la guerra contra las drogas que tuvo su expresión en la Convención Única de la ONU (globalismo), la cual fue adecuada a nivel interno en los países latinoamericanos en las décadas de los 70 y 80 junto con el fin de las dictaduras, cuando se crearon las leyes nacionales antidrogas más fuertes (localizado).

Por otro lado, ¿qué significó la reforma penal en América Latina en las últimas dos décadas? Los cambios en el sistema procesal penal, basados en el principio acusatorio y contradictorio, incidieron positivamente para atacar problemas históricos de la justicia latinoamericana, sobre todo en lo referente a retardo, lentitud y congestión procesal. Sin embargo, en lo referente a políticas de drogas latinoamericanas, cabe resaltar tres problemas endémicos: 1) a nivel penal, el uso máximo del derecho penal y la tendencia a aumentar el número de conductas y los montos de penas; 2) a nivel penitenciario, el aumento sustancial de los índices de hacinamiento que son generados en buena medida por los delitos de drogas; y 3) a nivel procesal, la creación en ciertos países de las llamadas “Cortes de drogas”.

La apuesta entre el garantismo penal y la búsqueda de mayor eficiencia se suma al actual dilema de búsqueda de mayor seguridad ciudadana para enfrentar las formas desbordadas de criminalidad. Existe la necesidad de construir criterios sobre la base de la experiencia de los países tomando en cuenta los espacios cubiertos por el trabajo de la CICAD/OEA para la elaboración de sus informes en los campos de la Salud, el Desarrollo, la Seguridad y la Justicia.

Este Informe es producto de una experiencia colectiva de análisis de los impactos de la aplicación del modelo de Reducción de la Oferta. Nos dedicaremos a plasmar los resultados de nuestra experiencia en materia de política criminal aplicada al tráfico de drogas en 7 países de la región en el marco de los informes de la CICAD/OEA, es imprescindible identificar las mejores prácticas que se han producido en los temas de seguridad y política criminal. Debe existir claridad sobre la experiencia y lo que ésta indica en materia de control de drogas, definición del delito, sistemas de penalización, proporcionalidad, procedimientos y jueces especiales, etc. Por ejemplo, la evolución

de una sobre expansión legislativa y el predominio del enfoque desde la seguridad obstaculizan las salidas.

A continuación, presentamos las tendencias en materia de control de drogas en América Latina en base al conjunto de estudios nacionales del CEDD a fin de identificar las buenas prácticas (verde), así como el conjunto de políticas y acciones que no han tenido un buen resultado (ámbar) o que han tenido un efecto adverso en la resolución del problema (rojo).

3. Evaluación de las políticas de lucha contra las drogas y el tráfico de drogas en América Latina



- Inicio de un debate político, en distintas esferas, que apunta hacia la construcción de alternativas al modelo prohibicionista;
- Proceso de reforma legal impulsado por algunos países a través de fallos judiciales y constitucionales referentes a la despenalización/descriminalización de la posesión para el consumo propio y el auto cultivo;
- Intentos de diferenciación entre los distintos eslabones de la cadena del tráfico ilícito de drogas en cuanto a criminalización se refiere;
- Proceso, en algunos países, de reforma penal y procesal penal que responde a las garantías de proporcionalidad y reglas de autoría y participación en un delito;
- Promoción de propuestas de políticas de salud pública enfocadas en reducción de daños y atención preferencial a usuarios.

- Políticas criminales enfocadas en los delitos relacionados a la producción, el tráfico y el consumo de drogas;
- Escasos esfuerzos para medir los impactos de la reforma de la Justicia en general, y del proceso penal en particular, en cuanto a delitos por drogas;
- Mecanismos de extradición, repatriación e intercambio de internos por delitos de drogas poco proporcionales, eficaces y oportunos;
- Sistemas de cooperación policial y judicial que restringen la autonomía para actuar en el ámbito nacional;
- Politización de la seguridad y lucha contra el tráfico de drogas;
- Pocas y débiles herramientas jurídicas para reducir la oferta focalizándose en crimen organizado, corrupción, lavado de activos, insumos químicos fiscalizados, etc.;
- Énfasis en la respuesta penal redujo el espacio para la prevención, el tratamiento y la rehabilitación.

- Priorización del sistema de control de drogas por encima del sistema internacional de DDHH, especialmente en relación al uso de la fuerza policial, las medidas cautelares, el otorgamiento de beneficios, el debido proceso, y las condiciones de reclusión en los casos de delitos de drogas;

- Diseño y redacción de leyes genéricas que siguen un modelo internacional, procedente de las convenciones internacionales, que no siempre se adecua a las realidades nacionales;
- Aumento sustancial de la población carcelaria por delitos de drogas, lo cual contribuye a las altas tasas de hacinamiento y sobrepoblación;
- Feminización de los delitos de drogas;
- Altos niveles de jóvenes y extranjeros encarcelados por delitos de drogas;
- Alto costo social de las políticas prohibicionistas y vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes hijos de reclusos;
- Ausencia o insuficiencia de asistencia jurídica;
- Uso excesivo de la detención preventiva, tanto a nivel policial como judicial;
- Letargo y retardo judicial en casos de drogas;
- Falta de criterios para la diferenciación entre distintas figuras del tráfico de drogas;
- Multiplicación de verbos referentes a delitos de drogas;
- Desproporcionalidad en la evolución de las penas en la legislación penal;
- Vulneración del debido proceso y desproporcionalidad en la aplicación de las penas para casos de delitos de drogas;
- Impactos de la política criminal recae con mayor peso sobre eslabones más vulnerables de la cadena de tráfico ilícito de drogas;
- Los delitos relacionados con drogas se castigan a veces de manera más severa que los delitos contra la vida, la integridad física y la libertad sexual;
- No hay diferenciación entre los tipos de drogas;
- Pese a los altos índices de encarcelamiento e incautaciones, el consumo, la producción, el tráfico y la venta de drogas no se reducen ni se contienen;
- El prohibicionismo implica altos costos económicos que no se invierten en programas de atención especializada y gratuita para la prevención, el tratamiento, la rehabilitación o la resocialización;
- Debido al hacinamiento y la corrupción policial, las cárceles reproducen la criminalidad;
- Presupuesto insuficiente para las labores penales y penitenciarias y falta de control sobre el accionar de los organismos policiales y penitenciarios;
- Falta de acceso a medidas de reducción de las penas para casos de delitos de drogas, impidiendo la rehabilitación y resocialización del penado a la sociedad;
- Confusión de enfoques represivo y sanitario: internamiento compulsivo, Cortes de Drogas;
- Existencia de tipos penales muy abiertos enfocados en la criminalización de usuarios de drogas que se dedican a la micro comercialización de drogas para solventar su consumo vayan directo a la cárcel;
- Injerencia de las FF.AA en la lucha contra el tráfico de drogas – creciente riesgo de corrupción y establecimiento de regímenes de emergencia que tienden a la militarización de áreas geográficas determinadas;
- Fracaso de los mecanismos de control del cultivo/comercialización, la erradicación forzosa y el control biológico de cultivos;
- Ausencia de indicadores para el monitoreo y la evaluación de las políticas de drogas – uso de criterios cuantitativos con base en la cantidad de incautaciones

- de drogas y al número de detenidos;
- Falta de diferenciación entre los grados de participación en los delitos de drogas.

4. Recomendaciones en materia de políticas de lucha contra las drogas y el tráfico de drogas en América Latina

Es necesario FOCALIZAR y REORIENTAR las políticas públicas en materia de drogas y lucha contra el tráfico de drogas en América Latina a fin de MITIGAR sus efectos adversos en distintos ámbitos:

Internacional	<ul style="list-style-type: none"> Sistema Interamericano de DDHH: Articular la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) como instrumento de derecho internacional jurídicamente vinculante y por encima de la Estrategia Hemisférica sobre Drogas; Adecuarse a los estándares internacionales de DDHH adoptando medidas urgentes para reducir las altas tasas de detención preventiva, hacinamiento, sobrepoblación, y violencia institucional.
Nacional	<ul style="list-style-type: none"> Cambio de un enfoque represivo y penalizador, que no ha mostrado resultados, a un nuevo enfoque que tienda a una mayor efectividad en la reducción de las problemáticas asociadas a las drogas; Impulsar un proceso de monitoreo y evaluación de las políticas de drogas basado en evidencia científica y empírica; Buscar evidencia de que la prohibición protege efectivamente la salud de potenciales usuarios o terceros afectados por el consumo de drogas; Evaluar los resultados de las políticas de lucha contra el tráfico de drogas en función de los objetivos que se persiguen y no de las incautaciones, hectáreas erradicadas o número de internos; Evaluar el funcionamiento de las agencias de control penal (Policía, FF.AA, Ministerio Público) que operativizan la política antidrogas; Construir indicadores fiables de medición de los éxitos de las políticas de lucha contra el tráfico de drogas; Promover un mayor equilibrio entre reducción de la oferta y reducción de la demanda, atendiendo las situaciones más problemáticas; En cuanto a reducción de la oferta se refiere, concentrar los esfuerzos de aplicación de la ley en los eslabones más fuertes de la cadena de tráfico y de mayor lesividad.
Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> Promover reformas en las leyes que rigen los delitos de drogas a fin de garantizar los DDHH y el respeto de la proporcionalidad; Limitar la tendencia a sobre penalizar los delitos de drogas mediante diagnósticos que permitan evaluar la (in)eficiencia de dichas medidas legislativas;

	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar el enfoque punitivo de los delitos de drogas a fin de reducir los altos costos sociales asociados a dicho enfoque (<i>ultima ratio</i>); • Impulsar la diferenciación entre las distintas figuras de los delitos de drogas en función de los distintos grados de participación en la cadena de TID; • Excluir de la legislación penal la posesión para uso personal, en especial en el caso de la cannabis; • Buscar alternativas a la respuesta penal en cuanto a reducción de oferta y demanda se refiere.
Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> • Mitigar el efecto adverso de la criminalización de las drogas sobre todo para las personas más vulnerables y sus familias; • Promover un trato diferenciado cuando los actores encargados de aplicar la Ley atienden situaciones de vulnerabilidad que el derecho penal no resuelve; • Perfilar mejor la intervención e investigación de los agentes encargados de aplicar la Ley en los delitos de drogas.
Judicial	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir los altos niveles de personas en espera de su juicio y buscar alternativas a la detención preventiva distintas a las Cortes de Drogas; • Agilizar los procesos por delitos de drogas a fin de reducir el uso excesivo de la detención preventiva velando por el efectivo respeto a los derechos y garantías de la persona; • Garantizar la transparencia del proceso judicial; • Respetar las garantías del debido proceso; • Garantizar los principios de exclusividad, idoneidad y proporcionalidad; • Promover medidas alternativas a las penas privativas de libertad para los delitos de drogas de acuerdo a las reglas sobre autoría y participación en el delito.
Penitenciario	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir los niveles de hacinamiento y sobrepoblación a fin de brindar un trato humano a las personas privadas de libertad; • Promover programas de rehabilitación y resocialización de las personas privadas de libertad en la sociedad; • Asumir medidas para reducir los niveles de corrupción y violencia institucional a nivel penitenciario.
Socio-sanitario	<ul style="list-style-type: none"> • Promover políticas socio-sanitarias, en especial respecto de aquellos consumos problemáticos, en especial cuando se combinan con situaciones de vulnerabilidad; • Reconocer la diversidad de situaciones, sobre todo en términos de uso ocasional, habitual o problemático; • Promover políticas sociales de educación, empleo, salud para mejorar la eficiencia de los logros de rehabilitación; • Mejorar la atención a poblaciones vulnerables; • En los casos de uso/abuso, correlacionar la historia personal y médica de la persona con su grado de consumo y su nivel de

	<p>tolerancia para la identificación de casos de dependencia;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover un set de alternativas para la prevención, el tratamiento y la rehabilitación de personas que sufren de adicciones; sin, por lo tanto, tratarse de una sanción encubierta (véase las Cortes de Drogas).
--	--

5. Bibliografía

Achá, R.M. (2012), *Desproporcionalidad en el sistema penal antidrogas boliviano*. (Próximo a publicarse)

Boiteux, L. (2010), *Drogas y prisión: la represión contra las drogas y el aumento de la población penitenciaria en Brasil* en “Sistemas sobrecargados: leyes de drogas y cárceles en América Latina”. Buenos Aires: TNI, WOLA. Disponible en: http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Sistemas_sobrecargados/Resumenes/sistemas%20sobrecargados-resumen%20brasil-web.pdf

Boiteux, L. y Pádua J.P. (2012), *La desproporción de la ley de drogas: los costes humanos y económicos de la actual política en Brasil*. (Próximo a publicarse)

Corda, R.A. (2011), *Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina*. Buenos Aires: Intercambios – Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.intercambios.org.ar/wp-content/uploads/2012/05/Encarcelamientos-Alejandro-Corda.pdf>

Corda, R.A. (2012), *Sistemas desproporcionados. Desproporción y costos económicos, institucionales y humanos de la política sobre estupefacientes en Argentina*. Buenos Aires: Intercambios – Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.wola.org/sites/default/files/Sistemas%20Desproporcionados%20ARGENTINA.pdf>

Edwards, S.G. (2010), *La legislación de drogas de Ecuador y su impacto sobre la población penal en el país* en “Sistemas sobrecargados: leyes de drogas y cárceles en América Latina”. Buenos Aires: TNI, WOLA. Disponible en: http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Sistemas_sobrecargados/Resumenes/sistemas%20sobrecargados-resumen%20ecuador-web.pdf

Giacoman, D. (2010), *Política de drogas y situación carcelaria en Bolivia* en “Sistemas sobrecargados: leyes de drogas y cárceles en América Latina”. Buenos Aires: TNI, WOLA. Disponible en: http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Sistemas_sobrecargados/Resumenes/sistemas%20sobrecargados-bolivia-web2.pdf

Hernández, A.P. (2010), *Legislación de drogas y situación carcelaria en México* en “Sistemas sobrecargados: leyes de drogas y cárceles en América Latina”. Buenos Aires: TNI, WOLA. Disponible en: http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Sistemas_sobrecargados/Resumenes/Sistemas_Sobrecargados-mexico-3.pdf

Mangelinckx, J. (2012), *El principio de proporcionalidad en los procesos por Tráfico Ilícito de Drogas en el Perú*, Lima: Centro de Investigación “Drogas y Derechos Humanos”. (Próximo a publicarse)

Paladines, J.V. (2012), *La (des)proporcionalidad de la ley y la justicia antidrogas en Ecuador*. Serie cuadernos defensoriales n° 1. Quito: Defensoría Pública del Ecuador. Disponible en:

<http://www.wola.org/sites/default/files/%28des%29proporcioanlidad%20de%20la%20ley%20ECUADOR.pdf>

Pérez Correa, C. (2012), *(Des) proporcionalidad y delitos contra la salud en México*. (Próximo a publicarse)

Soberón, R. (2010), *Legislación en materia de drogas y situación carcelaria en el Perú* en “Sistemas sobrecargados: leyes de drogas y cárceles en América Latina”. Buenos Aires: TNI, WOLA. Disponible en:

http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Sistemas_sobrecargados/Resumenes/sistemas%20sobrecargados-%20resumen%20peru-web.pdf

Transnational Institute y Washington Office on Latin America (2010), *Sistemas Sobrecargados, Leyes de Drogas y Cárceles en América Latina*, Buenos Aires: TNI, WOLA. Disponible en:

http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Sistemas_sobrecargados/sistemas_sobrecargados_web2.pdf

Uprimny, R. y Guzmán, D. (2010), *Política de drogas y situación carcelaria en Colombia* en “Sistemas sobrecargados: leyes de drogas y cárceles en América Latina”. Buenos Aires: TNI, WOLA. Disponible en:

http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Sistemas_sobrecargados/Resumenes/sistemas%20sobrecargados-resumen%20colombia-web.pdf

Uprimny, R., Guzmán, D. y Parra, J.A. (2012), *¿Des-proporción en la judicialización de los delitos de droga? El caso colombiano*. (Próximo a publicarse).

MIEMBROS DEL CEDD

El CEDD incluye miembros de Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, México, Países Bajos y Perú:

Argentina: Alejandro Corda, Intercambios Asociación Civil

Brasil: Luciana Boiteux (UFRJ) y Joao Pedro Padua, Psicotropicus

Bolivia: Rose Achá, Justicia Penal Juvenil en Defensa de Niñas y Niños (DNI)

Colombia: Diana Guzmán y Rodrigo Uprimny, DeJusticia

Ecuador: Jorge Paladines, Universidad Andina

Estados Unidos: Coletta Youngers, Oficina en Washington para Asuntos

Latinoamericanos (WOLA)

México: Catalina Pérez Correa, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Países Bajos: Pien Metaal, Transnational Institute (TNI)

Perú: Jérôme Mangelinckx y Ricardo Soberón, Centro de Investigación ‘Drogas y Derechos Humanos’ (CIDDH)