



Pacific Ocean

Atlantic Ocean

Decriminalization

Pending Decriminalization

Partial Decriminalization

Criminalization

# LEYES DE DROGAS Y CÁRCELES EN AMÉRICA LATINA, 2010.

El *Transnational Institute TNI* y la *Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos WOLA* coordinaron durante 2010 un estudio sobre las repercusiones de la legislación de drogas en el sistema penitenciario de ocho países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay.

El resultado ha quedado plasmado en un informe titulado, [“Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina”](#).

# **LEYES DE DROGAS Y CÁRCELES EN AMÉRICA LATINA, 2010.**

El enfoque actual para las drogas, que tiene su origen en los Estados Unidos y en el sistema de fiscalización mundial de drogas plasmado en las tres Convenciones de la ONU, se basa en la prohibición y en las sanciones penales para muchos aspectos relacionados con el mercado ilícito de drogas.

En América Latina, en el marco de la llamada 'guerra contra las drogas' muchos Gobiernos aprobaron leyes particularmente duras para los delitos relacionados con drogas, con severas condenas de cárcel.

# LEYES DE DROGAS Y CÁRCELES EN AMÉRICA LATINA, 2010.

El argumento que justifica la criminalización del mercado de las drogas es el de la protección de la salud pública y la seguridad debido a la reducción de las drogas ilícitas, su tráfico y consumo. Pero la promulgación e implementación de una legislación rígida para los delitos de drogas y el consecuente auge del encarcelamiento evidentemente no han logrado dicho objetivo, aumentando incluso los beneficios del mercado ilícito de drogas y su agresividad.

# **LEYES DE DROGAS Y CÁRCELES EN AMÉRICA LATINA, 2010.**

Además, al hacer hincapié en las sanciones penales, el sistema mundial de fiscalización de drogas y las leyes nacionales han contribuido al aumento del número de personas encarceladas por delitos de drogas, lo que se ha traducido en una situación de hacinamiento y deterioro de las condiciones carcelarias y del sistema penitenciario en general.

# **LEYES DE DROGAS Y CÁRCELES EN AMÉRICA LATINA, 2010.**

Como consecuencia hay una sobrecarga de tribunales y cárceles, con un impacto severo en la eficacia de los procedimientos jurídicos. Poner tras las rejas a miles de personas por pequeños delitos de drogas o por su simple posesión no fue una decisión acertada. Como tampoco es del interés público que el mayor peso de la ley penal caiga en los niveles más bajos de la cadena del tráfico de drogas, hecho que delata la injusticia e ineficacia del actual sistema de control de drogas.

# **CARACTERÍSTICAS COMUNES**

- 1.- Presiones externas.**
- 2.- Desproporción en las penas.**
- 3.- Tipificaciones inadecuadas.**
- 4.- Hacinamiento.**
- 5.- Abuso de la detención preventiva.**
- 6.- Discriminación jurídica.**
- 7.- Infraestructura deficiente.**
- 8.- Criminalización de los usuarios.**
- 9.- Persecución penal de los más débiles y personas pertenecientes a los sectores más desfavorecidos de la sociedad (pobres, mujeres, extranjeros).**
- 10.- Inadecuada información, excepto en Ecuador y Uruguay.**

# Presiones externas

La adopción en las últimas décadas del pasado siglo de las leyes actualmente en vigor se produjo en primera instancia en el marco de los regímenes autoritarios en varios países, de los cuales Argentina y Brasil son ejemplos notables, y luego durante un período de intensa presión internacional, y de los Estados Unidos en particular, para endurecer las penas por delitos de drogas.

# Presiones externas

Mucha de esta legislación se basó en modelos externos, y se implementó bajo la presión internacional o bilateral, usando diversos instrumentos de condicionamiento. Entre estos, las convenciones de Naciones Unidas: la Convención Única de Estupefacientes de 1961, y su Protocolo de 1972; la Convención de Sustancias Psicotrópicas de 1971; y la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

# Presiones externas

Además, el concepto de 'guerra contra la droga', exportado de USA, ha conllevado no sólo en los años ochenta la modificación legislativa de países concretos en términos de criminalización (Argentina, Brasil, Colombia, Bolivia, Ecuador), sino una militarización del conflicto, al vincularlo a la Seguridad Nacional.

# Desproporción en las penas

En las últimas décadas se ha desarrollado en la región una legislación punitiva y un mayor uso del derecho penal para enfrentar el consumo, tráfico y producción de drogas ilícitas. Esta tendencia se produjo en períodos y en países en los que el mercado de drogas era de poca envergadura. La relación entre el desafío puesto por el narcotráfico y/o la incidencia de un consumo abundante y problemático y las penas prescritas por las leyes y códigos penales se caracteriza por una desproporción alarmante.

# Desproporción en las penas

Las penas por delitos de drogas que exige la ley son desproporcionadas con respecto a otros delitos, y las rígidas penas mínimas obligatorias garantizan que los condenados permanezcan tras las rejas, a menudo durante años. Aunque las leyes varían de un país a otro, las penas máximas por tráfico de drogas pueden oscilar entre 15 y 25 años.

# Desproporción en las penas

En los países donde las penas mínimas obligatorias son fijas, los jueces no están facultados para tomar en cuenta las circunstancias atenuantes o distinguir entre los casos de primera vez y los reincidentes. Incluso en países con directrices para la imposición de penas establecidas, en vez de penas obligatorias, los jueces y fiscales se ven sometidos a la presión política y mediática para emitir severas condenas.

# Tipificaciones inadecuadas

Por lo general, la legislación sobre drogas no distingue entre niveles de participación en el negocio, tratando igual a pequeños vendedores, 'mulas' o transportistas, y grandes narcotraficantes, ni distingue entre delitos violentos y no violentos. Muchos están sujetos a penas máximas y muchos, aun quienes no han cometido crímenes graves o violentos, terminan en cárceles de máxima seguridad.

# Tipificaciones inadecuadas

Aunque en algunos de los países estudiados, la legislación prevé diferentes penas para los diferentes tipos de delitos asociados a las drogas, en la práctica no se hace una distinción entre el tipo de delito cometido, como tampoco entre el tipo de sustancia y el riesgo que ésta conlleva para la salud a la hora de detener, perseguir y juzgar a una persona.

# Tipificaciones inadecuadas

Por lo tanto, en muchos casos un pequeño traficante puede ser tratado como un peligroso criminal, y a una persona detenida por porte de cannabis se le da igual trato que a una detenida por cocaína, de modo que el vendedor de cannabis puede terminar con una pena igual a la de una persona detenida por vender cocaína.

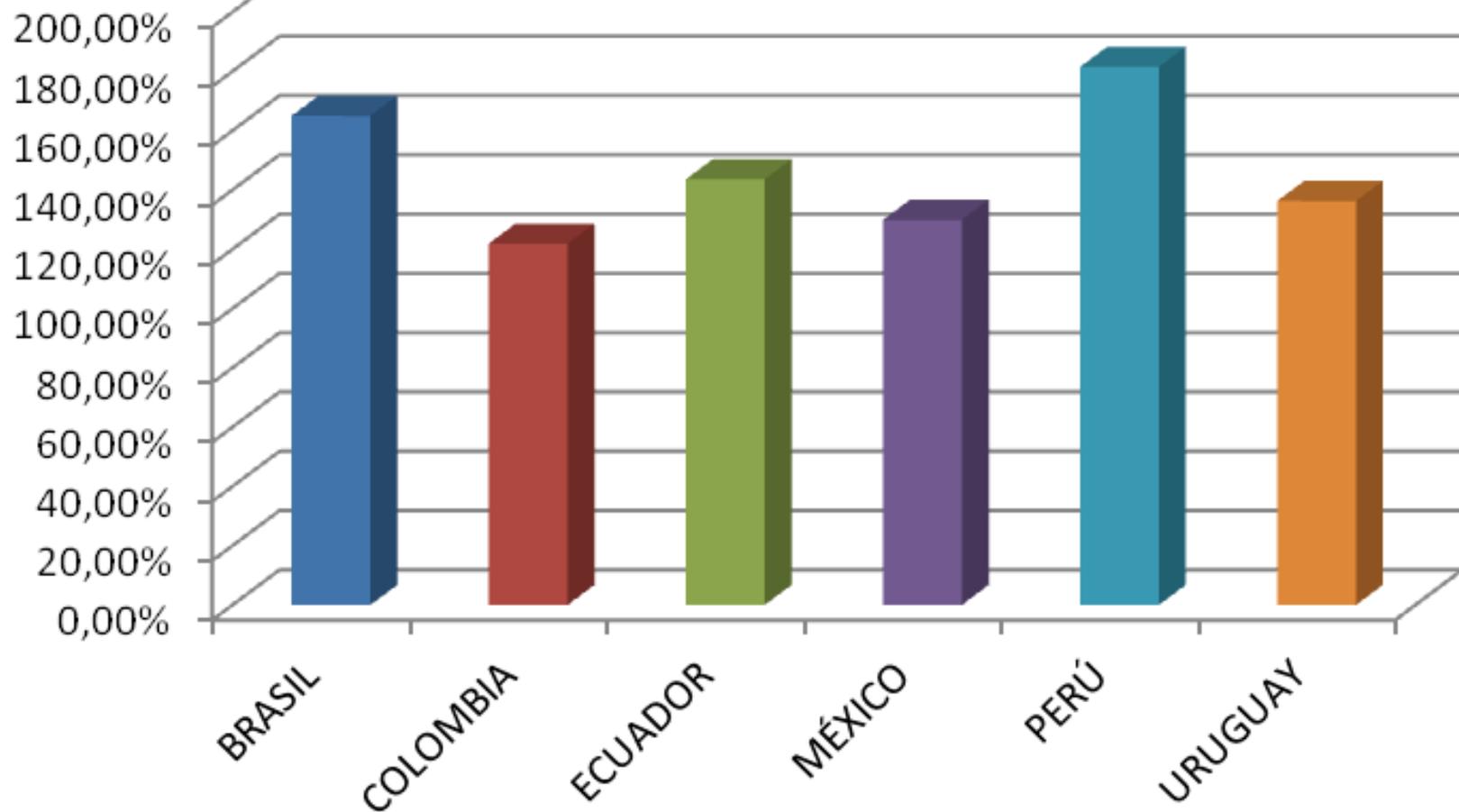
# Hacinamiento

Si bien la situación varía según el país, las personas detenidas por drogas constituyen una proporción significativa y cada vez mayor de la población carcelaria. En cada uno de los países estudiados, los delitos de drogas son la segunda o la tercera causa de persecución judicial.

# Hacinamiento

Según los datos recopilados por los investigadores, el porcentaje de la población encarcelada por cargos de drogas oscila entre aproximadamente el 9% en **México** hasta el 34% en el **Ecuador**. La **proporción** de la población encarcelada por delitos de drogas es también comparablemente alta en **Colombia (17%)**, **Brasil (19%)**, **Perú (23%)** y **Bolivia (30%)**.

# Hacinamiento en las cárceles



# **Abuso de la detención preventiva**

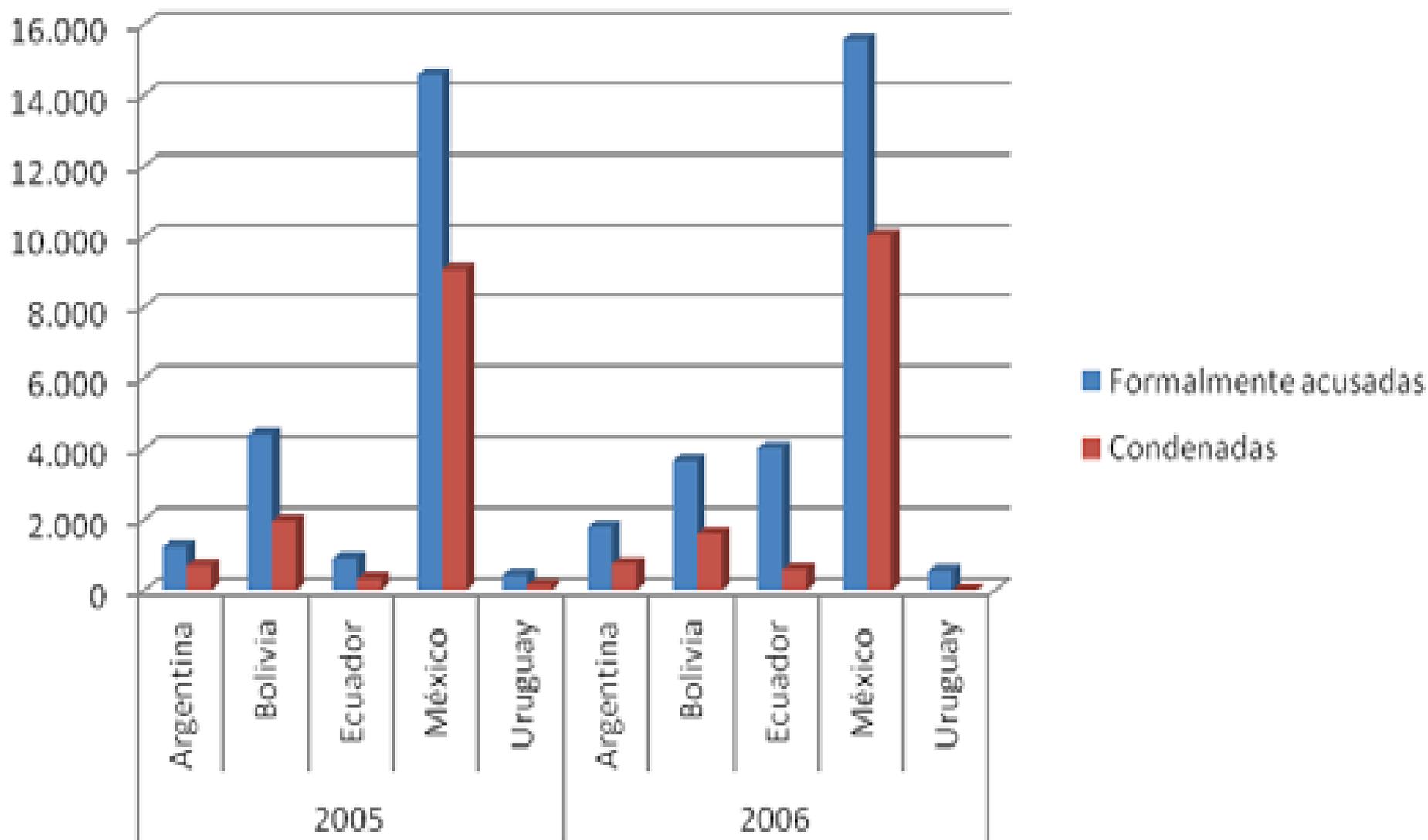
El instrumento de la detención preventiva para sospechosos por delitos de drogas es un fenómeno ampliamente presente en la región, y su abuso va en contra de los derechos constitucionales y entra en conflicto con los compromisos legales asumidos por los Gobiernos en materia de derechos humanos.

No es excepcional que un acusado termine recluso más tiempo de lo que dicta su sentencia.

# **Abuso de la detención preventiva**

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.

## *Personas formalmente acusadas y condenadas por posesión de droga en cinco países en 2005 y 2006*



## **Discriminación jurídica**

En la mayoría de los países se constata que el acceso a los beneficios procesales y penitenciarios para los procesados y condenados por delitos de drogas está restringido o prohibido, convirtiéndose esto en otro factor que contribuye a los problemas de hacinamiento en las cárceles.

## **Discriminación jurídica**

Son notables las restricciones a la aplicación de sanciones alternativas, situación que tiene que ver con la tendencia a no distinguir la gravedad del crimen cometido. De manera general, incluso los acusados de delitos menores no pueden beneficiarse del acceso a beneficios que son comunes para delitos comparables de otra naturaleza.

# **Infraestructura deficiente**

Debido a los déficits presupuestarios, en todos los países bajo estudio la infraestructura penitenciaria es inadecuada para garantizar los derechos de las personas privadas de libertad, respetando las obligaciones internacionales suscritas por los países.

# **Infraestructura deficiente**

Mientras las políticas de drogas han contribuido a una sobrepoblación carcelaria, no se han aumentado de manera correspondiente los presupuestos para el sistema penitenciario, aunque sí aumentaron los presupuestos asignados al aparato de interdicción.

## **Criminalización de los usuarios**

Existe un alto porcentaje de personas en las cárceles por simple posesión de drogas para el consumo, habiendo sido detenidas con una cantidad relativamente pequeña de drogas, y en países en 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. Al tiempo cabe señalar que se trata también de una estrategia defensiva del traficante aludir al consumo como causa de la posesión de droga.

## **Persecución penal de los sectores más desfavorecidos de la sociedad**

El perfil social de la gran mayoría de las personas encarceladas, con o sin condena, por delitos de drogas es casi sin excepción el de una persona de baja educación, pocos recursos, desempleada o con trabajos informales, miembro de familias separadas y/o con hijos a su cargo, con frecuencia una madre de familia.

# **Persecución penal de los sectores más desfavorecidos de la sociedad**

Las mujeres son más vulnerables a convertirse en 'mulas' y/o micro-comercializadoras de drogas debido a las altas tasas de desempleo entre las mujeres, y la responsabilidad económica por sus hijos. Más frecuentemente que los hombres, las mujeres son víctimas de engaños y violencia ejercidos por sus esposos, amantes o familiares, y terminan siendo cómplices de estos.

# **Persecución penal de los sectores más desfavorecidos de la sociedad**

Los delitos de drogas son la primera causa de encarcelamiento de extranjeros en los países bajo estudio. Los extranjeros enfrentan obstáculos particulares relacionados con el acceso a una defensa jurídica adecuada, la lengua, y la ausencia de apoyo familiar en países en donde las autoridades penitenciarias no proporcionan cantidades adecuadas de alimentos y servicios.

No es ninguna excepción encontrar estos tres fenómenos reunidos en una sola persona: mujer, 'mula' y extranjera.

# Recomendaciones

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.

# Recomendaciones

Asegurar la proporcionalidad en las penas distinguiendo entre:

- narcotráfico y otros tipos de delito;
- delito de droga de menor, media, y alta escala;
- rango y cargo que ocupa la persona en las redes del tráfico de drogas;
- delitos violentos y no violentos; y tipos de drogas.

# Recomendaciones

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.

# Recomendaciones

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.

# Recomendaciones

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.

# Recomendaciones

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'.

# Recomendaciones

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.

# Recomendaciones

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.

## ECUADOR EN ESE INFORME

“El estudio del caso ecuatoriano estuvo a cargo de Sandra G. Edwards, estadounidense radicada desde hace décadas en Ecuador y experta en temas de políticas de drogas. El trabajo destaca la importancia de las reformas al poder judicial y la legislación sobre drogas (conocido como uno de los peores de América Latina) que está implementando el Gobierno de Rafael Correa. No obstante, dados los antecedentes de inestabilidad de los diferentes Gobiernos en el país, es difícil predecir si el actual logrará implementar estas positivas reformas”.

## ECUADOR EN ESE INFORME

“Aunque en lo que al sistema penitenciario se refiere muchas de las reformas propuestas ya se encuentran vigentes, varias de las reformas legislativas están estancadas, como también es el caso de la reforma a la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, o Ley 108. En la legislación propuesta, se hace distinción entre tráfico de drogas a gran escala, comercialización callejera, y diferentes niveles de participación en la producción y tráfico de drogas”.

## ECUADOR EN ESE INFORME

“Mientras tanto, la Ley 108 se mantiene vigente y las prisiones continúan llenándose con micro-comercializadores y ‘mulas’. Tras casi dos décadas de implementar la Ley 108, la policía, jueces y militares ecuatorianos siguen considerando a cualquier persona involucrada en el tráfico de drogas como un criminal curtido”.

## ECUADOR EN ESE INFORME

“Aunque las fuerzas de seguridad han experimentado recientes mejoras en cuanto a la captura de grandes cantidades de drogas en tránsito a través de Ecuador (así como en el hallazgo de más laboratorios de procesamiento en la frontera con Colombia) las autoridades todavía consideran que el número de arrestos por delitos de drogas es una señal concreta del valor de su trabajo contra el narcotráfico”.

# ECUADOR EN ESE INFORME

Mucha **presión externa**, sobre todo de Estados Unidos.

“La desproporcionalidad de las penas es una constante en casi todos los países del estudio, siendo el de **Ecuador el caso más extremo**. En ese país, las condenas por drogas resultan en penas mínimas de 12 y máximas de 25 años. in embargo, la pena máxima por homicidio es de 16 años. Como es común en toda la región, la ley ecuatoriana no distingue entre los niveles de participación en el tráfico de drogas, de modo que un traficante de poca monta puede terminar con una pena más larga que la de una persona que ha cometido un asesinato”.

## ECUADOR EN ESE INFORME

“En cinco de los ocho países estudiados (**Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y México**) 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”.