

## Resumen ejecutivo

Privar a una persona de su libertad es una de los poderes más imponentes que tiene un Estado. La manera como los Estados ejercen este poder, manteniendo en equilibrio el deber de garantizar la seguridad pública y la obligación de respetar los derechos humanos fundamentales, es de enorme importancia. El funcionamiento del sistema de justicia repercute en la sociedad en su conjunto.

La llamada “guerra a las drogas” desplegada en las últimas cuatro décadas ha tenido un enorme impacto en el funcionamiento de los sistemas de justicia y las cárceles en América Latina. Con el fin de identificar de manera más concreta estos impactos, el TNI y WOLA reunieron a un grupo de expertos de ocho países latinoamericanos para que examinaran el costo humano de las leyes sobre drogas en vigor, identificando quiénes están encarcelados y las repercusiones del encarcelamiento en sus propias vidas, sus familias y sus comunidades. El presente informe, que abarca ocho países – Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay – es una síntesis de los resultados de sus investigaciones sobre la relación de la legislación de drogas y la situación carcelaria en sus respectivos países.

En todos estos países, el énfasis de la fiscalización de drogas en sanciones penales ha dado lugar a un gran aumento del número de personas encarceladas por delitos de drogas. La aplicación de leyes severas para los delitos relacionados con drogas no ha sido solamente ineficaz para detener la producción, tráfico y consumo de sustancias ilícitas sino que ha generado consecuencias negativas, como la sobrecarga de tribunales y cárceles, y el sufrimiento de decenas de miles de personas tras las rejas por pequeños delitos de drogas o por su simple posesión. El peso de las leyes de drogas se ha sentido con mayor fuerza entre los sectores más vulnerables.

Cada estudio de país ofrece un panorama general del desarrollo histórico de la legislación y de la legislación actual de drogas, así como una descripción de las estructuras institucionales responsables de la aplicación de la legislación de drogas y la gestión del sistema penitenciario. Cada estudio analiza también los datos disponibles sobre la situación en las cárceles – incluidos los niveles de hacinamiento – y las características de los propios reclusos, incluyendo su estatus socio-económico, el porcentaje de presos en la cárcel por cargos de drogas, el número de detenidos por cargos menores y el de grandes traficantes, y el porcentaje de encarcelados por simple posesión o por consumo.

### Conclusiones

Entre los ocho países estudiados hay, naturalmente, importantes variaciones teniendo en cuenta sus funciones propias dentro de los mercados de drogas, las distintas dinámicas políticas internas, la variación de las conexiones, y los niveles de vulnerabilidad respecto a las presiones políticas internacionales. Pero hay una serie de elementos

comunes a todos ellos que permite identificar doce conclusiones principales.

**Primero, los países latinoamericanos no siempre han tenido leyes de drogas tan duras, el fenómeno data de las últimas décadas.** Aunque en varios países éste se produjo claramente en el contexto de regímenes autoritarios, visto de manera general en la región, el endurecimiento de las leyes obedeció a la presión internacional de instrumentos de condicionamiento, concretamente las tres grandes convenciones de drogas de Naciones Unidas, las cuales promovieron el endurecimiento de las penas por delitos de drogas. Estos tratados obligaron a los países a adaptar su legislación nacional criminalizando todos los actos – menos el consumo – relacionados con el mercado ilícito de las sustancias controladas. En algunos casos las legislaciones en la región fueron más allá de las exigencias de los tratados. Los países andinos en particular se sometieron a las presiones de la ‘guerra contra las drogas’ del Gobierno estadounidense. Los EE.UU. condicionaron su asistencia económica y los beneficios comerciales a la aceptación de su propia estrategia antidrogas.

**Segundo, incluso en países y en períodos en los que el mercado de drogas era de poca envergadura se introdujeron leyes extremadamente punitivas para enfrentar los delitos asociados a las drogas.** En la mayoría de los países estudiados, las penas por delitos de drogas que exige la ley son desproporcionadas con respecto a otros delitos. Aunque las leyes varían de un país a otro, las penas máximas por tráfico de drogas pueden oscilar entre 12 y 25 años. En el Ecuador, en donde la pena máxima por homicidio es de 16 años, un narcotraficante de poca monta puede terminar con una pena más larga que la de una persona que ha cometido un asesinato.

**Tercero, en general se observa que la legislación no distingue entre niveles de involucramiento en el negocio, tratando igual a pequeños vendedores, mulas o transportistas, y grandes narcotraficantes, sin distinguir tampoco entre delitos violentos y no violentos.** Muchas personas quedan sujetas a penas máximas y muchas otras, aun sin haber cometido crímenes graves o violentos, terminan en cárceles de máxima seguridad. Tampoco existe una distinción entre el tipo de sustancia, y el riesgo que conlleva para la salud, a la hora de detener, perseguir y juzgar a una persona, de modo que un vendedor de cannabis puede terminar con una sentencia igual a un vendedor de cocaína.

**Cuarto, la severidad de las actuales leyes de drogas ha contribuido significativamente en el aumento de las tasas de encarcelamiento de los países estudiados y en la situación de hacinamiento que se constata en esos países.** En siete de estos países sobre los cuales fue posible obtener datos para un período de 15 años, entre 1992 y 2007, la tasa de encarcelamiento aumentó en promedio más del 100 por ciento. Con diferencias entre los países, la encarcelación por delitos de drogas muestra una línea ascendente en todos los casos. Llama la atención el caso del servicio penitenciario federal de Argentina en donde, mientras en 1985 lo encarcelados por drogas eran solamente el uno por

ciento del total de la población carcelaria del país, en el año 2000 había subido al 27 por ciento.

**Quinto, se observa un abuso de la detención preventiva para los sospechosos de delitos de drogas, prolongándose con frecuencia durante años la detención sin que se le resuelva la situación al detenido.** En cinco de los ocho países estudiados – Bolivia, Brasil, Ecuador, México y Perú – la detención preventiva es mandatoria en casos de delitos de drogas, independientemente de si se trata de delitos menores o mayores. Los delitos de drogas son clasificados juntamente con el asesinato, la violación y el secuestro como delitos de gravedad, no importa el grado de participación. En el Perú, la detención policial preventiva para la mayoría de los delitos es de 24 horas, sin embargo, en casos de delitos de drogas es de 15 días. En varios países está permitido detener a personas por tiempo indefinido durante el período de investigación, hasta que se formalicen los cargos en su contra. En México, hay un período de hasta 80 días durante el cual el acusado puede ser detenido sin cargos formales. Y en los cinco países mencionados, la detención es mandatoria durante el curso del juicio hasta que se produce la sentencia.

**Sexto, a lo anterior se suma el hecho de que a los acusados o condenados por delitos de drogas se les niega con frecuencia el acceso a penas alternativas, de las cuales sí disponen los acusados por otro tipo de delitos.** En Brasil, por ejemplo, la ley de drogas de 2006 prohíbe la sustitución de la prisión por penas alternativas, a pesar de que la ley brasileña la permite en los casos de condenas de hasta cuatro años para todos los demás delitos perpetrados sin violencia o amenaza grave, como serían en muchos casos los delitos de drogas. También en el Perú, algunos beneficios que permite la ley para ciertos detenidos – como la libertad condicional – les son negados a las personas detenidas por drogas. E incluso en Uruguay, el país con la legislación menos punitiva del grupo, la escasa aplicación de medidas alternativas garantiza que muchos pequeños delincuentes de drogas sigan tras las rejas.

**Séptimo, en todos los países estudiados, la estructura penitenciaria no garantiza los estándares mínimos internacionales de los reclusos.** Los presupuestos están muy por debajo de las necesidades y no se incrementaron en el mismo nivel en el que se incrementó la población carcelaria por drogas. Esto es particularmente grave en Bolivia, Ecuador y Perú, en donde la falta de recursos ha generado problemas de nutrición y salud. El presupuesto diario de alimentación de estos países es de 80 centavos, 1,60 y 2,00 dólares por preso respectivamente.

**Octavo, existe un alto porcentaje de personas en las cárceles por simple posesión de drogas, consumidores detenidos con una cantidad relativamente pequeña de drogas, aun en países donde esto no es ilegal.** En la mayoría de los países estudiados, la distinción entre consumidor y traficante de drogas está poco desarrollada en las mismas leyes y es mal interpretada por la policía y las cortes. Aun en los países donde el porte de una pequeña cantidad de droga para uso personal no se considera un

delito, hay mucha gente en la cárcel por simple posesión de droga para consumo, incluyendo la marihuana. En toda la región, los fumadores de cannabis sufren particularmente la estigmatización y el hostigamiento de la policía, y hay muchas personas encarceladas por cultivo o simple posesión de cannabis.

**Noveno, la mayoría de los presos por delitos de drogas lo están por ofensas menores pagando no obstante penas desproporcionadamente altas.** En los ocho países en cuestión es raro encontrar grandes capos encarcelados. Los datos sobre encarcelamiento de grandes narcotraficantes son escasos, y según la información que pudimos obtener hay muchas discrepancias. A este respecto los casos más preocupantes son Colombia y México, dos países que han declarado una guerra total al narcotráfico. Según los cálculos del estudio sobre Colombia, aproximadamente 2 por ciento del total de los presos por delitos de drogas son mandos medios y altos. Es decir, el 98 por ciento no habría tenido, o no se le habría podido probar, una participación importante en las redes del narcotráfico. En México, según datos del CIDE, el 75 por ciento de los reclusos por drogas en el Distrito Federal y el Estado de México, fue detenido portando cantidades pequeñas de drogas. Además, una consecuencia indeseada del encarcelamiento de un pequeño delincuente es que al ser las cárceles verdaderas escuelas del crimen, el individuo sale de allí convertido en miembro de alguna banda criminal.

**Décimo, la investigación confirma la percepción de que el peso de la ley recae sobre una parte específica de la población, personas de poca educación, pocos recursos, desempleados o con trabajos informales.** Como vemos en el caso de la prisión de San Pedro en Bolivia, las historias de los reclusos se caracterizan por la pobreza, y la crisis familiar o de salud en que se encontraban cuando se les presentó la posibilidad de obtener ingresos extraordinarios y superar su situación a cambio de aceptar el riesgo de perder su libertad y su integridad física.

**Undécimo, a este mismo respecto, el estudio reveló igualmente tres fenómenos relativamente nuevos y que de alguna manera están relacionados: un número cada vez mayor de mujeres, de “mulas” o correos de drogas, y de extranjeros está encarcelado por delitos de drogas.** Aunque sigue siendo considerablemente inferior a la población masculina, el porcentaje de mujeres en los centros penitenciarios aumentó considerablemente en algunos casos. En 2009, el 80 por ciento de todas las mujeres detenidas en El Inca, la prisión ecuatoriana para mujeres más grande del país, se encontraba detenida por delitos de drogas. En Argentina el porcentaje de mujeres encarceladas por drogas está entre el 65 y el 80 por ciento dependiendo del centro penitenciario. El encarcelamiento de mujeres madres de familia tiene consecuencias devastadoras para el grupo familiar al quedar los hijos desprotegidos económicamente. Se generaliza el fenómeno de la “mula”, persona que transporta pequeñas cantidades de droga en su cuerpo o equipaje. Se practica en todos los países y hace parte de las dinámicas del narcotráfico especialmente en las grandes ciudades con salidas aéreas hacia Europa. Las drogas se convirtieron

en la primera causa de encarcelamiento de extranjeros, los cuales por su condición enfrentan en muchos casos dificultades con la lengua, o con el acceso a defensa legal, y no tienen ningún apoyo familiar.

**Duodécimo, los investigadores tuvieron bastantes dificultades con la cantidad y calidad de la información suministrada por las fuentes gubernamentales dada la precariedad e irregularidad de los datos oficiales en la mayoría de los casos.** Ecuador, que realizó en 2008 un censo de prisiones, y Uruguay son las excepciones. Queda todavía mucho por conocer acerca del grado en que las leyes de drogas han incrementado las tasas de encarcelamiento y el hacinamiento en la región. Los datos oficiales sobre estos temas son escasos y con frecuencia incompletos. A pesar de ello, este es un primer intento sistemático de arrojar luz sobre las repercusiones que tiene en América Latina esta “consecuencia indeseada” de las políticas y leyes sobre drogas a nivel mundial.

## Recomendaciones

La aplicación de leyes severas sobre drogas ha disparado la tasa de encarcelamiento contribuyendo a un grave hacinamiento en las cárceles. Algunas reformas a las leyes de drogas y la forma en que se apliquen podrían ayudar a aliviar el hacinamiento en las cárceles protegiendo tanto la seguridad pública como el respeto a los derechos civiles y humanos.

- Incorporar la legislación de drogas en el derecho y códigos penales de los países – en vez de tratarla separadamente de los otros delitos – y garantizar que se respetan plenamente los derechos humanos.
- Establecer y ampliar las alternativas al encarcelamiento para aquellos acusados por delitos menores de drogas, incluyendo la eliminación de las sanciones penales por la posesión para uso personal.
- Asegurar la proporcionalidad en las penas distinguiendo entre:
  - narcotráfico y otros tipos de delito;
  - delito de droga de menor escala, medio y alto;
  - rango y cargo que ocupa la persona en las redes del tráfico de drogas;
  - delitos violentos y no violentos;
  - tipos de drogas
- Suprimir las penas mínimas obligatorias
- Evitar la detención preventiva en el caso de delitos menores de delincuentes no violentos después de su detención y durante la fase de investigación en la que se determina si se presentan o no cargos formales.
- Promover reformas en el sector judicial tendientes a eliminar la corrupción y aumentar la eficiencia de las judicaturas locales; aumentar los fondos gubernamentales para mejorar la infraestructura carcelaria y

las condiciones de las cárceles.

- Establecer para los sospechosos por delitos de drogas igualdad de acceso a los beneficios procesales y a las oportunidades de penas alternativas – como tratamiento, oportunidades de educación, o servicios a la comunidad – que se ofrecen a los involucrados en otro tipo de delitos.
- Reorientar los esfuerzos de la aplicación de la ley dirigiéndolos contra las grandes redes del tráfico de droga antes que contra los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico, como los consumidores, pequeños agricultores, distribuidores menores, y ‘mulas’.
- Mejorar y ampliar los sistemas de datos de la justicia penal y asegurar que los responsables de las políticas y el público tengan un acceso oportuno a la información de la justicia penal. En todos los países de la región deberían llevarse a cabo periódicamente censos integrales de prisiones como el realizado recientemente por Ecuador, así como una sistematización de datos como la realizada por la Junta Nacional de Drogas del Uruguay.
- Estimular un debate abierto sobre las ventajas y desventajas de avanzar hacia un mercado legal y regulado para el cannabis.
- Permitir la venta en el mercado de productos naturales de la hoja de coca.
- Considerar la aplicación de amnistías especiales, como el indulto, para las personas ya condenadas por delitos de drogas que hubieran recibido penas desproporcionadamente severas.

Este estudio no deja lugar a dudas en cuanto a quienes son las principales víctimas de la llamada ‘guerra a las drogas’. El objetivo de la información, conclusiones y recomendaciones es alentar un debate urgente para lograr un enfoque más equilibrado y humano para reducir los daños asociados con la producción ilícita de drogas, su distribución y consumo. Esperamos que *Sistemas Sobrecargados* ayude a prender la alarma para las reformas.