



FOTO: DAN BANNISTER/ISTOCK

Un Gran Avance en la Reforma de Sentencias por Delitos de Drogas en los Estados Unidos

El Acta de Sentencias Justas y la Agenda Inconclusa de Reformas

Kara Gotsch, El Proyecto de Sentencias (The Sentencing Project)

En agosto de 2010, el Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, firmó la ley llamada Acta de Sentencias Justas (*Fair Sentencing Act*), la cual limita los severos castigos que se promulgaron durante la década de 1980 para delitos de poca monta relacionados a la forma de cocaína conocida como “crack”. Representantes del Congreso, tanto Demócratas como Republicanos, que habían abogado por la reforma, se unieron a Obama durante la ceremonia de promulgación de la ley en el Salón Oval de la Casa Blanca.

Ese día, el secretario de prensa del Presidente, Robert Gibbs, declaró a un periodista: “Creo que si usted mira quiénes asistieron a la ceremonia de promulgación de la ley, no encontrará posiciones políticas que se puedan conciliar siempre o siquiera en ocasiones. Creo que ello demuestra ... la naturaleza manifiesta de lo que estas sentencias habían ... ocasionado a las personas, y cuán injustas eran”.¹

Gibbs se refería a las sentencias mínimas obligatorias de cinco y diez años, establecidas según la ley federal, para acusados que habían sido detenidos en posesión de cantidades tan reducidas como cinco gramos de crack para consumo personal o con intención de vender. Las sentencias por delitos de drogas eran las más severas jamás adoptadas

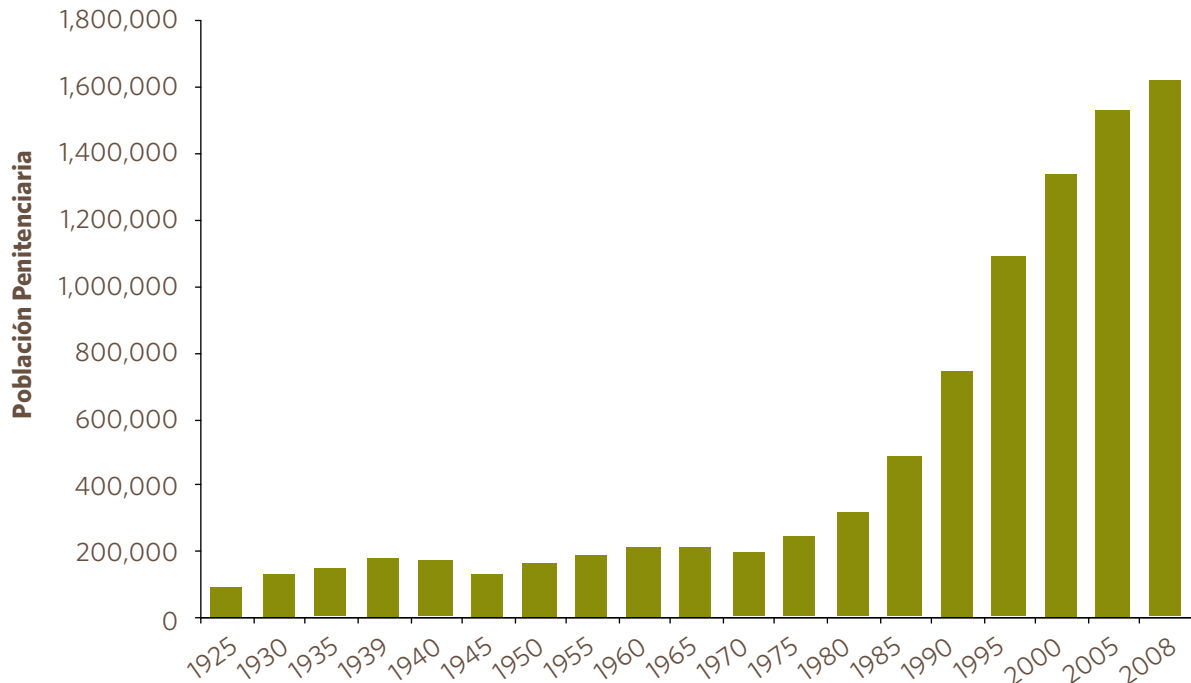
por el Congreso, y fueron establecidas en el momento más álgido de la “guerra contra las drogas” librada por este país, y que constituyó una época de trascendental preocupación — y confusión — sobre crack.

El Acta de Sentencias Justas fue bien recibida por activistas de los derechos civiles y las comunidades, pero la medida de consenso no satisfizo los cambios que habían estado persiguiendo durante dos décadas. La nueva ley reduce pero no elimina una disparidad en las sentencias, la cual impacta desproporcionadamente a los afro-estadounidenses y que atrapa en el sistema federal de justicia penal a demasiados infractores de poca monta por delitos de drogas.

Al mismo tiempo, la cooperación bipartidaria que llevó a la promulgación del Acta de Sentencias Justas constituyó un hecho histórico, en un momento en que intensas disputas partidarias sobre un amplio espectro de temas en el Congreso estadounidense dominaban el debate y bloqueaban la acción. Es de esperar que los esfuerzos por aprobar el Acta de Sentencias Justas contribuyan a un movimiento más amplio por abordar la desproporción en las penas, y a garantizar un sistema de justicia más equitativo.



FIGURA 1: POBLACIÓN PENITENCIARIA ESTATAL Y FEDERAL, 1925-2008



Fuente: *The Sentencing Project* [El Proyecto sobre Sentencias], en: <http://www.sentencingproject.org/template/page.cfm?id=107>

Encarcelamientos Masivos y Sentencias por Delitos de Drogas

Los Estados Unidos encabezan la lista mundial en volumen de personas encarceladas, con 2.3 millones de personas confinadas en prisiones federales y estatales, así como en cárceles locales. Más que por cualquier otro factor, el auge histórico del encarcelamiento en estas proporciones ha sido alimentado por la “guerra contra las drogas” librada por este país durante las últimas tres décadas.

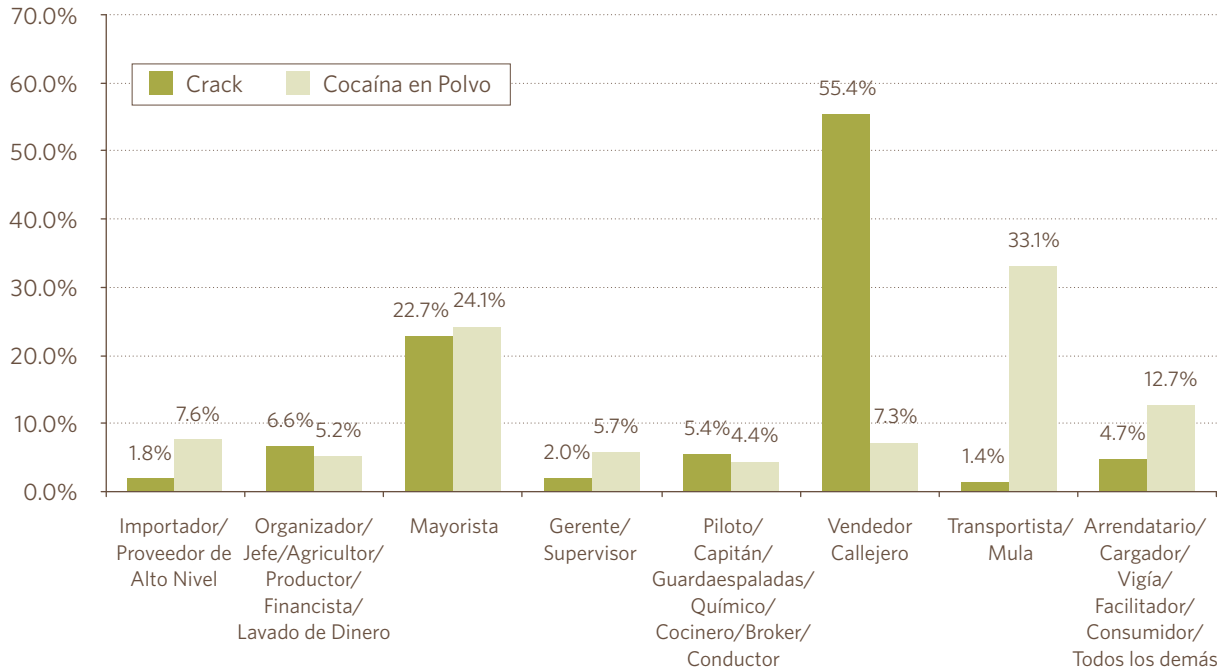
El número de personas que se encuentran tras las rejas por delitos de drogas se ha incrementado en más de 12 veces desde 1980. Actualmente, más de medio millón de personas están encarceladas por delitos relacionados a drogas, en comparación a un volumen estimado de 41,000 personas en 1980.²

La Figura 1 muestra las tendencias del volumen de la población carcelaria en prisiones estatales y federales de los EE.UU. en el curso de los últimos 80 años. Hasta fines de la década de 1970, el número de prisioneros se había mantenido relativamente estable

por casi medio siglo. Incluso mientras la población general del país crecía en 55 por ciento entre 1940 y 1970, el número de prisioneros a nivel nacional se mantuvo alrededor de 200,000 personas. Pero en la década de 1980, la población carcelaria empezó a ascender y ha seguido incrementándose desde entonces. Lo que cambió en ese momento fueron las iniciativas políticas para responder al surgimiento de una nueva droga, una forma de cocaína conocida como “crack”, en comunidades urbanas y entre minorías étnicas. Los temores del público, amplificados por los relatos sensacionalistas de la prensa, generaron un clima político que favorecía ofrecimientos de poner “mano dura” ante las drogas, haciendo más severas las sanciones para delitos relacionados a drogas.

Las Actas contra el Abuso de Drogas de 1986 y 1988, suscritas por el Presidente Ronald Reagan, instituían severas sentencias mínimas obligatorias para delitos de drogas, incluyendo sentencias obligatorias para delitos relacionados al crack, que eran las medidas más duras jamás adoptadas para delitos de poca monta relacionados a drogas. Las

FIGURA 2: FUNCIÓN DEL ACUSADO EN CASOS DE CRACK VS. COCAÍNA EN POLVO, 2005



Fuente: Comisión sobre Sentencias de los Estados Unidos, Muestra de Drogas 2005.

personas acusadas de tener en su poder cantidades tan pequeñas como cinco gramos de crack, se veían sujetas a una sentencia mínima obligatoria de cinco años de cárcel. Aquellos detenidos con al menos 50 gramos de la sustancia se veían sujetos a una sentencia mínima obligatoria de diez años en prisión. La severidad de las sentencias asociadas al crack era especialmente notoria en comparación a las relacionadas a la cocaína en polvo, una sustancia químicamente similar a la primera. En el caso de delitos relacionados a cocaína en polvo, el umbral de los montos que implican sentencias mínimas obligatorias de cinco y diez años de cárcel, era 100 veces mayor que por crack (por ejemplo: 500 gramos en lugar de cinco gramos, y cinco kilogramos en lugar de 50 gramos). Esta enorme brecha se hizo conocida como la disparidad en las sentencias de 100 a 1.

El desigual enfoque federal a las sentencias relacionadas a cocaína fue rápidamente adoptado por muchos gobiernos estatales, algunos de los cuales promulgaron políticas aún más extremas que las establecidas a nivel federal. Por ejemplo, en 1989, Missouri adoptó una disparidad de sentencias de 75 a

1 entre delitos relacionados a crack y cocaína en polvo, mediante la cual una persona condenada por vender seis gramos de crack enfrentara la misma sentencia — un mínimo obligatorio de diez años de cárcel — que una persona vendiendo 450 gramos de cocaína en polvo. En 1990, Oklahoma estableció una disparidad de sentencias de 6 a 1, basada en la cantidad de la sustancia, la cual requería una sentencia mínima obligatoria de 10 años de cárcel por posesión de cinco gramos de crack y 28 gramos de cocaína en polvo.

Consecuencias de las Leyes Sobre Drogas de los EE.UU.

Según el récord histórico legislativo del Congreso, las sentencias federales relacionadas a drogas, promulgadas durante la década de 1980, se proponían imponer severos castigos para los “capos” de la droga y traficantes de alto nivel de estas sustancias. Sin embargo, investigaciones realizadas por la Comisión sobre Sentencias de los Estados Unidos (*United States Sentencing Commission*), una entidad judicial autónoma creada por el Congreso en 1984,

descubrió que las cantidades implicadas en los delitos relacionados al crack habían sido establecidas a niveles demasiado bajos para lograr el objetivo de castigar a los traficantes de alto nivel. Lo que es más, la estructura de sentencias mínimas obligatorias que eliminaba la discreción de los jueces para aplicar sentencias, no llegaba a diferenciar las funciones y niveles de culpabilidad de los acusados. En 2002, la Comisión sobre Sentencias señaló que las sanciones contra delitos relacionados a crack “se aplican con más frecuencia a infractores que cumplen funciones de bajo nivel en el tráfico de drogas, ostentan escasa capacidad para tomar decisiones, y tienen una responsabilidad limitada en esta actividad”.³

La Figura 2 identifica las funciones más comunes de los delincuentes entre las personas acusadas por delitos federales relacionados a crack y cocaína en polvo, sentenciados en 2005. Ese año, quienes incurrieron en delitos de poca monta relacionados al crack, como vendedores callejeros, vigías y transportistas, constituían el 61.5 por ciento de las 5,033 personas acusadas y sentenciadas por delitos relacionados al crack en cortes federales.⁴

El incremento en el encarcelamiento de personas que cometen delitos relacionados a drogas, como consecuencia de los cambios en las políticas desde la década de 1980, representó la causa más significativa para el crecimiento del sistema carcelario federal. En 1980, los 4,749 prisioneros condenados por delitos de drogas constituían una cuarta parte de la población carcelaria federal.⁵ Hacia el 2009, más de la mitad de los prisioneros sentenciados (95,205) habían sido encarcelados por delitos relacionados a drogas.⁶ El costo resultante de albergar prisioneros federales también se ha incrementado a US\$ 6 mil millones, un aumento de 1,700 por ciento desde 1980.⁷ Pese a tan considerable inversión, las cárceles federales están operando en un 35 por ciento por encima de su capacidad.⁸ El hacinamiento de dos o tres literas en celdas diseñadas para un solo ocupante es un lugar común, tal como lo es la utilización como dormitorios de áreas no aptas para tal fin.

Además de las desproporcionadamente severas condenas asociadas con delitos federales relacionados a crack, los cuales tienden a ser de poca monta y no violentos, el impacto de la disparidad en las sentencias

CONSECUENCIAS DE LA LEY DE DROGAS EN LA VIDA REAL

Eugenia Jennings de Alton, Illinois, fue sentenciada a casi 22 años de cárcel en una prisión federal en 2001 por el delito de distribución de crack. Durante la lectura de su sentencia, el juez distrital estadounidense G. Patrick Murphy le dijo que el gobierno le había fallado. “Cuando usted era una niña y abusaron de usted, el gobierno no estuvo allí. Cuando su padrastro abusó de usted, el gobierno no estuvo allí. Cuando su hermanastro abusó de usted, el gobierno no estuvo allí. Pero cuando usted tuvo en su poder un poco de crack, el gobierno sí estuvo allí”.⁹

La frustración del juez Murphy provenía de la desmesuradamente larga sentencia de cárcel que se veía obligado a aplicar a la señora Jennings, a pesar de su niñez difícil y torturada — ella había escapado del abuso en su familia, pero sólo encontró consuelo en la adicción a las drogas. La sentencia era resultado de su condena por el delito de vender unos 13 gramos de crack, equivalente al peso de unos pocos sobrecitos de azúcar. Sus dos condenas previas por vender pequeñas cantidades de crack servían para categorizarla como una “delincuente avezada”, lo cual la hacía objeto de una severa condena obligatoria. Si su delito hubiese involucrado cocaína en polvo en lugar de crack, hubiera sido elegible para salir de la cárcel hasta diez años antes, para poder atender a sus tres menores hijos. Pese a los cambios de la ley que reducen las sentencias para delitos de poca monta relacionados al crack, la señora Jennings sigue actualmente en una prisión federal.

El Acta de Sentencias Justas reduce pero no elimina una disparidad en las sentencias, la cual impacta desproporcionadamente a los afro-estadounidenses y que atrapa en el sistema federal de justicia penal a demasiados infractores de poca monta por delitos de drogas.

ha recaído de manera excesiva sobre los afro-estadounidenses. Estudios realizados por el gobierno de los EE.UU. indican que la prevalencia del uso de drogas es similar entre los varios grupos raciales y étnicos en el país. Se estima que unos dos tercios de todos los consumidores de crack son caucásicos o hispanos,¹⁰ y las encuestas realizadas a consumidores sugieren que éstos generalmente adquieren sus drogas de vendedores que tienen su mismo perfil racial y étnico.¹¹ Ello no obstante, el 79 por ciento de las personas acusadas por delitos federales relacionados al crack en 2010 eran afro-estadounidenses.¹² Por lo general, los afro-estadounidenses tienen más probabilidades de ser sentenciados a prisión y, una vez allí, cumplen sentencias más largas por un delito de drogas, que las personas caucásicas acusadas por delitos de drogas comparables.¹³

La obvia disparidad racial asociada con casos federales relacionados al crack provocó que la Comisión de Sentencias declarase en 2004 que “[l]a modificación de los umbrales aplicables a delitos relacionados al crack funcionarían mejor para reducir la brecha [de sentencias] que cualquier otra medida individual de cambios en las políticas, y mejoraría dramáticamente la equidad del sistema de sentencias federales”.¹⁴ El significado de la disparidad racial asociada a las sentencias relacionadas al crack, contribuía a una percepción negativa del sistema de justicia de los EE.UU. entre las comunidades de minorías raciales.¹⁵ De hecho, el juez federal Reggie Walton testificó ante el Congreso que los miembros del jurado en la corte que él presidía, se habían rehusado a declarar culpables a acusados aduciendo que “no estaban dispuestos a enviar a otro joven negro a la cárcel, conociendo la disparidad existente entre el crack y la cocaína en polvo en estos ... casos”.¹⁶ El juez Walton consideraba que la injusticia racial percibida asociada con sentencias en casos relacionados al crack, constituía amplia justificación para la reforma.

Contexto Político Para la Reforma

Muchos factores contribuyeron a crear la atmósfera política que eventualmente permitió el avance de esta largamente debatida reforma de sentencias en 2010. El más importante de estos factores fue la convergencia de puntos de vista entre el Presidente, legisladores, expertos en temas de sentencias y otros asuntos legales, activistas por los derechos civiles y las comunidades, y casi todas las juntas editoriales de medios prominentes en el país, respecto a la injusticia de la disparidad en las sentencias relacionadas a cocaína de 100 a 1, y la necesidad de una reforma inmediata.

Por ejemplo, en el transcurso de 12 años la Comisión sobre Sentencias emitió cuatro informes al Congreso respecto a las consecuencias de las políticas sobre sentencias relacionadas al crack; en cada ocasión, los informes urgían al Congreso a realizar reformas. Luego de presentar su informe del 2007, la Comisión propuso una enmienda a los Lineamientos para Sentencias de los EE.UU. (*U.S. Sentencing Guidelines*) que rebajarían el rango recomendado de sentencias para delitos relacionados al crack, un lineamiento que los jueces consultan al tomar decisiones sobre sentencias. Los cambios a los lineamientos entraron en vigencia el 1 de noviembre de 2007, reduciendo de este modo en un promedio de 15 meses las sentencias para casos que involucraban crack. Los períodos mínimos obligatorios establecidos por el Congreso no cambiaron, y se requirió que los jueces sigan manteniendo las sentencias obligatorias, a menos que circunstancias muy precisas justificaran una excepción.

En diciembre de 2007, tras sostener una audiencia y recibir comentarios de más de 30,000 personas y organizaciones, la Comisión sobre Sentencias votó para hacer retroactivos sus lineamientos de enmienda a las sentencias relacionadas al crack. Ello resultó ser un punto extremadamente controvertido entre algunos legisladores Republicanos en los

Es de esperar que los esfuerzos por aprobar el Acta de Sentencias Justas contribuyan a un movimiento más amplio por abordar la desproporción en las penas, y a garantizar un sistema de justicia más equitativo.

Comités de Justicia en el Senado y en la Cámara de Diputados, así como para el entonces Fiscal General Michael Mukasey, quien advirtió sobre la aparición de una ola de crímenes violentos como resultado de una aplicación amplia de tal medida retroactiva. Sin embargo, la ley federal faculta a la Comisión a ordenar la retroactividad de sus lineamientos para reducciones de sentencias, sin requerimiento de aprobación del Congreso, y el voto de la Comisión en diciembre de 2007 se mantuvo. Hasta abril de 2011, 16,433 personas en prisión recibieron una reducción de sus sentencias (promediando los 26 meses). El análisis de la Comisión sobre la tasa de reincidencia entre aquellos liberados debido a la retroactividad de la enmienda emitida en 2007, muestra que las tasas de reingreso a la cárcel luego de ser liberados (30.4 por ciento) son consistentes con las tasas de reincidencia para aquellos involucrados en delitos relacionados al crack y que habían sido liberados antes que el beneficio de reducción de la sentencia estuviera disponible (32.6 por ciento).¹⁷

El trabajo de incidencia de la Comisión respecto a la reforma de las sentencias relacionadas al crack resultó clave para reforzar la posición del Congreso para finalmente dar los pasos para cambiar las severas condenas mínimas obligatorias. En primer lugar, la exhaustiva investigación y recolección de información por parte de la Comisión proporcionó una base importante de información fáctica, la cual sirvió tanto para educar a los legisladores sobre el tema como para dar a los activistas comunitarios argumentos para insistir en la reforma. En segundo lugar, dado que la Comisión está compuesta por expertos en temas de sentencias, incluyendo jueces federales y abogados, sus recomendaciones gozaban de amplia credibilidad. Legisladores tanto Demócratas como Republicanos consideraban a la Comisión como una fuente confiable de información y análisis.

Además de los aportes de la Comisión sobre Sentencias, muchos años atrás se había formado una coalición de incidencia comprometida y efectiva

para educar al Congreso y al público sobre las trágicas consecuencias de políticas tan extremas sobre sentencias. Organizaciones para la defensa de los derechos civiles, como la Asociación Nacional para el Avance de las Personas de Color (NAACP), el Sindicato de Libertades Civiles Estadounidenses (ACLU), y reformadores del sistema de justicia penal, incluyendo el Proyecto de Sentencias (*The Sentencing Project*), habían estado haciendo llamados por la eliminación de la disparidad en las sentencias desde que la Comisión sobre Sentencias emitiera su primer informe al Congreso sobre este tema en 1995. Una campaña revigorizada reunió a un grupo de electores progresistas, quienes emplearon estrategias agresivas de cabildeo en el transcurso de varios años, incluyendo días de cabildeo nacional en Washington, DC; días de llamadas diseñadas para inundar las oficinas del Congreso con llamadas de electores demandando la reforma; y una continua cobertura de los medios de comunicación presentando historias de aquellos encarcelados bajo el severo régimen de sentencias. Con el transcurso del tiempo, la coalición se amplió para incluir también a organizaciones legales, grupos confesionales (incluyendo a conservadores cristianos) y a las fuerzas del orden.

En respuesta a esta presión, por más de una década se presentó durante cada sesión del Congreso una propuesta de ley para abordar la disparidad en las sentencias relacionadas al crack. Pero poco se logró. El gran avance finalmente se produjo en 2009, cuando el Senador Dick Durbin (Demócrata, de Illinois) presentó su propuesta de ley para eliminar la disparidad en las sentencias relacionadas a crack. Como Presidente del Sub-Comité sobre Delincuencia en el Comité de Justicia del Senado, Durbin realizó una audiencia que presentó el testimonio del Asistente del Fiscal General Lanny Breuer, en favor de la eliminación de la disparidad en las sentencias. La declaración de Breuer marcó la primera vez desde 1986 en que cualquier Administración había endosado la eliminación de la disparidad. Esta posición, la cual luego fue repetida públicamente en numerosas

ocasiones por el Fiscal General Eric Holder, envió un importante mensaje al Congreso Demócrata de que la reforma de las sentencias era una prioridad para la Administración Obama. Durante la campaña para su elección como Presidente, Obama había endosado la eliminación de la disparidad, y tras su elección el tema había sido destacado en el portal electrónico de la Casa Blanca como una prioridad importante en la agenda de los derechos civiles.

Tras muchos meses de negociaciones en el Senado, el proyecto de ley planteado por Durbin, el Acta de Sentencias Justas, fue presentado al Comité Judicial del Senado, donde se aprobó una versión de consenso. Ésta pasó rápidamente por el Senado por acuerdo unánime,¹⁸ y unos meses más tarde fue aprobada por votación oral¹⁹ en la Cámara de Representantes. La legislación resultante redujo la disparidad, de 100 a 1, a 18 a 1. Una sentencia mínima obligatoria de cinco años es impuesta ahora cuando el acusado está en posesión de al menos 28 gramos (1 onza) de crack para distribución. (Informes previos de la Comisión sobre Sentencias habían definido a un operador de nivel medio en el tráfico de drogas como alguien que vendiese una onza de crack en una sola transacción). Siguieron inalterados los factores que determinan las sentencias para casos de cocaína en polvo, pero la legislación también incrementó las penalidades financieras e incrementó los lineamientos para sentencias en casos en los cuales un acusado hace uso de la violencia o es cabecilla en una operación de drogas. El Senador Jeff Sessions (Republicano, de Alabama), un líder conservador de larga data, apoyó la reducción pero no la eliminación de la disparidad en las sentencias. El Senador Sessions, junto con otros integrantes del Comité Judicial del Senado, tanto Republicanos como Demócratas, rehusó apoyar una legislación que considerase tratar de igual manera a ambas formas de cocaína, una indicación de la persistente influencia de errores de larga data sobre crack.

Triunfo Agridulce

La promulgación del Acta de Sentencias Justas en 2010 marcó la primera vez en 40 años que el Congreso eliminó una sentencia mínima obligatoria. La legislación eliminó la sentencia mínima obligatoria de cinco años para posesión simple de cinco gramos de crack, la única droga comúnmente usada cuya

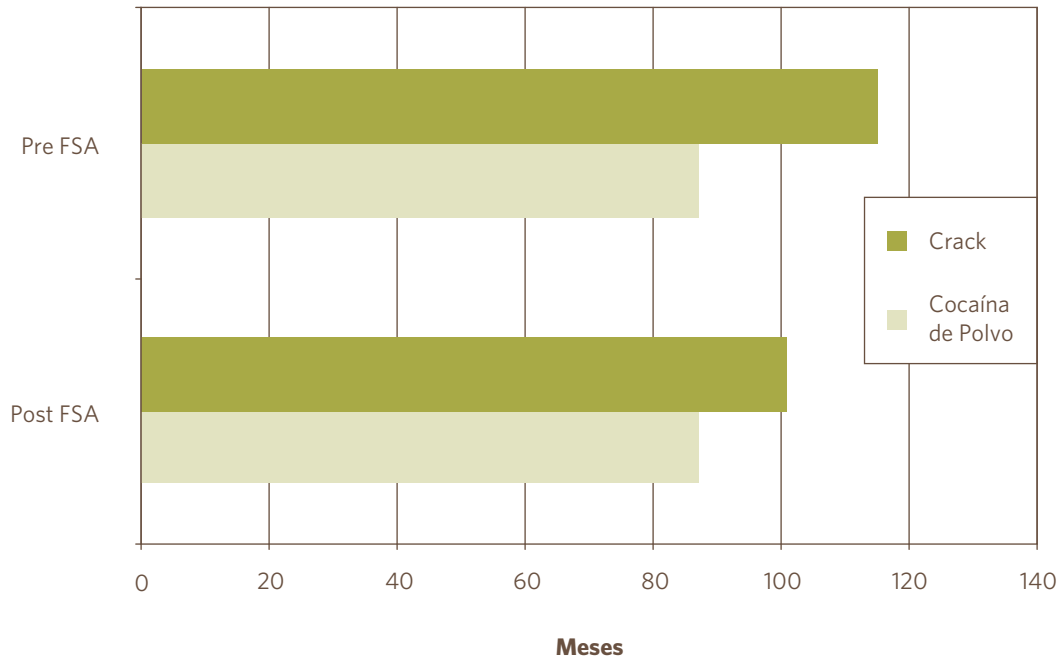


Fiscal General de los Estados Unidos Eric Holder, Noviembre de 2009.

FOTO: RYAN J. RELLY

mera posesión provocaba una sentencia obligatoria. Bajo la ley federal, una sentencia por posesión de otras drogas probablemente resultaría en libertad provisional, en lugar de una pena de prisión efectiva.

La última vez que el Congreso había aprobado cualquier otra reducción de sentencia ocurrió 16 años atrás, cuando se creó una “válvula de seguridad” que permitía que los jueces evitasen emitir una sentencia mínima obligatoria si el acusado cumplía con ciertos criterios, incluyendo ser acusados por un delito no violento y tener un récord criminal mínimo. El lento avance en lograr la reforma de sentencias federales es una señal de cuán riesgosos son aún considerados la mayoría de las políticas sobre temas de drogas y delincuencia. Al apoyar una propuesta para reducir las penas, muchos legisladores en el Congreso temían quedar vulnerables en la siguiente elección. Resultaba esencial contar con una cobertura política, que incluyera un claro apoyo bipartidario y evitara llamar a una votación nominal, la cual identificaría específicamente a un Miembro del Congreso con un voto a favor de la reducción de sentencias. Pese a la indecisión política, tanto Republicanos como Demócratas se manifestaron a favor del Acta de Sentencias Justas, y la lista de quienes eventualmente auspiciaron la legislación en el Senado incluía a algunos de los miembros más conservadores y más liberales de cada partido.²⁰

FIGURA 3: SENTENCIAS PROMEDIO PARA DELITOS RELACIONADOS AL CRACK Y COCAÍNA EN POLVO

Fuente: Comisión de Sentencias de los Estados Unidos, 2009 Libro de Consulta del Modelo de Estadísticas sobre Sentencias Federales e Impacto Carcelario, Archivo del Año Fiscal 2009.

La Figura 3 muestra el decrecimiento esperado en duración de las sentencias para delitos relacionados al crack desde la promulgación de la reforma. Cada año un número estimado de 3,000 personas se beneficiarán de los cambios en las sentencias, los cuales resultan en una reducción promedio de dos años para aquellos sobre quienes serán impactados por la medida. La Comisión sobre Sentencias estima que en diez años la población carcelaria federal en su conjunto declinará en 3,800 personas como resultado de la reforma.²¹

La coalición de incidencia que ayudó a impulsar el Acta de Sentencias Justas había perseguido la eliminación total de la disparidad en las sentencias. Aunque la mayoría de los integrantes de la coalición endosaron la legislación de consenso resultante, los miembros de la coalición siguen comprometidos a acabar con la disparidad en sí. Pese a las mejoras en términos de sentencias, los nuevos umbrales referidos a cantidades de droga asociadas a sentencias aún implica a personas que resultan mucho menos encumbradas en los mercados de drogas que los grandes traficantes que el gobierno federal afirma son la prioridad de sus esfuerzos de aplicación de

la ley. Esta continua persecución de delincuentes de poca monta consume recursos que serían más provechosos si se orientasen a atrapar a agentes más problemáticos del tráfico ilegal de drogas, incluyendo operadores de grandes volúmenes de las sustancias, y organizaciones de distribución que son particularmente violentas o que están vinculadas a proveedores especialmente violentos en otros países.

La coalición para la reforma también buscaba la aplicación de la nueva ley para personas sentenciadas bajo la desprestigiada disparidad de 100 a 1. El Acta de Sentencias Justas no tomaba en cuenta la retroactividad de la medida, y muchos miles de personas en prisión aún siguen sufriendo sentencias excesivas emitidas bajo la antigua legislación. Las historias de personas encarceladas fueron seriamente consideradas durante el debate para lograr la reforma. Sería cruel si sus largas historias de injusticia fueran ahora olvidadas por los gestores de políticas.

Aunque la nueva ley entró en vigencia en agosto de 2010, los lineamientos finales que implementarán la escala de sentencias tendrán efecto desde el 1 de noviembre de 2011. Al mismo tiempo, y como resultado

El incremento en el encarcelamiento de personas que cometen delitos relacionados a drogas, como consecuencia de los cambios en las políticas desde la década de 1980, representó la causa más significativa para el crecimiento del sistema carcelario federal.

de una decisión unánime tomada en junio de 2011 por la Comisión sobre Sentencias, los nuevos lineamientos se aplicarán a personas actualmente encarceladas por delitos relacionados al crack. La Comisión sobre Sentencias calcula que unas 12,000 personas se beneficiarán de una reducción de sentencias que, en promedio, equivale a 37 meses.²² Los pedidos de lineamientos de reducción de sentencias son revisados por una corte federal, y las liberaciones expedidas tendrán lugar en el curso de 30 años.

Ciertos funcionarios de las fuerzas del orden y muchos miembros del Partido Republicano en los Comités de Justicia en la Cámara de Representantes y en el Senado, urgieron a la Comisión a votar en contra de la retroactividad de los lineamientos, sosteniendo que cambiar el promedio de sentencias de 13 a 10 años resultaría en un incremento de la delincuencia y la violencia. Sin embargo, los Comisionados recibieron comentarios públicos de más de 40,000 ciudadanos y organizaciones en apoyo de la retroactividad de la medida. Más aún, datos recientes sobre reincidencia entre quienes cometen delitos relacionados al crack, ofrecieron una probabilidad no mayor de las tasas de reingreso a la cárcel como resultado de términos de prisión más cortos.

El Fiscal General Holder testificó en favor de la retroactividad, en una audiencia convocada por la Comisión en junio de 2011, diciendo: “[G]arantizar un sistema de justicia penal justo y efectivo ... requiere la aplicación retroactiva de la enmienda de lineamientos [relacionada al crack].”²³ El apoyo de la Administración Obama para la retroactividad de la medida impulsó la atención e interés del público en la decisión de la Comisión, aunque el Ejecutivo endosaba una aplicación más limitada de la medida que aquella que los Comisionados eventualmente instituyeron.

Por añadidura, tras muchos meses de presión por parte de la comunidad en favor de la reforma, el Fiscal General Holder revirtió el curso de la directiva del Departamento de Justicia hacia los fiscales federales en casos aún no sentenciados relacionados

al crack cometidos antes de la promulgación del Acta de Sentencias Justas, emitida el 3 de agosto de 2010. Durante casi un año, los fiscales federales refutaron argumentos presentados por los abogados defensores y algunos jueces, de que aquellas personas recientemente sentenciadas en casos relacionados a crack no podían beneficiarse de los cambios en las sentencias mínimas obligatorias promulgados por el Congreso, si los actos objeto del proceso habían ocurrido antes de aprobada el Acta. Luego de numerosos dictámenes contrarios a la postura del Departamento de Justicia y con varios casos de apelación pendientes en los tribunales, Holder emitió una nueva directiva en julio de 2011, indicando que los casos que se encontraban “en proceso” se beneficiarían ahora de la estructura de sentencias reducidas.

Hay disponibles opciones adicionales para abordar mejor las disparidades en las sentencias para las personas que están encarceladas, incluyendo legislación bipartidaria propuesta por los miembros de la Cámara de Representantes Bobby Scott (Demócrata, de Virginia) y Ron Paul (Republicano, de Texas) en junio de 2011, el Acta para Clarificación de Sentencias Justas. Esta legislación aplicaría los nuevos niveles de umbral para cantidades de crack que determinan las sentencias mínimas obligatorias, para todos los delitos cometidos antes de la promulgación del Acta de Sentencias Justas en agosto de 2010, sin importar la fecha en que se haya sido sentenciado el acusado. Dada la fuerte oposición a dicha ley por parte del Presidente actual de la sección Judicial de la Cámara de Representantes, Representante Lamar Smith (Republicano, de Texas), es improbable que esta legislación se vea coronada por el éxito en el corto plazo. Una oportunidad final para que se produzca esta mitigación retroactiva de las sentencias reside en el Presidente Obama y su autoridad constitucional para conmutar sentencias a prisioneros. Pero la probabilidad de contar con esta opción es muy pequeña, ya que el Presidente no emitió ni una sola conmutación de sentencias durante la primera mitad de su período presidencial.



FOTO: PETE SOUZA

El presidente Barack Obama habla con miembros del congreso después de firmar el Acta de Sentencias Justas en la Casa Blanca, 3 de agosto de 2010.

Desarrollando Impulso

En los Estados Unidos, la mayoría de las acciones para aplicación de la ley son conducidas por los gobiernos estatales y locales; sólo una fracción de los casos se lleva a nivel federal. Quienes cometen delitos de drogas constituyen el 18 por ciento de los prisioneros estatales, y las tasas globales de encarcelamiento para delitos de drogas se encuentran en un auge histórico.²⁴ Más aún, entre aquellos encarcelados en prisiones del Estado por un delito de drogas, seis de cada diez personas no tienen un historial de violencia ni de actividad de venta de drogas de alto nivel.²⁵ Las consecuencias del encarcelamiento masivo provocado por la “guerra contra las drogas”, persisten a todo nivel.

Afortunadamente, en 2009 se apreció un descenso de la población de prisiones estatales en su conjunto, por primera vez en casi 40 años. Los cambios a nivel estatal están vinculados a nuevas políticas promulgadas para limitar el crecimiento y

gastos en establecimientos correccionales, mediante la inversión en alternativas al encarcelamiento, limitación de la duración de condenas en prisión, y mejoramiento de servicios de reintegración para reducir la tasa de reincidencia entre los delincuentes. El avance logrado en estabilizar el crecimiento carcelario a nivel estatal presenta un marcado contraste con el sistema penitenciario federal, el cual se ha incrementado desde el año 2000 en una tasa 2.5 veces más alta que el de las prisiones estatales: 4.1 por ciento versus 1.5 por ciento.²⁶

La reforma de políticas estatales podría constituir un modelo a seguir para el sistema de justicia penal federal, el cual soporta muchos de los mismos problemas de hacinamiento y bajo presupuesto que los Estados. La promulgación del Acta de Sentencias Justas constituyó un primer paso importante para el sistema de justicia penal federal pero se encuentra aún muy lejos de promover una amplia agenda para

La promulgación del Acta de Sentencias Justas en 2010 marcó la primera vez en 40 años que el Congreso eliminó una sentencia mínima obligatoria.

crear un impacto significativo en el volumen de la población de sus establecimientos correccionales, y para garantizar justicia para todos.

Hay esfuerzos en marcha entre la comunidad de incidencia para consolidar la reducción de sentencias enarbolada por el Acta de Sentencias Justas, y para capitalizar el movimiento de reforma que ha estado ganando impulso a nivel estatal. Por ejemplo, durante los debates sobre el déficit federal en 2011, una carta enviada al Congreso — formulando un llamado por reformas de las sentencias que impidan el crecimiento del sistema penitenciario federal y reduzcan costos — recibió el apoyo de 80 organizaciones, incluyendo la Asociación de Establecimientos Correccionales de los Estados Unidos (*American Correctional Association*), la Alianza para Políticas sobre Drogas (*Drug Policy Alliance*), la Iglesia Unida Metodista (*United Methodist Church*), la Organización Nacional para Mujeres (*National Organization for Women*), y la Conferencia de Líderes en Derechos Civiles y Humanos (*Leadership Conference on Civil and Human Rights*). Las reformas planteadas incluían:

- ▶ hacer retroactivas las reformas del Congreso para sentencias relacionadas al crack;
- ▶ mejorar programas para la liberación de prisioneros ancianos;
- ▶ expandir el beneficio de reducción de pena por buena conducta;
- ▶ eliminar las sentencias mínimas obligatorias por delitos de drogas.

En 2011, la Administración Obama propuso recalcular el beneficio de reducción de pena para los prisioneros por buena conducta, incrementando en siete días la reducción de pena, hasta 54 días por año. La Administración también propuso un programa para reducir 60 días de la sentencia de un prisionero por participar en programas de rehabilitación. Por ejemplo, los prisioneros que trabajen al menos 180 días en los programas industriales en la cárcel, que tienen contratos con el gobierno para producir artículos como muebles, paneles solares y vestimenta, podrían

recibir un descuento de hasta 60 días al año de sus sentencias. Ambos dispositivos han sido incorporados a propuestas de ley bipartidarias que fueron aprobadas por el Comité Judicial del Senado en julio de 2011.

Con los cambios en la composición del Congreso como resultado de las elecciones de noviembre de 2010, son inciertas las perspectivas para impulsar una agenda más amplia para la reforma de sentencias. El Representante Lamar Smith (Republicano, de Texas) fue el único Miembro del Congreso que se opuso al Acta de Sentencias Justas. En enero de 2011, Smith pasó a ocupar la Presidencia del Comité Judicial de la Cámara de Representantes; cualquier iniciativa para reformas sustantivas del sistema de justicia penal en la Cámara de Representantes deberá ser considerada previamente por su comité.

Al mismo tiempo, algunos de los colegas Republicanos del Representante Smith se han expresado a favor de un cambio necesario. Por ejemplo, un prominente Presidente del Sub-Comité de Asignaciones Presupuestales de la Cámara de Representantes, Frank Wolf (Republicano, de Virginia), ha aplaudido los esfuerzos de reforma realizados a nivel estatal para reducir los niveles de encarcelamiento y promover la rehabilitación de los detenidos. El Representante Wolf también ha expresado interés en analizar algunas de estas acciones para su implementación a nivel federal.

Obviamente, está surgiendo una nueva conciencia de los problemas que afligen al sistema de justicia penal en los Estados Unidos. Tras asumir el cargo, el director de políticas nacionales sobre drogas del Presidente Obama, un antiguo funcionario de la policía, rechazó el uso del término “guerra contra las drogas”. Éste es un inicio prometedor, y el apoyo de la Administración para reformar las sentencias relacionadas al crack fueron consistentes con la retórica. Tras décadas de añadir e incrementar sentencias mínimas obligatorias, el Congreso y la Casa Blanca finalmente abandonaron el ciclo de imponer castigos cada vez más severos. Dado el papel de los Estados Unidos como el principal arquitecto y más importante proponente del sistema

Dado el papel de los Estados Unidos como el principal arquitecto y más importante proponente del sistema para el control global de drogas que ha enfatizado la “tolerancia cero” y sanciones penales, la promulgación del Acta de Sentencias Justas es un hito no sólo para las políticas estadounidenses, sino también para quienes abogan por reformas en otros países.



Presos en condiciones de hacinamiento en la cárcel del estado de California en Los Angeles.

FOTO: AP / CALIFORNIA DEPARTMENT OF CORRECTIONS

para el control global de drogas que ha enfatizado la “tolerancia cero” y sanciones penales, la promulgación del Acta de Sentencias Justas es un hito no sólo para las políticas estadounidenses, sino también para quienes abogan por reformas en otros países.

Empero, la guerra contra las drogas aún se encuentra profundamente arraigada en términos políticos e institucionales. Lograr un cambio más

profundo en el enfoque del país hacia las drogas requerirá un sostenido avance en la reforma de las leyes de sentencias para delitos de drogas, para garantizar sanciones justas y proporcionadas, consolidando el éxito del Acta de Sentencias Justas. Un enfoque más humano y efectivo hacia las drogas también requerirá avanzar en una agenda de reforma más amplia, que incluya lo siguiente:

- ▶ fortalecer el financiamiento para programas de prevención y tratamiento basados en evidencias;
- ▶ promover la difusión de intervenciones de reducción de daños, tales como programas de intercambio de jeringas;
- ▶ reinvertir en las comunidades que han sido más golpeadas por el abuso de drogas y por la guerra contra las drogas;
- ▶ enfocar la aplicación de la ley de manera más selectiva para disuadir la violencia del mercado de las drogas; y
- ▶ adoptar sistemas correccionales comunitarios innovadores que puedan brindar alternativas efectivas al encarcelamiento.

La manera en que los gestores de políticas elijan responder a este reto dependerá de la persuasión de los argumentos para la reforma, y del compromiso de la comunidad de incidencia para impulsar el cambio.

NOTAS FINALES

- 1 Oficina de la Secretaría de Prensa de la Casa Blanca. Rueda de prensa a cargo del Secretario de Prensa Robert Gibbs, 3 de agosto de 2010. Recuperado de: www.whitehouse.gov
- 2 Ryan King y Marc Mauer, *A 25-Year Quagmire: The War on Drugs and its Impact on American Society* [Un Pantano de 25 Años: La Guerra contra las Drogas y su Impacto en la Sociedad Estadounidense]. Washington, DC: The Sentencing Project, 2007.
- 3 Comisión sobre Sentencias de los Estados Unidos, *Report to the Congress – Cocaine and Federal Sentencing Policy* [Informe al Congreso – Cocaína y Políticas Federales sobre Sentencias], mayo 2002, en: http://www.uscc.gov/Legislative_and_Public_Affairs/Congressional_Testimony_and_Reports/Drug_Topics/200205_RtC_Cocaine_Sentencing_Policy/200205_Cocaine_and_Federal_Sentencing_Policy.pdf
- 4 Comisión sobre Sentencias de los Estados Unidos, *Report to the Congress – Cocaine and Federal Sentencing Policy* [Informe al Congreso – Cocaína y Políticas Federales sobre Sentencias], mayo 2002, en: http://www.uscc.gov/Legislative_and_Public_Affairs/Congressional_Testimony_and_Reports/Drug_Topics/200705_RtC_Cocaine_Sentencing_Policy.pdf
- 5 *Sourcebook of Criminal Justice Statistics* [Libro de Consulta de Estadísticas de Justicia Penal], 2003. “Federal prison population, and number and percent sentenced for drug offenses, United States, 1970-2004” [Población carcelaria federal, y número y porcentaje de personas sentenciadas por delitos de drogas, Estados Unidos, 1970-2004].
- 6 William J. Sabol y Heather C. West, *Prisoners in 2009* [Prisioneros en 2009]. Estadísticas del Departamento de Justicia, diciembre de 2010, en: <http://bjs.ojp.usdoj.gov/index.cfm?ty=pbdetail&iid=2232>
- 7 Oficina Federal de Prisiones, *2011 Budget and Performance Summary – Federal Prison System* [Resumen Presupuestal y de Desempeño 2011 – Sistema Federal de Prisiones], en: <http://www.justice.gov/jmd/2011summary/html/fy11-bop-bud-summary.htm>
- 8 Declaración de Harley G. Lappin, Director del Departamento Federal de Prisiones ante el Comité de Asignaciones de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos, Sub-Comité de Comercio, Justicia, Ciencias y Agencias Conexas, 15 de marzo de 2011, en: http://appropriations.house.gov/_files/031511BOPDirectorStatement.pdf
- 9 *Restoring Fairness to Federal Sentencing: Addressing the Crack-Powder Disparity: Hearing Before the Senate Judiciary Committee’s Subcommittee on Crime and Drugs* [Restaurando la Equidad en las Sentencias Federales: Abordando la Disparidad entre Crack de Cocaína y Cocaína en Polvo: Audiencia ante el Sub-Comité sobre Delincuencia y Drogas del Comité Judicial del Senado], 29 de abril de 2009, Testimonio de Cedric Parker.
- 10 Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMHSA), *Results from the 2005 National Survey on Drug Use and Health* [Resultados de la Encuesta Nacional de 2005 sobre Consumo de Drogas y Salud], septiembre de 2006, Cuadro Detallado J y Cuadro 1.43a.
- 11 Dorothy Lockwood, Anne E. Pottieger y James A. Inciardi, “Crack Use, Crime by Crack Users, and Ethnicity” [Consumo de Crack, Delincuencia Cometida por Consumidores de Crack, y Etnicidad], en Darnell F. Hawkins, ed., *Ethnicity, Race and Crime* [Etnicidad, Raza y Delincuencia]. New York: State University of New York Press, 1995, p. 21.
- 12 Comisión sobre Sentencias de los Estados Unidos, *2010 Sourcebook of Federal Sentencing Statistics* [Libro de Consulta de Estadísticas de Justicia Penal 2010], Cuadro 34, en: http://www.uscc.gov/Data_and_Statistics/Annual_Reports_and_Sourcebooks/2010/Table34.pdf
- 13 Comisión sobre Sentencias de los Estados Unidos, *Fifteen Years of Guidelines Sentencing* [Quince Años de Lineamientos sobre Sentencias], noviembre de 2004, p. 122; Estadísticas del Departamento de Justicia, *Compendium of Federal Justice Statistics, 1994* [Compendio de Estadísticas de Justicia Federal, 1994], marzo de 1998, Cuadro 6.11, p. 85; y Estadísticas del Departamento de Justicia, *Compendium of Federal Justice Statistics, 2003* [Compendio de Estadísticas de Justicia Federal, 2003], octubre 2004, Cuadro 7.16, p. 112.
- 14 Comisión sobre Sentencias de los Estados Unidos, *Fifteen Years of Guidelines Sentencing* [Quince Años de Lineamientos sobre Sentencias], noviembre de 2004.
- 15 Consultar Paul Butler, *Let’s Get Free: A Hip-Hop Theory of Justice* [Liberémonos: Una Teoría Hip-Hop de la Justicia]. New York: The New Press, 2009.
- 16 *Restoring Fairness to Federal Sentencing: Addressing the Crack-Powder Disparity: Hearing Before the Senate Judiciary Committee’s Subcommittee on Crime and Drugs* [Restaurando la Equidad en las Sentencias Federales: Abordando la Disparidad entre Crack y Cocaína en Polvo: Audiencia ante el Sub-Comité sobre Delincuencia y Drogas del Comité Judicial del Senado], 29 de abril de 2009, Testimonio del juez distrital de los EE.UU. Reggie Walton.
- 17 Comisión sobre Sentencias de los Estados Unidos, *Memorandum: Recidivism Among Offenders with Sentence Modifications Made Pursuant to Retroactive Application of 2007 Crack Cocaine Amendment* [Memorandum: Reincidencia Entre Delincuentes con Modificaciones de Sentencias Hechas Según la Aplicación Retroactiva de la Enmienda de Crack de Cocaína de 2007], mayo de 2011, versión obtenida de: www.uscc.gov

- 18 Los acuerdos aprobados unánimemente permiten una celeridad consideración de la legislación, y se dan a menudo para asuntos rutinarios o no controversiales, pero también pueden utilizarse para temas sensibles. “Un Senador puede solicitar aprobación unánime en el pleno para apartar una norma de procedimiento específico, como un modo de acelerar los procedimientos. Si ningún otro Senador lo objeta, el Senado permite la acción, pero si cualquier Senador plantea una objeción, el pedido es rechazado”, según el glosario de términos del Senado de los EE.UU., disponible a través de: http://www.senate.gov/reference/glossary_term/unanimous_consent.htm.
- 19 En la Cámara de Representantes, pueden realizarse votaciones orales en las cuales los votos individuales de los Miembros no son registrados: “Quienes estén a favor, digan ‘Sí’. Quienes estén opuestos, digan: ‘No’”. Sobre temas que los legisladores puedan considerar controversiales, una votación oral permite que la legislación avance sin vincular a cada Miembro a un voto que quede registrado. Consultar: <http://thomas.loc.gov/home/lawsmade.bysec/consideration.html#voting>
- 20 La lista de co-auspiciadores del Acta de Sentencias Justas de 2010 incluía a los Senadores Dick Durbin (Demócrata, de Illinois), Patrick Leahy (Demócrata, de Vermont), John Kerry (Demócrata, de Massachusetts), Jeff Sessions (Republicano, de Alabama), Tom Coburn (Republicano, de Oklahoma), y Orrin Hatch (Republicano, de Utah).
- 21 Comisión sobre Sentencias de los Estados Unidos, *Prison Impact Model* [Modelo de Impacto en Prisiones], Archivo de Datos del Año Fiscal 2009.
- 22 Comisión sobre Sentencias de los Estados Unidos, *Analysis of the Impact of Guideline Implementation of the Fair Sentencing Act of 2010 if the Amendment Were Applied Retroactively* [Análisis del Impacto de la Implementación de los Lineamientos del Acta de Sentencias Justas de 2010 si la Enmienda Fuese Aplicada Retroactivamente], mayo de 2011, en: http://www.usssc.gov/Research/Retroactivity_Analyses/Fair_Sentencing_Act/20110520_Crack_Retroactivity_Analysis.pdf.
- 23 Declaración de Eric H. Holder, Jr., Fiscal General de los Estados Unidos, Ante la Comisión de Sentencias de los Estados Unidos, *Hearing on Retroactive Application of the Proposed Amendment to the Federal Sentencing Guidelines Implementing the Fair Sentencing Act of 2010* [Audiencia sobre la Aplicación Retroactiva de la Propuesta de Enmienda de los Lineamientos Federales de Sentencias para Implementar el Acta de Sentencias Justas de 2010], 1 de junio de 2011.
- 24 William J. Sabol y Heather C. West, *Prisoners in 2009* [Prisioneros en 2009], Estadísticas del Departamento de Justicia, diciembre de 2010, en: <http://bjs.ojp.usdoj.gov/index.cfm?ty=pbdetail&iid=2232>
- 25 Ryan King y Marc Mauer, *A 25-Year Quagmire: The War on Drugs and its Impact on American Society* [Un Pantano de 25 Años: La Guerra contra las Drogas y su Impacto en la Sociedad Estadounidense]. Washington, DC: The Sentencing Project, 2007.
- 26 William J. Sabol y Heather C. West, *Prisoners in 2009* [Prisioneros en 2009], Estadísticas del Departamento de Justicia, diciembre de 2010, en: <http://bjs.ojp.usdoj.gov/index.cfm?ty=pbdetail&iid=2232>

Acerca de WOLA

Nuestra Misión: WOLA promueve los derechos humanos, la democracia y la justicia social por medio del trabajo conjunto con nuestras contrapartes locales en Latinoamérica y el Caribe para influenciar las políticas en los Estados Unidos y el exterior.

Nuestra Visión: WOLA imagina un futuro en donde los derechos humanos y la justicia social sean el fundamento de las políticas públicas en Latinoamérica y el Caribe y en la relación de los Estados Unidos con la región; un futuro en donde los cambios se logren a través del acercamiento entre las personas en el terreno y los gestores de políticas, y en donde todos trabajen conjuntamente, trascendiendo fronteras, por el respeto a los derechos humanos y los valores democráticos.

Nuestro Programa de Políticas de Drogas: Promoviendo políticas de drogas más efectivas y humanas. La guerra contra las drogas liderada por los Estados Unidos ha fracasado en erradicar la producción y el tráfico de drogas ilícitas. A la par, las leyes de drogas han desembocado en violaciones a los derechos humanos,

Reconocimientos: Este reporte fue escrito para WOLA por Kara Gotsch, Directora de Incidencia Política al Proyecto de Sentencias (*The Sentencing Project*), una organización nacional que trabaja en favor de un sistema de justicia penal justo y eficaz por promover reformas en leyes y prácticas en materia de sentencias y alternativas al encarcelamiento. John Walsh, Coordinador Principal para el Programa de Políticas de Drogas de WOLA, sirvió como editor. Asistente de Programas Anthony Dest y Pasantía Luisa Soto apoyaron con la redacción y producción, y Pasantía Cristian Avila ayudó con la traducción.

Este informe ha sido posible gracias al generoso apoyo de las Fundaciones para Sociedades Abiertas (Open Society Foundations).

contribuido al hacinamiento en las prisiones y atentado contra las instituciones democráticas. WOLA aboga por la reducción de los daños causados tanto por el comercio de drogas como por la equivocada guerra contra las drogas. WOLA trabaja para promover, a lo largo del continente, políticas de drogas que protejan los derechos humanos y la salud pública.

Para solicitar más publicaciones de WOLA

WOLA cuenta con una amplia gama de publicaciones disponibles sobre derechos humanos en América Latina y la política estadounidense. Visite nuestro sitio web para obtener una lista completa de publicaciones. Por favor no dude en comunicarse con nuestra oficina para solicitar copias de las publicaciones más antiguas.

Para ponerse en contacto con nosotros

Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA)
1666 Connecticut Avenue, NW
Suite 400 | Washington DC 20009
Teléfono: 202.797.2171 | facsimile: 202.797.2172
Correo electrónico: wola@wola.org | Página web: www.wola.org

ISBN: 978-0-9834517-4-7

Traducción a español por Luis Bossio

