Alternativas al encarcelamiento

Grupo de Trabajo
Propuesta Actualizada

NOTA: La presente propuesta es una versión actualizada y ajustada del primer documento compartido con los países, a través de la CICAD. Este documento incorpora las observaciones y sugerencias de los países, además de incluir alguna información nueva respecto al cronograma y productos del grupo de trabajo.

En el Quincuagésimo Cuarto Periodo Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), realizado en el mes de diciembre de 2013 en Bogotá (Colombia), la presidencia de la CICAD solicitó a la Secretaría Ejecutiva la creación de un grupo de trabajo, encaminado a generar propuestas alternativas al tratamiento penitenciario. En el Quincuagésimo Quinto Ordinario de Sesiones de la CICAD, los comisionados aprobaron en plenaria la creación de este grupo. Adicionalmente, en la Declaración Ómnibus para la Asamblea General de la OEA 2014 se incluyó el siguiente mandato:

Crear un Grupo de Trabajo sobre “Alternativas al Encarcelamiento” 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. (Aprobado, Mayo 1, 2014).

1. Antecedentes y justificación

Los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptaron la Estrategia Hemisférica sobre Drogas y su Plan de Acción 2011 – 2015, en la cual acordaron considerar la posibilidad de llevar a cabo medidas necesarias con miras a permitir alternativas a la privación de libertad para los infractores de la ley, que a su vez son dependientes de drogas. Este tipo de medidas se consideran fundamentales debido a que una proporción importante de los crímenes están relacionados con el uso de alcohol y drogas.

El Informe el Problema de las Drogas en las Américas, elaborado por la Organización de Estados Americanos identificó una serie de desafíos en la aplicación de las leyes de drogas que demandan respuestas de política pública por parte de los países del Hemisferio. De acuerdo al informe “En algunos países, la venta de drogas se ha convertido en una importante actividad económica, con muchas consecuencias adversas sociales, políticas y económicas, como la corrupción y reducción del poder del Estado”. Sumado a lo anterior, “...para algunos países, el comercio transnacional de drogas ilícitas se ha convertido en una importante fuente de violencia; para otros, este problema es menor”.

Dentro los desafíos identificados 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 – jóvenes,

mujeres y población de escasos recursos.

Adicionalmente, diferentes estudios académicos e informes de organizaciones de la sociedad civil han señalado la desproporcionalidad de los delitos de drogas – en comparación con delitos que revisten una mayor gravedad, la feminización de los delitos con incrementos notables en la población carcelaria de mujeres, además de la sobrecarga al sistema de justicia - especialmente con delitos menores relacionados con las drogas. En este mismo sentido, particularmente en los países productores, reviste preocupación la judicialización de campesinos que cultivan productos que terminan en mercados ilícitos, en un marco de falta de alternativas legales y presión por parte de actores criminales.

Bajo este contexto, diferentes países han venido impulsando alternativas a las respuestas dadas desde el sistema judicial, que se han concentrado específicamente en el consumo y porte para el consumo, así como en delitos de menor impacto social. 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. De acuerdo con el informe “El problema de las drogas en las Américas: Alternativas legales y regulatorias”, este indica que “Cerca de una docena de Estados miembros de la OEA tienen sanciones no penales o han reducido las sanciones penales o no sancionan la posesión de cantidades de sustancias controladas para el uso personal”.

Una mención especial requiere la implementación del modelo de tribunales de tratamiento de drogas, los cuales de acuerdo a la CICAD, son una alternativa al encarcelamiento para infractores dependientes de drogas, que “...involucran la desviación de los delincuentes de la cárcel al tratamiento y la rehabilitación para la supervisión judicial”.

Atendiendo a los desafíos actuales, resulta de la mayor importancia analizar y evaluar estas alternativas al encarcelamiento y las respuestas del sistema de justicia, reconociendo la necesidad de fortalecer el enfoque de salud pública y de privilegiar la garantía y protección de los Derechos Humanos. Además, es relevante incluir en estas alternativas no solo el consumo, sino también considerar respuestas para los eslabones de la cadena más débiles y que no incurrir en delitos considerados como graves.

2. Objetivo del Grupo de Trabajo (GT)

Identificar y analizar alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con las drogas, a partir de la evidencia disponible y bajo una perspectiva que fortalezca la salud pública y privilegie los Derechos Humanos.

3. Objetivos específicos

- Analizar la legislación penal en materia de drogas, sus impactos y resultados.
- Identificar y analizar alternativas al tratamiento penal y penitenciario de los eslabones más débiles de la cadena – como lo son los pequeños cultivadores, los consumidores y personas portadoras de pequeñas cantidades-, tomando en cuenta las realidades normativas y presupuestarias de los Estados miembros de la CICAD.
- Elaborar un reporte técnico que contenga los principales hallazgos y opciones, incluyendo un enfoque de género, con una especial atención a los grupos vulnerables.

4. Composición y estructura de trabajo

El Grupo de Trabajo estará conformado por expertos designados por los Estados (Grupo de Expertos). El gobierno de Colombia tendrá la coordinación del Grupo de Trabajo y el Ministerio de Justicia de Colombia la Secretaría Técnica, la cual será ejercida a través de un “Líder técnico legal” - designado por el Gobierno de Colombia.

El Grupo de Trabajo contará con el apoyo de un *Grupo de Soporte Técnico*, conformado por cinco especialistas, seleccionados por el Gobierno de Colombia y la CICAD, a partir de criterios vinculados a la experiencia y conocimiento, atendiendo a la diversidad regional.

El Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia coordinará, con apoyo de la CICAD, la elaboración del Reporte Técnico, que será realizado por el Grupo de Soporte Técnico y puesto a consideración para observaciones al *Grupo de Expertos*. Los avances del reporte serán presentados en la CICAD 56, y el informe final en la CICAD 57.

5. Alcance del Grupo de Trabajo

Duración del grupo: CICAD 57, una vez entregado el Informe Final.

Composición: Expertos delegados por los gobiernos de manera voluntaria.

Carácter vinculante: El grupo proveerá insumos técnicos, sin carácter vinculante.

Financiación:

- Los países tendrán a su cargo el desplazamiento de los expertos para las reuniones.
- La Primera Reunión del Grupo de Trabajo se realizará entre el 17 y el 20 de junio en Antigua (Guatemala). El alojamiento y alimentación de los participantes estará a cargo de la AECID y la CICAD.
- La publicación del Reporte estará a cargo de Colombia.

6. Áreas temáticas del Grupo de Trabajo (propuesta base para la discusión)

El Gobierno de Colombia propone esta lista inicial de temas a tratar por el Grupo de Trabajo y el Grupo de Soporte Técnico:

- La descriminalización del consumo de drogas y la atención a los usuarios de drogas.
- La derivación a servicios sociales, de salud y de atención integral.
- Los Tribunales Especializados de Drogas.
- La revisión de las directrices de enjuiciamiento.
- La feminización de los delitos de drogas y las alternativas al tratamiento penal y penitenciario.
- La proporcionalidad de las penas de los delitos de drogas.
- Alternativas al tratamiento penal y penitenciario de los pequeños cultivadores de coca, amapola y marihuana.
- El interés superior de la niñez como fundamento de alternativas penitenciarias: Niños y niñas en conflicto con la ley e hijos de personas encarceladas.

7. Cronograma de Trabajo

Fecha	Tarea
Abril 29	Creación del Grupo de Trabajo en la CICAD (Washington DC)
Junio 15	Entrega documento de línea de base de la legislación penal en materia de drogas en los países del hemisferio, considerando resultados e impactos, por parte del Grupo de Soporte Técnico
Junio 17-20	Reunión del Grupo de Especialistas + Grupo de Soporte Técnico, en Antigua (Guatemala)
Julio 15	Documento de sistematización de los principales insumos y conclusiones del taller del Grupo de Trabajo.
Agosto 20	Primer avance del Reporte Técnico por parte del Grupo de Soporte Técnico.
Septiembre 5	Informe de la Secretaría Técnica del Grupo reportando sobre los avances (a cargo de Colombia)
Septiembre 19	Presentación de los Avances en la Asamblea General Extraordinaria
Septiembre 30	Segundo Avance del Reporte Técnico por parte del Grupo de Soporte Técnico.
Octubre 1 - 15	Revisión por parte del Grupo de Expertos del Segundo Avance del Reporte Técnico.
Octubre 15-31	Ajustes al Segundo Avance del Reporte Técnico teniendo en cuenta los comentarios y sugerencias del Grupo de Expertos.
Noviembre	Presentación del Informe Avance en la CICAD 56. Definición de pasos a seguir para la elaboración del Informe final que será presentado en la CICAD 57.