



INFORME

ENTRE LA RÉTORICA Y LA REFORMA

Reforma del Sistema de Justicia Penal de los EE.UU.

Por Adam Schaffer, Oficial de Programa de WOLA

MARZO DE 2016

HALLAZGOS

LA POBLACIÓN ENCARCELADA EN LOS EE.UU. HA CRECIDO DURANTE LAS ÚLTIMAS CUATRO DÉCADAS A CAUSA DEL INCREMENTO DE PROCESAMIENTOS JUDICIALES Y LA IMPOSICIÓN DE SENTENCIAS MÁS LARGAS PARA DELITOS TANTO VIOLENTOS COMO NO VIOLENTOS. De 1973 a 2009, el número de personas encarceladas en cárceles estatales y federales creció un 700 por ciento. Aunque la población encarcelada ha disminuido un poco en los últimos años, más de 1,5 millones de personas todavía están encarceladas en prisiones hoy en día. En cualquier momento dado, esta cifra alcanza 731.000 encarcelados en cárceles (*jails*) locales.

LA TASA DE ENCARCELAMIENTO PARA DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS AUMENTÓ BASTANTE. Entre 1980 y 2010, el número de personas encarceladas por delitos de drogas creció de 15 por cada 100.000 habitantes a 143 por 100.000.

EL AUMENTO DE ENCARCELAMIENTO NO RESULTÓ EN MEJORAS EN TÉRMINOS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA. Mientras las políticas de “mano dura” y sentencias largas fueron diseñadas para reducir el crimen, sus efectos eran insignificantes. En su lugar, aumentaron la desconfianza en la policía, debilitó la confianza en el sistema de justicia y contribuyó a gastos derrochadores. Los efectos desastrosos de estas políticas han afectado principalmente a comunidades minoritarias, quienes se vean impactadas por tasas más altas de arresto y encarcelamiento.

APOYO BIPARTIDISTA PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA CRIMINAL HA CONDUCIDO A NUEVAS INICIATIVAS PARA DETENER EL ENCARCELAMIENTO MASIVO, PARTICULARMENTE PARA PERSONAS QUE COMETEN DELITOS NO VIOLENTOS — PERO SE NECESITA MUCHO MÁS. El creciente reconocimiento —que incluye tanto liberales como conservadores— de los fracasos del encarcelamiento masivo ha estimulado esfuerzos de reforma, y algunas iniciativas han tenido éxito en reducir la población encarcelada. Sin embargo, las reducciones hasta la fecha han sido mínimas y se necesita reformas más amplias para reducir considerablemente la población encarcelada en EE.UU.

RECOMENDACIONES

Los EE.UU. exportaron mucho de su sistema draconiano de justicia criminal a Latinoamérica bajo el argumento de “la guerra contra las drogas”, animando a países a lo largo del continente a enfatizar el arresto y encarcelamiento de individuos en todos los niveles del tráfico de drogas. En la práctica, eso ha llenado las cárceles latinoamericanas con pequeños cultivadores, consumidores de drogas y actores de menor escala en el mercado de drogas, mientras las redes del tráfico de drogas prosperan. **Mientras EE.UU. reconsidera sus propias prácticas, los países latinoamericanos que también han implementado estas políticas deficientes deben hacer lo mismo.**

Innovaciones importantes en la justicia criminal están ocurriendo al nivel estatal y federal en EE.UU., y esos enfoques — que priorizan la salud pública, la seguridad y las libertades civiles, y evitan detener a delincuentes no violentos y de nivel bajo— deberían ser compartidos a través de programas internacionales de asistencia y en foros de las Naciones Unidas. La Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) en abril de 2016 será una oportunidad única para el gobierno estadounidense de enfatizar las reformas ocurriendo dentro EE.UU., y subrayar el apoyo estadounidense para políticas de drogas que promuevan los derechos humanos, la salud pública y la seguridad.

INTRODUCCIÓN

De 1973 a 2009, la población carcelaria total de los EE.UU. se septuplicó. En respuesta a inquietudes sobre seguridad pública, oficiales y fiscales trataron de mostrarse “duros contra la delincuencia”, extendiendo las sentencias y recurriendo cada vez más al encarcelamiento como castigo — incluso para infracciones relativamente menores. En el año 2009, por primera vez en la historia de los EE.UU., uno de cada cien adultos se encontraba encarcelado¹. Gran parte del cambio se produjo en el contexto de la “Guerra contra las Drogas”, cuando se registró un aumento particular y marcado en las tasas de arresto y encarcelamiento por delitos relacionados con drogas. De 1980 a 2010, la tasa de reclusión por estos delitos aumentó de 15 a 143 por cada 100.000 habitantes, casi decuplicando la cifra original². Desde el 2010, el número de personas encarceladas por delitos relacionados con drogas se ha mantenido estable aproximadamente en 300.000 personas a nivel estatal y federal.

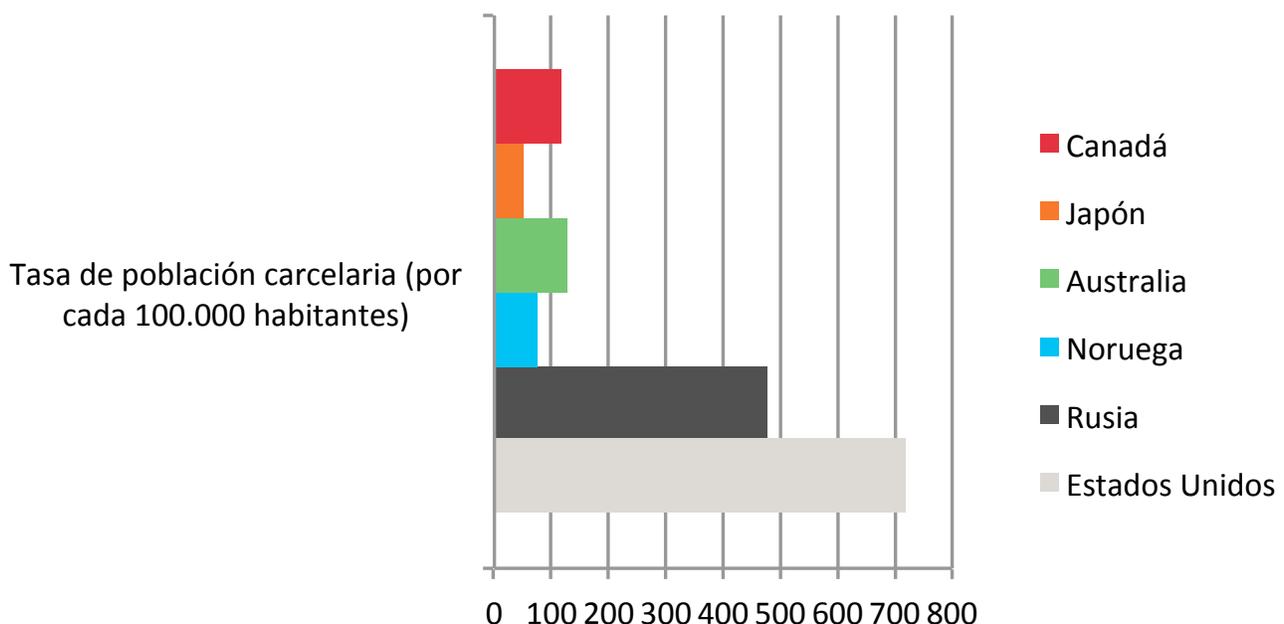
Los costos del incremento en el encarcelamiento

* Usamos el término “tasa de reclusión” para referirnos al número de personas encarceladas en prisiones estatales o federales durante más de un año y por cada 100, 000 habitantes en los EE.UU. Ello excluye a las personas que ocupan celdas locales o que no han sido sentenciadas. La “tasa de encarcelamiento” incluye a todas las personas que en cárceles locales, estatales y federales en los EE.UU., sin importar si han sido condenadas o no.

fueron igualmente meteóricos y sin precedentes. El gasto a nivel estatal en establecimientos correccionales se incrementó en 400 por ciento entre 1980 y 2009, superando a cualquier otro rubro importante del presupuesto, a excepción del seguro de salud para gente necesitada (*Medicaid*). Los costos totales anuales de encarcelamiento por recluso varían ampliamente según el estado, pero para el año fiscal 2010 promediaban US\$ 31.286³ — hasta el triple del monto que gastaron los estados por cada estudiante ese año⁴.

A nivel mundial, la población carcelaria en los EE.UU. se ha convertido en un valor atípico, incrementándose de cinco a diez veces más rápidamente que en otras democracias liberales⁵. Los EE.UU. representan sólo el 5 por ciento de la población mundial, pero tienen casi el 25 por ciento de la población carcelaria del mundo⁶.

Pero en años recientes, los EE.UU. han empezado a presenciar un cambio de paradigma. Están surgiendo propuestas para reemplazar políticas de tolerancia cero —que buscaban criminalizar toda conducta relacionada con las drogas—, con alternativas al encarcelamiento y políticas más justas para la determinación de penas. Las autoridades elegidas, desde el Presidente Barack Obama hasta los líderes locales, han criticado



abiertamente el carácter draconiano e ineficaz de las políticas de justicia penal — particularmente las referidas a delitos relacionados con drogas. En julio de 2015, dirigiéndose a la Asociación Nacional para el Avance de Personas de Color (*National Association for the Advancement of Colored People*, NAACP), Obama dijo:

“Nuestro sistema de justicia penal no es tan inteligente como debería ser. No nos protege tanto como debería. No es tan justo como debería. El encarcelamiento masivo empeora nuestro país, y debemos hacer algo al respecto”⁷.

Los llamados para reforma atraviesan todo el espectro político, en tanto grupos liberales hacen notar disparidades raciales y socioeconómicas en la aplicación de las leyes sobre drogas, mientras que grupos conservadores cuestionan los enormes costos financieros (y mínimos beneficios) asociados al encarcelamiento masivo. En una época en que predominan las divisiones partidistas, hay un acuerdo bipartidario emergente que califica como ineficaces, dispendiosas e injustas las actuales leyes sobre drogas y, en general, los procedimientos para la determinación de penas⁸.

Durante el segundo mandato presidencial de Obama, el Departamento de Justicia de los EE.UU. ha promovido diversas iniciativas para “enfrentar el encarcelamiento excesivo, al mismo tiempo que seguimos promoviendo la seguridad pública”, como lo explicó en 2015 el ex-Fiscal General Eric Holder⁹. Estados tan distintos política y culturalmente como California (liberal) y Texas (conservador), han promulgado leyes orientadas a reducir sus poblaciones carcelarias. Programas como la Iniciativa Inteligencia contra el Crimen, la Iniciativa de Clemencia, y la iniciativa Drogas Menos Dos (todas ellas descritas en más detalle a continuación), son importantes primeros pasos para abordar el problema del encarcelamiento excesivo. Mientras tanto, asambleas legislativas y gobernadores estatales han emprendido una

serie de iniciativas para reducir las poblaciones carcelarias — y los gastos que éstas acarrearán. En el Congreso, se han presentado proyectos de ley impulsados por republicanos y demócratas para promover la reforma del sistema de justicia penal a nivel federal.

Empero, persisten las dificultades para lograr reducciones reales de la población carcelaria en el país. Mientras algunos estados han conseguido reducciones de dos dígitos en sus poblaciones carcelarias, otros han optado por encarcelar aún más personas. Y aunque hay demasiada gente en prisión por delitos relacionados con drogas, reducir efectivamente el encarcelamiento por

estos delitos no eliminará por sí solo el encarcelamiento masivo en los EE.UU.; menos de la cuarta parte de las personas encarceladas en el país lo está por estos delitos.

Con todo, las estadísticas carcelarias más recientes ofrecen señales alentadoras.

Entre 2013 y 2014, el número total de personas encarceladas en prisiones en los EE.UU. disminuyó en 1 por ciento (de 1.574.700 a 1.561.500), mostrando una tasa de reclusión de 612 por cada 100.000 personas mayores de 18 años¹⁰. Con leves fluctuaciones hacia abajo y hacia arriba desde 2009, pareciera que está llegando a su fin la época de crecimiento descontrolado de la población carcelaria.

El presente informe empieza explicando cómo y por qué ha crecido la población carcelaria de los EE.UU. en años recientes, y describe la débil relación que existe entre las crecientes tasas de encarcelamiento y las decrecientes tasas de delincuencia. El documento describe a continuación las reformas de políticas actualmente en marcha, los cambios que estas ya han logrado y lo que puede obtenerse en el futuro. El documento concluye con reflexiones sobre el significado de las reformas actualmente en marcha en los EE.UU. para los países de América Latina que actualmente contemplan reformar sus sistemas de justicia penal y de determinación de sentencias.

“El encarcelamiento masivo empeora nuestro país, y debemos hacer algo al respecto”.

Presidente Obama

DETERMINACIÓN DE SENTENCIAS POR DELITOS DE DROGAS EN LOS EE.UU.

En los EE.UU., aunque la ley federal prima sobre la ley estatal, las personas pueden ser acusadas bajo el sistema federal o estatal, cada cual con sus propios lineamientos para la determinación de sentencias, penas mínimas obligatorias y leyes. Ciertos delitos sólo pueden ser juzgados en ciertas jurisdicciones; si el tema se relaciona exclusivamente con una ley estatal o federal, debe ser juzgado respectivamente en los tribunales estatales o federales. Asimismo, ciertos temas que afectan al país en conjunto, incluyendo casos que involucran al gobierno federal o que suponen quiebra, son vistos a nivel federal. Mientras tanto, muchas conductas son ilegales tanto bajo la ley federal como la estatal y, por ende, pueden ser juzgadas bajo cualquiera de ellas. Generalmente, la producción, venta, tráfico y posesión de drogas son ilegales tanto a nivel federal como estatal, y pueden ser juzgados en cualquiera de los dos ámbitos. Aunque hay variabilidad según cada

caso, los estados tienden a procesar los delitos de menor nivel, y el gobierno federal se ocupa de los delitos de tráfico a mayor escala¹¹. Los fiscales estatales y federales determinan la jurisdicción en la cual se verá cada caso, y la decisión final respecto a jurisdicción no puede ser apelada¹².

Tanto a nivel federal como estatal, las penas por delitos relacionados con drogas dependen generalmente de dos estipulaciones: penas mínimas obligatorias, que son las sentencias más breves permisibles por un delito determinado (salvo muy escasas excepciones), y lineamientos para determinación de las sentencias, que generalmente son directrices no vinculantes para los jueces que imponen las penas. Ambas estipulaciones toman en cuenta la droga en cuestión, la cantidad, el nivel de participación del acusado y sus antecedentes penales para aumentar o reducir la pena.

Zona	Nivel de Delito	Categoría de historia criminal (en puntos)					
		I	II	III	IV	V	VI
		(0 o 1)	(2 o 3)	(4,5 o 6)	(7,8 o 9)	(10,11 o 12)	(13 o más)
Zona A	1	0-6	0-6	0-6	0-6	0-6	0-6
	2	0-6	0-6	0-6	0-6	0-6	1-7
	3	0-6	0-6	0-6	0-6	2-8	3-9
	4	0-6	0-6	0-6	2-8	4-10	6-12
	5	0-6	0-6	1-7	4-10	6-12	9-15
	6	0-6	1-7	2-8	6-12	9-15	12-18
	7	0-6	2-8	4-10	8-14	12-18	15-21
	8	0-6	4-10	6-12	10-16	15-21	18-24
Zona B	9	4-10	6-12	8-14	12-18	18-24	21-27
	10	6-12	8-14	10-16	15-21	21-27	24-30
	11	8-14	10-16	12-18	18-24	24-30	27-33
Zona C	12	10-16	12-18	15-21	21-27	27-33	30-37
	13	12-18	15-21	18-24	24-30	30-37	33-41
	14	15-21	18-24	21-27	27-33	33-41	37-46
	15	18-24	21-27	24-30	30-37	37-46	41-51

Reglas federales determinan las sentencias basadas en el delito y los antecedentes penales. Las reglas continúan y incluyen 43 niveles, el más alto incluye la condena a perpetuidad.

EJEMPLO DE DETERMINACIÓN DE SENTENCIA A NIVEL FEDERAL

CORTESÍA DE FAMILIAS CONTRA SENTENCIAS MÍNIMAS OBLIGATORIAS

Condena: Distribución de siete kilogramos de cannabis¹³

1. La juez abre el manual y consulta la Tabla de Cantidades de Drogas, usada para determinar la “base del delito”, o punto de partida, para una sentencia en un caso de drogas. La Tabla de Cantidades de Drogas indica que al menos cinco pero menos de diez kilogramos de cannabis, corresponden a un nivel base de delito de 14. El nivel 14 es ahora el punto de partida para calcular la sentencia. (Los lineamientos tienen 43 niveles base de delito; cuanto más alto el nivel, más larga es la sentencia).
2. Luego, la juez usa los lineamientos para determinar si el nivel de la pena podría ser incrementado o reducido. Digamos que el acusado vendía cannabis con algunos amigos. Si era el “organizador o líder” del grupo, y este estaba formado por cinco o más personas, el manual de lineamientos indica que el nivel para determinación de sentencias debería incrementarse en cuatro niveles, en este caso, al nivel 18. Si el acusado alquilaba un garaje donde almacenaba y vendía cannabis, recibiría un incremento de dos niveles por mantener instalaciones vinculadas a delitos de drogas; o si el acusado pedía que su hermano de 17 años vigilase la llegada de la policía, los lineamientos añaden dos niveles por utilizar a un menor de edad en la comisión de un delito. Los jueces también pueden disminuir el rango para la determinación de la sentencia al acusado si, por ejemplo, este desempeñaba una función particularmente menor, o si aceptaba la responsabilidad por su delito.
3. A continuación, la juez convierte el nivel de delito que ha calculado en una sentencia, mediante la Tabla para la Determinación de Sentencias que figura en el manual. En el caso de nuestro acusado, la tabla para determinación de sentencias convierte un delito de Nivel 20 en una pena de 33-41 meses para alguien con antecedentes penales escasos o nulos. Pero digamos que nuestro acusado ya tuvo problemas relacionados con el cannabis; quizá estaba en libertad condicional por un delito menor relacionado con cannabis, cometido hace algunos meses. Ello le otorga al menos un punto por antecedentes penales debido a su condena anterior, y dos puntos extra por encontrarse en libertad condicional al momento de su arresto. Tres puntos de antecedentes penales lo ubican en la Categoría II de Antecedentes Penales, lo cual eleva la sentencia recomendada a 37-46 meses.
4. Una vez que la juez llega a un lineamiento para sentencia recomendada, considera si se justifica alguna “divergencia”. Los Lineamientos para Determinación de Sentencias contemplan muchas divergencias para incrementar la pena y pocas para reducirla, basadas en múltiples factores. Por ejemplo, la juez podría considerar que el cálculo de antecedentes penales magnifica el verdadero prontuario de nuestro joven acusado, y decidir rebajar el caso a la Categoría I de Antecedentes Penales, reduciendo como resultado el lineamiento de sentencia recomendada.
5. Por último, el tribunal consulta la ley federal para comprobar si el lineamiento de sentencia resulta suficiente, pero no excesivo, para castigar, disuadir, incapacitar y rehabilitar al acusado. Si la juez encuentra que el lineamiento de sentencia recomendada excede lo necesario (o, en algunos casos, no es suficiente), es libre de “modificar” la sentencia recomendada, ya sea disminuyéndola o aumentándola.

Aunque los jueces pueden variar los lineamientos para determinar la sentencia, no pueden imponer (salvo en muy contadas circunstancias) penas inferiores a las mínimas obligatorias. Si existe una sentencia mínima obligatoria, esta siempre prevalece sobre los lineamientos para imponer sentencias más bajas.

Si bien la posesión de drogas constituye un delito tanto federal como estatal, muchas de las condenas más draconianas por posesión tienen lugar a nivel estatal. En el estado de Louisiana, un hombre que había cometido anteriormente dos delitos no violentos relacionados con drogas —8 y 20 años antes— fue sentenciado a más de 13 años por la posesión de dos cigarrillos de cannabis¹⁴. La excesiva sentencia fue impuesta por la aplicación

del Estatuto para Delincuentes Habituales de Louisiana, que permite sentencias más largas para personas con antecedentes penales (las únicas condenas anteriores del acusado eran por posesión para consumo personal). Siguen siendo comunes similares “incrementos” en la determinación de penas para personas con antecedentes penales, y a menudo no distinguen entre delitos violentos y no violentos.

¿POR QUÉ Y CÓMO HA CRECIDO LA POBLACIÓN CARCELARIA DE LOS EE.UU.?

Los incrementos de procesamientos judiciales y en la determinación de sentencias han sido importantes factores que impulsaron el encarcelamiento, aunque resulta sorprendentemente difícil distinguir cuáles fueron los factores “primordiales” que causaron el crecimiento de la población carcelaria. Lo más probable es que los factores principales hayan sido una combinación del creciente uso del encarcelamiento (en lugar de la libertad condicional, por ejemplo) para delitos de poca monta, y mayores sentencias para infractores violentos y no violentos — particularmente aquellos con antecedentes penales¹⁵. Sin embargo, cabe señalar que el incremento de los delitos cometidos sí han contribuido, en cierto grado, al crecimiento de la población carcelaria, aunque el crecimiento de dicha población no se justifica únicamente debido a la delincuencia (para más información sobre la relación entre delincuencia y encarcelamiento, consulte la página 10).

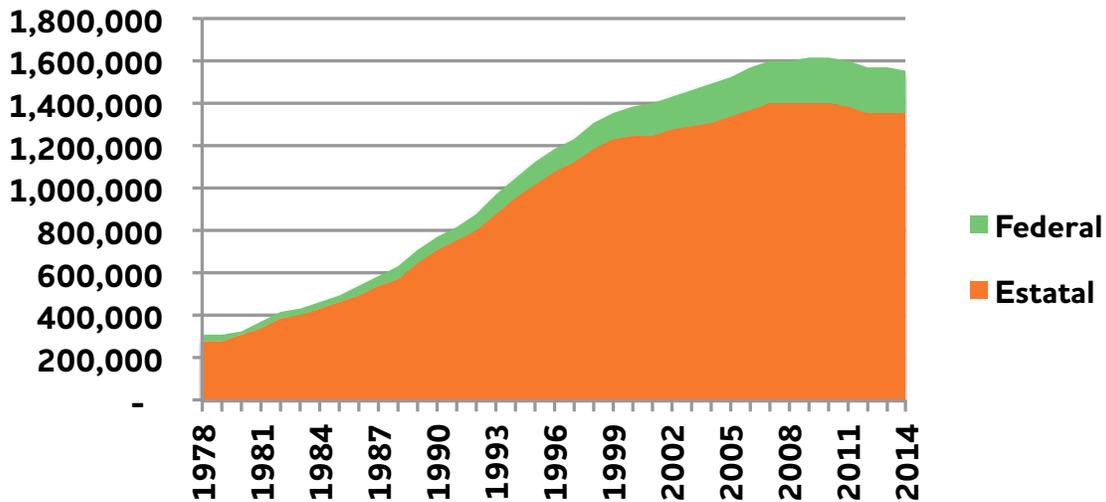
En particular, el encarcelamiento por delitos relacionados con drogas aumentó repentinamente en décadas recientes. Arrestos y encarcelamientos se hicieron cada vez más comunes, incluso por delitos menores no violentos que antes no habrían supuesto encarcelamiento (o, en ciertos casos, ni siquiera arresto). En 2013, el año más reciente del cual tenemos información completa, 308.400 personas fueron encarceladas por delitos relacionados con drogas en cárceles estatales y federales de los

Estados Unidos. Por más significativa que sea esta cifra, representa sólo el 22 por ciento de todos los presos del país. El encarcelamiento relacionado con drogas fue sólo uno de los factores que impulsaron el exorbitante ascenso de la población en prisión en los EE.UU. durante décadas recientes. Por ello, reducir el número de personas encarceladas por delitos de drogas no eliminaría directamente el encarcelamiento masivo en los Estados Unidos.

Aun así, tal reducción constituiría un importante paso adelante, porque las consecuencias negativas del énfasis en arrestar y encarcelar a quienes cometen delitos de drogas en el país, se extienden mucho más allá de los costos financieros. Los efectos indirectos del crecimiento del encarcelamiento por delitos relacionados con drogas son enormes — efectos no captados en una “instantánea” de la población carcelaria. Independientemente de la duración de las sentencias, los arrestos por delitos relacionados con drogas tienen profundos efectos negativos, al contribuir al expediente de antecedentes penales de una persona. Los antecedentes penales aumentan la probabilidad de un encarcelamiento más prolongado en caso de futuros delitos (porque los antecedentes penales constituyen un factor fundamental en la determinación de la sentencia), limitan las oportunidades de empleo y vivienda, y pueden exponer a las personas a traumas psicológicos en la cárcel.

CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN CARCELARIA DE LOS EE.UU.

El crecimiento de la población encarcelada en EE.UU.

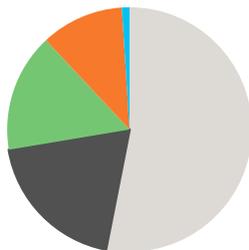


Entre 1978 y 2014, las poblaciones carcelarias combinadas estatales y federales aumentaron de 307.276 a 1.561.525; un incremento de más del 500 por ciento¹⁶.

POBLACIÓN CARCELARIA ESTATAL VERSUS FEDERAL

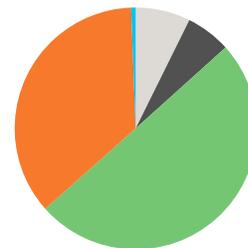
Actualmente, la mayoría de los presos en los EE.UU. se encuentra en cárceles estatales, mientras una porción más pequeña se encuentra en cárceles federales. Para una discusión sobre cómo se determinan donde se sentencia, consulte las páginas 5-6. Además de las diferencias de tamaño en general, existen considerables diferencias respecto a la composición de las poblaciones carcelarias estatal versus federal — particularmente respecto a delitos relacionados con drogas¹⁷. Aunque en cárceles federales hay menos personas en total encarceladas por delitos relacionados con drogas en comparación con las cárceles estatales, una proporción mayor de reclusos federales ha sido condenada por estos delitos.

Estatal



- Violentos
- Contra la propiedad
- Relacionados con drogas
- Contra el orden público
- Otros

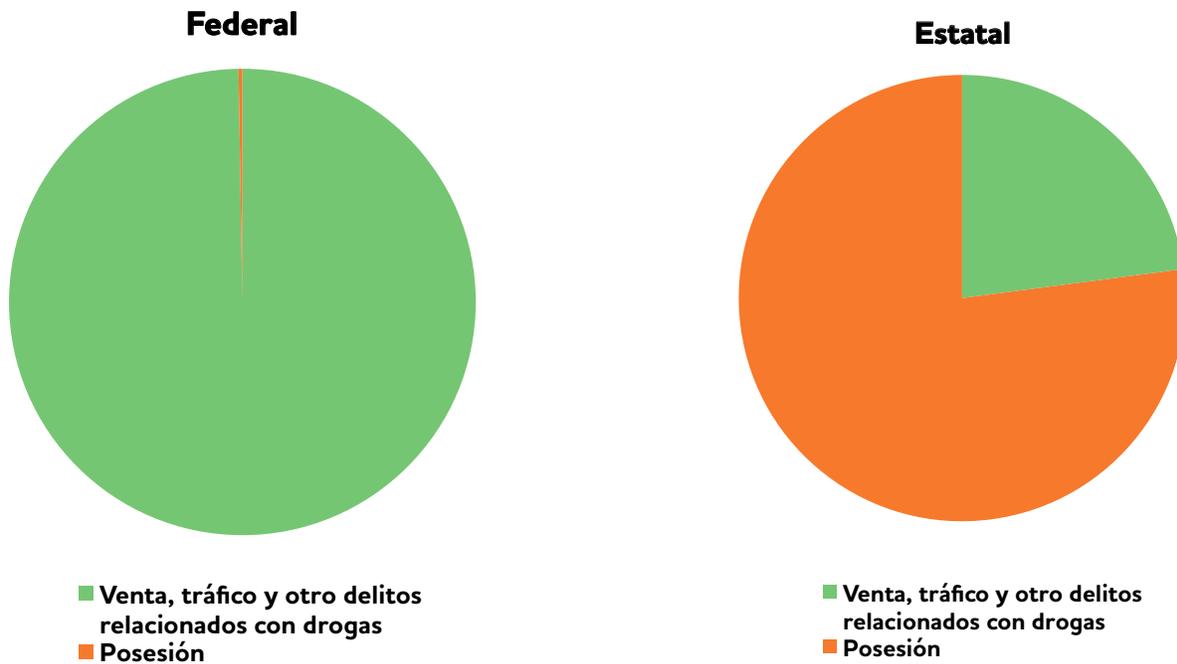
Federal



- Violentos
- Contra la propiedad
- Relacionados con drogas
- Contra el orden público
- Otros

POBLACIÓN FEDERAL VS. ESTATAL ENCARCELADA POR DELITOS DE DROGAS

Las diferencias son aún más marcadas cuando se consideran los delitos relacionados con drogas en particular; significativamente más presos fueron acusados por posesión de drogas a nivel estatal que federal.



ARRESTOS POR DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS

Sin embargo, estas cifras minimizan el continuo alcance del sistema de justicia penal en tanto no se incluyen las poblaciones que ocupan cárceles locales (*jails*), ni aquellos que se encuentran encarcelados pero no sentenciados. Un estimado de la población encarcelada total, que incluye a todas las personas en prisiones y celdas locales, estatales y federales, sin considerar su condición de sentenciado o acusado, llegaba en 2014 a 2.224.400¹⁸. Esta distinción es particularmente importante al analizar los efectos de los delitos relacionados con drogas, en tanto muchos arrestos por posesión de drogas en los Estados Unidos no se traducen en una prolongada reclusión, pero producen sin embargo impactos duraderos. Dado el considerable efecto que tienen el arresto y la detención —aunque sea breve— sobre la capacidad de una persona para trabajar y mantener a una familia, debe enfatizarse la importancia de la población en prisión preventiva y detención temporal.

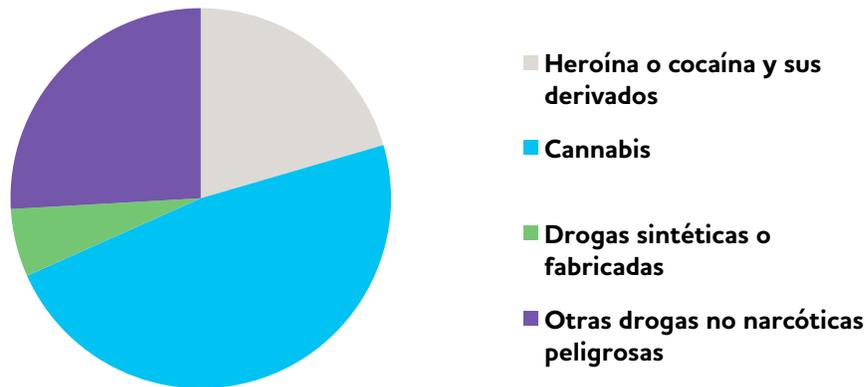
Mientras tanto, parecen ir en aumento los arrestos

Arrestos



por delitos relacionados con drogas. Según el Programa de Informes Unificados sobre Delincuencia (*Uniform Crime Reports, UCR*) de la Oficina Federal de Investigaciones (*Federal Bureau of Investigation, FBI*), en 2014 se registró un aumento de arrestos por venta o posesión de sustancias controladas, de 1.501.043 en 2013 a 1.561.231 en 2014. Entre los arrestos por posesión, la vasta mayoría está relacionada con el cannabis.

Arrestos por posesión



En 2014, el 83 por ciento de todos los arrestos por delitos de drogas correspondía a posesión de drogas; 2014 fue el primer año desde 2009 en que se incrementó el número de arrestos relacionados con cannabis, llegando a 619.809¹⁹. La halagüeña retórica sobre la necesidad de reducir el encarcelamiento por delitos no violentos relacionados con drogas, incluida la posesión, aún debe traducirse en cambios en las acciones policiales a nivel local.

LA RELACIÓN ENTRE EL ENCARCELAMIENTO Y LA DELINCUENCIA

La relación entre encarcelamiento y delincuencia constituye uno de los temas de justicia penal que provocan debates más candentes. En primer lugar, cabe mencionar que el aumento del encarcelamiento no fue simplemente el resultado del aumento de personas que cometen delitos, y que son detenidas y encarceladas. Si bien las tasas de delincuencia efectivamente aumentaron a principios de la década de 1970, “el aumento del encarcelamiento como respuesta a la delincuencia refleja una clara opción política” tomada en las décadas de 1980 y 1990 para adoptar enfoques de “mano dura” con el fin de disuadir a potenciales delincuentes, encarcelando a más personas con sentencias más prolongadas²⁰. Es decir, las políticas para la determinación de penas y la aplicación de la ley contribuyeron al encarcelamiento masivo en mucha mayor medida que cualquier incremento

de conductas delictivas reales.

Este enfoque tan severo, ¿redujo la delincuencia? Con frecuencia, los argumentos en favor de largas penas de prisión —y en contra de las reformas— se han centrado en la seguridad pública. A mediados y fines de la década de 1990, gran parte del país presenció una significativa reducción de los delitos violentos y contra la propiedad —tendencia que algunos críticos atribuyen al incremento en el encarcelamiento, y la utilizan para argumentar contra la reforma del sistema para determinación de sentencias. Aunque la conexión entre encarcelamiento y delincuencia es difícil de cuantificar, nuevas investigaciones sugieren que el encarcelamiento tiene un efecto disuasivo sobre la delincuencia mucho menor de lo que se pensaba, y que la moderación de las duras sentencias no conduce al aumento de la delincuencia cuando los presos salen en libertad.

En uno de los estudios empíricos más profundos realizados a la fecha, el Centro Brennan para la Justicia (*Brennan Center for Justice*) identificó que, considerando todos los factores pertinentes, el incremento del encarcelamiento era responsable de menos del seis por ciento de la reducción de los delitos contra la propiedad en la década de 1990 — y ningún efecto en la década siguiente. Los beneficios del encarcelamiento masivo sobre el control de la delincuencia fueron marginales y decrecientes: “Mientras las cárceles se llenan de más infractores de poca monta, el encarcelamiento de cada persona adicional tiene, en promedio, un efecto consecutivamente menor sobre la reducción de la delincuencia”²¹. Estos hallazgos han sido respaldados por numerosos estudios recientes, y hay un creciente consenso respecto a que el encarcelamiento tiene un efecto disuasivo menor sobre la delincuencia, con beneficios decrecientes²². Para algunos reclusos, el encarcelamiento puede ser incluso criminógeno, y que —al privarles de oportunidades de empleo y desconectarlos de estructuras comunitarias— el encarcelamiento podría aumentar sus probabilidades de reincidencia²³.

Se ha verificado que el insignificante efecto disuasivo del encarcelamiento sobre la delincuencia es especialmente cierto en casos de delitos relacionados con drogas. Dado que la venta de drogas responde a demandas

del mercado —a diferencia del asesinato, por ejemplo—, la respuesta más probable al arresto y encarcelamiento del infractor será la sustitución de éste, y no una reducción en las ventas. El arresto y encarcelamiento se proponen limitar la venta de drogas e incrementar los precios para reducir el consumo; sin embargo, los precios de la cocaína y de la heroína han bajado considerablemente desde la década de 1980, y ambas drogas siguen siendo fácilmente disponibles²⁴.

Pero incluso si un mayor encarcelamiento es considerado un factor relativamente menor en la disminución de las tasas de delincuencia, ¿podría darse el caso que la liberación de

“Mientras las cárceles se llenan de más infractores de poca monta, el encarcelamiento de cada persona adicional tiene, en promedio, un efecto consecutivamente menor sobre la reducción de la delincuencia”.

Centro Brennan para la Justicia

reclusos conduzca al aumento de la delincuencia? Los oficiales de gobierno ciertamente deberán tener cuidado para evitar tal resultado. Pero la evidencia sugiere que la reducción en las dimensiones de la población en prisión no pone en riesgo la seguridad pública. En estados que recientemente redujeron sus tasas de encarcelamiento, la

vasta mayoría no ha experimentado repuntes de delincuencia. En Nueva York, Nueva Jersey y California —algunos de los estados más grandes que han dado pasos para reducir su población carcelaria— las tasas de delitos violentos disminuyeron en proporción mayor al promedio nacional²⁵. Es decir, hasta el momento, han resultado infundados los temores de que la reforma del sistema de determinación de penas favorecerá la delincuencia.

LOS COSTOS DEL ENCARCELAMIENTO

Además de cuestionables efectos disuasivos sobre la delincuencia, el encarcelamiento conlleva también considerables “costos de oportunidad”. La inversión masiva en encarcelamiento —más de US\$ 39.000 millones al año, según una muestra de 40 estados tomada por el Instituto Vera de Justicia (*Vera Institute of Justice*)— serviría mejor en programas de educación, capacitación laboral y “reinserción gradual”, que proporcionen a quienes se reintegran a la sociedad las herramientas de supervivencia necesarias fuera de la prisión. Según investigaciones del Instituto del Estado de Washington para Políticas Públicas (*Washington State Institute for Public Policy, WSIPP*), la inversión en terapia familiar de menores reporta US\$ 11 de ahorro por cada dólar invertido, y los programas de educación de adultos pueden rendir hasta US\$ 20 por cada dólar invertido, mayormente debido a la reducción de futuros encarcelamientos y costos judiciales²⁶. Desde una perspectiva económica, estos y otros programas han demostrado ser inversiones mucho más acertadas que el encarcelamiento.

No obstante, los costos del encarcelamiento masivo se extienden más allá de las finanzas. La confianza en la policía se encuentra en su punto más bajo en más de dos décadas²⁷, lo cual desalienta a algunos a recurrir a la policía para

investigar y denunciar la delincuencia. Pese a la fuerte presencia policial en muchas comunidades de minorías étnicas, las tasas de condena por delitos graves siguen siendo paradójicamente bajas²⁸.

La Administración Obama ha llegado a reconocer abiertamente esta desconfianza. En una declaración ante el Comité Judicial del Senado, la Vice-Fiscal General Sally Yates reconoció: “Cuando enviamos personas a la cárcel por períodos mayores a lo necesario, nos arriesgamos a perder la confianza pública en la imparcialidad de su propio sistema de justicia penal. Éste puede llegar a ser el precio más alto de todos”²⁹. Por su parte, en 2015, el Presidente Obama fue particularmente elocuente al referirse a los profundos efectos nocivos de las políticas de justicia penal sobre las minorías. Durante una visita a una cárcel federal —la primera realizada por un Presidente estadounidense en ejercicio— dijo:

“El sistema se inclina en una dirección injusta, particularmente en relación a delitos no violentos relacionados con drogas. Éste es un campo en que las estadísticas son tan sesgadas, hay que preguntarnos si nos hemos vuelto insensibles ante las consecuencias de este fenómeno para estas comunidades, si pensamos que de algún modo es normal que los jóvenes negros o latinos pasen así por el sistema (judicial). No es normal”³⁰.

Los costos humanos de políticas de justicia penal impulsadas por el encarcelamiento son considerables, y sigue haciendo más daño que bien. Pero en los últimos meses ha crecido el debate —desde el movimiento “Las Vidas Negras Importan” (*Black Lives Matter*), el cual busca resaltar ante las más altas esferas del gobierno los casos de brutalidad policial contra las minorías—, y el afán de reforma se encuentra en sus niveles más altos desde el movimiento por los derechos civiles de los años 60.



El presidente Obama en una visita a una penitenciaría federal en 2015. Cortesía de Pete Souza/Casa Blanca.

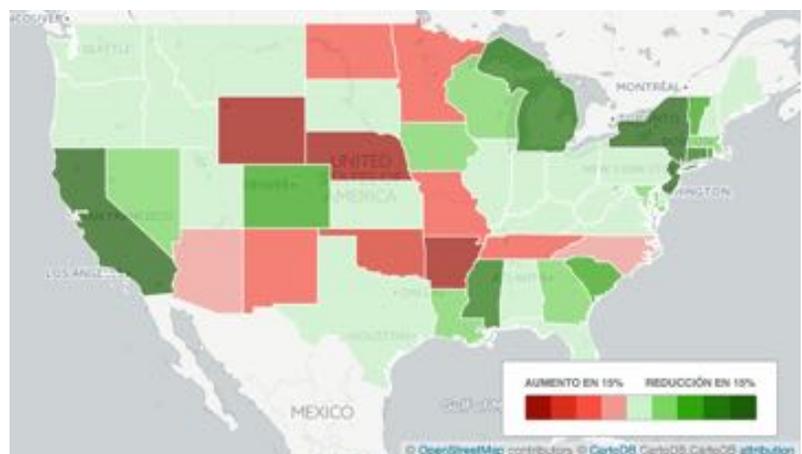
LOS ESTADOS LIDERAN EL CAMINO A LA REFORMA

Reconociendo los inmensos costos y los beneficios marginales del encarcelamiento, varios estados con las poblaciones carcelarias más numerosas han dado importantes pasos para reducirlas. California, en medio de juicios y, en última instancia, de un fallo de la Corte Suprema de los EE.UU. que determinó que el hacinamiento de sus cárceles era inconstitucional, redujo su población carcelaria en más del 20 por ciento desde 2006 a 2013. Texas, que alguna vez fue el ejemplo más saliente de políticas mano dura, también ha dado pasos para reducir su población carcelaria, con una disminución del 2,6 por ciento (un total de 4.000 reclusos) desde 2010, el año correspondiente a sus mayores cifras³¹. La disminución del crecimiento empezó en 2007, cuando Texas detuvo la construcción de cárceles y, en lugar de invertir los US\$ 241 millones previstos para ello, los empleó en una red de tratamiento comunitario y residencial, y en programas de desvío. Texas ha reducido su tasa de delincuencia al nivel más bajo registrado desde la década de 1960, ahorrando a los contribuyentes casi US\$ 3.000 millones previstos para la construcción y mantenimiento de nuevas prisiones³².

Tal como lo muestra el mapa, California y Texas no son casos aislados; muchos otros estados (ilustrados en tonos de verde) han reducido su población carcelaria³³. Un informe del Instituto Vera de Justicia, titulado: *¿Tregua de la Guerra contra las Drogas?: Un Análisis de la Reforma a las Leyes sobre Drogas a Nivel Estatal, 2009-2013*, analiza los casi 50 proyectos de ley aprobados por 30 estados, que alteran la definición y aplicación de las leyes sobre drogas en sus localidades durante los últimos

cinco años³⁴. Estados tanto liberales como conservadores han dado pasos para derogar o limitar las sentencias mínimas obligatorias; mejorar la proporcionalidad de las penas por delitos relacionados con drogas, incluyendo la legalización y descriminalización del cannabis; ampliar el acceso a oportunidades de libertad anticipada; ofrecer más alternativas al encarcelamiento y sanciones comunitarias; y aliviar la carga de sanciones civiles vinculadas a condenas por delitos relacionados con drogas.

Pero pese a importantes avances en estados grandes como California, Texas y Nueva York, en años recientes varios estados han incrementado sus poblaciones carcelarias, causando aumentos netos de la población carcelaria nacional a nivel estatal. Arkansas, Nebraska y Missouri, entre otros, han registrado aumentos graduales de sus poblaciones carcelarias, aunque los movimientos de reforma están ganando terreno.



El mapa de arriba muestra las tendencias en las poblaciones carcelarias estatales en los últimos años. Los aumentos (rojos) son en relación con el año 2008 y las reducciones (verdes) son en relación con el año "pico" del estado, lo que demuestra que mientras que algunos estados han hecho grandes reducciones significantes, otros continúan para ver el crecimiento. Datos compilados por el Sentencing Project sobre la base de cifras de la Oficina de Estadísticas de Justicia.

LA ADMINISTRACIÓN OBAMA ELEVA EL DEBATE E IMPULSA REFORMAS

En los últimos años, la Casa Blanca y el Departamento de Justicia han revertido su antes arraigada oposición a la reforma del sistema de justicia penal, modificando su retórica y políticas para reducir el encarcelamiento de infractores de poca monta no violentos, particularmente en casos relacionados con drogas³⁵. Los programas descritos a continuación están dirigidos a reducir la población carcelaria federal; estas políticas no afectan directamente a personas encarceladas a nivel estatal que están subordinadas a la jurisdicción de cada estado.

Iniciativa Inteligencia contra el Crimen

La iniciativa “Inteligencia contra el Crimen” (*Smart on Crime*) guía ciertas políticas federales respecto al hacinamiento en las cárceles, así como sobre la determinación de penas mínimas obligatorias. En agosto de 2013, el entonces Fiscal General Holder anunció la iniciativa y la intención de apartarse significativamente del enfoque de mano dura que caracterizó a administraciones anteriores. Holder aseveró: “No podemos convertirnos en una nación más segura a fuerza de procesos judiciales”³⁶. Los cinco principios de la iniciativa son:

1. Priorización de acciones judiciales para centrarse en los casos más serios
2. Reforma del sistema para determinación de sentencias para eliminar disparidades injustas y reducir el hacinamiento en las cárceles
3. Búsqueda de alternativas apropiadas al encarcelamiento
4. Mejora de los programas de reinserción

para contener las tasas de reincidencia y revictimización

5. Reasignación de recursos hacia la prevención de la violencia y la protección de poblaciones vulnerables³⁷

Colectivamente, estas metas pretenden recalibrar el sistema de justicia penal, con un enfoque particular en las sentencias mínimas obligatorias por delitos de drogas. Los fiscales tienen instrucciones de evitar acusar a personas que cometan delitos menores no violentos y que no integren redes delictivas por delitos que implican sentencias mínimas obligatorias severas. La iniciativa representa un distanciamiento de un modelo único de políticas aplicables para todos los casos, y en favor de otorgar mayores facultades discrecionales a jueces, fiscales y jurados, con la esperanza de impulsar sentencias justas, individualizadas y proporcionales al delito. Según la descripción de Holder, la Iniciativa Inteligencia contra el Crimen fomenta sentencias “determinadas según los hechos, la ley y la conducta en cuestión en cada caso individual”³⁸. Además, la iniciativa resalta programas que promueven alternativas al encarcelamiento, elogiando los esfuerzos de programas estatales que han reducido costos y la tasa de reincidencia mediante iniciativas de derivación, como se expone abajo en más detalle.

El Proyecto Clemencia y Liderazgo de la Casa Blanca

Durante su segundo mandato, el Presidente Obama se ha mostrado abiertamente crítico hacia las sentencias prolongadas por delitos no violentos relacionados con drogas. En 2013, Obama hizo uso de sus facultades

ejecutivas para conmutar a ocho personas las prolongadas sentencias que cumplían por delitos relacionados con drogas. Al año siguiente, el Departamento de Justicia presentó el “Proyecto Clemencia”, un programa que anima a quienes, de haber sido sentenciados en la actualidad, hubieran recibido sentencias más cortas, a apelar por la reducción o conmutación presidencial de sus penas. El 31 de marzo de 2015, el Presidente Obama conmutó sentencias excesivamente largas a 22 personas por delitos no violentos relacionados con drogas. Las conmutaciones de penas e indultos continuaron el 13 de julio con 46 liberaciones, y el 18 de diciembre se produjeron 97 más. En febrero de 2016 la Casa Blanca nombró un nuevo encargado del programa, quien espera revisar unas 9.000 peticiones en el último año del mandato de Obama³⁹.

Estas conmutaciones suponen un importante paso retórico y político en respaldo de la reforma de la determinación de sentencias, pero los beneficiados constituyen menos de un décimo del uno por ciento de la población carcelaria federal acusada por delitos de drogas. Los efectos políticos tienen un alcance mucho mayor; al tocar un tema político antes considerado como una “papa caliente”, Obama ha utilizado el programa para promover el debate sobre la reforma del sistema para determinación de sentencias, y la humanización de las personas encarceladas. Hablando sobre los hombres encarcelados que conoció en su visita a una cárcel federal Obama dijo:

“Cuando describen su juventud, se trata de personas jóvenes que cometieron errores que no son tan distintos de los que cometí yo, ni de los que muchos de ustedes cometieron... La diferencia es que ellos no tuvieron el tipo de estructuras de apoyo, las segundas oportunidades ni los recursos que les permitieran sobrevivir a esos errores”⁴⁰.

Aunque es improbable que la clemencia ejecutiva reduzca significativamente el número de personas encarceladas por delitos de drogas, es un importante primer paso y envía un mensaje contundente.

Drogas Menos Dos

La Comisión para Determinación de Sentencias de los EE.UU. (*United States Sentencing Commission, USSC*), agencia independiente del poder judicial del gobierno federal, también ha dado modestos pero importantes pasos para enfrentar las injusticias en la determinación de sentencias. La Enmienda 782, o el acto “Drogas Menos Dos”, aprobada por la USSC en 2014, promueve sentencias considerablemente más cortas por delitos de drogas. Esta ley rebaja en dos “niveles” los lineamientos de sentencia (consultar las páginas 5-6 de este informe para una explicación sobre el sistema para determinación de sentencias en los EE.UU.) para la mayoría de delitos relacionados con drogas. Por ejemplo, antes de “Drogas Menos Dos”, un acusado con 1,5 kilogramos de metanfetamina hubiese sido condenado en el nivel 34, el cual conlleva una pena de cárcel de 151 meses. Bajo los nuevos lineamientos, el mismo acusado sería sentenciado en el nivel 32, el cual conlleva una pena de cárcel de 121 meses⁴¹. Aunque la ley no afecta las sentencias mínimas obligatorias ni el encarcelamiento de personas a nivel estatal, podría resultar en la liberación de hasta 46.000 personas actualmente reclusas. La sentencia promedio de estos prisioneros es de 125 meses, que potencialmente se reduciría a 102 meses. Ello significa una reducción de carcelería del 18,4 por ciento, con un ahorro de 83.525 “años de cama”, calculados como el encarcelamiento de una persona durante un año calendario⁴². La USSC votó para hacer la ley retroactiva, y las primeras liberaciones empezaron en noviembre de 2015, con la salida de prisión de 6.000 hombres y mujeres⁴³.

ESFUERZOS DE REFORMA REALIZADOS POR EL CONGRESO

En momentos en que la división partidista parece predominar en el Congreso, existe un creciente apoyo bipartidista para las reformas del sistema de determinación de sentencias — especialmente para delitos relacionados con drogas. Grupos no gubernamentales de izquierda y derecha han unido fuerzas para impulsar las reformas, formando en 2014 una “Coalición por la Seguridad Pública” (*Coalition for Public Safety*), que une a la financiera conservadora Industrias Koch con la organización izquierdista de incidencia en políticas Centro para el Progreso de los EE.UU. (*Center for American Progress, CAP*), la Unión Estadounidense por las Libertades Civiles (*American Civil Liberties Union, ACLU*) y otros grupos de la sociedad civil. Aunque la mayoría de las leyes aprobadas por el Congreso sobre determinación de sentencias sólo afectan apenas al 15 por ciento de la población carcelaria total —la gran mayoría de personas encarceladas se encuentra bajo custodia estatal— existe un creciente respaldo dentro y fuera del Congreso hacia proyectos de ley presentados recientemente que empiezan a abordar el encarcelamiento masivo.

Ley para la justa determinación de sentencias: Reduciendo la injusticia en la determinación de sentencias relacionados con crack/cocaína

En respuesta a una percibida “epidemia” de consumo de crack en ciudades estadounidenses durante la década de 1980, el Congreso promulgó severas sanciones para su posesión y venta. La legislación establecía sentencias mínimas obligatorias de cinco y diez años por delitos menores no

violentos de posesión; acusados con apenas cinco gramos de crack recibían condenas de cinco años de cárcel. En el caso del cocaína, la cantidad necesaria para imponer la sentencia mínima obligatoria era 100 veces mayor; para recibir la misma pena mínima obligatoria que con el crack, el acusado debería haber sido detenido en posesión de 500 gramos de cocaína⁴⁴.

Las implicancias raciales de la implementación de la ley eran enormes. Según datos oficiales, en 2009 los afroamericanos constituían casi el 80 por ciento de los acusados que habían sido sentenciados por delitos relacionados con crack, mientras que blancos e hispanos representaban aproximadamente un 10 por ciento respectivamente — pese a que más del 66 por ciento de los consumidores de crack eran blancos o hispanos⁴⁵.

En 2010, el Congreso aprobó la Ley para la Justa Determinación de Sentencias (*Fair Sentencing Act*), la cual reducía a 18 contra 1 la disparidad existente de 100 contra 1 — un paso importante pero insuficiente hacia una aplicación justa del sistema para determinar sentencias relacionadas con drogas⁴⁶. En un informe al Congreso en 2015, la USSC concluía que la nueva ley reducía la brecha entre sentencias relacionadas con crack y cocaína, de 81 y 108 meses respectivamente en 2010, a 78 y 96 meses en 2013⁴⁷. Además, desde 2010, menos personas han sido procesadas por delitos relacionados con crack (aunque probablemente la relación no es causal, y se relaciona más estrechamente con la disminución del consumo de crack).

Legislación Propuesta

Los proyectos de ley que abordan temas de encarcelamiento masivo, delitos no violentos relacionados con drogas y reinserción, han venido logrando aceptación entre los partidos y en ambas cámaras del Congreso. Aunque antes sólo los demócratas y los más “independientes” del lado republicano (especialmente los libertarios) apoyaban la reforma penal, varios proyectos de ley han conseguido el apoyo de líderes republicanos.

En julio de 2015, John Boehner, el entonces acosado Presidente de la Cámara de Representantes, y el republicano de más alto rango en la Cámara, anunció su apoyo a la legislación sobre la reforma para la determinación de sentencias⁴⁸. Meses más tarde, Boehner fue destituido por una airada minoría de extrema derecha en su partido — pero, curiosamente, no por su postura en cuestiones de justicia penal. Hace cinco años, tocar la “papa caliente” de la reforma del sistema de justicia penal podría haber sido desastroso para un funcionario electo, pero incluso en medio de un escenario de escaso respaldo en el Congreso, Boehner consideraba sostenible apoyar las reformas. De hecho, el congresista Paul Ryan —sucesor de Boehner en la Presidencia de la Cámara— ha indicado su disposición a trabajar con el Presidente Obama en la reforma del sistema de justicia penal⁴⁹.

Las reformas han obtenido también el apoyo de líderes clave republicanos en el Senado. El Senador Charles Grassley, Presidente del Comité Judicial del Senado y viejo partidario de imponer severas sentencias, presentó junto con demócratas liberales una legislación bipartidista orientada a promulgar limitadas pero importantes reformas para la determinación de sentencias. La legislación, conocida como “Ley de Reforma del Sistema para Determinación de Sentencias



El Sen. Charles Grassley (arriba), un republicano, ha introducido legislación para reformas de justicia criminal, pero el proyecto ley no ha llegado a la plenaria del Senado. Cortesía Flickr/Gage Skidmore.

y Mecanismos Correccionales de 2015 (*Sentencing Reform and Corrections Act of 2015*), reduciría las sentencias mínimas obligatorias para algunos delitos no violentos relacionados con drogas, y ampliaría la “válvula de seguridad” que permite la aplicación de un nivel por debajo del mínimo obligatorio para algunos delitos no violentos relacionados con drogas. Lo que es quizá más importante es que el proyecto de ley convertiría en retroactiva la histórica Ley para una Justa Determinación de Sentencias de 2010, la cual reducía la disparidad existente en la determinación de sentencias para delitos relacionados con crack y con cocaína.

Pocos proyectos de reforma llegan al pleno del Congreso —menos aún se convierten en leyes—, pues típicamente han carecido del apoyo de los líderes del Congreso. Actualmente, con líderes republicanos expresando su apoyo a los esfuerzos de reforma, la probabilidad de reformas efectivas es cada vez mayor. A la hora de publicación, la Ley de Reforma del Sistema para Determinación de Sentencias y Mecanismos Correccionales —y una versión similar en la Cámara de Representantes— había pasado por el comité Judicial de cada cuerpo, pero aún no estaba prevista su votación en el pleno.

DISPARIDADES RACIALES EN EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

Según estudios realizados por la ACLU, los afroamericanos tienen 3,73 veces más probabilidades de ser arrestados por posesión de cannabis que sus connacionales blancos.

Pese a los esfuerzos de reforma, subsisten grandes obstáculos para reducir las atroces disparidades raciales en el sistema de justicia penal. Actualmente, casi un tercio de los hombres afroamericanos probablemente pisen la cárcel en algún momento de sus vidas. Éstos representan cerca del 38 por ciento de la población carcelaria estatal acusada por delitos de drogas, pero constituyen aproximadamente el 13 por ciento de la población nacional —todo ello a pesar de que consumen drogas en la misma proporción que sus connacionales blancos. Muchas de las discrepancias pueden vincularse a un patrullaje más intenso en comunidades de minorías; según estudios realizados por la ACLU, los afroamericanos tienen 3,73 veces más probabilidades de ser arrestados por posesión de cannabis que sus connacionales blancos⁵⁰.

Como ya se mencionó anteriormente, importantes reformas han sido propuestas —e implementadas en algunas jurisdicciones— para abordar las disparidades. Además, la descriminalización y legalización del cannabis encierra la promesa de reducir, al menos parcialmente, el encarcelamiento masivo de poblaciones minoritarias. Diecinueve estados y el Distrito de Columbia

han descriminalizado o legalizado la posesión de cannabis para consumo personal, y la mayoría de estados ha presenciado una reducción de arrestos por posesión de cannabis. Las disparidades raciales persisten, sin embargo, según una investigación del Centro para la Justicia Juvenil y Penal. En su estudio realizado con muestras de cinco estados, aunque las tasas de arresto en general han disminuido, los afroamericanos siguen siendo arrestados casi cuatro veces más que otros grupos étnicos⁵¹.

Algunos estados han empleado programas como las declaraciones sobre impacto racial para identificar cualquier potencial impacto racial diferencial en la aplicación de nuevas leyes, ofreciendo la promesa de asegurar que las nuevas leyes sean más equitativas⁵². Tres estados han aplicado las declaraciones de cierta manera, y cuentan con el respaldo del Colegio de Abogados de los EE.UU. (*American Bar Association, ABA*). Pero mientras las jurisdicciones intentan —y logran— reducir arrestos y encarcelamiento por delitos menores, será imprescindible un esfuerzo paralelo y complementario para reducir las desigualdades y garantizar que los beneficios de la reforma del sistema de justicia penal sean amplios e inclusivos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Durante décadas, los EE.UU. no sólo aplicaron políticas sobre drogas impulsadas por la justicia penal, sino que también las exportaron a todo el mundo. Como región de producción, tránsito y, actualmente, de consumo de drogas, América Latina ha adoptado muchas de las draconianas políticas estadounidenses. Mediante fondos canalizados por la Oficina para Asuntos Internacionales de Estupefacientes y Aplicación de la Ley (*Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, INL) y el Departamento de Defensa, las autoridades estadounidenses predicaron la importancia de enfoques de mano dura para combatir todos los niveles de producción, consumo, transporte y venta de drogas. Las poblaciones carcelarias de toda América Latina crecieron a tasas alarmantes; por ejemplo, Brasil —el país con más personas encarceladas en América Latina— incrementó su población carcelaria total en más del doble durante la última década. Este aumento fue aún más significativo entre los delitos de drogas, con un incremento de 320 por ciento en el número de personas encarceladas por dichos delitos desde 2005 a 2012⁵³.

La política exterior estadounidense está empezando a resaltar las reformas a nivel doméstico, y ofrece abiertamente a sus aliados el espacio político para experimentar con políticas alternativas. Aunque el Embajador William Brownfield, quien dirige la INL, ha reconocido que “no podemos resolver el problema de las drogas a fuerza de arrestos ni encarcelamientos”⁵⁴, la cooperación internacional de los EE.UU. aún debe priorizar en el terreno las alternativas al encarcelamiento. El financiamiento a medidas para la fiscalización de drogas ha empezado a desplazarse hacia temas de Estado de Derecho y gobernabilidad, aunque las operaciones en el exterior dirigidas por el Departamento de Defensa siguen rodeadas por el misterio⁵⁵.

Con antelación a la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) de 2016, los EE.UU. publicaron un documento (“*non-paper*”) que describe las prioridades para la cumbre. El documento contiene una invocación a:

“Alentar la consideración de alternativas al encarcelamiento y otras reformas al sistema de justicia penal respecto a delitos relacionados con drogas, con vistas a poner alto al crimen, lograr la rehabilitación y reinserción de consumidores de droga en la sociedad, promover el bienestar de personas y comunidades, y reducir el hacinamiento en las cárceles”⁵⁶.

Esta retórica es alentadora, y representa una de las más claras declaraciones de los EE.UU. en foros internacionales respecto al enfoque estadounidense en evolución hacia políticas sobre drogas y justicia penal. Una cuestión clave sigue siendo cómo se refleja este cambio de retórica en las posturas estadounidenses en el terreno a través de su programación de la INL, cuando los EE.UU. apliquen alternativas a sus políticas draconianas para determinación de sentencias.

Tras décadas de aplicar severas políticas de justicia penal, los gestores de políticas en los EE.UU. han empezado a reconocer que el encarcelamiento masivo no es justo ni eficaz. Reformas prometedoras han surgido en todo el país y, aunque se han realizado mínimas reducciones de las poblaciones carcelarias, el ambiente parece propicio para más reformas cruciales. Los EE.UU., que durante mucho tiempo personificaron la “guerra contra las drogas”, están empezando a reconsiderar su enfoque excesivamente punitivo. Los países de América Latina que han venido implementando políticas igualmente fallidas deberían hacer lo mismo.

NOTAS

¹The Pew Charitable Trust. “One in 100: Behind Bars in America 2008”, febrero de 2008. <http://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/reports/0001/01/01/one-in-100>.

²Travis, Jeremy, Bruce Western y Steve Redburn. The Growth of Incarceration in the United States. Washington: National Academies Press (2014), p. 68.

³Henrichson, Christian y Ruth Delaney. “The Price of Prisons: What Incarceration Costs to Taxpayers”. Center on Sentencing and Correction, enero de 2012. http://www.vera.org/sites/default/files/resources/downloads/Price_of_Prisons_updated_version_072512.pdf

⁴Berman, Mark. “Here’s how much each state spends on public schools”. The Washington Post, 23 de mayo de 2014. <http://www.washingtonpost.com/news/post-nation/wp/2014/05/23/heres-how-much-each-state-spends-on-public-school-students/>

⁵Walmsley, Roy. “World’s Population Prison List”. International Center for Prison Studies, ed. 10. http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/wpp1_10.pdf

⁶Travis, Jeremy, Bruce Western y Steve Redburn. The Growth of Incarceration in the United States. Washington: National Academies Press, 2014.

⁷Obama, Barack. “Remarks by the President at the NAACP Conference.” July 14, 2015. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/07/14/remarks-president-naacp-conference>

⁸Grupos liberales y conservadores se han asociado para crear la Coalición para la Seguridad Pública, grupo bipartidario que está impulsando reformas del sistema de justicia penal.

⁹Perez, Evan. “Attorney General Eric Holder sees success in fewer drug prosecutions”. CNN Politics, 17 de febrero de 2015. <http://www.cnn.com/2015/02/17/politics/attorney-general-eric-holder-drug-sentencing-prosecutions/>

¹⁰Carson, E. Ann. “Prisoners in 2014”. Departamento de Justicia de los EE.UU. Setiembre de 2015. <http://www.bjs.gov/content/pub/pdf/p14.pdf>

¹¹Con excepción del cannabis, cuyo cultivo y venta son regulados a través de mercados legales limitados en los estados de Colorado, Washington, Alaska y Oregon. En el Distrito de Columbia, la posesión y cultivo para consumo personal es legal, pero su venta no lo es.

¹²Families Against Mandatory Minimums. “Frequently Asked Questions: State or Federal Case?” 9 de agosto de 2012. <http://fam.org/wp-content/uploads/2013/08/FAQ-Is-this-a-state-or-federal-case-8.9.pdf>

¹³Families Against Mandatory Minimums. “Sentencing 101”. <http://fam.org/sentencing-101/>

¹⁴State versus Bernard Noble. Corte Suprema de Louisiana, Caso N° 2014-K-0795. Drug Policy Alliance. http://www.drugpolicy.org/sites/default/files/Amicus_Brief_Noble_0.pdf

¹⁵Travis, Jeremy, Bruce Western y Steve Redburn. The Growth of Incarceration in the United States. Washington: National Academies Press (2014), pp. 49-50.

¹⁶Carson, E. Ann. “Prisoners in 2014”. Departamento de Justicia de los EE.UU. Setiembre de 2015. <http://www.bjs.gov/content/pub/pdf/p14.pdf>. Nota: esta estadística no considera el crecimiento de la población.

¹⁷Las acusaciones enumeradas corresponden a los delitos más graves. Por ejemplo, si en el proceso de venta de una droga el acusado cometiese un homicidio y fuese acusado por ello, sólo sería considerado por el homicidio (incluso si la acusación incluyese el delito relacionado con drogas).

¹⁸Para consultar una discusión detallada de la metodología empleada para desarrollar la contabilidad en las cárceles, ver: Kaeble, Danielle et al. “Correctional Populations in the United States, 2014”. Oficina de Estadística del Sistema de Justicia. Diciembre de 2015. <http://www.bjs.gov/content/pub/pdf/cpus14.pdf>.

- ¹⁹ Federal Bureau of Investigation. Crime in the United States: 2014. <https://www.fbi.gov/about-us/cjis/ucr/crime-in-the-u.s/2014/crime-in-the-u.s.-2014/persons-arrested/main>
- ²⁰ Travis, Jeremy, Bruce Western y Steve Redburn. *The Growth of Incarceration in the United States*. Washington: National Academies Press (2014).
- ²¹ Roeder, Oliver, et al. "What Caused the Crime Decline?" Brennan Center for Justice, febrero de 2015. https://www.brennan-center.org/sites/default/files/publications/What_Caused_The_Crime_Decline.pdf
- ²² Consultar: Raphael, Steven y Michael A. Stoll. "A New Approach to Reducing Incarceration While Maintaining Low Rates of Crime". Mayo de 2014. http://www.hamiltonproject.org/files/downloads_and_links/v5_THP_RaphaelStoll_DiscPaper.pdf; Travis, Jeremy, Bruce Western y Steve Redburn.
- ²³ Travis, Jeremy, Bruce Western y Steve Redburn. *The Growth of Incarceration in the United States*. Washington: National Academies Press (2014), p. 152.
- ²⁴ Caulkins, Jonathan P. y Peter Reuter. "How Drug Enforcement Affects Drug Prices". *Crime and Justice*: pp. 213-71. <http://faculty.publicpolicy.umd.edu/sites/default/files/reuter/files/Drug%20Enforcement%20and%20Drug%20Price.pdf>
- ²⁵ The Sentencing Project. "Fewer Prisoners, Less Crime: A Tale of Three States". http://sentencingproject.org/doc/publications/inc_Fewer_Prisoners_Less_Crime.pdf. Respaldado asimismo por estadísticas inéditas de 2015.
- ²⁶ "Benefit/Cost Analysis". Washington State Institute of Public Policy (WSIPP). Última actualización tomada el 7 de diciembre de 2015. http://www.wsipp.wa.gov/BenefitCost/WsippBenefitCost_AllPrograms.
- ²⁷ "In U.S., Confidence in Police Lowest in 22 Years". Gallup.com. Última actualización tomada el 7 de diciembre de 2015. <http://www.gallup.com/poll/183704/confidence-police-lowest-years.aspx>.
- ²⁸ Leovy, Jill. *Ghettoside: A True Story of Murder in America*.
- ²⁹ Yates, Sally Quillian, "Oral Testimony Before the Senate Judiciary Committee on the Sentencing Reform and Corrections Act of 2015." The United States Department of Justice. October 19, 2015. <http://www.justice.gov/opa/speech/deputy-attorney-general-sally-quillian-yates-delivers-oral-testimony-senate-judiciary-0>
- ³⁰ "Fixing the System: An Interview with President Obama on Prison Reform". Última actualización tomada el 7 de diciembre de 2015. <http://www.vice.com/read/fixing-the-system-0000760-v22n10>.
- ³¹ Basada en investigación inédita realizada por el Proyecto sobre Determinación de Sentencias sobre datos de BJS.
- ³² "U.S. Imprisonment Rate Continues to Drop Amid Falling Crime Rates". Última actualización tomada el 7 de diciembre de 2015. <http://www.pewtrusts.org/en/about/news-room/press-releases/2014/03/14/us-imprisonment-rate-continues-to-drop-amid-falling-crime-rates>.
- ³³ Schaffer, Adam. "Un legado a seguir: Nueva fiscal general de EE.UU. tiene oportunidad de avanzar reformas de las políticas de drogas". Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos. 28 de abril de 2012. http://www.wola.org/es/comentario/un_legacy_a_seguir_nueva_fiscal_general_de_eeuu_tiene_oportunidad_de_avanzar_reformas_en_
- ³⁴ Subramanian, Ram y Rebecka Moreno. "Drug War Detente? A review of State-Level Drug Law Reform 2009-2013". Vera Institute of Justice. 17 de abril de 2014.
- ³⁵ En 2004, el Departamento de Justicia no discutía con la ABA sobre las reformas al sistema de justicia penal que el Departamento está implementando hoy. Consultar: <http://thedianerehmsnow.org/shows/2015-08-18/renewed-calls-for-criminal-justice-reform-in-the-u-s>
- ³⁶ Departamento de Justicia de los Estados Unidos. "Smart on Crime: Reforming the Criminal Justice System for the 21st Century". Agosto de 2013.
- ³⁷ *Ibíd.*
- ³⁸ Justice News. "Attorney General Eric Holder Speaks at the National Association of Criminal Defense Lawyers 57th Annual Meeting and 13th State Criminal Justice Network Conference", Departamento de Justicia, Oficina de Asuntos Públicos. Filadelfia, PA. 1 de agosto de 2014.

- ³⁹ Johnson, Carrie. "New Pardon Chief In Obama Justice Department Inherits A Huge Backlog." National Public Radio. February 3, 2016.
- ⁴⁰ Zezima, Katie y Juliet Eilperin. "Obama says that without family support he could have been in prison". The Washington Post, 16 de julio de 2015. http://www.washingtonpost.com/politics/obama-says-that-without-family-support-he-could-have-been-in-prison/2015/07/16/d676982e-2bd9-11e5-bd33-395c05608059_story.html
- ⁴¹ Families Against Mandatory Minimums. "U.S. Sentencing Commission Votes to Lower Federal Drug Sentences". Comunicado de Prensa. 11 de abril de 2014. <http://famm.org/u-s-sentencing-commission-votes-to-lower-federal-drug-sentences-2/>
- ⁴² United States Sentencing Commission. "Public Hearing: Retroactivity of 2014 Drug Amendment". 10 de junio de 2014. <http://www.ussc.gov/videos/public-hearing-june-10-2014>
- ⁴³ "What You Need to Know About the New Federal Prisoner Release". The Marshall Project, 29 de octubre de 2015.
- ⁴⁴ Gotsch, Kara. "Breakthrough in U.S. Drug Sentencing Reform: The Fair Sentencing Act and the Unfinished Reform Agenda". Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos. Noviembre de 2011. http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/2011/FSA/WOLA_RPT_FSA-Eng_FNL-WEB.pdf
- ⁴⁵ Vagins, Deborah J. y Jesselyn McCurdy. "Cracks in the System: Twenty Years of the Unjust Federal Crack Cocaine Law." American Civil Liberties Union, octubre de 2006. Y: http://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/research-and-publications/annual-reports-and-sourcebooks/2009/Chap5_09.pdf ; https://www.aclu.org/sites/default/files/field_document/cracksin-system_20061025.pdf
- ⁴⁶ "Fair Sentencing Act". American Civil Liberties Union. Última actualización tomada el 7 de diciembre de 2015. <https://www.aclu.org/node/17576>.
- ⁴⁷ Report to the Congress: Impact of the Fair Sentencing Act of 2010. United States Sentencing Commission, 2015. http://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/news/congressional-testimony-and-reports/drug-topics/201507_RtC_Fair-Sentencing-Act.pdf
- ⁴⁸ FAMM. "The Safe, Accountable, Fair, and Effective (SAFE) Justice Act". <http://famm.org/wp-content/uploads/2015/06/SAFE-Justice-Act-2-Page-Summary-FINAL-2.pdf>
- ⁴⁹ Bennett, John T. "Obama, Ryan Speak Same Language on Criminal Justice Overhaul". 2 de noviembre de 2015. <http://blogs.rollcall.com/white-house/barack-obama-paul-ryan-criminal-justice-overhaul/>
- ⁵⁰ American Civil Liberties Union (ACLU). New ACLU Report Finds Overwhelming Racial Bias in Marijuana Arrests. 4 de junio de 2013. <https://www.aclu.org/criminal-law-reform/new-aclu-report-finds-overwhelming-racial-bias-marijuana-arrests>
- ⁵¹ Los cinco estados incluían descriminalización aplicable a todas las edades (California, Connecticut y Massachusetts) y legalización para personas mayores de 21 años de edad (Colorado y el estado de Washington). http://www.cjcj.org/uploads/cjcj/documents/cjcj_marijuana_reform_comparison.pdf. Consultar también: <http://www.samefacts.com/2013/06/drug-policy/persistent-racial-differences-under-softening-marijuana-enforcement/>
- ⁵² "Racial Impact Statements". Conferencia. <http://www.juvjustice.org/sites/default/files/ckfinder/files/Racial%20Impact%20Statements%20Webinar.pptx>
- ⁵³ Corda, Alejandro. "Drug Policy Reform in Latin America: Discourse and Reality". Research Consortium on Drugs and the LAW (CEDD). http://www.drogasyderecho.org/index.php/en/?option=com_content&view=article&id=159&-catid=8&Itemid=153
- ⁵⁴ Brownfield, William. "Assistant Secretary William R. Brownfield Special Remarks For The Opening Of The Commission On Narcotic Drugs (CND) Special Segment On The Preparations For The UN General Assembly On The World Drug Problem High-Level Segment". Conferencia, Comisión sobre Drogas Estupefacientes, Viena, 9 de marzo de 2015. https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_58/UNGASS_Statements/13_USA.pdf
- ⁵⁵ Youngers, Coletta y Adam Schaffer. "Can Washington Still Dictate Drug Policy in the Americas?" NACLA, 2015. <https://nacla.org/article/can-washington-still-dictate-drug-policy-americas>
- ⁵⁶ US Non-Paper: UNGASS on Drugs. Washington: Gobierno de los Estados Unidos, 2015. <http://bookofauthorities.info/documents/2015/us-non-paper-ungass-on-drugs/>

SOBRE WOLA

WOLA es una destacada organización de investigación e incidencia que promueve los derechos humanos en el continente Americano. Queremos un futuro en el cual las políticas públicas en el continente protejan los derechos humanos, reconozcan la dignidad de las personas, y en donde la justicia triunfe sobre la violencia. WOLA aborda problemas que trascienden fronteras y que requieren de soluciones tanto locales como internacionales. Mediante colaboraciones estratégicas, nos aliamos con personas valientes que trabajan a favor de un cambio social —organizaciones de incidencia, académicos, líderes religiosos, artistas, empresarios y funcionarios de gobierno— y juntos promovemos sociedades más justas en el hemisferio.

SOBRE CEDD

El Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD) reúne investigadores de 9 países latinoamericanos cuyo objetivo es analizar el impacto de la legislación penal y la práctica jurídica en materia de drogas buscando generar información y fomentar un debate informado sobre la efectividad de las políticas actuales y recomendar abordajes alternativos para políticas más justas y efectivas.

RECONOCIMIENTOS

Asesora Principal de WOLA Coletta Youngers y Coordinador Principal John Walsh ofrecieron comentarios esenciales, igual como hicieron miembros del CEDD Alejandro Corda y Catalina Pérez-Correa. Practicantes de WOLA Caroline Buhse, Kate Weine y Sayre Weir suministraron ayuda de investigación y redacción. Asistente de investigación Elizabeth Lincoln redactó un memorándum sobre el mismo tema que fue publicado en 2015 por WOLA and el Consorcio Internacional de Políticas de Drogas (*International Drug Policy Consortium*, IDPC). Familias contra sentencias mínimas obligatorias (*Families Against Mandatory Minimums*, FAMM) ofreció explicaciones del proceso de determinación de sentencias en EE.UU. El documento fue traducido por Enrique K. Bossio.

SOBRE EL AUTOR

Adam Schaffer es Oficial de Programa de WOLA.



Advocacy for Human Rights in the Americas

OFICINA EN WASHINGTON PARA ASUNTOS LATINOAMERICANOS (WOLA)

1666 CONNECTICUT AVE NW, SUITE 400
WASHINGTON DC 20009
(202) 797-2171

WOLA.ORG



Colectivo de Estudios Drogas y Derecho

COLECTIVO DE ESTUDIOS DROGAS Y DERECHO (CEDD)

DROGASYDERECHO.ORG