



# EXCARCELACIÓN: TERMINANDO CON EL ENCARCELAMIENTO MASIVO POR DELITOS DE DROGAS

EN muchos países del mundo, una de las consecuencias negativas más devastadoras de la “guerra contra las drogas” ha sido la rápida expansión de la población carcelaria debido al encarcelamiento de infractores menores de las leyes de drogas. Esta tendencia de encarcelamiento masivo no ha tenido un impacto notable en los niveles de consumo ni en el alcance de los mercados de drogas, los cuales, a su vez, continúan expandiéndose. De hecho, la evidencia a nivel global demuestra que la aplicación de medidas punitivas tiene un impacto insignificante en los niveles de uso de drogas,<sup>1</sup> los cuales, en cambio, están determinados por una mezcla compleja de factores sociales, culturales y económicos.

Esta evidencia ha llevado a un apoyo creciente para poner fin a las sanciones penales por delitos menores de drogas (despenalización) y adoptar alternativas al encarcelamiento, o para citar el documento de resultados de la UNGASS 2016, tener más “políticas nacionales de sentencias proporcionales” y alternativas a la “condena y el castigo”.<sup>2</sup> Estos movimientos se enfocan predominantemente en ofensas menores de posesión, pero también han incluido ofensas menores de suministro y tráfico. El apoyo a tales reformas, incluida la despenalización, ha procedido principalmente de agencias de la ONU<sup>3</sup> como la Organización Mundial de la Salud (OMS),<sup>4</sup> la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC)<sup>5</sup> y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los

Derechos Humanos (ACNUDH).<sup>6</sup> Además, alrededor de 30 países han despenalizado la posesión para uso personal, ya sea del cannabis o de todas las drogas.<sup>7</sup>

“No existe una correlación aparente entre la ‘dureza’ del enfoque de un país y la prevalencia del consumo de drogas en adultos”. Reporte de Comparadores Internacionales, Ministerio del Interior del Reino Unido, 2014.<sup>8</sup>

El encarcelamiento masivo de infractores de drogas de bajo nivel ha impuesto una gran carga de recursos sobre una infraestructura de justicia penal ya sobrecargada, y ha incurrido en costos humanos y sociales mucho más amplios, que inevitablemente recaen desproporcionadamente en las personas más marginadas y vulnerables de la sociedad. Las profundas injusticias históricas combinadas con un desalentador análisis de las relaciones de costo-beneficio, especialmente en una época de crisis económica generalizada y de restricciones presupuestarias de políticas de austeridad, están ahora impulsando una mayor presión pública y política para reducir la población carcelaria y reformar las políticas y leyes de drogas que están alimentando esta crisis.

Esta tendencia se manifiesta de varias maneras y, como veremos más adelante, entre dichas reformas, la excarcelación puede ser un objetivo específico o un subproducto. De manera muy esquemática, las

## La escala de la crisis de encarcelamiento provocada por la guerra contra las drogas

- En Colombia, el número de personas encarceladas por delitos relacionados con drogas casi se cuadruplicó en los últimos 14 años, aumentando de 6,263 personas en el año 2000 a 23,141 en 2014.
- En Brasil, dicha población aumentó un 320% entre 2005 y 2012, en contraste con el aumento del 51% que experimentó la población carcelaria general.
- Entre 2006 y 2014, el número de personas encarceladas por delitos relacionados con drogas en las cárceles federales mexicanas aumentó en un 1,200%. Mientras tanto, a nivel estatal, el 60% de los reclusos en centros correccionales en nueve estados del país lo estaban por delitos relacionados con el cannabis.<sup>9</sup>
- Si bien los hombres aún constituyen la mayoría de los encarcelados, en las últimas décadas las tasas de encarcelamiento femenino han aumentado a nivel mundial a un ritmo mucho más alto precisamente por los delitos de drogas; una de cada cuatro mujeres en Europa del Este está ahora encarcelada por delitos de drogas;<sup>10</sup> mientras que en varios países de América del Sur, incluidos Argentina y Brasil, la cifra supera el 60%.
- En ocasiones se describe a la prisión como un entorno útil para recuperarse de los problemas relacionados con drogas, pero en realidad es todo lo contrario. Los altos niveles de consumo de drogas continúan en las cárceles (lo cual no sorprende, dado que las personas con dependencia a las drogas están encarceladas junto a narcomenudistas y traficantes), en un entorno que crea una serie de riesgos adicionales, incluida la iniciación en comportamientos de alto riesgo y el uso de drogas. Además, los problemas de salud resultantes, como las altas tasas de transmisión de VIH y hepatitis, crean cargas adicionales para la justicia penal y los sistemas de salud.

experiencias internacionales disponibles se pueden clasificar en:

- A. Reformas legales para terminar con la criminalización del consumo de drogas y la posesión para uso personal, así como de otras ofensas de bajo nivel;
- B. Reforma de las sentencias asociadas a los delitos de drogas, mismas que históricamente han sido desproporcionadas para ciertas conductas como la posesión; e
- C. Indultos a gran escala o programas de liberación para ciertas poblaciones de infractores menores.

Este informe describe cuatro casos de estudio donde se han explorado o implementado tales reformas (Costa Rica, Ecuador, Italia y México). Sin embargo, con el fin de comprenderlas mejor y orientar la toma de decisión, dichos casos se abordan no sólo desde la descripción sino desde sus desafíos prácticos y políticos.

### Estudios de caso

#### Ecuador

Ecuador nunca ha tenido el nivel de producción de drogas ilícitas o las perturbaciones relacionadas con un mercado interno como muchos de sus vecinos latinoamericanos, y sus desafíos más recientes, como país de tránsito, no han sido una gran amenaza para su seguridad nacional. Sin embargo, Ecuador ha tenido históricamente una de las leyes de drogas más draconianas de la región.

Las leyes de Ecuador, más orientadas a la salud y establecidas en 1970, se volvieron progresivamente más punitivas durante los años ochenta y principios de los noventa bajo la presión de los Estados Unidos, de la infraestructura de control de drogas de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos (OEA). La ayuda militar de los Estados Unidos a Ecuador, por ejemplo, estuvo vinculada a acuerdos que establecen objetivos de cumplimiento en materia de decomisos y enjuiciamientos por delitos relacionados con drogas. En 1991, la Ley 108 (todavía vigente con algunas modificaciones) estableció un conjunto de estructuras independientes de vigilancia, persecución, fiscalización y presupuesto para lograr el realineamiento de la aplicación de la ley, alentada por las diversas fuerzas geopolíticas.

Además, gran parte de dicha ley contravenía los principios básicos legales y constitucionales de proporcionalidad e independencia judicial. Incluía, entre otros, una reversión efectiva de la carga de la prueba (es decir, los arrestados eran culpables hasta que se probara su inocencia); la introducción de sentencias mínimas obligatorias de 10 años (mismas que aumentaron a 12 años en 2003); y la no distinción entre delincuentes de bajo y alto nivel (usuarios de drogas, delincuentes primerizos o micro traficantes vs. narco traficantes). Todos los delitos relacionados con drogas, independientemente de su naturaleza, se consideraron en el mismo nivel punitivo que el asesinato en primer grado, el robo a mano armada, la violación y el secuestro. Esto implicó sentencias duras y detención preventiva automática sin derecho a fianza.

El resultado acumulativo fue que la población penitenciaria ecuatoriana se duplicó en menos de dos décadas, con casi la mitad de todos los presos sentenciados por delitos de drogas entre 1993 y 2007. Esto, a su vez, alimentó la sobrepoblación crónica en un sistema carcelario desesperadamente mal equipado y carente de fondos. Para 2007, había 18,000 personas encerradas en prisiones diseñadas para albergar 7,000.<sup>11</sup>

Según un informe del Comité de la ONU contra la Tortura de 2005, la situación de hacinamiento en las cárceles era tan mala que éste “[lamentó] profundamente la situación en los centros de detención, en particular en los centros de rehabilitación social donde las violaciones de derechos humanos de los prisioneros son una constante. El hacinamiento, la corrupción y las malas condiciones materiales que prevalecen en los establecimientos penitenciarios, en particular la falta de higiene, de alimentación adecuada y de cuidados médicos apropiados, constituyen violaciones de derechos protegidos por la Convención (artículo 11)”.<sup>12</sup>

Como ocurre con frecuencia con la guerra contra las drogas, fue sobre los sectores más marginados y vulnerables de la sociedad que cayó la mayor carga negativa de las políticas punitivas y quienes, cual ‘frutas al alcance de la mano’, llenaron las cárceles de Ecuador durante este período: las personas que usan drogas, los pobres y marginados económicamente, los jóvenes, las personas de grupos minoritarios y las mujeres. Como muestra, en 2008, entre el 65 y el 79% de las mujeres encarceladas en el país estaban en prisión por cargos de drogas.<sup>13</sup>

El empeoramiento de esta crisis eventualmente alimentó una mayor y más comprensiva cobertura mediática del fenómeno, lo cual, combinado con la elección del presidente Rafael Correa en noviembre de 2006 – sobre la base de un mandato abiertamente reformista – abrió una ventana de oportunidad para debatir e implementar reformas. En ese momento, los tres elementos clave de las reformas fueron:<sup>14</sup>

- La declaratoria de Estado de Emergencia en todo el sistema de justicia penal y el establecimiento de un sistema de defensores públicos para proporcionar apoyo legal a la gran cantidad de personas que no podían pagar los honorarios de los abogados, disminuyendo en gran medida el número de detenidos antes de su sentencia. Según el Ministerio de Justicia ecuatoriano, para 2008, el 45% de los presos (6.039) no habían sido condenados y el 46% no tenían abogado.<sup>15</sup>
- Nuevos tratados bilaterales con países latinoamericanos vecinos permitieron la repatriación de cientos de presos extranjeros (que en 2004 constituían un 10% de presos hombres y un 23% de mujeres, 90% de los cuales estaban encarcelados por delitos de drogas).<sup>16</sup>
- Finalmente, un Equipo de Trabajo Constitucional revisó el código penal, el sistema judicial y el penitenciario (como parte de un proceso de reforma constitucional más amplio) y recomendó un indulto nacional para los transportistas de drogas de bajo nivel (a veces despectivamente llamados ‘mulas de drogas’) y los primodelincuentes que hubieran cumplido el 10% de sus sentencias. Esto fue aprobado en 2008 y 2,300 personas fueron liberadas mediante el indulto (y con excelentes resultados, pues a partir de 2010 la reincidencia fue del 1%).<sup>17</sup>

Otras reformas más significativas a la ley fueron propuestas. Sin embargo, no lograron salir del estancamiento legislativo en el que todavía se encuentran. La Ley 108,<sup>18</sup> punitiva y desproporcional, y que constituye un factor subyacente de la crisis, sigue vigente, aunque en forma modificada. Además, debido a la falla en la realización de reformas más sustanciales a la infraestructura legal y a la cultura de aplicación de la ley orientada a objetivos específicos, todavía existen incentivos perversos para arrestar y encarcelar.

Lo que es peor, después de haber superado el proceso inicial de reformas con buenos resultados, Ecuador se embarcó en una nueva sucesión presidencial en la que se favoreció el endurecimiento del discurso público sobre drogas como estrategia electoral. El resultado fue un aumento en las condenas para los microtraficantes y una disminución de los umbrales de posesión para uso personal que amenazan con devolver al país a la situación de hacinamiento penitenciario de la que originalmente quiso salir.

Cabe mencionar que este retroceso estuvo impulsado por la creciente preocupación pública sobre el uso de heroína. Misma que en lugar de ser abordada desde la salud pública, quiso ser mitigada con la tradicional respuesta de mano dura, lo que derivó en el retorno



de la retórica populista de ‘tolerancia cero’ y una legislación más estricta (el umbral de posesión personal de heroína se ha reducido de 1g a 0.1g).



### Costa Rica

Al igual que Ecuador, Costa Rica históricamente ha tratado con dureza a los infractores de drogas. Los delitos de producción, suministro y tráfico se consideran crímenes graves que se castigan con penas mínimas obligatorias de 8 a 20 años de prisión, sin tomar en consideración la naturaleza del delito cometido ni circunstancias atenuantes. El resultado ha sido la creación de problemas similares de exceso de encarcelamiento, particularmente de poblaciones marginadas, pobres y vulnerables.

En 2012, el 65% de las 780 mujeres en la cárcel de mujeres el “Buen Pastor” fueron condenadas por delitos de drogas, de las cuales, el 23.5% (120) fueron encarceladas específicamente por contrabandear drogas a las cárceles de hombres y eran delincuentes primerizas. La mayoría eran jefas de familia, vivían en pobreza, tenían poca o ninguna escolaridad y eran responsables de uno o más niños. Ese mismo año, una coalición de organizaciones políticas y no gubernamentales presentó a la Comisión de Seguridad y Tráfico de Drogas de la Asamblea Legislativa un proyecto para reformar la ley que buscaba introducir ‘proporcionalidad y especificidad de género’. Su objetivo era específicamente disminuir las penas de prisión para las mujeres vulnerables atrapadas transportando drogas a las cárceles de hombres.

La reforma fue guiada e inspirada por las “Reglas para el tratamiento de las mujeres presas y las medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes”<sup>19</sup> de la Asamblea General de la ONU (conocidas como las “Reglas de Bangkok”). Éstas reconocen que: “varias mujeres delincuentes no representan un riesgo para la sociedad y, como ocurre con todos los delincuentes, su encarcelamiento puede dificultar su reinserción social”. Más específicamente, la Regla 61 establece que: “al condenar a mujeres delincuentes,

los tribunales tendrán la facultad de considerar factores atenuantes como la falta de antecedentes penales y la relativa falta de gravedad y naturaleza de la conducta delictiva, a la luz de las responsabilidades de cuidado de las mujeres y sus antecedentes típicos” y el Artículo 57 especifica concretamente que “se desarrollarán opciones específicas de género para diversas medidas y alternativas de prisión preventiva y sentencia [...] teniendo en cuenta la historia de victimización de muchas mujeres delincuentes y sus responsabilidades de cuidado”. Estas reglas también han sido respaldadas en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2016 sobre el problema mundial de las drogas.<sup>20</sup>

Como consecuencia de este esfuerzo, se añadió un subpárrafo al artículo 77 de la Ley 8204<sup>21</sup> que redujo la pena para la introducción de drogas en las cárceles de entre 8 a 20 años, según la ley original, a entre 3 a 8 años. Asimismo, introdujo la posibilidad de aplicar sentencias alternativas no privativas de la de libertad para mujeres que cumplieran con los siguientes criterios:

- Estar en situación de pobreza;
- Ser la cabeza de una familia en condiciones de vulnerabilidad;
- Ser responsable de menores, adultos mayores o personas con cualquier tipo de discapacidad que justifique dependencia a su cuidador;
- Ser una adulta mayor en condiciones de vulnerabilidad.

Después de un largo debate, el proyecto de ley se aprobó en julio de 2013,<sup>22</sup> con el apoyo de todos los partidos y, una vez promulgada, las mujeres encarceladas por introducir drogas en la cárcel fueron liberadas gradualmente (lo que ayudó directamente a resolver los problemas de hacinamiento en la prisión para mujeres del “Buen Pastor”). Muchas de las mujeres liberadas fueron invitadas a participar en un innovador programa de apoyo social, la “Red Interinstitucional”, que busca corregir las violaciones de los derechos humanos que ocurren dentro del sistema de justicia penal y hasta el momento los resultados son bastante exitosos. De acuerdo con la Defensa Pública de Costa Rica, hasta octubre de 2016, 231 mujeres habían participado en la red, entre las cuales sumaban 245 menores a su cargo.<sup>23</sup>

### México

A diferencia de Ecuador, México está indudablemente en primera línea de fuego en la guerra contra las drogas, como un importante país de tránsito de cocaína del Cono Sur hacia América del Norte y Europa, y

como un importante productor de heroína, metanfetamina y cannabis, particularmente para el mercado estadounidense. Durante la última década, presiones políticas para fortalecer progresivamente las respuestas punitivas al fenómeno alimentaron otros desafíos como la violencia y la corrupción, y pusieron una enorme presión extra sobre un sistema penitenciario y de justicia penal ya sobrecargado.

Los datos disponibles indican que en 2014 alrededor de 1,003,380 personas fueron encarceladas a nivel federal, de las cuales 410,758 (41%) fueron por delitos relacionados con drogas. De ellas, una mayoría de 307,133 (el 75% de los delitos relacionados con las drogas) fueron encarceladas por posesión o consumo de drogas<sup>24</sup> –aunque, según la ley mexicana, el uso de drogas no es castigado con cárcel. Estas estadísticas muestran que, lejos de apuntar a los delincuentes más peligrosos, la aplicación de la política de drogas criminaliza principalmente a las personas que las consumen y está causando directamente el hacinamiento en las cárceles. Sin embargo, hay poca o ninguna evidencia de que los mercados ilegales de drogas se vean afectados (más allá del “éxito” marginal, localizado y temporal) o de que el consumo de drogas se vea disuadido significativamente.

Irónicamente, esta situación empeoró a medida que se adoptaron importantes cambios legislativos supuestamente diseñados para despenalizar el consumo de drogas y la posesión a pequeña escala para uso personal. La llamada “Ley de narcomenudeo”, introducida en 2009 como parte de la desastrosa campaña de guerra contra el narcotráfico del presidente Calderón, permitió a los gobiernos estatales perseguir algunos delitos relacionados con drogas previamente reservados a las autoridades federales.

La ley introdujo un sistema de umbrales que, en lugar de facilitar que los jueces despenalizaran efectivamente el uso y la posesión para uso personal, permitió a las autoridades estatales participar y aumentar dramáticamente los arrestos y el encarcelamiento por delitos menores de drogas. Bajo el nuevo marco legal, los individuos podían ser arrestados y encarcelados por la policía estatal y los fiscales estatales cuando se les aprehendiera en posesión de una cantidad de drogas que, excediendo la “dosis máxima para uso personal” (5 gramos en el caso del cannabis), permaneciese por debajo del umbral calculado para el “tráfico a gran escala” (establecido en 1000 veces el umbral de uso personal más bajo).

El efecto de tal cambio legislativo, intencional o no, fue ampliar dramáticamente el alcance de la represión antidrogas, incrementando el número de delitos duramente castigados e intensificando los enjuiciamientos y encarcelamientos a nivel estatal –aunque distribui-

dos de manera desigual entre y dentro de los propios estados.

Como parte de un esfuerzo para abordar la desproporcionalidad del encarcelamiento por delitos no violentos relacionados con drogas, así como la sobrecarga del sistema de justicia penal y de las prisiones, el Senado mexicano propuso una iniciativa de excarcelación que potencialmente liberaría a miles de delincuentes no violentos sentenciados por posesión simple de cannabis. El breve proyecto de ley,<sup>25</sup> con solo nueve artículos, propuso liberar a todos los condenados por posesión simple de menos de 50 gramos de cannabis, siempre que el delito de drogas no estuviera asociado con ningún otro delito o comportamiento violento.<sup>26</sup>

Desafortunadamente, a pesar de las buenas intenciones del proyecto y del impulso político inicial, varias preocupaciones prácticas, combinadas con presiones políticas más amplias (no relacionadas) y la propia agenda parlamentaria, dieron como resultado que el proyecto de ley, aunque técnicamente vivo, actualmente esté estancado en el purgatorio del Senado y su futuro sea incierto.

Paralelamente a esta iniciativa, el 16 de junio de 2016, el Congreso Mexicano publicó la Ley Nacional de Ejecución Penal<sup>27</sup> en un intento de armonizar el funcionamiento del sistema de justicia penal del país dada la reciente transición de México del sistema inquisitorial al sistema adversarial. Sorprendentemente, la ley establecía el excarcelamiento de todos los condenados por posesión simple de pequeñas cantidades de cannabis cuando no había habido violencia o la comisión de otro delito.

Bajo la nueva legislación, el proceso de excarcelación podría ser iniciado por el Fiscal General federal o estatal, por jueces o por los mismos individuos encarcelados. A pesar de que esa previsión proporcionó una enorme oportunidad para que las prisiones congestionadas de México liberaran a miles de personas, el beneficio de la libertad anticipada de esta nueva ley, hasta ahora, sólo se ha aplicado en 38 casos.

Es importante mencionar que, en comparación con Ecuador o Costa Rica, el desafío clave de la implementación en México no es la falta de legislación (que permita la excarcelación) sino la falta de datos adecuados que permitan a las autoridades estatales y federales saber exactamente cuántos presos fueron encarcelados por posesión simple de cannabis y pueden ser liberados.

La falta de información precisa sobre el delito específico del que se acusa a las personas cuando son arrestadas por delitos de drogas (ya sea por simple

posesión, tráfico, transporte o cultivo) muestra que la aplicación de la ley en materia de drogas en México aún no distingue entre los diferentes niveles de participación en la economía ilícita<sup>28</sup> y que la severidad de sus leyes de drogas (que permite la detención preventiva en la mayoría de los casos) crea incentivos perversos para construir deficientemente los expedientes y los sistemas de informes. Esto refleja que, en muchos casos, los arrestos por posesión de cannabis en pequeña escala continúan siendo utilizados como una suerte de demostración de que se aplica la ley, un problema que aún debe abordarse, independientemente de qué tan bien o mal se haya implementado el beneficio de la excarcelación.

## Italia

La legislación italiana que data de 1990 (y que fue modificada por un referéndum en 1993) despenalizó la posesión personal y el uso de pequeñas cantidades de drogas. En 2006, esta ley fue anulada por una nueva legislación (la llamada 'Ley Fini Giovanardi') que en 2014 fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional italiana, restableciendo la ley de 1990.

La controversia constitucional fue presentada por la Società della Ragione, una ONG italiana que trabaja en el campo de la justicia y los derechos humanos, y posteriormente recibió el apoyo de muchas otras ONG, juristas, jueces y académicos. La legislación de 2006 fue criticada por no cumplir con los estrictos requisitos constitucionales de Italia, habiéndose introducido furtivamente como un sólo artículo en una ley por decreto sobre un tema distinto (la financiación de los Juegos Olímpicos de Turín de 2006). También se argumentó que la actualización de las penas para el cannabis (elevadas para hacerlas coincidir con aquellas para la heroína y la cocaína) violaba los principios constitucionales de proporcionalidad.

Si bien la ley de 2006 había sido un factor clave para la creciente población penitenciaria de Italia, su derribo por parte del Tribunal Constitucional significó, no sólo que en el futuro no se criminalizaría y encarcelaría a infractores menores, sino que hasta 12,000 individuos sentenciados bajo la ley podrían estar sujetos a la revisión de sus casos y su eventual excarcelación.

El problema en este caso fue que, a falta de un mecanismo formal para acelerar el examen de esos casos, y en ausencia de una amnistía más generalizada, muchos reclusos no conocían los avances jurídicos en la materia ni tenían acceso a asistencia legal para facilitar la revisión de su caso y su puesta en libertad. Muchos, por lo tanto, permanecen en prisión innecesariamente. Sin embargo, los datos muestran que el número de prisioneros por delitos relacionados con drogas se redujo ya de 18,200 en 2013 a 12,300 dos

años después de que la ley cambiara, reflejando tanto la reducción de arrestos por delitos relacionados con drogas como la aplicación de penas más cortas y liberaciones en apelación.<sup>29</sup>



## Conclusiones

Hay diferentes dinámicas que impulsan la creciente tendencia hacia la excarcelación en todo el mundo. Una agenda más amplia para reformar las leyes ineficaces y que fracasan en materia de drogas está siendo impulsada en algunos casos, mientras que, en otros, la necesidad de abordar la injusticia, las sentencias desproporcionadas y el hacinamiento en las cárceles está marcando el camino. El indulto de 1,324 personas que cumplieron largas condenas de prisión por delitos menores relacionados con el narcotráfico por parte del presidente Obama de Estados Unidos, mientras se preparaba para dejar el cargo, fue un ejemplo dramático y más reciente. En la mayoría de los casos, sin embargo, la reforma está siendo impulsada por una combinación de ambas dinámicas, lo que, a pesar de ser un proceso bienvenido y abrumadoramente positivo, no deja de tener peligros. Y las lecciones aprendidas de tales procesos en todo el mundo resaltan algunos de los riesgos.

Tal vez la lección más importante es que cualquier intento de proceso de excarcelación, ya sea por indultos masivos o reformas a una ley que funciona mal, tendrá un impacto positivo reducido si no es parte de un conjunto más amplio de reformas institucionales. La excarcelación ayuda a abordar un síntoma del paradigma punitivo de la aplicación de la ley que está fallando, pero no la causa: la guerra contra las drogas en sí misma. Si los factores legales, culturales e institucionales que han creado el problema no se abordan de manera significativa, es probable que los beneficios sean marginales y transitorios.

Los ejemplos de Ecuador y México destacan este desafío de diferentes maneras. Ecuador, por ejemplo,

fracasó en su intento de abordar la cultura de arrestos como medida de efectividad de la política de drogas, o en revisar suficientemente sus leyes históricamente desproporcionadas e injustas. Por lo tanto, a pesar de algunos avances positivos, el encarcelamiento excesivo por delitos menores de drogas sigue siendo un problema crítico. México, por el contrario, no ha sido capaz de darse cuenta de los beneficios de reformar algunas de sus leyes más desproporcionadas por la razón aparentemente más prosaica de los datos insuficientes. Esto es un reflejo de una redacción legal históricamente mal reflexionada, una capacidad institucional y estructuras de presentación de informes inadecuadas, y tensiones entre los diferentes niveles de gobierno. Estos son problemas que empeoran debido a una burocracia insuficientemente retribuida y una corrupción endémica, dos problemas irónicamente empeorados por la guerra contra las drogas, que agota los recursos a favor de una aplicación militarizada de la ley y empodera al crimen organizado.

Cualquier proceso de excarcelamiento requerirá adicionalmente una capacidad institucional adecuada para enfrentar las consecuencias prácticas. Los gobiernos responsables deberían poder prever y planificar las contingencias probables, en términos de provisión de servicios legales, de pruebas y otros servicios de apoyo, independientemente de si el cambio en la ley es resultado del proceso legislativo o el resultado de un diferendo judicial en cortes. Es probable que los programas de excarcelamiento impulsados por la legislación estén mejor planificados y dotados de recursos, pero sean vulnerables a retrocesos políticos ante el cambio en el estado de ánimo público u otras perturbaciones externas, como ha sucedido en Ecuador y México. La consolidación de un apoyo intergubernamental y de los partidos para una reforma puede ayudar a evitar este tipo de regresión populista, particularmente si se puede atraer a los principales medios de comunicación y líderes de opinión pública a unirse a la causa. Un proceso gradual que comience con los casos menos problemáticos, como la liberación de mujeres delincuentes no violentas en Costa Rica sujetas a duras condenas obligatorias, puede ofrecer una estrategia política práctica.

Por último, una cuestión clave se refiere a la reinserción efectiva de los liberados en sus comunidades. Esto requerirá una cooperación eficiente entre los organismos pertinentes y los departamentos gubernamentales responsables de la justicia penal, la salud y la política social, incluidos los asuntos relacionados con la vivienda y el empleo. Mientras que la excarcelación puede, sin duda, ahorrar recursos actualmente mal dirigidos a las cárceles, también implicará algunos costos a corto plazo en el apoyo legal y la inversión a largo plazo en la reinserción.

## Referencias

1. Murkin, G. (2016) "¿Se incrementará el consumo de drogas? Explorando una preocupación clave respecto a descriminalizar o regular las drogas" Transform. Disponible en: <http://www.muco.org.mx/wp-content/uploads/2017/10/Se-incrementara%CC%81-el-consumo-de-drogas.pdf>
2. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2016), "Documento final del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas celebrado en 2016. Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas" Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603304-S.pdf>
3. Transform (2015) "All these experts and agencies say: Don't treat drug users as criminals. It's time politicians listened". Disponible en: [www.tdpf.org.uk/blog/all-these-experts-and-agencies-say-dont-treat-drug-users-criminals-its-time-politicians](http://www.tdpf.org.uk/blog/all-these-experts-and-agencies-say-dont-treat-drug-users-criminals-its-time-politicians)
4. Organización Mundial de la Salud (2014) "Consolidated guidelines on HIV prevention, diagnosis, treatment and care for key populations". Disponible en: <http://www.who.int/hiv/pub/guidelines/keypopulations/en/>
5. Transform (2015) "The UNODC just called for decriminalisation again (and nine other UN agencies did too)". Disponible en: <http://www.tdpf.org.uk/blog/unodc-just-called-decriminalisation-again-and-nine-other-un-agencies-did-too>.
6. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2015) "Study on the impact of the world drug problem on the enjoyment of human rights". Disponible en: [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/.../A\\_HRC\\_30\\_65\\_AEV.docx2](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/.../A_HRC_30_65_AEV.docx2).
7. Niahm, E., Fox, E. & Rosmarinm A. (2016), "Quiet Revolution: Drug Decriminalisation Across the Globe", Release. Disponible en: [www.release.org.uk/publications/drug-decriminalisation-2016](http://www.release.org.uk/publications/drug-decriminalisation-2016)
8. International Comparators Report (2014), UK Home Office, 2014. Disponible en: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/368489/DrugsInternationalComparators.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/368489/DrugsInternationalComparators.pdf)
9. Chaparro, S., Pérez, C. & Youngers, C. (2017), "Castigos Irracionales: Leyes de Drogas y Encarcelamiento en América Latina", CEDD. Disponible en: [www.drogasyderecho.org/files/Castigos\\_Irracionales.pdf](http://www.drogasyderecho.org/files/Castigos_Irracionales.pdf)
10. Lakobishvili, E. (2012), "Cause for Alarm: The Incarceration of Women for Drug offences in Europe and Central Asia, and the need for legislative and Sentencing reform, Harm Reduction International". Disponible en: [http://www.ihra.net/files/2012/03/11/HRI\\_WomenInPrisonReport.pdf](http://www.ihra.net/files/2012/03/11/HRI_WomenInPrisonReport.pdf)
11. Edwards, S (2010). "La legislación de drogas de Ecuador y su impacto sobre la población penal del país". En Sistemas Sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina. WOLA y TNI: Washington/Ámsterdam.
12. Comité contra la Tortura, Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 19 de la Convención, 8 febrero 2006. Párrafo 24. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8643.pdf?view=1>
13. Edwards, S (2010). op cit. p. 13
14. Paredes, M., Galarza, M. & Vélez, R. (2017), "Política de Drogas en Ecuador: un balance cuantitativo para transformaciones cualitativas", FES. Disponible en: <http://www.fes-ecuador.org/news-list/e/politica-de-drogas-en-ecuador-un-balance-cuantitativo-para-transformaciones-cualitativas/>
15. Metaal, P. (2009), "Pardon for Mules in Ecuador, a Sound Proposal", Transnational Institute, Series on Legislative Reform of Drug Policies Nr1. Disponible en: <https://www.tni.org/files/publication-downloads/dlr1.pdf>
16. Edwards, S. (2010), "A short history of Ecuador's drug legislation and the impact on its prison population", Systems Overload Drug laws and prisons in Latin America, Disponible en: [http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Systems\\_Overload/TNI-Systems\\_Overload-ecuador-def.pdf](http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Systems_Overload/TNI-Systems_Overload-ecuador-def.pdf)
17. Ibidem p. 17.
18. Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas.
19. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2011), United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders with their Commentary. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok\\_Rules\\_ENG\\_22032015.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ENG_22032015.pdf)
20. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2016), "Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)", Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok\\_Rules\\_ESP\\_24032015.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf)
21. Reforma integral Ley sobre estupefacientes, sustancias

psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo N° 8204, Costa Rica. Disponible en: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=48392&nValor3=93996&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=48392&nValor3=93996&strTipM=TC).

22. Aguado Correa, T. (2013), "Proporcionalidad y especificidad de género: a propósito de la reforma de la Ley Psicotrópicos", Revista Digital de la Maestría en Ciencias Penales, Vol. 5. Disponible en: <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/RDMCP/article/view/12447/11701>

23. Pieris, Nischa (2017), "La Red Interinstitucional para la atención integral de mujeres vinculadas a un proceso penal en Costa Rica", WOLA. Disponible en: [https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/06/DONE-3-Red-interinstitucional-Costa-Rica\\_SPA\\_FINAL\\_REV.pdf](https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/06/DONE-3-Red-interinstitucional-Costa-Rica_SPA_FINAL_REV.pdf)

24. Centro de Estudios Drogas y Derecho (2014), "En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina". Disponible en: [http://www.biblioteca.cij.gob.mx/Archivos/Materiales\\_de\\_consulta/Drogas\\_de\\_Abuso/Articulos/reporte\\_completo.pdf](http://www.biblioteca.cij.gob.mx/Archivos/Materiales_de_consulta/Drogas_de_Abuso/Articulos/reporte_completo.pdf)

25. Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley nacional de beneficios de libertad anticipada para sentenciados por delitos no violentos relacionados con el consumo o posesión de cannabis sativa, indica o marihuana, Marzo 19, 2014, México. Disponible en: [http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-03-19-1/assets/documentos/Ini\\_Ley\\_Beneficios\\_Libertad\\_CANNABIS.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-03-19-1/assets/documentos/Ini_Ley_Beneficios_Libertad_CANNABIS.pdf).

26. 80 veces Unidad de Medida y Actualización (\$ 75.40 pesos mexicanos en 2017)

27. Ley Nacional de Ejecución Penal. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP.pdf>

28. México tiene una categoría general de delincuencia llamada "delitos contra la salud" que incluye una amplia gama de delitos relacionados con las drogas (incluido el cultivo, procesamiento, transporte, venta o suministro, compra, posesión o consumo) pero no hace una clara distinción.

29. Franchi, Serena & Grazia Zuffa, FIFTH "WHITE BOOK" on the 2006 Italian drug legislation and its consequences on the penal and prison systems, <http://fileserv.idpc.net/library/Fifth-White-Book.pdf>