



17th St. & Constitution Avenue N.W.
Washington, D.C. 20006
Estados Unidos de América

Organización de los Estados Americanos

T. 202.458.3000

www.oas.org

COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL
CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS

CICAD

Secretaría de Seguridad Multidimensional

QUINCUGÉSIMO SEXTO PERÍODO ORDINARIO DE SESIONES

Del 19 al 21 de noviembre de 2014

Guatemala

OEA/Ser.L/XIV.2.56

CICAD/doc.2141/14

14 de noviembre de 2014

Original: Español

**INFORME TECNICO DE LA SECRETARIA TECNICA DEL GRUPO DE TRABAJO DE LA CICAD SOBRE
ALTERNATIVAS AL ENCARCELAMIENTO PARA LOS DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS**

ALTERNATIVAS AL ENCARCELAMIENTO PARA LOS DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS

Informe de la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)
Ministerio de Justicia y del Derecho – Gobierno de la República de Colombia



Closing
THE GAP



MINJUSTICIA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

DRAFT

ALTERNATIVAS AL ENCARCELAMIENTO PARA LOS DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS

Primer Informe Técnico de la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo de la Comisión
Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)
Ministerio de Justicia y del Derecho – Gobierno de la República de Colombia

Documento basado en el Informe Técnico desarrollado por el Grupo de Soporte Técnico del Grupo de Trabajo “Alternativas al Encarcelamiento”, con el apoyo de la Secretaria Ejecutiva de la CICAD.

Grupo de Soporte Técnico:
Rodrigo Uprimny – Líder Técnico Legal
Diana Guzmán (Colombia)
Corina Giacomello (México)
Julius Lang (Estados Unidos)
Alberto Amiot (Chile)

Equipo de Apoyo en la SE-CICAD:
Adriana Henao
James Duguid

Secretaría Técnica del Grupo a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho del Gobierno de Colombia – Coordinación: Claudia Paola Salcedo

Editores: Juan Carlos Garzón Vergara, Diana Esther Guzmán y Rodrigo Uprimny

Bogotá, Colombia 2014

DRAFT

TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	8
I. El punto de partida: la importancia de explorar alternativas al encarcelamiento excesivo derivado de algunas políticas frente a las drogas.....	10
a. Ciertas tendencias de las legislaciones penales en materia de drogas en el Hemisferio y los desafíos que plantean.....	10
b. La necesidad de buscar alternativas al encarcelamiento.....	12
II. El marco conceptual y la metodología del informe	14
a. Los principios orientadores del informe	14
b. Definiciones conceptuales y metodológicas.....	16
III. Una sistematización de las medidas al encarcelamiento: las evidencias de un camino promisorio 19	
a. Alternativas según el momento en que operan	20
b. Clasificación de las alternativas de acuerdo a las poblaciones que beneficia o impacta	27
c. Clasificación de las alternativas según los mecanismos y niveles de implementación	29
IV. Conclusiones	32
a. Las aproximaciones estratégicas o ideas guías de las alternativas.....	33
b. Algunas consideraciones prácticas.....	35
Referencias bibliográficas	37
Anexo A. Listado de las 41 alternativas documentadas.....	40
Anexo B. Una sistematización de las alternativas según momento y beneficiario	42

DRAFT

Introducción

Los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptaron la Estrategia Hemisférica sobre Drogas¹ 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 a su prosecución penal o privación de libertad”.

Por otro lado, el Informe “El Problema de las Drogas en las Américas” elaborado por la OEA- por mandato de los Jefes de Estado Reunidos en la VI Cumbre de las Américas, celebrada en Cartagena de Indias, en abril del 2012- 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. 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, 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”, “alientan a los Estados miembros, de conformidad con su legislación nacional, 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....”. En la posterior Asamblea General Extraordinaria de la OEA celebrada también en Guatemala en 2014 se vuelve a hacer énfasis en esta necesidad.

Bajo este marco y con el objetivo de generar respuestas a estas realidades, en el Quincuagésimo Cuarto Período 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, que en esa ocasión recibió la Presidencia - solicitó a la Secretaría Ejecutiva de la CICAD la creación de un **Grupo de Trabajo**, que generará propuestas alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con las drogas. En el Quincuagésimo Quinto Ordinario de Sesiones de la CICAD, que se llevó a cabo en Washington, en abril de 2014, los Comisionados aprobaron en plenaria la creación de este Grupo.

El **Grupo de Trabajo** está conformado por expertos designados por los Estados miembros y cuenta con el apoyo de un **Grupo de Soporte Técnico (GST)**³. El Gobierno de Colombia está a cargo de la Coordinación del Grupo y el Ministerio de Justicia y del Derecho ejerce la Secretaría

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, junio de 2011.

³ 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. Diana Guzmán (Colombia), Corina Giacomello (México), Julius Lang (Estados Unidos), Mauricio Boraschi (Costa Rica) y Alberto Amiot (Chile)

Técnica, para lo cual se apoya en un “Líder técnico legal”⁴. El primer encuentro del **Grupo de Trabajo** y el **Grupo de Soporte Técnico** para avanzar en el **Informe**, se llevó a cabo en la ciudad de La Antigua, Guatemala, del 16 al 20 de julio de 2014, y contó con la participación de dieciséis (16) países del hemisferio. En tal ocasión, se 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. Posteriormente, 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 que el Grupo de Trabajo presentaría posteriormente en la CICAD 56 de Guatemala (noviembre de 2014). En esta ocasión, los representantes de 18 países tuvieron la oportunidad de comentar dicho documento, y ampliar el debate sobre esta temática para que dicho informe pudiera contemplar la diversidad y pluralidad 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, presenta el Primer Informe Técnico sobre “Alternativas al Encarcelamiento”, con apoyo de la Secretaría Ejecutiva de la CICAD. El principal objetivo del Informe es identificar alternativas al encarcelamiento, a partir del estudio de experiencias desarrolladas en diferentes países del mundo, las cuales permitirán identificar opciones al uso excesivo del encarcelamiento de los delitos relacionados con drogas. Lo anterior, con la intención de 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 efectivas y más respetuosas de los derechos humanos.

El presente documento, elaborado para la reunión de la CICAD 56, en noviembre del 2014, en la Ciudad de Guatemala, resume los principales hallazgos y alternativas identificadas por el GST, a través de cuatro secciones principales.

La primera parte presenta la justificación del proyecto, exponiendo las razones por las cuales es importante diseñar e implementar alternativas al encarcelamiento en materia de drogas. La segunda parte presenta los enfoques normativos, conceptuales y metodológicos que han guiado el trabajo del GST. La tercera parte presenta la información esencial sobre las alternativas identificadas – 41 en total-, para lo cual sistematiza los elementos más destacados de esas experiencias y propone una categorización de las mismas, acompañada de algunos ejemplos específicos. Finalmente, la cuarta parte consiste en unas conclusiones en las que se señalan una serie de criterios orientadores para la adopción y desarrollo de algunas de estas alternativas, reconociendo la importancia de tener en cuenta el contexto y las necesidades diversas de cada país.

⁴ Rodrigo Uprimny Abogado, Doctor en Economía Política de la Universidad de Amiens Picardie, con un DSU (magíster) en Sociología Jurídica de la Universidad de Paris II y un DEA (magíster) en Socio-economía del desarrollo de la Universidad de Paris I (IEDES). Actualmente se desempeña como Director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad “Dejusticia” y como profesor de la Universidad Nacional de Bogotá.

I. El punto de partida: la importancia de explorar alternativas al encarcelamiento para delitos derivados de algunas políticas frente a las drogas.

El esfuerzo por explorar alternativas que permitan disminuir los índices de encarcelamiento como consecuencia de algunas de las actuales políticas de drogas, surge en el marco del recurrente uso del derecho penal como respuesta al problema de las drogas y la adopción excesiva de las medidas de carácter penitenciario. Esta situación no solo resulta ser innecesaria sino que puede llegar a ser contraproducente para aquellas personas que sufren de dependencia de drogas⁵, afectando especialmente a poblaciones que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Esta realidad ofrece un panorama problemático, tanto desde el punto de vista del respeto a los derechos humanos, como también desde la perspectiva de la eficacia misma de los sistemas penales, por lo cual parece necesario buscar alternativas al encarcelamiento, que ofrezcan soluciones reales a situaciones concretas.

a. Tendencias de las legislaciones penales en materia de drogas en el Hemisferio y los desafíos que plantean.

Durante las últimas cuatro décadas los países de las Américas han adoptado políticas frente a las drogas de uso ilícito que tienden a compartir características similares, aunque no identificas. Es importante señalar que las variaciones nacionales pueden llegar a ser significativas, una condición que debe ser tenida en cuenta al momento de identificar tendencia comunes.

La revisión de la legislación sobre drogas permite detectar al menos tres rasgos, que pueden expresarse con más o menos intensidad en los países del hemisferio. En primer lugar se trata de políticas que han tenido un fuerte componente punitivo, haciendo uso preferente del derecho penal para responder al problema de las drogas, en vez de usar instrumentos, como las estrategias de prevención. En segundo lugar, la criminalización en el campo de drogas ha tendido a ser expansiva, con un aumento significativo tanto de las conductas asociadas a las drogas que son criminalizadas, como de las penas previstas para delitos relacionados con dichas conductas. El tercer rasgo es que en buena parte de los países, esta criminalización ha tendido a ser indiferenciada, pues suele imponer penas severas similares a comportamientos de gravedad muy disímil, sin hacer las distinciones necesarias entre las diversas poblaciones afectadas y la gravedad de las distintas conductas. Existe una tendencia a criminalizar todas las conductas relacionadas con drogas, sin distinguir con claridad entre ellas. Además, la legislaciones tienden a incluir dentro de los mismos tipos penales conductas muy diversas, con consecuencias y grados de responsabilidad diferentes, pero que son castigadas con las mismas penas.

Estas tendencias de la política frente a las drogas han tenido como impacto el incremento de la población encarcelada por estos delitos en la mayor parte de los países de América. Este

⁵ En la Estrategia Hemisférica sobre Drogas de 2010, los Estados miembros reconocen que la dependencia de drogas es una enfermedad crónica y recurrente.

fenómeno se presenta en el contexto de un aumento general de la población penitenciaria por otras razones. Sin embargo, en un grupo importante de países de la región, las personas encarceladas por drogas constituyen una porción significativa y cada vez mayor de la población carcelaria, lo cual ha agravado los problemas de hacinamiento.

Varios estudios recientes han mostrado que en ciertos países el aumento de la población carcelaria por drogas está relacionado con el aumento progresivo de los delitos y de las penas en materia de drogas.⁶ Esto explica que hoy, en muchos de los países de las Américas, los delitos relacionados con drogas representan la primera o segunda causa de encarcelamiento de mujeres y entre la segunda y la cuarta causa en el caso de los hombres⁷.

Un hecho particular que es motivo de preocupación es el frecuente uso de la prisión preventiva en el campo de drogas. De acuerdo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, más de 40% de la población penitenciaria – sin distinguir el tipo de delito - se encuentra esperando la resolución de su proceso en reclusión, con porcentajes que varían entre el 30% al 85% dependiendo del país.⁸

Esta criminalización creciente en materia de drogas ha tenido como argumento la necesidad de reprimir una 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 han sido puestas en cuestión, pues han recaído desproporcionadamente sobre los eslabones más débiles del circuito de las drogas, es decir en aquellos actores que son fácilmente reemplazables. Adicionalmente el encarcelamiento masivo, ha implicado un uso ineficiente de recursos policiales y judiciales que, como se verá más adelante, pueden ser empleados de manera más eficiente.

Un análisis de la población reclusa por drogas muestra que en la mayoría de los países se trata en general de los eslabones más débiles de la cadena del tráfico; consumidores sorprendidos en posesión de drogas, personas portadoras de pequeñas cantidades – también conocidas como “mulas” - o pequeños distribuidores⁹, que tienden a ser personas en condiciones socioeconómicas precarias y con bajos niveles educativos.¹⁰ Uno de los impactos más claros sobre grupos poblacionales excluidos y discriminados es el que se refiere a las mujeres, en especial aquellas en condición de vulnerabilidad económica. Aunque quienes se encuentran

⁶ Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD), *En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina* (México, CEDD, 2014). Transnational Institute (TNI) & Washington Office for Latin America (WOLA), *Sistemas sobrecargados: leyes de drogas y cárceles en América* (Amsterdam/Washington DC, TNI & WOLA, 2010).

⁷ De acuerdo a la World Female Imprisonment List 2013 del Centro Internacional para Estudios Penitenciarios (ICPS) en el 80% de los sistemas mundiales penitenciarios, las mujeres constituyen entre el 2-9% de la población carcelaria. El informe indica también que la población carcelaria de mujeres está aumentando en todas las regiones desde la publicación del último informe del ICPS en 2006. La región que ha registrado el mayor aumento ha sido las Américas, donde el número de mujeres y niñas reclusas ha aumentado en un 23% en comparación con 6% en Europa. (Este aumento se atribuye a los elevados niveles de participación de las mujeres en actividades con la comercialización de drogas ilícitas).

⁸ CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA: Washington, 2013.

⁹ Meetal, P. & Youngers, C., *Sistemas sobrecargados*, WOLA y TNI, Washington, 2010

¹⁰ Van Zyl Smit, Dirk, *Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de medidas sustitutivas del encarcelamiento*. UNODC, New York, 2010.

encarcelados por drogas son, en su mayoría hombres, cada vez más mujeres participan en el negocio y son criminalizadas por esta razón¹¹.

Un balance de la aplicación de las políticas de drogas en la región muestra que en muchos países los sistemas de procuración de justicia han enfocado su atención en los delitos menores – también denominadas infracciones de carácter leve¹² –, mientras que aquellas conductas más graves, que involucran el uso de la violencia y que afectan de manera directa a amplios sectores de la población, no han recibido suficiente atención.¹³ Esta es una situación preocupante en una región que registra niveles de violencia muy superiores al promedio mundial¹⁴ y en donde el tráfico de drogas desafía a las instituciones y amenaza el bienestar de los ciudadanos.

Estas tendencias en la definición y la aplicación de las leyes penales hacen necesario un análisis sobre la proporcionalidad y la eficacia de las medidas adoptadas. El uso excesivo del tratamiento penal y penitenciario, comprometen la idea del derecho penal como última ratio frente a los problemas sociales y exigen la búsqueda de alternativas que sean respetuosas de los derechos humanos, compaginando las estrategias que enfrenten el uso indebido de sustancias psicoactivas y los problemas de seguridad.

b. La necesidad de buscar alternativas al encarcelamiento.

Los Estados miembros de la OEA han señalado que las respuestas al problema de las drogas deben ser integrales, poniendo en el centro de la política de drogas las perspectivas de Salud Pública y Derechos Humanos.¹⁵ Cumplir con este propósito requiere superar los enfoques que se limitan a estrategias exclusivamente punitivas, las cuales deben estar especialmente dirigidas aquellos individuos y organizaciones criminales que comprometen de manera más grave la seguridad y los derechos de los ciudadanos.

Bajo este marco, la búsqueda de alternativas al encarcelamiento es importante porque puede contribuir a alcanzar, al menos, cinco objetivos que son fundamentales para los países de la región:

- i) Racionalizar el uso del derecho penal, haciéndolo más garantista y compatible con la idea del castigo penal como última ratio.
- ii) Reducir los impactos negativos de formas excesivas de privación de la libertad, con lo cual, además, contribuye a reducir el hacinamiento y las violaciones a los derechos humanos que se derivan del mismo.

¹¹ Anitua, G, y V. Picco. “Género, drogas y sistema penal: Estrategias de defensa en casos de mujeres “mulas.”” En Violencia de Género: Estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres. Buenos Aires: Defensoría General de la Nación (Ministerio Público de la Defensa), 2012, p.219.

¹² Convención de las Naciones Unidas de 1988 contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

¹³ Meetal, P. & Youngers, C., Sistemas sobrecargados, WOLA y TNI, Washington, 2010

¹⁴ Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, SEGURIDAD CIUDADANA CON ROSTRO HUMANO: diagnóstico y propuestas para América Latina: <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

¹⁵ Declaración de Antigua Guatemala “Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas”. 7 de junio de 2013.

- iii) Lograr una respuesta más humana y efectiva a los delitos relacionados con drogas¹⁶.
- iv) Enfrentar de mejor forma los problemas asociados al consumo y en particular al uso indebido de drogas ilícitas;
- v) Contribuir a una optimización del uso de recursos públicos para dirigirlos a inversiones más eficaces para combatir la delincuencia organizada.

Existen además razones prácticas que refuerzan la importancia de buscar alternativas al encarcelamiento. 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 el estudio realizado por el *Justice Policy Institute* demuestra que los tratamientos de drogas en la prisión representan beneficios entre \$1.91 y \$2.69 dólares por cada dólar invertido en ellos, mientras que los programas terapéuticos fuera de prisión alcanzan a representar beneficios de \$8.87 por cada dólar invertido.¹⁷ Igualmente estudios realizados en Inglaterra y Gales muestran que las alternativas al encarcelamiento pueden ser más efectivas en reducir la reincidencia, y que lo hacen con un mejor valor económico que la privación de la libertad.¹⁸

Por otro lado, el uso indebido de drogas es de naturaleza compulsiva, por lo que normalmente continúa, e incluso puede agravarse, al ingresar a la prisión. En los Estados Unidos de América, de acuerdo con un informe del *National Institute on Drug Abuse* (NIDA)¹⁹, aproximadamente el 70 por ciento de los individuos en prisiones estatales y cárceles locales abusan de las drogas de forma regular, comparado con un 9 por ciento aproximadamente en la población general²⁰. Diversos estudios coinciden en que el tratamiento de drogas reduce en un cincuenta por ciento el uso indebido de sustancias, influye en el descenso de la actividad criminal en un total de hasta el 80 por ciento, y disminuye los arrestos reincidentes hasta en un 64 por ciento. Sin embargo, menos de una quinta parte de los infractores dependientes de drogas reciben tratamiento.

¹⁶ Tal y como se explica ulteriormente, por “delitos relacionados con drogas” entendimos básicamente dos tipos de comportamientos: primero la infracción específica a las leyes de drogas, esto es la vulneración de aquellas normas que penalizan la producción, distribución y en ciertos casos el consumo de las sustancias controladas, como la marihuana, la cocaína o la heroína; segundo, aquellos casos en que una persona comete otros delitos, que no son específicamente de drogas, como un hurto, pero debido a algún problema de abuso o consumo problemático de sustancias psicoactivas, como puede ser que cometa el delito bajo la influencia de dichas sustancias, o como medio para mantener su consumo.

¹⁷ 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.

¹⁸ Matrix Knowledge Group, *The economic case for and against prison*. Matrix Knowledge Group, London, 2007, p. 13. El estudio encuentra este resultado tanto para el tratamiento por drogas residencial, como la vigilancia y vigilancia con tratamiento. Además señala que para aquellos casos en los que la prisión parece ser ineludible, también parecen ofrecer mejores resultados los programas que implican acompañar la sentencia y privación de la libertad con medidas adicionales, como prisión con intervención del comportamiento, prisión con intervención educacional o vocacional, y prisión con tratamiento.

¹⁹ National Institute on Drug Abuse. *Drug Addiction Treatment in the Criminal Justice System*. http://www.drugabuse.gov/related-topics/criminal-justice/drug-addiction-treatment-in-criminal-justice-system#_edn4

²⁰ 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>.

Según NIDA, no tratar a las personas dependientes de drogas dentro del sistema judicial, contribuye al mantenimiento del ciclo continuo de uso indebido de drogas y delito. Dentro de los efectos negativos identificados por el tratamiento inadecuado del uso indebido de sustancias, se encuentran la ocurrencia de nuevos delitos violentos y de propiedad, los gastos penitenciarios, los costos de los tribunales y del sistema penal en general, los gastos en las salas de urgencia de los hospitales, el uso indebido y negligencia con la población infantil – incluyendo la pérdida de custodias, así como gastos en el sistema de seguridad social.²¹

Es importante destacar que en el Hemisferio, como se verá en este informe, los países de la región han venido impulsando progresivamente respuestas alternativas al enfoque punitivo, especialmente para el consumo y porte para el consumo, entendiendo que el uso de drogas es un asunto que tiene que ser abordado desde la salud pública y que los limitados recursos con los que cuentan los Estados deben usarse de manera eficiente en combatir la violencia y la criminalidad organizada. Este reporte sobre alternativas al encarcelamiento en el campo de las drogas se inscribe entonces en esas nuevas tendencias continentales.

II. El marco conceptual y la metodología del informe

El GTS adoptó para su trabajo de documentación de experiencias prometedoras de alternativas al encarcelamiento un enfoque conceptual y normativo y una estrategia metodológica, con el fin de hacer explícitos los principios que orientaron su trabajo y aclarar el ámbito de la investigación, su metodología y sus alcances y límites.

a. Los principios orientadores del informe.

La adopción y desarrollo de alternativas al encarcelamiento documentadas en este informe se basaron en cinco principios fundamentales, cuya articulación contribuyen a que los Estados cumplan con sus obligaciones internacionales en esta materia, generando políticas de drogas más eficaces y garantizando los derechos humanos de sus ciudadanos.

Este Primer Informe Técnico que se presenta en la CICAD 56 recopila un número determinado de alternativas de distintos países. Es importante reconocer que en este lista no están incluidas todas las opciones existentes. Los Estados miembros podrán seguir alimentando este primer esfuerzo documental a través de la Secretaría Ejecutiva de la CICAD en cumplimiento de sus distintos mandatos y como acompañamiento a los avances y decisiones que decidan tomar los Estados miembros al respecto. Es por ello importante que este informe se tome como una primera referencia orientadora que no excluye otras experiencias que sobre la materia puedan existir.

²¹ 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>

1. Compatibilidad de las alternativas al encarcelamiento documentadas con el régimen internacional de fiscalización de drogas

Un análisis cuidadoso del régimen internacional de fiscalización de drogas frente a las alternativas al encarcelamiento permite afirmar que las Convenciones dan mucho más flexibilidad a los Estados frente a la persecución penal de conductas relacionadas con el consumo, producción, porte y tráfico de drogas. Por ejemplo, los Estados tienen libertad para no criminalizar el consumo y pueden imponer penas menos altas que las existentes. La existencia o no de sentencias mínimas para delitos relacionados con drogas, o la discrecionalidad de jueces y magistrados de imponer penas en este tipo de delitos donde no está muy clara la línea definitoria entre posesión simple para consumo propio y distribución, son algunos ejemplos donde se observan grandes diferencias entre los Estados miembros. Todas las alternativas al encarcelamiento que se recopilan en este informe van dirigidas a prevenir o reducir la población penitenciaria relacionada con delitos de drogas y son compatibles con las convenciones internacionales sobre drogas.

2. Un enfoque de Salud Pública

La Convención Única de 1961 establece en su artículo 38 que “Las Partes prestarán atención especial a la prevención del uso indebido de estupefacientes y a la pronta identificación, tratamiento, educación, post 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 salud.²² **Tal como se señala en el Estudio “Drogas y Salud Pública”, del Informe “El Problema de las Drogas en las Américas”²³, 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.

3. 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 Cuarenta y 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” (AG/RES. 2868 - XLIV-O/14), las políticas de drogas deben realizarse con el pleno respeto de las leyes nacionales

²² 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.

²³ OEA. 2013. El Problema de Drogas en las Américas: Estudios “Drogas y Salud Pública”. Organización de los Estados Americanos. Washington, DC

y el derecho internacional, incluyendo el debido proceso, y el irrestricto respecto de los derechos humanos, que abarcan sus obligaciones con respecto a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Las alternativas al encarcelamiento de este informe son respetuosas de los derechos humanos.

4. La adopción de enfoques diferenciales

Este enfoque tiene su base en el derecho a la igualdad, que obliga a los Estados a adoptar políticas no sólo que no sean discriminatorias sino que contribuyan a erradicar la discriminación. En esa medida, algunas características personales, como la raza, el género, la vulnerabilidad económica o la edad, pueden contribuir a que las personas se vean sometidas a exclusión, marginalización, discriminación o violencia. Por ello, para garantizar plenamente sus derechos, en condiciones de igualdad, las políticas frente a las drogas deben ser sensibles frente a los potenciales impactos discriminatorios frente a esas poblaciones, especialmente en el caso de mujeres, niños, niñas, adolescentes, personas de la tercera edad, minorías étnicas y raciales, y personas con capacidades diversas. Este informe hace un esfuerzo – en la medida de lo posible por documentar los impactos diferenciados de las alternativas al encarcelamiento sobre esas poblaciones.

5. Fundamentación en evidencia empírica

Las políticas de drogas deberían fundamentarse en evidencia empírica con el fin de que sean más adecuadas para las realidades concretas, puedan ser crecientemente efectivas y no afecten los derechos humanos. La adopción de este enfoque implica analizar e intercambiar experiencias, bajo una perspectiva rigurosa que permita identificar qué ha funcionado, que no ha funcionado y qué se debe mejorar y cómo. Este enfoque implica reconocer que en los últimos años varios países han desarrollado diversas alternativas al encarcelamiento. Esto genera un amplio margen de posibilidades que pueden ser exploradas por los Estados con el fin de avanzar en el diseño e implementación de alternativas que sean útiles y adecuadas para las realidades que enfrentan. Ahora bien, es obvio que a veces los Estados deben adoptar ciertas políticas en contextos de incertidumbre, por lo cual no es siempre posible que previamente exista una fundamentación empírica sólida que apoye una determinada opción de política pública. Exigir siempre una base empírica previa para una política impediría la innovación. Pero en esos casos de políticas novedosas, los Estados deberían poner en marcha mecanismos de monitoreo y seguimiento que permitan evaluar periódicamente los resultados de las políticas.

b. Definiciones conceptuales y metodológicas.

Para el desarrollo de su trabajo, el GST adoptó unas definiciones conceptuales y metodológicas, para lo cual aprovechó estudios previos sobre alternativas al encarcelamiento, en especial el informe elaborado por Dirk van Zyl para UNODC sobre principios y prácticas prometedoras de alternativas al encarcelamiento²⁴. A partir de esta revisión de literatura académica, el GST

²⁴ Ver UNODC (Documento elaborado por Dirk van Zyl Smit) *Handbook of basic principles and promising practices on Alternatives to Imprisonment*. New York, UNODC, 2005, disponible en

precisó qué podía entenderse en general por alternativas al encarcelamiento en el campo de drogas, para luego precisar el alcance y los límites de su investigación, así como la metodología para elaborar documentar las experiencias prometedoras.

Por alternativas al encarcelamiento, el GST entiende todas aquellas medidas (que pueden ser tanto reformas jurídicas como también estrategias, programas o políticas) que buscan i) reducir la judicialización, o ii) limitar el encarcelamiento en caso de que haya judicialización, o iii) la disminución del tiempo de privación efectiva de libertad en caso de que haya encarcelamiento, de las personas que hayan cometido lo que en este informe se denomina “delitos relacionados con drogas”.

Este informe se refiere a tres tipos de medidas: i) las “preprocesales” o previas a la investigación y juicio penal, que buscan que ciertos delitos de drogas no sean judicializados por el sistema penal; ii) las “procesales”, que buscan que el proceso penal no lleve al encarcelamiento o éste guarde proporcionalidad; iii) las “post procesales”, que buscan permitir que personas condenadas y encarceladas sean liberadas en forma más temprana con el acompañamiento de estrategias de integración social.²⁵

Por “delitos relacionados con drogas” se entienden básicamente dos tipos de comportamientos. Primero, la infracción específica a las leyes de drogas, esto es la vulneración de aquellas normas que penalizan la producción, distribución y en ciertos casos el consumo de las sustancias controladas, como la marihuana, la cocaína o la heroína. Segundo, aquellos casos en que una persona comete otros delitos, que no son específicamente de drogas, como un hurto, pero debido a algún problema de uso indebido o consumo problemático de sustancias psicoactivas, como puede ser que cometa el delito bajo la influencia de dichas sustancias, o como medio para mantener su consumo.

Si bien es recomendable que los países hagan una profunda reflexión sobre la necesidad de implementar alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas, el informe hace mayor énfasis en aquellos casos que revisten menor gravedad, como: i) el consumo y la posesión o tenencia para consumo, en aquellos casos en que esos comportamientos son penalizados, así como el consumo problemático en el caso de los infractores dependientes de 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, traficantes y

http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_of_Basic_Principles_and_Promising_Practices_on_Alternatives_to_Imprisonment.pdf

²⁵ Esta clasificación sigue de cerca pero modifica parcialmente la clasificación del informe de UNODC sobre alternativas al encarcelamiento, que habla de cuatro tipos de alternativas al encarcelamiento, a saber i) aquellas que limitan el ámbito de la justicia penal, ii) aquellas que son anteriores al juicio y a la sentencia, iii) aquellas que imponen penas alternativas y iv) aquellas que permiten excarcelaciones anticipadas. Preferimos, por razones de simplificación, juntar ii) y iii) en lo que llamamos “alternativas procesales”.

distribuidores no violentos, como las denominadas mulas o los casos que algunos países califican de narcomenudeo. Además, se tienen en cuenta iv) aquellas personas que han cometido otros delitos bajo la influencia de drogas de uso ilícito, o para sufragar su adicción.

Finalmente, el GST decidió documentar únicamente alternativas que se dirigieran a personas adultas. Esta decisión de limitar la búsqueda a las alternativas diseñadas e implementadas para personas adultas no implica un desconocimiento de la importancia que tienen estas medidas para los niños, niñas y adolescentes. De hecho, los Estados de la región deberían también desarrollar medidas alternativas al encarcelamiento para dicha población, en particular porque la evidencia disponible²⁶ en algunos países sugiere que el involucramiento de niños, niñas y adolescentes en los delitos relacionados con drogas (como distribuidores y correos humanos, entre otros roles) es cada vez mayor y en algunos de ellos el consumo asociado no parece tener una clara respuesta en materia de salud pública. La razón de esta limitación fue puramente operativa. El GST consideró que 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.

Con base en estas definiciones operativas, el GST, con el importante apoyo de la SE-CICAD, decidió explorar alternativas al encarcelamiento en delitos relacionados con drogas, que tuvieran estas características: i) que ya hubieran sido puestas en marcha en uno o varios países y que no fueran simples propuestas; ii) que fueran prometedoras en el sentido de lograr el propósito de reducir el encarcelamiento excesivo, sin afectar la seguridad pública ni la lucha contra el uso indebido de drogas; iii) que ya estuvieran previamente documentadas pues por las limitaciones de tiempo y recursos, la investigación del GST no podía basarse en trabajo de campo ni nueva investigación primaria sino esencialmente en fuentes ya existentes; iv) y que las experiencias documentadas fueran diversas, de manera que la selección de las experiencias diera a los Estados de las Américas un amplio abanico de posibilidades de alternativas al encarcelamiento, que pudieran adaptar a su realidad nacional.

Un elemento importante es que la falta de información respecto de los resultados, impactos y costos, hace que este informe no sea ni pretenda ser una evaluación de las alternativas identificadas. Por el contrario, lo que se propone a través del documento del GST es justamente mostrar que existen múltiples experiencias, todas con alcances interesantes, pero también con límites en sus objetivos e implementación.

EL GST identificó entonces 41 alternativas que han sido adoptadas en los últimos años en los países del Hemisferio, Europa y África, que son prometedoras para reducir el encarcelamiento y son compatibles con las convenciones internacionales sobre drogas, son respetuosas de los derechos humanos y tienen en particular impactos positivos sobre las poblaciones en situación de vulnerabilidad. .

²⁶ 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,

La información básica de las 41 experiencias se puede encontrar en la página web del Observatorio de Drogas del Ministerio del Justicia y del Derecho (<http://www.odc.gov.co/PUBLICACIONES>). Para cada uno de los casos se están elaborando fichas que deben ser complementadas y profundizadas, siendo esta una de las tareas prioritarias para los próximos meses.

III. Sistematización de las medidas al encarcelamiento: evidencias de un camino promisorio

El informe del GST da cuenta de la diversidad de alternativas, mostrando que los países de la región 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 drogas. El documento no pretende señalar cuál alternativa es mejor; por el contrario, parte del presupuesto de que podría ser más conveniente desarrollar varias alternativas, que tomen en cuenta las diversas realidades que los Estados deben enfrentar.

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

Con fines analíticos, las alternativas se han agrupado en tres clasificaciones, que contribuyen a mostrar sus diversas características y las posibilidades que ofrecen. La primera tipología, que es semejante a la del informe de la UNODC sobre alternativas al encarcelamiento, hace referencia a **la etapa en la cual opera la alternativa** y permite evidenciar que existe una gran gama de posibilidades, desde aquellas que evitan el ingreso de la persona al sistema judicial, pasando por las que operan cuando la persona está siendo judicialmente procesada para evitar su privación de la libertad, hasta aquellas que se implementan luego de la sanción penal o durante la privación de la libertad, en especial para lograr excarcelaciones tempranas. La segunda tipología se concentra en los **principales beneficiarios**. Esta permite mostrar que es posible integrar alternativas diferentes de acuerdo con el perfil de las personas que acceden a las mismas, como consumidores, mujeres, pueblos indígenas, entre otros. La tercera clasificación se refiere a los **mecanismos y niveles de implementación**, es decir, toma en cuenta variables relevantes sobre la forma como es adoptada la alternativa. Esta clasificación permite mostrar que hay alternativas que requieren diferentes niveles de desarrollo institucional y coordinación.

El valor de estas tres tipologías no debe ser sobreestimado; tienen un valor puramente organizativo ya que buscan simplemente ordenar las distintas alternativas, a fin de que los Estados puedan tener una visión global de las mismas. Por razones de espacio, este documento abordará cada una de estas categorías de manera breve, usando algunas de las alternativas identificadas para ilustrar sus principales componentes y características.

a. Alternativas según el momento en que operan

Las alternativas al encarcelamiento pueden agruparse en tres grandes categorías, de acuerdo con el momento en que operan: a) pre procesal, o que buscan evitar la judicialización penal de ciertos delitos, b) procesal y c) post procesal.

1. Pre procesal o limitación a la entrada al sistema penal.

Son aquellas alternativas que permiten que la persona no entre al sistema judicial penal. Estas medidas están usualmente asociadas a dos estrategias fundamentales: i) la despenalización o descriminalización de ciertas conductas²⁷, que consiste básicamente en modificar la ley para privar de carácter criminal y por ende de la posibilidad de sanción privativa de la libertad a determinados comportamientos que antes eran delictivos; y ii) la derivación a mecanismos distintos al derecho penal de conductas que siguen siendo previstas por la ley como delictivas y que podrían ser sancionadas con cárcel pero que por medidas administrativas o judiciales son tratadas de otra forma.

La primera – la despenalización - corresponde a la estrategia que han adoptado diversos países alrededor del mundo frente al consumo y el porte de pequeñas cantidades de drogas de uso ilícito. En este grupo se encuentran casos como el de Portugal con la descriminalización²⁸ del porte de sustancias en cantidades iguales o inferiores a las consideradas como dosis personal. En este país, como también ocurre en otros países europeos, si bien la posesión sigue siendo una conducta ilícita, en lugar de sancionarse con una medida penal se aplica una respuesta administrativa. La particularidad de Portugal reside en la existencia de las llamadas “Comisiones de Disuasión”. Dichas comisiones están facultadas para imponer diversos tipos de medidas como amonestaciones, trabajo comunitario, suspensión de licencias de conducir y multas, dependiendo de las condiciones del caso y el tipo de consumo. En el caso de consumo problemático o dependencia, cuando la persona requiere de tratamiento, las Comisiones acuerdan con la persona un tratamiento (de carácter voluntario), por lo cual es acordado con la persona que tiene un problema de dependencia o un uso problemático.²⁹ En el recuadro No 1 se describe con un mayor detalle esta experiencia.

²⁷ Conviene precisar que no existe consenso académico ni político sobre las expresiones despenalización y descriminalización. Este informe considera descriminalización como la 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 las sanciones no penales se pueden aplicar. En lo que respecta a las drogas, se utiliza generalmente para referirse a actos relacionados con la demanda de drogas, tales como la adquisición, la posesión y el consumo y la despenalización como la 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.

²⁹ Domostawski, A, *Drug Policy in Portugal: the benefits of decriminalizing drug use*, Open Society Foundations, 2011.

Recuadro No 1.

Las Comisiones de Disuasión en Portugal

En el 2000 en Portugal se aprobó una nueva ley que despenaliza la posesión 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 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 le 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 segunda estrategia de derivación a otros mecanismos a su vez 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. 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 de baja gravedad y

prostitución. El oficial que lleva a cabo el arresto puede decidir enviarlo a dicho programa, lo cual implica que pasa a una persona que administra el caso (*case manager*), que es la encargada de establecer cuál es el esquema de seguimiento que debe tener la persona, el cual suele incluir procedimientos personalizados.

Los Estados Unidos cuenta con varios programas en los que la policía, al momento del arresto, no envía las personas al sistema judicial, sino a mecanismos administrativos de diversa naturaleza. Para el contexto de América Latina y el Caribe parece existir un gran escepticismo frente a la posibilidad de adoptar este tipo de alternativas en las que la policía juegue un papel central al momento de la derivación por dos razones fundamentales. Por una parte, por los temores que existen en algunos países frente a la posibilidad de que estos programas se presten para alentar prácticas de corrupción. Por la otra, porque a nivel normativo podría implicar dejar en sus manos la disposición de la acción penal y en algunos países eso no se ajustaría a la lógica de sus sistemas judiciales. En todo caso, lo que sugieren estas alternativas es que la policía puede tener un papel importante, razón por la cual los países podrían hacer algunos ajustes para reducir los riesgos que parecen asociarse a este tipo de intervenciones.

2. Procesal

Estas alternativas operan durante el proceso penal, lo cual puede variar entre países, pero generalmente incluiría las fases en las que actúan los Fiscales y luego el juzgamiento propiamente dicho. En América Latina y el Caribe existen varias iniciativas que pueden ser consideradas como alternativas que proceden en la etapa procesal.

De todas las alternativas observadas en este informe, el de los “Tribunales de Tratamiento de Drogas”³⁰ merece especial atención, con catorce Estados miembros donde se está explorando, implementando, o expandiendo este modelo. En la actualidad existen más de 2.700 tribunales de tratamiento de drogas en el Hemisferio americano. Si bien el modelo se rige por unos componentes clave comunes, la particularidad de esta alternativa es que se ha aplicado de forma diferente en todos y cada uno de los países, teniendo en cuenta el contexto de cada una de las jurisdicciones.

El éxito de su aplicación depende de muchos factores. Existe evidencia científica³¹ que demuestra que el modelo funciona, cuando se aplica correctamente³², contribuyendo a reducir el

³⁰ En este documento nos referiremos al modelo de Tribunales de Tratamiento de Drogas (TTD), aunque este modelo recibe diferentes denominaciones en distintos países, como: Programa de Tratamiento de Drogas bajo Supervisión Judicial; Tribunales de Tratamiento de Adicciones; *Drug Courts*, Cortes de Drogas.

³¹ Ver Rempel, Michael, Lomba, Antonio; Raine, Valerie (2014): Estudio Diagnóstico del Modelo de Tribunal de Tratamiento de Adicciones de Guadalupe, Estado de Nuevo León, Organization of American States, Washington D.C.. Igualmente ver Rossman, S. B., Roman, J. K., Zweig, J. M, Rempel, M., and Lindquist, C. H., eds. 2011. *The Multi-Site Adult Drug Court Evaluation*. Washington, D.C.: The Urban Institute. Y ver también Shaffer, D.K. 2011. “Looking Inside the ‘Black Box’ of Drug Courts: A Meta-Analytic Review.” *Justice Quarterly* 28: 3: 493-521.

³² Además de seguir los Componentes Clave de este modelo como ingrediente de éxito, el Programa de Tribunales de Tratamiento de Drogas para las Américas que promueve la OEA no recomienda incluir casos de consumo y posesión como criterio de elegibilidad para estos modelos, sino aquellos cuyos delitos han sido otros que el consumo en sí mismo, pero donde se ha diagnosticado una dependencia de drogas como detonante o elemento causal de la

delito, la reincidencia en el consumo, la población penitenciaria, además de maximizar recursos en el largo plazo. Los diversos estudios hechos sobre este modelo han permitido identificar en qué consisten estas buenas prácticas así como subrayar aquellas que no lograron ser exitosas. El recuadro No.2 describe de manera detallada este modelo.

Recuadro No 2.

Tribunales de Tratamiento de Drogas

Desde que se creó el primer TTD en los Estados Unidos en 1989, cada vez más países han implementado este modelo. Canadá, Bermuda, las Islas Caimán y Jamaica se sumaron a este modelo a partir de 2000. En 2004 surge el primer Tribunal de estas características en Chile; en 2009 en México. En 2010, la Organización de los Estados Americanos (OEA) a través de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) lanzó el Programa de TTD para las Américas para apoyar la expansión del modelo a otros estados miembros. Desde 2014, este modelo ya existe en Argentina, Barbados, Bermuda, Canadá, Islas Caimán, Chile, Costa Rica, Estados Unidos, República Dominicana, Jamaica, México, Panamá y Trinidad y Tobago. Fuera del continente americano se encuentra en países como Australia, Bélgica, Irlanda, Nueva Zelanda, Noruega y el Reino Unido (Inglaterra y Escocia). Colombia, Perú y Belice se encuentran en fase de exploración.

Los programas de TTD se enmarcan en la salida alternativa al procedimiento penal mediante: (1) la suspensión condicional del procedimiento (caso de Chile), o (2) en libertad vigilada cuando la persona ya está encarcelada y con sentencia firme. En ambos casos, un consumidor problemático de drogas (la tipología de droga consumida varía entre un país y otro, y en ocasiones dentro de cada país), que ha cometido cierto tipo de delitos (estos delitos varían de jurisdicción a jurisdicción), acepta someterse de manera voluntaria a un tratamiento de rehabilitación integral bajo estricta supervisión judicial. Durante ese tiempo, el participante (principalmente un infractor dependiente de drogas) realiza de forma voluntaria las actividades propias del tratamiento, se somete a chequeos periódicos de consumo, y comparece regularmente ante el tribunal. Al término del período el candidato egresa del tribunal de tratamiento de drogas y, en el caso de la suspensión condicional del procedimiento, es normalmente sobreseído definitivamente (equivalente jurisdiccional), quedando por consiguiente, sin antecedentes penales. En el caso de que este modelo se aplique en fase de ejecución de la pena, la persona que con éxito supera el programa es excarcelado.

Los objetivos específicos que persigue el programa, son: (1) Rehabilitación: se busca la eliminación o disminución del consumo; (2) Integración social, proporcionándole una oportunidad de trabajo, nivelación de estudios, entre otros; (3) Disminución de la reincidencia en el delito: este es el gran objetivo, que engloba a los dos anteriores, por cuanto, el participante disminuye o elimina el consumo problemático de drogas, y de esta forma, no vuelve a delinquir. Los TTD están diseñados para, en vez de castigar, abordar directamente las causas de la criminalidad, mediante la rehabilitación de infractores dependientes de drogas y alcohol.

Su aplicación en los distintos países varía. En Costa Rica por ejemplo el modelo se combina con un programa de Justicia Restaurativa. En el caso de República Dominicana se ha puesto en marcha

comisión del delito. Casos en definitiva en los que el individuo habría ido a prisión por el delito cometido (delitos de hurto-propiedad por ejemplo), y en los que una vez se diagnostica dicha dependencia, se deriva a tratamiento como sustitución de la pena privativa de libertad. Sin embargo, cada país finalmente toma la decisión que corresponde al respecto de los criterios de elegibilidad del modelo aplicables. Para más información sobre perfiles de elegibilidad ver http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/fortalecimiento_institucional/dtca/publications_spa.asp

con la implicación de jueces de garantía como también de control y ejecución de la pena. En México el modelo se expande en distintas entidades federativas de manera muy diversa de un estado a otro.

Diversos estudios demuestran que el modelo, cuando se aplica correctamente funciona³³ en términos de reducción de la tasa de reincidencia y de la cantidad de delitos, algo que en general se mide por la disminución de arrestos por nuevos delitos e infracciones técnicas. Las tasas de reincidencia de los participantes de tribunales de drogas son entre 8 y 26 por ciento más bajas que las correspondientes a otros sistemas de respuesta judicial. Los mejores tribunales de tratamiento de drogas redujeron la cantidad de delitos un 45 por ciento por encima de otras metodologías.

Si bien existe evidencia sobre este modelo en Estados Unidos, Canadá y Australia, la expansión de este modelo en el resto del Hemisferio es reciente, con lo que aún es necesaria la generación de evidencia en el resto de los países que contrasten los resultados de estudios ya realizados. Por ello, la Organización de los Estados Americanos (a través de la CICAD) y sus organismos asociados de todo el mundo están trabajando con los Estados miembros en la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación que permitan instalar una capacidad de investigación y evaluación para la generación de evidencia propia por parte de los países.

Otro ejemplo de medida procesal es el programa HOPE en Hawái en Estados Unidos, que se describe en el recuadro No 3, y que busca hacer más eficaz el uso de medidas de suspensión de la condena.

Recuadro No 3.

HOPE Libertad Condicional

En 2004 se inició el programa HOPE (Oportunidad de Libertad Condicional de Hawái). Sus objetivos son reducir la reincidencia y las violaciones de libertad condicional entre delincuentes con alto riesgo de consumo de drogas, las citas perdidas y el empleo 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 intensivo de internamiento por consumo de drogas.

El programa original en Hawái fue objeto de una evaluación independiente, que encontró que

³³ Además de referencias bibliográficas al final de este Informe, visitar <http://www.nij.gov/topics/courts/drug-courts/Pages/welcome.aspx>

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

Al lado de las anteriores medidas, que buscan formas alternativas de sentencia para evitar el encarcelamiento, ciertos Estados 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 es la experiencia de Inglaterra y Gales, en donde crearon directrices encaminadas a asegurar sentencias más proporcionales. Para ello, establecieron un conjunto de criterios que permiten a los jueces fijar una sentencia más razonable y adecuada frente al nivel de responsabilidad y las características de la conducta cometida. 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 y que dicha privación sea entonces más razonable. Este punto queda reflejado en el recuadro No 4.

Recuadro No 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. Éste es un elemento sumamente novedoso, ya que normalmente las leyes de drogas – en conformidad con la Convención de 1998 – contemplan únicamente

factores agravantes mas no atenuantes.

Uno de los grupos que se ha visto beneficiado son las mujeres usadas como correos humanos 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 9 por ciento de las personas acusadas de un delito de droga reciben una condena privativa de la libertad. En el caso de posesión, desde 1998 se ha puesto énfasis en programas de desvío o derivación y rara vez se sancionan. Por lo general se dirimen con una amonestación verbal o multas.

Otro ejemplo en esa dirección ha sido la reciente iniciativa del gobierno federal de Estados Unidos, llamada *Smart on Crime*, que busca una reducción de la población privada de la libertad en ese país, cambiando los parámetros para fijar las penas en los delitos relacionados con las drogas, tal y como se describe en el recuadro No 5.

Recuadro No 5.

Smart on Crime

En la década de 1970 se vio un cambio importante en las leyes de sentencia de los Estados Unidos. Los cambios en las leyes de sentencia de los Estados Unidos dieron lugar a un enorme incremento en el uso de la pena de prisión, de 700.000 reclusos a la tasa actual de 2,2 millones. Mientras que la tasa nacional de crimen violento comenzó a disminuir a partir de 1992 y hasta el año 2000, se estabilizó y volvió a caer de nuevo desde el 2007 hasta el 2011 (con tendencias similares en las tasas de homicidios) las poblaciones carcelarias continuaron creciendo. En términos económicos, esta situación era y sigue siendo insostenible. La proporción presupuestaria del Departamento de Justicia Federal, por ejemplo, que se dedica a las prisiones y la detención ha pasado de un 27% en el año 2000 al 31% en el 2013 y se espera que aumente aún más en los próximos años.

Sin embargo, recientemente, los EE.UU. han estado tratando de hacer algunas reformas. La iniciativa *Smart on Crime* (Inteligente contra el Crimen), anunciada por el Fiscal General de Estados Unidos en el 2013 y en parte diseñada para controlar y reducir la población penitenciaria, está basada principalmente en un cambio en los parámetros de las sentencias por tráfico de drogas. Las penas por tráfico de drogas han sido bastante severas y el sistema federal procesa cerca de 25 mil personas por año por tráfico de drogas, con unas sentencias promedio de 6.8 años. Esto ha contribuido, significativamente a la alta población en las prisiones federales. La iniciativa *Inteligente sobre el crimen* está tratando de reducir las penas mínimas a 2 y 5 años (Actualmente son de 5 y 10 años, respectivamente), que si se aplican acompañadas de suficientes esfuerzos e inversiones en la reintegración social y la policía, no deberían tener un impacto negativo en la seguridad pública y podrían liberar recursos para implementar programas como LEAD, HOPE, 24/7 y así mismo permitiría centrarse en la preparación de los privados de libertad para que regresen a su comunidad, y en la reducción de la reincidencia.

El Departamento de Justicia de los Estados Unidos, está intentando utilizar los estatutos de sentencia obligatoria de manera más selectiva e inteligente, y enfocar sus recursos en tratar de

reducir la reincidencia. Se necesitan muchos esfuerzos para mejorar la reintegración social de los privados de libertad, y se requerirá tanto de inversión económica como de reformas legales. En relación con este punto, actualmente se encuentran estudiando las consecuencias colaterales de las condenas, ya que desde las décadas de 1960 y 1970, se aprobaron muchas leyes que hacen que las personas condenadas no sean elegibles para ciertos puestos de trabajo ni para beneficios de vivienda o asistencia social

3. Post Procesal

Estas alternativas operan de manera posterior a la sentencia, por lo cual se encuentran asociadas principalmente al sistema carcelario. Ejemplos relevantes de este tipo de medidas es posible encontrarlos en varios países alrededor del mundo. Así, por ejemplo, en Uganda, Tanzania y Kenia, así como en varios países europeos³⁴ existe la posibilidad de lograr la libertad condicional a cambio de prestar servicios comunitarios.

En Estados Unidos destacan las Cortes Comunitarias, (*Community Courts*), que buscan acercar la justicia a la comunidad, y permitir que esta participe activamente en la resolución de conflictos. Frente a los delitos de drogas se destaca la corte comunitaria de Red Hook, en Brooklyn (Nueva York). 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 “desorden” en el uso de drogas, después de la sentencia puedan recibir tratamiento residencial y cuidados de la comunidad. En los países de El Caribe además es posible 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.

b. Clasificación de las alternativas de acuerdo a las poblaciones que beneficia o impacta

Las alternativas al encarcelamiento pueden aplicarse a beneficiarios distintos. Haciendo un balance de las medidas identificadas, un hecho que llama la atención es que la mayoría de ellas se centran en los usuarios (posesión y consumo)³⁵, siendo muy pocas las que se dirigen a los

³⁴ Caso de España:

http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/instruccionesCirculares/I_8-2009.pdf

³⁵ Importante diferenciar entre alternativas ofrecidas a personas con problemas de abuso, y aquellas de consumo problemático o dependencia. Y entre éstas últimas, aquellas personas cuyo delito cometido no es el consumo, sino

productores y pequeños traficantes. Esta situación queda evidenciada al ordenar las alternativas identificadas por tipo de “crimen” y etapa procesal, como se hace en el Anexo B.

Dentro de los programas que incluyen a expendedores y traficantes se encuentran en los Estados Unidos el programa *Back on Track* (BOT) en San Francisco (California) que opera para adultos jóvenes que han participado en la venta y distribución de drogas de uso ilícito a baja escala, y que se describe más detalladamente en el recuadro No 6.

Recuadro No 6.

Back on Track

El programa “Back on Track” fue lanzado en 2005 por la Fiscalía del distrito de San Francisco para adultos jóvenes, entre los 18 y los 30 años (principalmente 18 a 24) sin ninguna condena previa acusados de micro tráfico y que no haya 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.

Igualmente el programa de *Condena y Alternativas* (Conviction and Sentence Alternatives – CASA) en Los Angeles (California) está diseñado para personas que han cometido delitos no violentos de bajo nivel, que están involucrados en el mercado de las drogas.

Dentro del conjunto amplio de alternativas, se destacan dos que se centran en poblaciones con características particulares. En Canadá se encuentra el Proyecto de Justicia Restaurativa Aborigen (Aboriginal Restorative Justice Project), implementado en 2002 en Manitoba. Esta iniciativa pretende brindar servicios a las personas que pertenecen a comunidades indígenas pero que viven en las ciudades, y que han entrado en conflicto con la ley por delitos relacionados con posesión, o delitos no violentos debido al uso problemático. El propósito que tiene el programa

por ejemplo un delito de propiedad, pero que se cometió bajo la influencia de drogas, o con el fin de poder sufragar una adicción.

es brindar servicios culturalmente adecuados para dichas personas, basados en el concepto de justicia restaurativa.

En Costa Rica, resalta la reforma legal en 2013, que tuvo como propósito brindar una respuesta más proporcional a las mujeres que ingresan drogas a la cárcel y que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. La reforma redujo la sanciones previstas para ese delito, específicamente para las mujeres que cumplan con ese perfil, como se describe en el recuadro No 7.

Recuadro No 7.

Reforma al artículo 77 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 (que pasó de 8 a 20 años a 3 a 8 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 de Psicotrópicos, 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 por 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 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.

c. Clasificación de las alternativas según los mecanismos y niveles de implementación

Es posible también agrupar las alternativas de acuerdo con variables relacionadas con la forma como son adoptadas o implementadas. Estas incluyen el nivel territorial para el que son diseñadas, el mecanismo empleado para su creación y la autoridad responsable tanto de su adopción, como de su implementación – el informe se centra en las primeras dos.

Es posible encontrar alternativas implementadas en el nivel vecinal, local, regional y nacional. Contrario a lo que podría creerse, no todas las alternativas al encarcelamiento han sido asumidas, al menos en sus primeras etapas, como un asunto del nivel nacional. Así, por ejemplo, las diversas alternativas adoptadas en Estados Unidos han sido adoptadas al nivel de ciudades o de los Estados

Sin embargo, algunas de las alternativas con el tiempo se fueron extendiendo a otros Estados del país, como el caso de los Tribunales de Tratamiento de Drogas, que iniciaron localizadas geográficamente y que se han ido ampliando casi a todo el territorio nacional (en el caso de Estados Unidos), y en distintas jurisdicciones en los 11 Estados miembros que actualmente implementan este modelo, aunque con variaciones importantes. Este tipo de estrategia permite asegurar una mayor adecuación de la medida a las características del contexto específico, pues este puede sufrir variaciones importantes al interior de cada país. Por otro lado, el proceso inductivo que permite la ubicación de proyectos piloto en estas materias permite un crecimiento sostenido en el tiempo que contemple ajustes necesarios para adecuarse a las particularidades y necesidades de los países.

De hecho, este modelo de Tribunales de Tratamiento de Droga en América Latina y el Caribe, ha iniciado estos proyectos piloto en ciudades o zonas específicas. Como se mencionó anteriormente, son ahora 14 los Estados miembros de la OEA que están explorando, implementando, o expandiendo este modelo.

Existen también medidas que han sido implementadas a nivel nacional. Esto ocurre generalmente cuando son adoptadas mediante reformas legales o administrativas que se implementan para todo el país. Dos buenos ejemplos de este tipo de medidas son la despenalización en Portugal, y las directrices de encarcelamiento en Inglaterra y Gales. Estas dos, que han sido explicadas brevemente, se caracterizan por estar presentes en todo el territorio nacional.

De otro lado, las alternativas pueden ser también agrupadas entre aquellas que han sido adoptadas mediante mecanismos ordinarios y extraordinarios. Las primeras se refieren a aquellas que ingresan al marco normativo o de política pública mediante los mecanismos constitucionales y legales ordinarios y generalmente pasan a ser parte de la política criminal del Estado. Un ejemplo de este tipo de alternativas son las post procesales que tienen que ver con el régimen carcelario, pues estas son generalmente adoptadas mediante ley y pasan a ser parte de la regulación general del país.

Las alternativas extraordinarias se refieren a las medidas adoptadas por el Estado correspondiente en un momento específico y con una temporalidad definida. Un claro ejemplo de este tipo de medidas fue el indulto de Ecuador, pues aunque el mecanismo existe a nivel constitucional, su implementación para drogas fue puntual. En todo caso, logró tener un efecto significativo en la reducción de la población privada de la libertad por drogas, pero esa reducción fue solo temporal, por lo cual Ecuador ha tomado una medida de orden nacional más permanente, que puede tener un impacto importante en la reducción de población carcelaria por drogas: se trata de una reforma legal que busca una mayor proporcionalidad en las penas por delitos de drogas, y que se describe en el recuadro No 8.

Recuadro No 8.

Ecuador en búsqueda de la proporcionalidad: de los indultos a la reforma al código penal

En los últimos años Ecuador ha emprendido una serie de iniciativas con el objetivo de racionalizar el uso del derecho penal para los delitos de drogas. 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 2.232 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 input 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 drogas³⁶.

El indulto permitió entender que para afrontar integralmente el exceso de encarcelamiento por delitos de drogas había que modificar la legislación penal, caracterizada por la indistinción de las conductas y la desproporcionalidad en las penas. Fue así como se allanó el camino para la aprobación del Código Orgánico Integral Penal (COIP), mediante un proceso legislativo caracterizado por una discusión basada en evidencias, impulsado por la sociedad civil y la academia, que en su capítulo de drogas recibió además el apoyo de las instituciones del sector social y fue defendido por el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP). El COIP se orientó, en concepto de la Defensoría Pública, a “*afianzar la proporcionalidad negada por la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Ley 108), causante de haber detenido a más de 60.000 personas desde su vigencia el 17 de septiembre de 1990 hasta su derogatoria el 10 de febrero de 2014*”³⁷, lo cual condujo a que, para 2012, el 34 % de las personas privadas de libertad se encontrara recluida por haber cometido una conducta relacionada con drogas.

En materia de drogas el COIP derogó el 60% 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. Respecto a lo primero, el CONSEP ya había definido unos umbrales de posesión por tipo de sustancia, por debajo de los cuales la ley estableció que debía presumirse siempre que la posesión es para consumo, para evitar así la criminalización fáctica de los usuarios. También despenalizó el cultivo para efectos de autoconsumo. En cuanto a lo segundo el COIP incorporó distinciones basadas en tres tipos de criterios: 1) el nivel de autoría, distinguiendo a los “instrumentos” o “participes” de la producción o comercialización del tráfico ilícito de drogas, para los cuales se reducen las penas, de los autores o líderes del narcotráfico, cuya sanción pasa a regularse mediante un artículo diferente (el 221 del COIP) con una pena más alta que la establecida en la Ley 108; 2) distinguió también entre la producción de precursores químicos y la de sustancias (caso para el cual diferenció además entre 4 escalas de castigo de acuerdo a cantidades y tipos d

³⁶ Paladines, Jorge. La racionalización de la penalidad anti-drogas en Ecuador. Presentación realizada en el marco I Diálogo de Alto Nivel sobre Alternativas al Encarcelamiento realizado en Cartagena el 21 y 22 de octubre en Cartagena de Indias, y organizado por la CICAD y el Ministerio de Justicia de Colombia. 2014.

³⁷ Pazmiño, Ernesto; Paladines, Jorge y Brito, Mario (2014). Guía de aplicación del principio de favorabilidad para las personas condenadas por delitos de drogas en Ecuador. Defensoría Pública de la República de Ecuador. Pág. 3.

sustancia, con base en la reforma a la legislación mexicana en 2009).

Este tratamiento más proporcional para los delitos de drogas que se cometen sin que medie autoría, ha conducido a la posibilidad de aplicar el principio de favorabilidad 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. La defensoría pública tienen la misión de accionar el principio de favorabilidad o de ley posterior más benigna en beneficio de las personas privadas de la libertad, sobre quienes la Ley 108 se encuentre menoscabando sus derechos frente a la nueva legislación penal: el COIP-.

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 reincorporación a la sociedad. Junto con la Secretaría Ejecutiva del CONSEP ha diseñado una ficha técnica para el levantamiento de la información al momento de la entrevista con la persona privada de la libertad peticionaria del principio de favorabilidad. Esta ficha también ha recibido la retroalimentación de otras entidades para coordinar, más adelante, los servicios que cubran las necesidades de las personas después de ser liberadas. El objetivo es brindar a las carteras o entes de sector social del estado la información necesaria para evitar la reincidencia y promover una eficiente inclusión social al tenor de lo establecido en el artículo 203 de la Constitución de la República. La Defensoría Pública, les ofrece a los peticionarios además adherirse a una “Asociación de Liberados” que sirve de plataforma para reivindicar las legítimas exigencias que las personas privadas de la libertad por delitos de drogas tienen sobre el Estado, con el ánimo de fortalecer el reconocimiento de su ciudadanía plena.

Hasta el 10 de octubre, por la gestión de la Defensoría Pública, habían sido liberados 1063 presos por delitos de drogas beneficiados por la aplicación del principio de favorabilidad.

IV. Conclusiones

La descripción y sistematización de las experiencias realizada en el punto anterior permite llegar a algunas conclusiones, que son aún tentativas y que podrían tener algunos ajustes en la versión final del GST.

Esta sistematización muestra que existen alternativas al encarcelamiento, que los Estados en las Américas pueden usar como referencia para reducir el encarcelamiento excesivo y desproporcionado que constatamos en el primer punto de este informe. Frente a muchas poblaciones, como los consumidores, las mujeres, las poblaciones indígenas, etc, existen experiencias de alternativas al encarcelamiento prometedoras, que respetan las obligaciones internacionales en drogas y los derechos humanos, y que parecen tener no sólo impactos significativos en la reducción de la población encarcelada, sino que además parecen respuestas más apropiadas para enfrentar los problemas de uso indebido de drogas y de seguridad pública en el corto, medio y largo plazo.

Este informe genera entonces un menú de posibilidades que cada Estado puede adecuar a su contexto particular, pues las realidades que enfrentan son distintas. Estas medidas tienden a tener ciertos rasgos comunes, como que asumen el consumo como un asunto de salud pública. Por otro

lado, integran intervenciones comunitarias y formas alternativas de justicia y tienen en cuenta la evidencia empírica disponible, para identificar los mecanismos que garanticen mejor el cumplimiento de los objetivos propuestos. Pero no hay ninguna medida que pueda ser considerada como fórmula mágica. Se trata entonces de inventariar alternativas al encarcelamiento para avanzar en alternativas más humanas y democráticas y que respondan a distintas necesidades criminales y de salud al interior de cada Estado, articuladas y coordinadas a partir de una política pública.

Ahora bien, a pesar de su diversidad, es posible identificar ciertas aproximaciones estratégicas básicas que representan los fundamentos conceptuales y teóricos, o estrategias principales de las principales alternativas al encarcelamiento. Estas ideas guías permiten mostrar que las alternativas pueden tener orientaciones distintas, pero que pueden ser complementarias, y contribuyen a pensar alternativas que se ajusten a las características de cada contexto. A partir de la identificación y análisis de las 41 alternativas, concluimos que es posible identificar algunas “ideas guías” o aproximaciones estratégicas que han permitido impulsar y fortalecer las alternativas. Igualmente creemos que el examen de las alternativas permite desarrollar algunas consideraciones prácticas que pueden ser útiles a los Estados si deciden poner en marcha alternativas al encarcelamiento. En estas conclusiones presentamos entonces brevemente las aproximaciones estratégicas más prometedoras y las consideraciones prácticas más prudentes.

a. Las aproximaciones estratégicas o ideas guías de las alternativas

Por ahora detectamos las siguientes cinco aproximaciones estratégicas, que podrían ser útiles en este campo a los Estados de las Américas:

- Descriminalización/despenalización (ver nota pie de página 27)

Esta es usada fundamentalmente como alternativa frente a los usuarios de drogas, y es la estrategia que parece más adecuada frente a ellos pues permite adoptar en mejor forma enfoques de salud pública y mecanismos de asistencia social. Además, es una medida compatible con el régimen internacional de fiscalización de drogas.

UNODC ha señalado que el tratamiento, la rehabilitación, la reintegración social y otros cuidados deberían ser considerados alternativas a la justicia penal; y que las personas que consumen y que han cometido delitos relacionados con drogas deberían ser motivadas a entrar a tratamiento como alternativa a la sanción. En todo caso, el tratamiento (y la rehabilitación como parte de este tratamiento) debe ser voluntario, y solo para los casos en los que el consumo es problemático.

Por eso es clave que las medidas de despenalización y descriminalización, cuando estén acompañadas de la creación de instancias administrativas o de alguna forma de derivación a tratamiento, incluyan un análisis del tipo de consumo del que se trata, para que no terminen por imponer tratamiento a quien simplemente tiene un consumo recreativo u ocasional y por consiguiente no lo requieran. Por otro lado, es importante contar con el diagnóstico clínico y especializado del ámbito de la salud, para poder identificar a aquellas personas que realmente

son consumidores dependientes, y así evitar derivar a tratamiento como alternativa a prisión a personas que son traficantes o pertenecientes a organizaciones criminales. Ya que, la justicia penal sí está ideada para este tipo de personas. Este informe no pretende sugerir que se tengan que derivar a tratamiento a todo tipo de personas, sino a aquellas que no suponen una amenaza real para la sociedad y que tienen un problema de uso indebido o dependencia.

Los umbrales parecen jugar un papel clave en los casos de despenalización y descriminalización del uso y porte para consumo, pero siempre que sean fijados de manera realista, atendiendo la forma como funciona el mercado, y no sean utilizados de manera inflexible por los operadores judiciales.

- Proporcionalidad

Consiste en modificar las sanciones existentes, con el fin de lograr que haya una relación efectiva y justa entre la gravedad de la conducta cometida y la severidad con la que es castigada. Esta opera fundamentalmente mediante modificaciones o reformas legislativas, que permiten cambiar las penas previstas o incluir beneficios procesales para las personas que han cometido delitos relacionados con drogas. Asegurar la proporcionalidad es fundamental para todo Estado democrático, no solamente porque esta constituye una garantía penal fundamental, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, sino porque ayuda a racionalizar el derecho penal y a humanizar su aplicación.

- Desjudicialización

Ésta opera fundamentalmente en las alternativas pre-procesales, pues implica la salida del sistema judicial antes de la imposición de la pena. Puede ser aplicada mediante mecanismos como el principio de oportunidad o la creación de instancias de desvío policial. Aunque no se encuentran claras alternativas para los pequeños cultivadores o los micro-traficantes, la desjudicialización mediante el principio de oportunidad o la renuncia a la acción penal podrían ser alternativas posibles frente a ellos, en especial cuando se trata de campesinos que derivan su subsistencia del cultivo y que no cuentan con alternativas productivas, en estos casos habría que ofrecer opciones legales para su sostenimiento

- Desprisionalización

Es una estrategia que le apuesta a la salida del sistema luego de la imposición de la pena. Esta es clave porque aunque implica que el sistema judicial ya ha trabajado frente a los potenciales beneficiarios, contribuye a reducir la población carcelaria por drogas, y con esto puede ayudar a disminuir el hacinamiento. Opera como medidas post procesal, es decir, cuando ya ha sido impuesta la sanción privativa de la libertad. Puede asumir diversas formas, como perdones generales, específicos indultos, derivación a tratamiento o reducción de penas.

Aunque la mayoría de los países de la región cuentan con este tipo de medidas, y con otros beneficios procesales, frente a los delitos relacionados con drogas suelen excluirse, por lo tanto

valdría la pena incluir a los eslabones más débiles de la cadena bajo este tipo de medidas, que podrían contribuir eficazmente a la reintegración social de este tipo de infractores³⁸

- Diferenciación

Ésta consiste en modificar las normas y políticas, con el fin de poder distinguir claramente entre sustancias, conductas y tipos de consumo. Como indicamos en la primera parte de este informe, la mayoría de las legislaciones de la región han adoptado tipos penales que no permiten diferenciar entre sustancias y conductas, pues prevén las mismas penas para conductas tan distintas como portar, vender y traficar. Además, es fundamental avanzar en una diferenciación más clara del nivel de responsabilidad dentro de las cadenas de mando de las redes de tráfico, pues es usual encontrar personas que no tenían una participación significativa en dichas redes con penas muy elevadas.

b. Algunas consideraciones prácticas.

Una alternativa al encarcelamiento, por mejor orientación filosófica, política y criminológica que tenga no podrá dar resultados positivos si no está soportada por un diseño integral y por un plan de implementación que permita un seguimiento y evaluación permanentes para identificar problemas, desafíos y aspectos a mejorar. De ahí la importancia de que las alternativas se adopten como parte de políticas públicas que cuenten con todos los elementos necesarios para asegurar una buena implementación, como respaldo institucional y recursos suficientes.

En particular, es importante reconocer la relevancia del contexto e iniciar todo proceso de diseño e implementación de alternativas al encarcelamiento con un conocimiento profundo del mismo, en especial en lo que se refiere a la oferta institucional existente, su funcionamiento, la variable opinión pública en la consideración de alternativas, las restricciones de orden legal y presupuestario, y las particularidades de los fenómenos criminales que se quieran enfrentar. Una alternativa que funciona bien en un contexto puede ser un fracaso en otro, si en el nuevo contexto faltan elementos esenciales que hicieron posible el desarrollo exitoso de esa alternativa. Por eso es importante mirar las condiciones que explican los éxitos de las experiencias y ver si pueden ser replicadas en el país que quiere adoptarlas. Además, la puesta en marcha debe tomar en cuenta diferencias culturales que puedan ser relevantes para el éxito de la alternativa.

Finalmente, vale la pena destacar que el estudio de las 41 alternativas permitió constatar que existen ciertos temas transversales a varias de esas experiencias, que aunque no fueron centrales en ninguna de ellas, podrían ser elementos importantes de política pública que podrían tener un impacto importante en la reducción de la población privada de la libertad, en especial aquellas perteneciente a grupos en situación de vulnerabilidad. Sin pretensión de exhaustividad, quisiéramos señalar al menos dos: i) el fortalecimiento de la defensa pública pues en muchas ocasiones personas pobres han terminado encarceladas simplemente porque carecieron de una defensa adecuada en el proceso; ii) y la importancia de acompañar las alternativas con procesos de pedagogía sobre su importancia, con el fin de generar un ambiente propicio para su

³⁸ When Brute Force Fails: How to Have Less Crime and Less Punishment, Mark A. R. Kleiman 2009. See chapters 5,6 and 7

implementación; en ocasiones existen rechazos a ciertas medidas, como usar en forma realmente estricta y excepcional, la detención preventiva, por cuanto existen percepciones sociales equivocadas que desconocen que la detención preventiva no es un castigo adelantado sino una medida cautelar que sólo debe aplicarse en condiciones excepcionales.

DRAFT

Referencias bibliográficas

- Alejos, M., *Babies and small children residing in prison*. Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas, 2005
- Anitua, G. y V. Picco. “Género, drogas y sistema penal: Estrategias de defensa en casos de mujeres “mulas.”” En *Violencia de Género: Estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres*. Buenos Aires: Defensoría General de la Nación (Ministerio Público de la Defensa), 2012, p.219.
- Campaña Global para la Justicia Previa al Juicio- Región América Latina, “Mujeres y prisión preventiva: presuntas inocentes sufriendo castigos anticipados y abusos”, 2013.
- Carlen, Pat, y Warral, Anne, *Analysing Women’s Imprisonment*. Reino Unido, Willan Publishing, 2004
- Comisión Interamericana de Mujeres, *Mujeres y drogas en las Américas. Un diagnóstico de política en construcción*, OAS, CIM, enero de 2014
- Cooper, Caroline S; Lomba, Antonio. Ed; (2013): *Drug treatment courts: an international response for drug-dependent offenders. A practical approach to drug treatment courts for policy makers*. Justice Programs Office, Department of Justice, Law and Society, School of Public Affairs, American University; and the Inter-American Drug Abuse Control Commission (CICAD), Secretariat for Multidimensional Security of the Organization of American States.
- Church World Service, *Invisibles: ¿hasta cuándo? Una primera aproximación a la vida y derechos de niñas, niños y adolescentes con referentes adultos encarcelados en América Latina y el Caribe*, 2013.
- CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA: Washington, 2013.
- Dammert, L. y Zúñiga, U. *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*, Ecuador: FLACSO, 2008, pág 50.
- Giacomello, Corina, *Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina*. IDPC, 2013.
- Kleiman A. R. Mark *When Brute Force Fails: How to Have Less Crime and Less Punishment*, See chapters 5, 6 and 7
- La Rota, M. & Bernal, C. *Esfuerzos irracionales*. Dejusticia, Colombia, 2014.
- London School of Economics LSE, *Ending the Drug Wars*, Informe del Grupo de Expertos sobre la Economía de las Políticas de Drogas, Mayo 2014
<http://www.lse.ac.uk/ideas/publications/reports/pdf/lse-ideas-drugs-report-final-web.pdf>
- Marlowe, D. B. (2012a) (Ed.). Special Issue on best practices in Drug Courts. *Drug Court Review*, 8 (1).
- Marlowe, D. B. (2012b). Targeting the right participants for adult drug courts [Practitioner Fact Sheet Vol. VII, No. 1]. Alexandria, VA: National Drug Court Institute. At
http://www.ndci.org/sites/default/files/nadcp/Targeting_Part_I.pdf.

National Association of Drug Court Professionals. (1997). *Defining drug courts: The key components*. Washington, DC: Office of Justice Programs, U.S. Dept. of Justice.

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>

National Institute on Drug Abuse. *Drug Addiction Treatment in the Criminal Justice System*. http://www.drugabuse.gov/related-topics/criminal-justice/drug-addiction-treatment-in-criminal-justice-system#_edn4

Marlowe, D. 2012a. Targeting the Right Participants for Adult Drug Courts: Part One of a Two-Part Series. Alexandria: VA: National Drug Court Institute

Mitchell, O., Wilson, D. B., Eggers, E., and MacKenzie, D. L. 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.

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

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.

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>.

Paladines, Jorge. La racionalización de la penalidad anti-drogas en Ecuador. Presentación realizada en el marco del Diálogo de Alto Nivel sobre Alternativas al Encarcelamiento realizado en Cartagena el 21 y 22 de octubre en Cartagena de Indias, y organizado por la CICAD y el Ministerio de Justicia de Colombia. 2014

Pazmiño, Ernesto; Paladines, Jorge y Brito, Mario. Guía de aplicación del principio de favorabilidad para las personas condenadas por delitos de drogas en Ecuador. Defensoría Pública de la República de Ecuador. 2014

Pérez, C., y Youngers, C. (Ed) *En busca de los derechos: Usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*, CEDD, 2014.

Rempel, M., Fox-Kralstein, D., Cissner, A., Cohen, R., Labriola, M., Farole, D., Bader, A. y Magnani, M. 2003. *The New York State Adult Drug Court Evaluation: Policies, Participants, and Impacts*. New York, NY: Center for Court Innovation.

Rempel, M. 2014. "Drug Courts." Pp. 1159-1170 in *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, eds. G. Bruinsma and D. Weisburd. New York, NY: Springer.

Rempel, Michael, Lomba, Antonio; Raine, Valerie (2014): *Estudio Diagnóstico del Modelo de Tribunal de Tratamiento de Adicciones de Guadalupe, Estado de Nuevo León*, Organization of American States, Washington D.C.

Rossman, S. B., Roman, J. K., Zweig, J. M., Rempel, M., and Lindquist, C. H., eds. 2011. *The Multi-Site Adult Drug Court Evaluation*. Washington, D.C.: The Urban Institute.

Shaffer, D.K. 2011. "Looking Inside the 'Black Box' of Drug Courts: A Meta-Analytic Review." *Justice Quarterly* 28: 3: 493-521.

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,

Rydell, C.P. & S-S- Everingham, *Controlling Cocaine*, Drug Policy Research Center, RAND Corporation. Prepared for the Office of National Drug Control Policy and the United States Army, Santa Mónica, 1994; citado por McVay, et. al. Ibid.

Robertson, Oliver, *The Impact of Parental Imprisonment on Children*. Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas, 2007.

UNDP Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, SEGURIDAD CIUDADANA CON ROSTRO HUMANO: diagnóstico y propuestas para América Latina: <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

UNODC, *Handbook for prison managers and policymakers on Women and imprisonment*, 2008.

United Nations Office on drugs and crime, *From coerción to cohesion. Treating drug dependence through health care, not punishment, Discussion paper*. UNODC; New York, 2010.

UNODC (Documento elaborado por Dirk van Zyl Smit) *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

Uprimny, R., et. Al., *Adicción punitiva, Dejusticia*, Bogotá, 2012.

Uprimny, R. Et. Al., *Penas alucinantes, Dejusticia*, Bogotá, 2013.

World Female Imprisonment List 2013 del Centro Internacional para Estudios Penitenciarios

Meetal, P. & Youngers, C., *Sistemas sobrecargados*, WOLA y TNI, Washington, 2010

Van Zyl Smit, Dirk, *Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de medidas sustitutivas del encarcelamiento*. UNODC, New York, 2010.

Otros documentos:

Observación General No. 14 del PIDESC

EN/INCB/2007/1

UNODC, 2010.

Anexo A. Listado de las 41 alternativas documentadas.

1. Descriminalización y comisiones de disuasión – Portugal.
2. Descriminalización – República Checa.
3. Programas de desvío policial – Australia.
4. Políticas de derivación para posesión de cannabis – Inglaterra.
5. LEAD (Law Enforcement Assisted Diversion) - Estados Unidos.
6. TAD (Treatment Alternatives and Diversion) - Estados Unidos.
7. SAM (Small Amount of Marijuana Program) - Estados Unidos.
8. Cook Country Drug School Deferred Prosecution Program - Estados Unidos.
9. Drug Market Intervention – Estados Unidos.
10. 24/7 – Estados Unidos.
11. RICC (Rapid Intervention Community Court) - Estados Unidos.
12. DTAP (Drug Treatment Alternative to Prison) - Estados Unidos.
12. Programa de tratamiento bajo supervisión judicial – Costa Rica.
13. HOPE (Honest Opportunity Probation with Enforcement). Estados Unidos.
14. Tribunal de Tratamiento de Drogas- Chile.
15. Tribunal de Tratamiento de Drogas –Salta (Argentina).
16. Directrices de sentencias - Inglaterra y Gales.
17. Retained Jurisdiction Hybrid Model - Estados Unidos.
18. Right Living House – Bermuda.
19. CSO (Community Service Order). Estados Unidos.
20. Community Courts - Estados Unidos.
21. Amnistía Masiva – Georgia.
22. Indulto – Bolivia.

23. Indulto – Ecuador.
24. Reducción y sustitución de Sentencias –España.
25. Tratamiento para personas condenadas – España.
26. DTAP (Drug Treatment Alternative to Prison) - Estados Unidos.
27. RJP (Restorative Justice Panels) – Estados Unidos.
28. Persecución diferenciada – Bélgica.
29. Back on Track (BOT) – Estados Unidos.
30. CASA (Conviction and Sentence Alternatives) – Estados Unidos.
31. Reforma artículo 77 para mujeres – Costa Rica.
32. Proyecto de Justicia Restaurativa Aborigen - Canadá.
33. Servicios Comunitarios – Uganda.
34. Libertad condicional y servicios comunitarios- Tanzania.
35. Libertad condicional – Kenya.
36. Libertad condicional – Argentina.
37. Medida de seguridad curativa – Argentina.
38. Casa de salud con Inclusión Social (SIS) – Argentina.
39. Medida de seguridad educativa – Argentina.
40. Código Orgánico Integral Penal (COIP) – Ecuador.
41. Smart on Crime – Estados Unidos.

Anexo B. Una sistematización de las alternativas según momento y beneficiario

En el documento hemos descrito algunas de las 41 alternativas documentadas por el GTS, según el momento en que operan y según la población principalmente beneficiada. Con el fin de tener una visión más global de todas las alternativas, el siguiente cuadro de doble entrada presenta las 41 alternativas tomando en cuenta ambos criterios. Por simplificación, sólo se mencionan las denominaciones de las alternativas y a veces únicamente sus siglas, pero el lector podrá encontrar los resúmenes de las mismas en la página web del observatorio de drogas.

DRAFT

	1. Consumidor	2. Pequeño Productor	3. Micro tráfico	4. Otros traficantes	5. Otros delitos por consumo problemático
A. Pre- procesal	1A -LEAD – Estados Unidos. - <i>RJP – Estados Unidos.</i> - <i>República Checa.</i> - <i>Persecución Diferenciada. Bélgica.</i> - <i>Desvío Policial. Australia</i> - <i>Comisiones de Disuasión. Portugal</i> - <i>Políticas derivación de cannabis – Inglaterra y Gales.</i> - Smart on Crime – Estados Unidos.	2A - COIP – Ecuador.	3A -LEAD – Estados Unidos. - <i>RJP – Estados Unidos.</i> - <i>Drug Market Intervention – Estados Unidos.</i> - COIP – Ecuador. - Smart on Crime – Estados Unidos.	4A - COIP – Ecuador.	5A - <i>LEAD</i> - <i>RJP</i> - Smart on Crime – Estados Unidos.
B. Procesal	1B - <i>SAM.</i> Estados Unidos. - <i>DTAP.</i> Estados Unidos. - <i>TAD – Estados Unidos.</i> - <i>Rapid Intervention.</i> Estados Unidos. - <i>Drug School – Estados Unidos.</i> - <i>RJP – Estados Unidos.</i>	2B	3B - <i>Back on Track.</i> Estados Unidos. - <i>RJP – Estados Unidos.</i> - <i>DTAP.</i> Estados Unidos. - <i>Spain Drug Mules</i> - <i>Indulto.</i> Ecuador - <i>Drug Market Intervention – Estados Unidos</i> - <i>Reforma artículo</i>	4B	5B - <i>DTAP – Estados Unidos.</i> - <i>TAD – Estados Unidos.</i> - <i>Rapid Intervention – Estados Unidos.</i> - <i>Drug School – Estados Unidos.</i> - <i>RJP – Estados Unidos.</i> - Tratamiento bajo supervisión judicial – Costa

	- HOPE – Estados Unidos. - Justicia Restaurativa Aborigen - Canadá		77 para mujeres. Costa Rica.		- Rica. - HOPE – Estados Unidos. - Tribunal de tratamiento de drogas – Argentina y Chile. - Justicia Restaurativa Aborigen - Canadá
C. Post-Procedure	1C - CSO – Estados Unidos. -Community Courts – Estados Unidos. -CASA – Estados Unidos. -RJP – Estados Unidos. -Retained Jurisdiction – Estados Unidos. -Right Living House Bermuda. - Amnistía Masiva - Georgia - Persecución diferenciada – Bélgica. - Libertad condicional – Argentina. -Medida de seguridad curativa - Argentina. - Justicia Restaurativa	2C - Persecución diferenciada - <i>Bélgica.</i> -Directrices de Sentencias – <i>Inglaterra y Gales.</i>	3C -RJP – Estados Unidos. -Indultos – Bolivia. - Persecución diferenciada - <i>Bélgica.</i> - Directrices de Sentencias – <i>Inglaterra y Gales.</i> - Reducción y sustitución de sentencias – España - Servicios comunitarios – Uganda. - Libertad condicional – Kenya y Tanzania.	4C -CASA – Estados Unidos. - Persecución diferenciada - <i>Bélgica.</i> - Directrices de Sentencias – <i>Inglaterra y Gales.</i> - Reducción y sustitución de sentencias - España - Servicios comunitarios – Uganda - Libertad condicional – Kenya y Tanzania.	5C - CSO – Estados Unidos. -Community Courts – Estados Unidos. -CASA – Estados Unidos. -RJP – Estados Unidos. -Retained Jurisdiction – Estados Unidos. -Right Living House – Bermuda. - Persecución diferenciada - <i>Bélgica.</i> - Tratamiento para personas condenadas – España - Libertad condicional – Argentina - Tribunal de tratamiento de drogas – Chile.

	Aborígen – Canadá. <i>Servicios comunitarios</i> – Uganda. Libertad condicional – Kenia y Tanzania. - <i>Medida de seguridad educativa</i> - Argentina				- DTAP – Estados Unidos. - Justicia Restaurativa Aborígen – Canadá. - Libertad condicional – Kenia y Tanzania. - Casa SIS – Argentina.
--	--	--	--	--	--

DRAFT



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



OBSERVATORIO DE DROGAS
DE COLOMBIA