

Conferencia internacional: “Prevención y reversión de las consecuencias sociales perjudiciales de los mercados de drogas ilícitas: mejores prácticas y lecciones aprendidas”

Ciudad de México, 17-18 septiembre 2015
Ponencia UNODC a cargo del Sr. Aldo Lale-Demoz,
Director Ejecutivo Adjunto, UNODC

Panel interactivo 1: Visiones de las organizaciones internacionales

Medidas alternativas al encarcelamiento para personas que infringen las leyes de drogas o personas vinculadas a delitos relacionados con las drogas

En pocas semanas, la Asamblea General de las Naciones Unidas tomará en consideración y promocionará oficialmente las “**Reglas Nelson Mandela**”. Esto supondrá la conclusión de un proceso de negociación de cinco años durante el cual, bajo los auspicios de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, los Estados Miembros y expertos de los organismos de derechos humanos y de la sociedad civil han unido sus fuerzas con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga u el Delito (UNODC) y otras agencias de las Naciones Unidas, como la Organización Mundial de la Salud (OMS), para actualizar las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos. Consideradas como “uno de los avances en derechos humanos más importantes

de los últimos años”, las nuevas “Reglas Mandela” son una prueba de que la comunidad internacional está decidida a afrontar los desafíos de seguridad y de derechos humanos planteados por las prisiones en todo el mundo.

Algunos de los **desafíos que afrontan muchos sistemas penitenciarios a nivel internacional** son el aumento constante de la población penitenciaria, los altos niveles de hacinamiento, las pésimas condiciones de reclusión, la falta de cuidados básicos y la transmisión de enfermedades infecciosas entre reclusos y a la comunidad, incluyendo el VIH, así como la imposibilidad de proteger la dignidad y los derechos humanos de las personas privadas de libertad. No se puede esperar que las prisiones hacinadas y disfuncionales cumplan con el objetivo principal de la reclusión, es decir proteger a la sociedad del delito. De hecho, las prisiones, de manera creciente, no solamente se están transformando en lugares peligrosos para los reclusos y el personal penitenciario, sino que también en escuelas de crimen, donde se prepara a los reclusos a reincidir o incluso, en varios países, a fomentar la radicalización y conductas de violencia extrema.

Esta deplorable situación, así como los costos económicos y sociales de la reclusión, insta a las autoridades políticas a cuestionar si, efectivamente, la reclusión constituye o no la manera más efectiva y eficiente de sanción penal. Es necesario preguntarse si estamos haciendo el mejor uso posible, o no, de las **medidas no privativas de libertad como alternativas a la reclusión.**

Durante las últimas décadas, las medidas alternativas a la privación de libertad han recibido un fuerte apoyo político a nivel internacional. La Asamblea General de las Naciones Unidas, por ejemplo, ha promovido su uso a través de la adopción de **una serie de instrumentos normativos.** Las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad (Reglas de Tokyo), adoptadas en 1990, animan a los Estados a limitar el uso de la reclusión y a lograr un equilibrio entre los derechos individuales de las personas que infringen la ley, los derechos de las víctimas, y las diversas consideraciones de seguridad pública. Estas reglas describen una variedad de medidas no privativas de libertad, aplicables durante la fase anterior al juicio (como ser las medidas de despenalización); aplicables durante la fase de juicio y sentencia (como las condenas

condicionales, las libertad condicional, o los servicios a la comunidad); y aplicables también en la fase posterior a la sentencia (como ser la liberación anticipad).

Hay que prestar atención también a los grupos en especial situación de vulnerabilidad, para quienes la reclusión supone efectos particularmente perjudiciales, especialmente los niños y niñas. Esto es precisamente lo que se promueve en las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de justicia de menores (Reglas de Beijin) adoptadas en 1985, así como en la Convención sobre los Derechos del Niño que, en 1990, ya había establecido que el encarcelamiento de niños y niñas se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve posible. En 2010, las Reglas de la Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok) añadieron una perspectiva de género a la cuestión del encarcelamiento y a sus alternativas.

La Conferencia Internacional que hoy nos convoca en México es un momento extremadamente propicio para reflexionar sobre las

medidas alternativas a la reclusión. En su resolución 67/193, la Asamblea General de las ONU decidió que los dos propósitos de la Sesión Extraordinaria sobre Drogas, que se llevará a cabo en abril de 2016, son, primero, la revisión del avance que se ha logrado en la implementación de la Declaración Política y Plan de Acción en material de Cooperación Internacional para lograr una estrategia integrada y equilibrada para enfrentar el problema mundial de las drogas, así como, segundo, una valoración de los resultados y desafíos que se han manifestado hasta la fecha, en el marco de las tres convenciones internacionales sobre control de las drogas y otros instrumentos de la ONU.

En tal contexto, el poder exponer y debatir las mejores prácticas en materia de las medidas alternativas a la reclusión, aplicadas a los asuntos de drogas, es de especial relevancia. En muchos países, **las personas que han cometido delitos en materia de drogas constituyen una gran parte, sino la mayoría, de la población penitenciaria.** En Estados Unidos, las estadísticas oficiales indican que en los últimos años, más del 50 por ciento de la población en las prisiones federales fue encarcelada por delitos relacionados con drogas. Según un estudio reciente sobre las leyes de drogas y los sistemas penitenciarios en América Latina,

los delitos relacionados con drogas suponen la segunda o la tercera causa de las acciones penales.

Los tratados de fiscalización de drogas de las Naciones Unidas, especialmente la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1988, reforzada más tarde por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Internacional, se dirigen claramente a los delitos más graves, aquellos que justifican una cooperación internacional fuerte, para combatir la organización, la gestión y la financiación del tráfico de drogas a gran escala, así como el blanqueo de sus productos. Sin embargo, **los reclusos que encontramos en las prisiones tienden a ser los que resulta más fácil de arrestar: usuarios de drogas, vendedores de droga callejeros, “mulas”, y personas que son declaradas inocentes después de un período de tiempo considerable en régimen de detención preventiva.**

Es por tal motivo que se hace **necesaria una reflexión sobre el uso de la reclusión para personas que infringen las leyes de drogas.** La práctica en varios países demuestra que la promoción de medidas alternativas para los delitos menores

relacionados con drogas, es una de las claves fundamentales para solucionar la actual crisis carcelaria y reducir los perjuicios sociales relacionados con la delincuencia vinculada a las drogas.

Permítanme ahora centrarme en **tres aspectos concretos del uso de medidas alternativas**, ya que son de especial importancia para los delitos relacionados con drogas.

En primer lugar, consideraremos las intervenciones de tratamiento y de atención para los delincuentes usuarios de drogas y drogodependientes que ya han demostrado su utilidad como alternativas a la reclusión. En segundo lugar, evaluemos el uso de alternativas para las mujeres infractoras de leyes de drogas, y finalmente, hablemos del acceso oportuno a la asistencia jurídica, como medida eficaz para reducir la prisión preventiva y para promover las medidas no privativas de libertad.

Respecto a las intervenciones de tratamiento, es fundamental aclarar que **las convenciones de fiscalización de drogas apoyan enérgicamente un enfoque de orientación sanitaria para las personas con problemas relacionados al uso de drogas**. Varias disposiciones hacen referencia a las medidas de tratamiento,

rehabilitación, readaptación social y pos-tratamiento, que se pueden ofrecer a las personas que han infringido las leyes y que son usuarios de drogas, así se en paralelo, o como alternativas, al proceso judicial.

En el caso de los usuarios de drogas que no son drogodependientes, el enfoque de orientación sanitaria puede consistir en educar, suministrar información fiable, proporcionar orientación con respecto a la motivación y el comportamiento, y adoptar medidas para facilitar la reintegración social y reducir el aislamiento y la exclusión social.

En el caso de personas drogodependiente, el enfoque sanitario deberá ser más sostenido, el apoyo social más amplio y duradero, y el tratamiento farmacológico y psicosocial más específico y basado en la evidencia científica.

Existen muchas opciones, incluyendo, por ejemplo, la remisión del caso para que la persona pueda recibir tratamiento en la comunidad o participar en programas de libertad condicional en la comunidad, aun cuando con un nivel mayor de implicación judicial. El modelo de tribunales especializados en casos de drogas

–las “cortes de drogas”-- que implica una fuerte supervisión judicial, es otra opción que cuenta con resultados prometedores, tanto en Estados Unidos de América y Canadá, como en diversos países de Europa, América Latina y el Caribe. Incluso, el tratamiento de drogas ofrecido en el ámbito penitenciario forma parte de una medida alternativa efectiva, cuando dicho tratamiento es tomado en cuenta para reducir la duración de la condena en prisión.

En los últimos años, la Comisión de Estupefacientes ha respaldado con firmeza las intervenciones de orientación sanitaria para los delincuentes usuarios de drogas. En su sesión más reciente, en marzo de 2015, adoptó la resolución “Apoyo a la colaboración entre las autoridades de salud pública y de justicia en la aplicación de medidas sustitutivas de la condena o la pena a los delitos menores relacionados con drogas”, en la cual animó a los Estados a permitir la completa implementación del tratamiento, basado en la evidencia científica, y además destacó el potencial que tienen las medidas alternativas para mejorar la salud pública y la seguridad de las personas, de las familias y de las sociedades.

El enfoque de salud y las medidas alternativas tienen dos fuertes fundamentos.

Primero, la orientación sanitaria para el bien de las personas usuarias de drogas y condenados por delitos conexos es consistente con el actual sistema internacional de fiscalización de drogas. Segundo, existe un gran y creciente número de **pruebas científicas** que sugieren que la reclusión en prisión, así como el internamiento obligatorio de personas en centros de tratamiento para la drogodependencia, o en campos de trabajo, no tienen un impacto positivo significativo a largo plazo en el consumo de drogas, en la drogodependencia o en los delitos relacionados con las drogas en la comunidad. Además, dichas prácticas atentan contra los derechos humanos.

Por el contrario, dichos métodos resultan contraproducentes para la recuperación, y a menudo empeoran las ya problemáticas vidas de los usuarios de drogas y de los drogodependientes, especialmente los jóvenes y las personas más vulnerables. La reclusión ciertamente aumenta el estigma y puede llegar a promover la formación de una identidad delictiva. Si se tiene antecedentes penales, el acceso al empleo resulta más

complicado, se reducen las habilidades sociales y disminuyen las opciones de llevar una vida sostenible. Además, las prisiones y otros ambientes cerrados son altamente propicios a la propagación de la tuberculosis, la hepatitis y el VIH, y los delincuentes usuarios de drogas se encuentran en una situación de riesgo aún más elevada, siendo las mujeres las más vulnerables.

Lo que la evidencia sugiere es que las intervenciones de tratamientos por drogodependencia, utilizadas como alternativa a la reclusión, han mostrado un aumento considerable en las tasas de recuperación, a la vez que se ha reducido la tasa de delitos y los costos de la justicia penal. Incluso, aquellas intervenciones que por definición son más costosas, como ser los programas de tribunales especializados en casos de drogas, han resultado ser más rentables que la reclusión.

Dicho enfoque ha recibido el apoyo explícito del **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**. De un reciente informe al Consejo de Derechos Humanos sobre el impacto del problema mundial de las drogas sobre el disfrute de los derechos humanos (septiembre de 2015),

de desprende la siguiente recomendación: *“teniendo en cuenta las graves repercusiones que puede tener para la vida de una persona una condena por un delito relacionado con la droga, hay que considerar las medidas alternativas al enjuiciamiento y la reclusión para aquellas personas que hayan cometido delitos menores y no violentos relacionados con la droga”*.

Nuestra Oficina, a través de los programas de asesoramiento y asistencia técnica, alienta firmemente a los países que aún aplican penas severas para los delitos relacionados con las drogas a implementar medidas alternativas, en aras de la salud pública, de la prevención del delito, y del desarrollo social.

Es así, por ejemplo, que en el marco del proceso preparatorio para UNGASS 2016, nuestra Oficina ha estado facilitando diversas discusiones abiertas y sustantivas en materia de drogas. Un caso concreto son los siete Diálogos Regionales sobre políticas de drogas y VIH. En todas las reuniones llevadas a cabo hasta la fecha (en América Latina, Asia Central/Europa Oriental y Asia sudoccidental), los representantes de organismos de fiscalización de drogas y de organizaciones de la sociedad civil han evaluado mejores prácticas que favorecen las respuestas efectivas al VIH,

basadas en una salud pública efectiva y en la protección de los derechos humanos de los consumidores de drogas. Se debatieron recomendaciones como la despenalización del consumo de drogas y de la posesión para uso personal, así como la promoción de alternativas al enjuiciamiento y la reclusión, incluyendo los servicios de reducción del daño. Ciertamente, los marcos normativos de corte punitivo constituyen barreras importantes a las personas que usan drogas inyectables y que manifiestan querer acceder a los servicios de reducción de daños y otros servicios de tratamiento y cuidado relacionados con el VIH. Además, los marcos normativos de corte punitivo dificultan la capacidad de los países para responder con eficacia a la epidemia del VIH. Como copatrocinadora de ONUSIDA y de su Programa Conjunto que aglomera a 11 agencias de la ONU, nuestra oficina tiene la responsabilidad de lograr las metas globales respecto de las personas que consumen drogas inyectables y del VIH en las prisiones. Así mismo, apoyamos a los países en sus campañas para erradicar el estigma y la discriminación, para reducir las nuevas infecciones y muertes producto del VIH, y así lograr el fin del SIDA en el año 2030.

Analicemos ahora las principales consideraciones que deben guiar **la promoción de alternativas en el caso específico de las mujeres infractoras de leyes de fiscalización de drogas.**

Las mujeres apenas representan el 5 por ciento de la población reclusa en todos los sistemas penitenciarios del mundo. Sin embargo, dicha cifra está creciendo a un ritmo más acelerado que la de la población penitenciaria masculina. Por ejemplo, en América Latina, se ha calculado que la **población femenina en las prisiones casi** se ha duplicado, pasando de 40.000 a 74.000, entre 2006 y 2011.

Dicho aumento guarda relación con el notable incremento del número de mujeres encarceladas por delitos relacionados con las drogas. Los informes indican, por ejemplo, que en Brasil y Costa Rica, más del 60 por ciento de la población femenina ha sido encarcelada por delitos relacionados con las drogas, y la cifra llega al 70 por ciento en Panamá y al 80 por ciento en Ecuador.

¿Cuáles son los **patrones de la participación de las mujeres en los delitos relacionados con las drogas**, incluido el consumo y el tráfico? Obviamente existe una gran variedad de casos individuales, así como diferencias a nivel nacional y regional, pero

se puede manifestar que la mayoría de mujeres no ocupan un lugar de liderazgo en el proceso del tráfico mundial de drogas, sino que son reclutadas para realizar tareas de bajo nivel y con un alto riesgo. Normalmente, los análisis de las razones por las cuales las mujeres cometen delitos relacionados con las drogas apuntan a la drogodependencia, a situaciones de manipulación y coerción, a la pobreza o a una combinación de dichos factores. Las mujeres acostumbran a ser cultivadoras, recolectoras o vendedoras de bajo perfil. Un número importante de mujeres son utilizadas como correos de drogas (“mulas”) para introducir clandestinamente drogas a través de las fronteras por pequeñas sumas de dinero, un problema especialmente relevante en los países de América Latina. Muy a menudo, dichas mujeres proceden de entornos desfavorecidos y no comprenden los riesgos que estas actividades conllevan, menos aún las implicaciones de los actos que ellas acceden a cometer. Sin embargo, por verse implicadas en delitos que en muchas legislaciones se consideran grave, las mujeres suelen recibir largas condenas de encarcelamiento.

Está ampliamente reconocido que **la reclusión tiene un efecto especialmente perjudicial para las mujeres, sus familias y las**

comunidades, ya que la mayoría de las mujeres reclusas son cuidadoras primarias de niños y jefas de familia. Además, la mayoría de los sistemas penitenciarios en el mundo presentan debilidades para responder a las necesidades específicas de las mujeres reclusas. Peor aún, las mujeres que han introducido clandestinamente drogas a través de fronteras, acostumbran a ser detenidas y encarceladas lejos de su país, con lo cual disponen de oportunidades muy limitadas para mantener contacto con su familia u otras fuentes de apoyo para su reinserción social.

Habida cuenta de este contexto, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en 2010 las ya mencionadas **Reglas de Bangkok**, las cuales ofrecen una perspectiva de género respecto de la reclusión y las medidas alternativas al encarcelamiento. Más concretamente, las Reglas de Bangkok sugieren la consideración de factores atenuantes cuando se condene a mujeres, a la luz de sus posibles responsabilidades de cuidado. Las Reglas de Bangkok reconocen la necesidad de dar prioridad a la aplicación de medidas no privativas de la libertad a las mujeres que han entrado en contacto con el sistema de justicia penal; y dichas reglas alientan el establecimiento de programas de tratamiento

específicamente diseñados para las mujeres drogodependientes en prisiones y en la comunidad.

Permítanme ahora compartir algunos de los mensajes clave y las recomendaciones prácticas que la UNODC promueve en sus actividades de asistencia técnica. Por ejemplo, cuando en el marco de programas de asistencia legal se nos solicita apoyo en materia de fiscalización de drogas, la UNODC aconseja sistemáticamente que se guarde la proporcionalidad en las condenas y se promueva las medidas alternativas para los infractores de delitos menores. Sin embargo, en el marco del asesoramiento legal ofrecido a los países, se ha identificado un obstáculo común a la hora de aplicar condenas proporcionales a los delitos cometidos: la legislación en muchos países, no es precisa cuando tipifica el delito de tráfico. No se establecen distinciones o umbrales según la cantidad de drogas traficadas. Y es así que los consumidores de drogas que compran pequeñas cantidades de drogas, o que venden pequeñas cantidades para mantener su consumo, a menudo, reciben las mismas condenas de prisión que los traficantes a gran escala.

Es por ello que es necesario desarrollar definiciones claras, para poder distinguir entre los delitos cometidos por miembros importantes del tráfico de estupefacientes por un lado, y los miembros con roles menores, por el otro, incluidas las mujeres utilizadas como mulas. Las condenas obligatorias por delitos relacionados con drogas deberían retirarse y los jueces deberían poder utilizar su discreción y tener en cuenta las circunstancias atenuantes, a la hora de imponer sanciones, para prevenir la doble victimización de las mujeres que son víctimas de los traficantes de drogas.

En el marco de nuestro apoyo técnico a estrategias y programas nacionales, nuestra Oficina promueve el tratamiento para el consumo de drogas con un enfoque de género tanto en la comunidad como en las prisiones, alentando el acceso de las mujeres a este tratamiento. Hemos desarrollado material muy útil en tal sentido, como ser el manual titulado “Tratamiento del abuso de sustancias y atención para la mujer: Estudios monográficos y lecciones aprendidas”, o el proyecto 2014 titulado “Manual sobre la prevención y el tratamiento del uso de drogas con mujeres y niñas”, o también las “Directrices sobre la identificación y gestión del uso de sustancias y de los trastornos

derivados del consumo de sustancias durante el embarazo” de la OMS y apoyado por nuestra oficina.

De hecho, varios países han implementado enfoques prometedores. Ecuador, por ejemplo, liberó a más de 500 mujeres “mulas” en octubre de 2014, por considerar a dichas mujeres como víctimas y no delincuentes. La modificación del código penal de Ecuador incluyó el principio de proporcionalidad en la sanción del narcotráfico, es decir, que los y las traficantes serán castigados conforme a la cantidad de drogas que porten.

La Ley sobre drogas de Costa Rica, revisada en 2013, tiene en cuenta la discrecionalidad del juez para considerar circunstancias atenuantes para las mujeres involucradas en delitos relacionados con drogas, como por ejemplo la pobreza, situaciones específicas de vulnerabilidad, así como las responsabilidades de cuidado, y los jueces tienen la autoridad para imponer medidas no privativas de libertad en lugar de condenas de encarcelamiento. Los desarrollos positivos que he mencionado, entre tantos otros, despiertan esperanza en muchos países, dentro y fuera de las Américas.

Existe un tercer punto importante que merece una breve mención. Se trata de la asistencia jurídica, es decir, la provisión sin costo de asesoramiento, asistencia y representación jurídica a aquellas personas que no disponen de recursos para su defensa penal. Muchas de las personas arrestadas o detenidas, también por delitos menores relacionados con drogas, son pobres, con poca educación o desfavorecidas por algún otro motivo. A menudo no disponen de los conocimientos, o recursos económicos necesarios, para navegar por el sistema de la justicia penal.

En este campo, también, se ha trabajado bastante para desarrollar material normativo. Tenemos a nuestra disposición los “Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal”, adoptados por la Asamblea General en 2012. Tal y como se indica en este documento, la asistencia jurídica contribuye de manera importante a facilitar la remisión de casos y a promover el uso de sanciones comunitarias, incluyendo medidas no privativas de la libertad, la reducción en el número de recursos de recursos como la detención y la reclusión cuando no son necesarios, y la racionalización de las políticas de justicia penal.

El acceso oportuno a la asistencia jurídica, y en particular al inicio del proceso de detención policial, es crítico para las personas que han sido arrestadas o detenidas por delitos relacionados con las drogas. Es precisamente esta la fase en la cual se toman medidas que determinarán si las personas podrán defenderse eficazmente o no; cuál será la duración de su detención; si se toman decisiones apropiadas respecto del enjuiciamiento o la remisión del sistema de justicia penal y, finalmente, si se lleva a cabo un juicio justo o no. La UNODC dispone de un programa de asistencia jurídica que está creciendo año tras año y que incluye, por ejemplo, un proyecto de Defensores Públicos en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Liberia, así como en Kenia, donde la provisión de asistencia jurídica en prisión ha permitido la liberación de un número significativo de detenidos. Todos estos son programas ricos en mejores prácticas y lecciones aprendidas, que ameritan ser difundidos y adaptados a diversos escenarios legales y culturales.

Me gustaría finalizar indicando que las medidas alternativas a la privación de libertad, por más necesarias y bienvenidas que sean, siguen siendo poco utilizadas en general, y en particular en el

contexto específico de drogas. **Probablemente esto se deba al hecho que las estrategias coherentes y exitosas para promover las medidas alternativas** requieren de una base de conocimientos sólidos en materia de justicia penal y prisiones, así como de una iniciativa política fuerte para desarrollar políticas de justicia penal claras. El conocimiento y compromiso político son elementos cruciales para llevar a cabo reformas legislativas que permitan el uso de alternativas al encarcelamiento, así como para lograr los recursos necesarios para las obras de infraestructura y para hacer viables las condenas de servicio comunitario o de tratamiento, y de manera que sean bien acogidas por el público.

Faltan pocos días para la adopción por parte de los líderes del mundo, en La Asamblea General de la ONU en Nueva York, del Marco de Desarrollo Sostenible posterior al año 2015 y faltan apenas 7 meses para la UNGASS 2016. Si pretendemos obtener resultados tangibles en salud, justicia y desarrollo social sostenible, que son 3 de los 17 nuevos objetivos mundiales, nos va a tocar abogar por políticas de drogas y de justicia penal efectivas, justas y humanitarias.

También será indispensable seguir promoviendo enfoques de prevención social y acción comunitaria, que involucren a todas las partes interesadas, incluso a los usuarios de drogas, privilegiando la evidencia científica, la salud y los derechos humanos. Una tal hoja de ruta es consistente con las convenciones internacionales de fiscalización de drogas y contra la delincuencia organizada transnacional.