

Narcotráfico y Derechos Humanos evalúa los aspectos centrales en el impacto en los derechos humanos de las políticas públicas prevalecientes en materia de lucha contra el tráfico ilícito de drogas. El tráfico ilícito de drogas y el crimen organizado a él asociado, son una fuente constante y permanente de afectación de derechos de los individuos y de la sociedad en ámbitos cruciales como la salud y la seguridad. La legislación y las políticas públicas orientadas a enfrentar el narcotráfico no solamente han fracasado sino que muchas veces se han traducido en la afectación de derechos fundamentales sin que el crimen organizado, sin embargo, se vea seriamente afectado.

NARCOTRAFICO Y DERECHOS HUMANOS

INICIATIVA LATINOAMERICANA
SOBRE DROGAS Y DEMOCRACIA
Diego García-Sayán

Diego García-Sayán es ex Ministro de Relaciones Exteriores y ex Ministro de Justicia del Perú. Actualmente es Juez Vice Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Miembro de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia.

SECRETARIADO DE LA INICIATIVA
LATINOAMERICANA SOBRE
DROGAS Y DEMOCRACIA:

Bernardo Sorj
Ilona Szabó de Carvalho
Miguel Darcy de Oliveira

APOYO:

Centro Edelstein de Pesquisas Sociais
Instituto Fernando Henrique Cardoso
Open Society Institute

Para saber más sobre la
Iniciativa acceda al sitio
www.drogasydemocracia.org

Para entrar en contacto,
escriba al email:
ilona@drogasydemocracia.org

Diseño gráfico // Cacumbu

3. Enfrentar con programas exitosos la demanda de drogas es una de las formas más concretas de enfrentar el narcotráfico pues el reducir el tamaño del mercado de drogas ilícitas, la maquinaria del negocio del narcotráfico se ve afectada. En este terreno, como ha sido señalado en el informe de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, se requiere de campañas innovadoras de información y prevención que puedan ser comprendidas y aceptadas, en particular por la juventud, que es el mayor contingente de usuarios. Para ello se destaca la utilidad del “testimonio de ex-adictos sobre estos riesgos [lo que] puede tener mayor poder de convencimiento que la amenaza de represión o la exhortación virtuosa a no consumir”.

Por otro lado, dentro de la estrategia de prevención se debe abordar las condiciones sociales generadoras de redes de micro comercializadores y consumidores en zonas populares urbanas puede y debe tener la más alta prioridad pues en esas condiciones que los mercados anidan y se calientan.

4. Necesidad y urgencia que los Estados cumplan con su deber de garantía en materia del derecho a la salud invirtiendo seriamente en programas de tratamiento y rehabilitación que tendrán que ser, como es lógico, diferenciados en función de la sustancia de que se trate. El usuario y poseedor de drogas para ese específico propósito puede ser sometido a la disposición de la autoridad pero con el propósito de que coordine e impulse el tratamiento en las dependencias especializadas.

Ya que como lo ha recordado la UNODC, se está, finalmente, ante un mercado de usuarios “problemáticos” de drogas de 18 a 38 millones de personas⁴³ en todo el mundo, estamos hablando de un universo en realidad reducido y que debería ser manejable. Y serlo dentro de marcos institucionales y políticas públicas respetuosas de los derechos humanos.

43. Ib. Pag. 169

NARCOTRAFICO Y DERECHOS HUMANOS

RESUMEN EJECUTIVO

El drama del hacinamiento carcelario es sólo una de las expresiones más crudas de la ineficaz “guerra contra las drogas”. Ese tipo de afectación de los derechos humanos incluye también la vulneración del compromiso internacional del Estado de hacer que los derechos humanos sean respetados. Vale decir, el “deber de garantía” que tiene que ver directamente con el contenido y orientación de las políticas públicas.

Este trabajo “Narcotráfico y Derechos Humanos” evalúa los aspectos centrales en el impacto en los derechos humanos de las políticas públicas prevalecientes en materia de lucha contra el tráfico ilícito de drogas. El tráfico ilícito de drogas y el crimen organizado a él asociado, son una fuente constante y permanente de afectación de derechos de los individuos y de la sociedad en ámbitos cruciales como la salud y la seguridad. La legislación y las políticas públicas orientadas a enfrentar el narcotráfico no solamente han fracasado sino que muchas veces se han traducido en la afectación de derechos fundamentales sin que el crimen organizado, sin embargo, se vea seriamente afectado.

Pese a la magnitud de recursos financieros y humanos invertidos en programas de represión contra la producción y tráfico ilícito de drogas el tráfico continúa. El creciente costo del sistema de represión penal y el hacinamiento de las cárceles, no ha hecho que los precios de drogas ilícitas como la cocaína y la heroína hayan bajado. En el trabajo se llama la atención sobre la urgencia de detectar y atacar los problemas generados por la aplicación de determinadas políticas.

HACINAMIENTO PENITENCIARIO COMO RESPUESTA

Cada detenido no es sólo un recluso o reclusa en pésimas condiciones sino que toca al menos cuatro aspectos muy importantes: 1) hacinamiento penitenciario con altos costos para los recursos públicos; 2) discriminación étnica y de género afectando el principio de igualdad; 3) las cárceles como eslabón en el consumo de drogas ilícitas, y; 4) afectación al principio de la proporcionalidad.

El que se encuentra detenido es ingrediente de uno o más procesos penales lo que supone la asignación de muy variados recursos presupuestales y humanos del Estado. ¿Podrá disuadir ese riesgo a alguien que está dispuesto a arriesgar su vida ingiriendo condones rellenos de cocaína? Es interesante la priorización de objetivos hecho por las autoridades en un aeropuerto como el de Schipol en Ámsterdam. Evaluaron lo que costaba procesar a cada sujeto detenido y se llegó a la conclusión de que se alto costo no se veía compensado con capturas que golpearan las actividades ilícitas. Se desplazó, así, el foco a los correos importantes de la droga concentrando los recursos en capturas con montos que afectan al negocio del narcotráfico.

Detrás de las cifras sobre congestión en las cárceles se esconde la discriminación de género y racial. Afectar el principio de igualdad, en cualquier forma, deslegitima al Estado en general y al sistema penal llevando a “reacciones desproporcionadas y discriminatorias ante el acto delictivo relacionado con las drogas y puede redundar en menoscabo de los tratados” . Muy evidente es en Estados Unidos el caso de las mujeres y, dentro de ellas, las de una minoría racial afro-americana.

Por otro lado, la prisión no sólo no disuade sino se constituye en un eslabón más en el consumo de drogas. La propia Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) ha puesto el dedo en la llaga al señalar que “... a menos que las cárceles se sometan a una supervisión rigurosa, pueden convertirse en mercados de drogas ilícitas y, en consecuencia, aumentar el alcance y la gravedad” .

Además es una constante extendida la afectación de un principio democrático y de derechos humanos como el de la proporcionalidad. El principio de proporcionalidad se diluye cuando se pretende responder de manera unívoca y estandarizada con el uso del derecho penal a conductas de muy diversa entidad, magnitud y gravedad. En ocasiones, incluso, la sanción penal prevista así como las condiciones del proceso penal son más duras que frente a ciertos delitos contra la vida, el cuerpo y la salud o delitos contra la propiedad. En el caso de los usuarios de drogas la amenaza de reclusión y de procesos penales, además, cumple una función disuasiva marginal.

tratamiento le ahorra £3 a la justicia penal. Como ya se ha señalado, además, las cárceles suelen ser espacios – paradójicamente, administrados por el Estado – en los que es muy alto y poco controlable el consumo de drogas ilícitas. Este es, de hecho, uno de los principales problemas de los sistemas penitenciarios.

Una norma constitucional del Ecuador⁴¹, incorporada en la nueva Constitución de ese país, traduce mejor que muchos informes y documentos cuál podría ser el eje conceptual de una política pública en este terreno cuando establece que las adicciones son un problema de salud pública y que no “se permitirá su criminalización ni se vulnerarán sus derechos constitucionales” correspondiéndole al Estado “desarrollar programas coordinados de información, prevención y control del consumo de alcohol, tabaco y sustancias estupefacientes y psicotrópicas; así como ofrecer tratamiento y rehabilitación a los consumidores ocasionales, habituales y problemáticos”. Podría ser esta una pauta a seguir por otros países.

HAY SALIDAS

Así como se suele decir que “no hay nada nuevo bajo el sol”, en esta materia no hay que inventar la rueda nuevamente sino aplicar el sentido común sobre la base de información seria y rigurosamente sistematizada y analizada. Dentro de una aproximación de esta índole, se puede delinear al menos cuatro líneas de reflexión y acción.

1. Urgencia de que el sistema penal sea más eficiente lo que significa para lo cual es indispensable reservar los eslabones más duros del mismo a los que hayan cometido las violaciones más graves a la ley. En ese orden de ideas es necesario definir con claridad que las cárceles deben estar reservadas para los narcotraficantes, particularmente los violentos, dentro de una estrategia en la que el foco y eje del sistema penal tiene que ser el enfrentamiento al crimen organizado.

2. Los consumidores deben ser tratados como pacientes del sistema de salud y no introducidos dentro del costoso y saturado engranaje del sistema penal. En esa perspectiva resulta necesario distinguir, por cierto, entre los adictos y los consumidores ocasionales y, por cierto, en la peligrosidad de cada droga. El consumo de drogas ilícitas y la posesión de las mismas para ese propósito, debe ser materia de acción por parte de la sociedad pero no a través de la costosa y, para este efecto, inefectiva represión penal. Con toda claridad se ha pronunciado en este sentido la UNODC⁴².

41. Artículo 364.

42. United Nations Office on Drug and Crime. World Drug Report. 2009. New York, 2009. En este informe se señala que “In the case of casual users, the sanction of imprisonment is excessive; since many are more mainstream than marginal, considerably less expensive options exist for deterring casual use behaviour, such as the measures currently taken when underage drinking and smoking are encountered” (pag. 167).

central de los Estados y de la sociedad. Como ha sido señalado en el informe “Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma”, elaborado por la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, de lo que se trata es de “Transformar los adictos de compradores de drogas en el mercado ilegal en pacientes del sistema de salud”.

Lo anterior debería llevar, como es obvio, a políticas diferenciadas según las drogas ya que no todas las drogas ilícitas producen el mismo daño ni los daños se pueden procesar todos con las mismas respuestas en las áreas de prevención, tratamiento o rehabilitación. En unos casos podrá ser necesario, cuando así lo requieran las circunstancias, servicios de provisión de agujas a los adictos a la heroína para evitar el contagio de VIH y en otros podrán ser más bien programas sociales y de promoción de actividades orientadas a la juventud para tratar, por ejemplo, a jóvenes consumidores latinoamericanos de pasta básica de cocaína.

En este ámbito, pues, estamos refiriéndonos esencialmente al deber de los Estados (“deber de garantía”) de adoptar las medidas legislativas, administrativas y, en general, de políticas públicas orientadas a hacer efectivo el derecho a la salud de la población en general y, en particular, de las porciones en riesgo sea por su situación de consumidores de drogas ilícitas o por la posibilidad de que lo sean. El respetar o no los derechos humanos en este terreno se mide y evalúa, en consecuencia, por la existencia o no de políticas adecuadas en este terreno siguiendo los lineamientos establecidos en instrumentos y principios internacionales como los mencionados y los estándares de un Estado democrático.

Es evidente que el incumplimiento del deber de garantía de los Estados en este terreno no sólo entraña, potencialmente, una seria responsabilidad internacional sino, particularmente, la posibilidad de que se generen daños a la salud de personas que podrían haber sido adecuada y oportunamente informadas con campañas preventivas bien hechas y con información seria. Lo que estas ausencias significan se traduce en afectaciones a la salud, impacto en la productividad y capacidad de inserción social y económica de los individuos, muertes y actividades delictivas. Lo que significa todos estos daños a la sociedad sería razón suficiente para que los programas de prevención y de tratamiento tengan la prioridad e impacto que tienen por el momento sólo en pocos países. Además, la ineficacia de la persecución penal para desalentar a los consumidores adictos⁴⁰ y el desmedido impacto presupuestal de las políticas de represión penal aconsejan revisar a fondo las inercias prevalentes en este terreno.

Varios estudios hechos en Europa dan cuenta de cómo los programas de tratamiento a los adictos significa un ahorro importante para el Estado. En el Reino Unido, por ejemplo, se estima que £1 invertida en

40. Particularmente interesante es, en este sentido, el trabajo ya citado de The Beckley Foundation. The incarceration of drug offenders: an overview. Marzo, 2009.

LA SALUD: UN DERECHO A PROTEGER

El tema del derecho a la salud es, en materia persecución a las drogas ilícitas, una gran paradoja. Pues si las políticas de proscripción de la producción, tráfico y consumo de ciertas drogas tiene como referente y bien jurídico protegido esencial la salud de las personas, el hecho es que en muchas de las políticas realmente existentes la salud se ubica como un ingrediente marginal o prácticamente ausente. Ello pese a que entre las obligaciones internacionales en materia de salud los Estados se obligan a adoptar medidas para el tratamiento y la rehabilitación de personas afectadas por el uso de drogas ilícitas.

Este debería ser uno de los aspectos medulares en la problemática de las drogas y el narcotráfico: trazarse como objetivos fundamentales tanto el enfrentamiento al crimen organizado vinculado a la producción y tráfico de drogas ilícitas como el abordaje a los problemas de salud física y mental que se encuentran vinculados al consumo de drogas ilícitas. Vale decir, “Transformar los adictos de compradores de drogas en el mercado ilegal en pacientes del sistema de salud”.

El respeto a los derechos humanos en este terreno se mide por las políticas adecuadas que existan al respecto. Por ello, los programas de prevención y de tratamiento debieran tener prioridad. Asimismo, poner atención prioritaria en el crimen organizado.

Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2007. E/INCB/2007/1. Parr. 38.

Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2007. E/INCB/2007/1. Parr. 26.

la capacidad de prevención entre la población femenina³³. Sector que al carecer de la información y del empoderamiento adecuado da cuenta hoy en día de más de las 2/3 partes de la población infectada con dicho mal en ese continente.

Más allá de estas obligaciones generales en materia de salud, son muy claros los compromisos internacionales por los que los Estados se obligan a adoptar específicamente medidas para el tratamiento y la rehabilitación de personas afectadas por el uso de drogas ilícitas. La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes y el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 son instrumentos bastante claros en esa dirección. Así, en la Convención de 1961 se estipula el compromiso de los Estados de adoptar las medidas orientadas "...a la pronta identificación, tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación y readaptación social de las personas afectadas" por el uso indebido de drogas. Existe una estipulación en el mismo sentido en la Convención de 1971 .

En esa perspectiva, en las sesiones especiales sobre la materia en la Asamblea General de las Naciones Unidas se ha puesto énfasis en la necesidad de realizar esfuerzos para reducir la demanda incorporando, entre otros aspectos, servicios de información, educación, sensibilización pública, pronta intervención, asesoramiento, tratamiento, rehabilitación, prevención de recaídas, postratamiento y reinserción social³⁶. Los Estados se comprometen claramente, además, a brindar "...pronta ayuda y acceso a los servicios a quien pueda necesitarlo"³⁷ en una perspectiva orientada a "promover la reinserción social" de los adictos³⁸ "con medidas de tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación y reinserción social"³⁹. Enfoque muy distinto, pues, al que inercialmente ha prevalecido y sigue prevaleciendo en muchos países de perseguir penalmente a los poseedores y consumidores de drogas ilícitas soslayando o ignorando los compromisos orientados a proporcionar servicios de tratamiento y rehabilitación.

A fin de cuentas, este es un aspecto medular en la problemática de las drogas y el narcotráfico. Racionalmente una política sensata y eficaz sobre la materia debe trazarse como objetivos fundamentales tanto el enfrentamiento al crimen organizado vinculado a la producción y tráfico de drogas ilícitas como el abordaje a los problemas de salud física y mental que se encuentran vinculados al consumo de drogas ilícitas. La minimización del daño resulta, en este segundo aspecto, una responsabilidad

33. BEYRER, Chris; PIZER, H.F. Public Health & Human Rights. Evidence-based approaches. The Johns Hopkins University Press. Baltimore.

34. Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, artículo 38.

35. Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, artículo 20.

36. UNGASS 1998: Sesión Especial sobre drogas de la Asamblea General de la ONU. Párrafos 4 y 10.

37. Ib. Parr. 10.

38. Ib. Parr. 14.

39. Ib.

LA SALUD: UN DERECHO AFECTADO

El tema del derecho a la salud es, en materia persecución a las drogas ilícitas, un asunto curioso y, a fin de cuentas, una gran paradoja. Pues si la *raison d'être* de las políticas de proscripción de la producción, tráfico y consumo de ciertas drogas tiene como referente y bien jurídico protegido esencial la salud de las personas, el hecho es que en muchas de las políticas realmente existentes la salud se ubica como un ingrediente marginal o prácticamente ausente.

La prevención, el tratamiento y la rehabilitación si bien aparecen eventualmente como tema en los discursos y hasta en normas de muchos países, el hecho es que los énfasis suelen estar, más bien, en la utilización de la represión penal como primera y más extendida respuesta. La salud, como derecho, queda, así, doblemente afectado. Tanto por lo que significa la proliferación en el uso de drogas ilícitas como por la renuncia de los Estados a cumplir con sus obligaciones en esta materia.

Estas obligaciones tienen que ver tanto con aspectos generales del derecho a la salud como con lo específico en relación al consumo de drogas ilícitas. En cuanto a lo primero, los instrumentos internacionales sobre derechos humanos fundamentales tienen claras estipulaciones sobre la materia. A través del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reconoce el derecho de toda persona “al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”³⁰ y los Estados asumen la obligación de asegurar “a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad”³¹. A nivel interamericano en un sentido semejante los Estados se han obligado a través del denominado “Protocolo de San Salvador”³². De acuerdo a los principios del “deber de garantía” estos estándares internacionales tienen que ser garantizados a la población lo que supone definir con prioridad políticas públicas y de gestión de recursos orientadas a cumplir con tales propósitos

Queda anotado, pues, que a estas alturas de la evolución del derecho internacional y de los debates sobre los derechos humanos, es importante que la categoría de los “derechos humanos” se haya vuelto esencial para entender los problemas y retos en materia de salud y, lo que es más importante, las obligaciones de los Estados en este terreno. De esta forma, es la categoría de derechos humanos que permite analizar y, eventualmente, confrontar prácticas discriminatorias en la prevención y el tratamiento de males como el VIH Sida. Está documentado cómo la discriminación de género en el África, por ejemplo, afecta seriamente

30. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 12.

31. Ib.

32. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Protocolo de San Salvador”, artículo 10.

NARCOTRAFICO Y DERECHOS HUMANOS

DIEGO GARCÍA-SAYÁN

El hacinamiento carcelario es un drama mundial. No es esa la única pero sí una de las más dramáticas cicatrices de la relación entre derechos humanos y políticas de drogas. Que en la mayor parte de países se nutre con miles de personas acusadas - en interminables procesos penales - por posesión de drogas o por tráfico al menudeo. Esta es sólo una de las expresiones más crudas de la ineficaz “guerra contra las drogas” expresada en afectación de los derechos humanos. Sin embargo, el respeto – o no – del deber de los Estados de respetar los derechos humanos no se reduce a hechos en los que visiblemente los derechos individuales están siendo afectados por entidades del Estado o por políticas públicas sino que abarca el compromiso internacional del Estado de hacer que estos sean respetados. Vale decir, el denominado “deber de garantía”.

El “deber de garantía” es un concepto muy claro estipulado en los instrumentos internacionales de derechos que un órgano de protección como la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha ido afinando y perfilando en jurisprudencia constante. La nitidez conceptual del “deber de garantía” se condensa en la doble vertiente de a) respetar los derechos humanos (es decir, no violarlos), y; b) hacer efectivos los derechos adoptando medidas legislativas y de política pública para cumplir con ese objetivo.

Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el compromiso de los Estados de “...respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio” (Art. 1) y, simultáneamente, de adoptar “...las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades” (Art. 2). Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 2) contiene también ese compromiso de los Estados de “...respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto...”, de adoptar “...las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto”.

Teniendo en cuenta que los parámetros conceptuales para determinar si los derechos humanos están siendo respetados – o no – en una situación determinada tienen que ver con el “deber de garantía” así definido por el derecho internacional: la evaluación sobre el impacto en los derechos humanos de las políticas públicas prevalecientes en materia de lucha contra el tráfico ilícito de drogas tienen que darse dentro de ese marco conceptual.

El telón de fondo tiene doble dimensión. Primero: el tráfico ilícito de drogas y las modalidades de crimen organizado a él asociadas, son una fuente constante y permanente de afectación de derechos de los individuos y de la sociedad en ámbitos tan cruciales como la salud y la seguridad. Segundo: la legislación y las políticas públicas orientadas a enfrentar el narcotráfico no solamente han tenido resultados muy limitados (para no mencionar, por ahora, la palabra “fracaso”), sino que muchas veces se han traducido en la afectación de derechos fundamentales. Es obvio que políticas basadas en la represión de eslabones como el de los usuarios de drogas impide que se cuente con recursos orientados a la prevención y al tratamiento.

El resultado del conflicto de ese par antagónico es que los derechos humanos pagan los platos rotos. Son aún aisladas las voces oficiales orientadas a enfatizar la necesidad de respeto a los derechos humanos en la aplicación de políticas sobre drogas como fue el caso, por ejemplo, de Uruguay en la sesión de la Comisión de Estupefacientes en el marco del proceso de evaluación UNGASS¹.

DE FRACASOS Y NUEVAS PERSPECTIVAS

Hacer un balance global no es fácil pero de lo que no cabe duda es que con todos los recursos financieros y humanos invertidos en programas de represión contra la producción y tráfico ilícito de drogas sería lógico esperar un impacto medianamente visible en la magnitud de este fenómeno. Lamentablemente no ha sido así y así lo reconoce en su informe Antonio María Costa, Director Ejecutivo, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

Pese al enorme costo del sistema de represión penal y al hacinamiento de las cárceles con miles de procesados o condenados por infracciones de distinta magnitud a la legislación sobre drogas, los precios de drogas ilícitas como la cocaína y la heroína han seguido un curso inverso. Es decir, han tendido a bajar o, en el mejor de los casos, a estabilizarse poniendo muy claramente de manifiesto el limitado o nulo impacto de la

1. Viena, marzo 2009.

ese orden de razonamiento, que principios establecidos en las Naciones Unidas como las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (las Reglas de Tokio)²⁷ ponen énfasis en que en casos de poca importancia el fiscal podrá imponer medidas no privativas de libertad (regla 5.1) y que sólo se recurrirá a la prisión preventiva como último recurso (regla 6.2). La tendencia extendida es, sin embargo, a que los fiscales prefieran inclinarse por la acusación penal y la detención del procesado.

La JIFE enfatiza desde hace más de diez años que se debe impedir la saturación de los sistemas judicial y penitenciario con casos menores de manera que se pueda “desbaratar las operaciones de los grandes traficantes de drogas y desmontar por completo sus negocios”²⁸. En ese orden de ideas, como se menciona más adelante, las tendencias más modernas apuntan a que a los consumidores dependientes de drogas no se les de la respuesta de la sanción penal sino “programas de tratamiento y rehabilitación”²⁹.

Está por estudiarse en qué magnitud la amenaza de persecución penal funciona como elemento disuasivo frente a los grandes intereses del crimen organizado del narcotráfico. Ello no niega, por cierto, que cuando algún “capo” es procesado muchas veces optan por negociar sus condiciones y resultantes del proceso a cambio de proporcionar información. Pero ejercerá poca a ninguna influencia decisiva en los “peces chicos” ya que estos suelen ser piezas prescindibles de las redes criminales. Parte consustancial del “negocio” es que eslabones menores sean cíclicamente detectados y sancionados. Es, por ello, una cuestión que le hace no tanto a la maquinaria inercial de la justicia penal sino a eficientes mecanismos de inteligencia y de especialización en el tema lo que podría derivar en acciones de impacto con consecuencias realmente significativas en el negocio.

Distinto es el caso de los usuarios de drogas para quienes la amenaza de reclusión y de procesos penales es claramente un elemento disuasivo marginal. Cuando se han dado pasos para despenalizar ciertas modalidades y niveles de consumo como se hizo en el Perú al modificarse el Código Penal en el año 2003, no se podría decir que ello se tradujo en una disminución del consumo de drogas ilícitas pero sí que el ya asfixiado sistema penal y penitenciario tuvieron un cierto alivio. Así, del año 2003 (en el que se modificó el Código Penal) al siguiente, había disminuido en 27%. Al menos en teoría un paso como ese permitiría orientar los limitados recursos del sistema penal y penitenciario hacia los generadores de actividades criminales y no hacia personas que lo que requerían y requieren no es celdas hacinadas sino tratamiento y rehabilitación.

27. Resolución 45/110 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

28. Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2007. E/INCB/2007/1. Parr. 45.

29. Ib. Parr. 54.

cuando jóvenes que cometen delitos relacionados con drogas y que delinquen por primera vez “son reclusos no como último recurso, sino como primera medida; los reclusos jóvenes no están separados de los reclusos adultos, ni tampoco están separados los detenidos en espera de juicio de los reclusos que cumplen condena; los lugares en que viven o trabajan los reclusos pueden estar superpoblados y mal iluminados o mal ventilados, o tener instalaciones sanitarias o higiénicas precarias, y puede no disponerse de los servicios de por lo menos un médico titulado, ni de material farmacéutico y servicios psiquiátricos adecuados. Por otra parte, a menos que las cárceles se sometan a una supervisión rigurosa, pueden convertirse en mercados de drogas ilícitas y, en consecuencia, aumentar el alcance y la gravedad

Esto tiene que ver, entre otros aspectos, con la idoneidad de la sanción penal lo que supone que deba tener en cuenta la gravedad del daño causado y, a la vez, que sea el medio eficaz para castigar el delito lo que supone que no deba ser ineficaz. Si el bien jurídico protegido es la salud pública, en principio nada habría que objetar al tratamiento de los que afectan dicho bien con el sistema y la sanción penal. Sin embargo, es en la naturaleza y magnitud del daño producido en donde debe encontrarse el cauce y, de ser el caso, el límite para la intervención penal.

En ocasiones, incluso, la sanción penal prevista así como las condiciones del proceso penal son más duras que frente a ciertos delitos contra la vida, el cuerpo y la salud o delitos contra la propiedad. Parecería, pues, que cuando se trata de algunos aspectos del tratamiento penal al tema de las drogas ilícitas no se guarda equilibrio no sólo frente a otros delitos sino en la construcción de normas sustantivas y procesales que establecen penas mínimas muy altas y limitaciones procesales bastante rígidas frente a infracciones como el consumo de drogas ilícitas o la micromercialización.

No puede dejar de mencionarse que en el denominado “caso Arriola” la Corte Suprema de Argentina resolvió en agosto del 2009 que la tenencia de escasas cantidades de marihuana, para consumo personal y sin riesgo para terceros, no puede ser castigada. Una semana antes con la ley general de salud se despenalizó en México la tenencia de drogas para el uso personal. Podrían seguir otros países en esa perspectiva que fomentaría la selectividad así como el respeto al principio de la proporcionalidad.

Tiene que establecerse pautas para que la sanción penal se ajuste y adecue cuando el riesgo al bien jurídico protegido es menor. Pero la línea general que la propia JIFE señala es la de enfatizar la necesidad de sentencias proporcionadas así como de medidas sustitutivas estableciendo que “La naturaleza y gravedad de las penas y sanciones aplicadas por un Estado son ... aspectos decisivos para determinar si en él se respeta el principio de proporcionalidad”²⁶. Se debe tomar en cuenta, en

26. Ib. Parr. 31.

represión penal en el control de drogas ilícitas como las mencionadas.

Frente a problemas complejos, las respuestas no pueden ser simplistas. Así, hablar de “drogas ilícitas”, sin distinciones, es algo que se encuentra en revisión a través de decisiones judiciales, legislativas o gubernamentales en países como Argentina, Brasil, Ecuador y México. Tampoco referir éxitos o fracasos en función de hectáreas o tonelaje incautado toca los múltiples aspectos que tienen que ser materia del análisis. Es indispensable detectar qué otros problemas subsisten en paralelo a indicadores como esos. También detectar los problemas generados por la aplicación de determinadas políticas como, por ejemplo, el ineficaz hacinamiento penitenciario.

Pensemos en algunos problemas asociados a la producción y tráfico de drogas ilícitas que no suelen ser el foco o prioridad en las políticas públicas. Uno central es, por ejemplo, el del crimen organizado. Terreno en el que la eficacia en la lucha contra el mismo no se mide en función del número de detenidos y, siquiera, en la ecuación incautaciones = daños al crimen organizado. Todo depende. Puede que el número de incautaciones a “mulas” o “burriers” en los aeropuertos se pudiera haber incrementado, pero eso puede tener que ver poco – o nada – con estructuras de crimen organizado que pueden sufrir esos golpes como una merma menor en la medida que las grandes redes sigan operando o mejorando su eficiencia. Ejércitos de desempleados, migrantes y mujeres jóvenes se convierten en fichas útiles y en eslabón de una cadena sin fin manejada por las organizaciones criminales. Como se verá luego, costosas experiencias como las del aeropuerto de Schiphol en Ámsterdam han tenido que ser profundamente revisadas.

Más allá de la evolución en el área sembrada o en las incautaciones, un aspecto que paradójicamente no suele ser materia de evaluación es el impacto general de la dupla drogas ilícitas/políticas antinarco tráfico en materia de salud. Al daño que puede generar el uso de ciertas drogas ilícitas se añaden políticas que tratan a los consumidores con respuestas penales y no con políticas de salud, agravando, así, las afectaciones en este terreno.

Como ha sido señalado en un trabajo de la Beckley Foundation sobre la evaluación de las políticas antidrogas², urge incorporar un conjunto más amplio y consistente de indicadores para evaluar adecuadamente la situación. Entre ellos deberían figurar el papel de los servicios de salud, los efectos de las drogas en la salud y la productividad, los crímenes asociados a drogas, los gastos de la sociedad y el Estado en este terreno en relación a los resultados obtenidos, etc.

2. The Beckley Foundation. Monitoring Drug Policy Outcomes: The Measurement of Drug-related Harm. Julio, 2006.

LA CARCEL COMO RESPUESTA

Las cárceles están en crisis en todos lados. El hacinamiento y el alto porcentaje de presos sin sentencia hace que se desvanezca en la fantasía de las ilusiones cualquier esperanza de que el sistema penitenciario puede ser funcional a la resocialización de quien ha delinquido o un instrumento para mejorar la seguridad de la sociedad. En la política criminal de la mayoría de países las prisiones son un componente crucial en las políticas antidrogas las que, por lo general carecen de selectividad en sus acciones de represión penal. Hoy más de diez millones de personas se encuentran recluidas en instalaciones penitenciarias en los diferentes países del planeta³. Dentro de ellos es creciente la porción de personas detenidas por hechos vinculados a drogas ilícitas que van desde la posesión y el consumo, hasta la producción y el tráfico en diferentes modalidades y dimensiones.

Esto ha exacerbado el problema penitenciario en América Latina⁴. Como han señalado Pontón y Torres, “la situación de las cárceles se agrava al no existir opciones realmente “alternativas” a la prisión moderna y al no poder resolverse el angustioso problema del hacinamiento carcelario, producto de políticas que finalmente criminalizan fenómenos sociales, como la precariedad económica y el consumo de drogas”⁵.

En los Estados Unidos más de la mitad de los detenidos está vinculada a ese problema⁶. El acelerado aumento de presos en este país llevó a que la tasa usual durante el siglo XX de alrededor de 100 reclusos por cada 100,000 habitantes se elevara para el año 2005 a 491 reclusos por cada 100,000 habitantes. De los arrestos del año 2005 más del 80% lo habría sido por posesión de drogas⁷. Al iniciarse el siglo XXI Human Rights Watch había constatado que una de cada cuatro personas detenida en los Estados Unidos lo estaba por algún asunto vinculado a drogas siendo la mayoría de ellos infractores no violentos⁸.

En muchos otros países la proporción de reclusos vinculada al tema drogas es también del 25% o más sobre el total⁹. En Europa (zona UE): Chipre (27,5%), Dinamarca (23,9%), Italia (29,4%), Luxemburgo (42,1%), Malta (28,1%), Portugal (27,3%) y España (27,4%). En Europa del este y del norte: Azerbaiyán (24,9%), Islandia (26,7%) y Noruega (29,1%). En

Si bien el principio de proporcionalidad no se encuentra expresamente recogido en instrumentos internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos, el sentido general de limitación al poder punitivo del Estado así como los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, apuntan a que la sanción penal y las medidas de seguridad tienen que estar en relación con la gravedad de los hechos y la peligrosidad del agente. Ello implica, entre otras cosas, que entre la pena y el ilícito penal exista un cierto equilibrio de manera que frente a un daño muy grave producido ésta no sea muy baja o, en caso contrario, que no sea tan elevada la sanción que se haga ilusoria o imposible la resocialización. La JIFE ha advertido que “... la reacción de un Estado ante todo lo que pueda poner en peligro la paz, el orden o el buen gobierno ha de ser proporcionada ... [y que] el principio permite imponer un castigo como respuesta aceptable al delito, siempre y cuando no sea desproporcionado con respecto a la gravedad de la infracción”²¹.

Como advierte la propia JIFE, el principio de proporcionalidad se diluye cuando se pretende responder de manera unívoca y estandarizada con el uso del derecho penal a conductas de muy diversa entidad, magnitud y gravedad. Ello ha “contribuido a ... la saturación de los tribunales, el hacinamiento en las cárceles, la preocupación por los derechos humanos y las exigencias de que los servicios públicos utilicen mejor los recursos”²². Particular sentido asigna la JIFE, en su razonamiento a las reformas orientadas a “una mayor proporcionalidad de las respuestas a algunos delitos, particularmente infracciones de menor entidad cometidas por personas drogodependientes”²³.

Esto atañe, en particular, a respuestas como la prisión incondicional a consumidores de drogas lo que constituye, de acuerdo a la propia JIFE, “una proporción considerable de la creciente población carcelaria de algunos de esos países”²⁴ en contextos en los que por lo general se viola principios de las Naciones Unidas como las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores²⁵

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

20. Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

21. Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2007. E/ INCB/2007/1. Parr. 7.

22. Ib. Parr. 20.

23. Ib. Parr. 22.

24. Ib. Parr. 26.

25. Resolución 40/33 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

3. Walmsley, R. World prison population list. Home Office Research. London, 2008 en The Beckley Foundation. The incarceration of drug offenders: an overview. Marzo, 2009.

4. URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana No. 1. Quito, mayo 2007.

5. PONTÓN, Jenny; TORRES, Andreina Torres. Cárceles del Ecuador: los efectos de la criminalización por drogas. en URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana No. 1. Quito, mayo 2007. Pag. 58.

6. West, H. C. & Sabol, W. J., (2008). Prisoners in 2007. Bureau of Justice Statistics Bulletin. en The Beckley Foundation. The incarceration of drug offenders: an overview. Marzo, 2009.

7. West, H. C. & Sabol, W. J. Ob. Cit.

8. Schiraldi, V., Holman, B., & Beatty, P., (2000). Poor Prescription: The Cost of Imprisoning Drug Offenders in the United States. Washington DC, San Francisco, Justice Policy Institute. en The Beckley Foundation. The incarceration of drug offenders: an overview. Marzo, 2009.

9. BEWLEY-TAYLOR, Dave; HALLAM, Chris, ALLEN, Rob. The Beckley Foundation. The incarceration of drug offenders: an overview. Marzo, 2009.

adictos en la medida en que se lleven a cabo programas con tratamientos adecuados. La experiencia sugiere, sin embargo, que en el mejor de los casos hay similitud de porcentajes de éxito con programas de las comunidades terapéuticas fuera de los centros de reclusión que son, por cierto, más baratos. Pero la línea general que la propia JIFE señala es la de enfatizar la necesidad de sentencias proporcionadas así como de medidas sustitutivas estableciendo que “La naturaleza y gravedad de las penas y sanciones aplicadas por un Estado son ... aspectos decisivos para determinar si en él se respeta el principio de proporcionalidad”¹⁷. Se debe tomar en cuenta, en ese orden de razonamiento, que principios establecidos en las Naciones Unidas como las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (las Reglas de Tokio)¹⁸ ponen énfasis en que en casos de poca importancia el fiscal podrá imponer medidas no privativas de libertad (regla 5.1) y que sólo se recurrirá a la prisión preventiva como último recurso (regla 6.2).

EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD AFECTADO

Es una constante extendida la afectación de un principio democrático y de derechos humanos como el de la proporcionalidad. En el contexto de un Estado democrático de derecho uno de los elementos esenciales es el de la limitación del poder punitivo del Estado que debe sujetarse a una serie de garantías. Estas, en esencia, son las que se encuentran expresadas en el sentido general de los instrumentos internacionales de derechos humanos y, dentro de ellos, en particular las que se refieren a las garantías judiciales y a la protección judicial que se encuentran claramente expresados en los artículos 8^o¹⁹ y 25^o²⁰ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

17. Ib. Parr. 31.

18. Resolución 45/110 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

19. Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

Asia: Malasia (24%), Tailandia (58%) y Vietnam (32%). En América Latina, finalmente, la situación no es muy distinta: Argentina (23%), Bolivia (35%), Ecuador (34%) y Perú (25,2%). En América Latina es notable la incidencia de este asunto en las reclusas mujeres que es el que da cuenta, por ejemplo, de más del 60% de las detenidas en Argentina y más del 70% en Ecuador. Las cifras no son muy distintas en Bolivia y Perú.

Detrás de estas cifras hay toda una compleja realidad pues cada una de esas personas no es sólo un recluso o reclusa en pésimas condiciones sino que toca al menos cuatro aspectos muy importantes: 1) hacinamiento penitenciario con altos costos para los recursos públicos; 2) discriminación étnica y de género afectando el principio de igualdad; 3) las cárceles como eslabón en el consumo de drogas ilícitas, y; 4) afectación al principio de la proporcionalidad. Veamos.

INEFICACIA DEL SISTEMA PENAL Y HACINAMIENTO PENITENCIARIO

El que se encuentra detenido es ingrediente de uno o más procesos penales lo que supone la asignación de muy variados recursos presupuestales y humanos del Estado. Aún en condiciones de hacinamiento, esta es una política muy cara para el Estado pues son varios los eslabones del sector público los que tienen que ponerse en acción y todo ello cuesta mucho dinero.

Va desde los gastos directos en el sistema penitenciario mismo e incluye a los componentes del sistema policial, judicial y del cuerpo de fiscales que entran a tallar en largos y complejos procesos. Además de ello se encuentran los costos colaterales que se plantean tanto para el entorno inmediato del recluso o reclusa que no sólo deja de aportar un ingreso al reducido presupuesto familiar sino que tiene que procurarse recursos extras para pagar gastos de abogado y para atender al recluso. Si esto lo insertamos dentro de un contexto de discriminación étnica y de género, es muy amplio el grupo afectado.

Hay intervenciones represivas que pueden ser muy costosas y poco eficaces. Se plantea, por ejemplo, la significación e importancia de las operaciones policiales de detección de “mulas” o “burriers” que transportan como pasajeros droga ilegal al menudeo en vuelos comerciales internacionales para ser luego encarcelados, procesados y detenidos por largo tiempo. Este es un buen ejemplo de intervención costosa y extendida que carece de selectividad y eficacia y que demanda para cada caso costos recursos policiales y judiciales con poco o ningún impacto económico ni disuasivo en las redes de narcotráfico. Tampoco un efecto disuasivo relevante.

¿Podrá disuadir ese riesgo a alguien que está dispuesto a arriesgar su vida ingiriendo condones rellenos de cocaína? Es interesante, en este

sentido, la priorización de objetivos hecho por las autoridades en un aeropuerto como el de Schipol en Ámsterdam, intensamente utilizado por “burriers” o “mulas”. Hasta hace tres o cuatro años el número de arrestos de pasajeros que llegaban con droga era como de 2,000 o más por año.

Hasta que evaluaron lo que costaba procesar a cada sujeto detenido: el policía que tendría que aparecer como testigo en el proceso penal (eventualmente más de una vez), el personal de seguridad y de transporte, jueces y fiscales, etc. Se llegó a la conclusión de que se alto costo no se veía compensado con capturas que realmente golpearan las actividades ilícitas. Se desplazó, así, el foco a los correos importantes de la droga. Poniendo el impulso de la justicia penal en los correos que portearan 3kgs. o más de droga procediendo a la simple confiscación y deportación de quienes transportan cantidades menores. En la evaluación de las autoridades de Schipol esta priorización permitió concentrar los recursos en capturas con montos que afectaron el negocio del narcotráfico. Solución práctica y que permite poner en aplicación el criterio de la selectividad lo que en muchos de nuestros países no se quiere o no se puede hacer optándose, más bien, por las inercias y por cifras de detenidos que poco o nada indican sobre la médula del problema.

EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y LA NO DISCRIMINACION

Detrás de las cifras frías y lacerantes de la congestión de las cárceles y del sistema penitenciario, se esconde un preocupante cuadro de discriminación que afecta un principio esencial de los derechos humanos como es el de la igualdad ante la ley¹⁰. De género y racial. Afectar el principio de igualdad, en cualquier forma, deslegitima al Estado en general y al sistema penal en particular llevando a “reacciones desproporcionadas y discriminatorias ante el acto delictivo relacionado con las drogas y puede redundar en menoscabo de los tratados”¹¹. Viola, en este sentido, una obligación internacional y deja de ejercer, además, con el deber de garantizar que la no discriminación se haga efectiva a través de las adecuadas medidas administrativas o legislativas para lograr ese propósito.

Muy evidente es en Estados Unidos el caso de las mujeres y, dentro de ellas, las de una minoría racial que son las afro-americanas o, como se les conoce en América Latina, las negras. Está documentado, por ejemplo, que en diez años el crecimiento de la población penal femenina vinculada al tema de drogas fue del orden del 200%¹². Para el año 2005 de las

10. Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 7 y 10. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 2, 3 y 26. Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 1, 8, 24.

11. Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2007. E/INCB/2007/1. Parr. 38.

12. Ib.

253,300 reclusas cumpliendo condena por delitos vinculados a drogas, 113,500 eran negras (44,8%), 51,100 latinas (20,2%) y sólo 72,300 blancas (28,5%). Proporciones muy distintas a las de la población en general que es negra en 12,85%, latina en 15,1% y blanca en 79,96%¹³.

Todo ello pese a que se estima que de acuerdo a ciertas cifras oficiales que sólo del 15 al 20% de los consumidores de drogas son negros o negras. Pese a ello, uno de cada tres integrantes de la comunidad negra en el grupo etario de los 20 a los 29 años de edad se encuentra vinculado en los Estados Unidos a algún mecanismo de control por parte del sistema de justicia penal¹⁴. No quiero sugerir que estos resultados obedecen a alguna suerte de maquinación maquiavélica ya que las causas y razones por las que esto es así son muy complejas y tienen mucho que ver con condiciones de marginación económica y social de sectores como los negros en un contexto en el que se reducen gradualmente los puestos de trabajo en el sector industrial/fabril aumentando el desempleo y la falta de oportunidades. La focalización de las políticas de persecución penal en micro-comercializadores y otros niveles de vendedores al menudeo, en los que por razones de ese tipo hay mayor proclividad a que se vean involucrados integrantes de comunidades marginadas socialmente, es una de las explicaciones de este resultado.

CARCELES: ESLABON EN EL CONSUMO DE DROGAS

Nos encontramos ante la gran paradoja de que si las detenciones en las cárceles de personas consideradas partícipes de esas actividades ilícitas debe resultar en la reducción del mercado de las drogas ilegales, las mismas cárceles son un eslabón importante del mercado de drogas ilícitas. La prisión no sólo no disuade sino se constituye en un eslabón más. Algunos informes sobre las prisiones europeas, por ejemplo, indican que del 12% al 60% de los reclusos usan drogas. Un estudio reciente en Alemania (2006) encontró que el 75% de los usuarios de drogas ilícitas inyectables recluidos en prisiones continuaban inyectándose¹⁵. La propia Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) ha puesto el dedo en la llaga al señalar que “... a menos que las cárceles se sometan a una supervisión rigurosa, pueden convertirse en mercados de drogas ilícitas y, en consecuencia, aumentar el alcance y la gravedad”¹⁶. Esto no niega, por cierto, que en teoría – y en algunos casos concretos conocidos – la reclusión de adictos podría generar la rehabilitación de los

13. Ib.

14. Ib.

15. Stark, K., Herrmann, U., Ehrhardt, S., & Bienziele, U. (2006). A syringe exchange programme in prison as prevention strategy against HIV infection and hepatitis B and C in Berlin, Germany *Epidemiology and Infection*, en The Beckley Foundation. The incarceration of drug offenders: an overview. Marzo, 2009.

16. Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2007. E/INCB/2007/1. Parr. 26.