

FUNDACIÓN BECKLEY

PROGRAMA SOBRE POLÍTICAS DE DROGAS



Encarcelamiento de los que delinquen por drogas: costos e impactos

Autores: Dave Bewley-Taylor, Mike Trace and Alex Stevens

El Programa de Políticas hacia las Drogas de la Fundación Beckley (PPDFB) es una nueva iniciativa dedicada a proporcionar una revisión rigurosa e independiente de la efectividad de las políticas hacia las drogas nacionales e internacionales. La meta de este programa de investigación y análisis, es reunir y diseminar material que apoye el debate racional de temas complejos en las políticas hacia las drogas, y que lleve a un manejo más efectivo del consumo de sustancias psicoactivas en el futuro.

SUMARIO

La mayoría de los gobiernos hacen fuertes declaraciones acerca de la necesidad de mantener y, a menudo, aumentar la actividad policíaca y las sanciones penales hacia los usuarios de drogas. Esto está basado en la idea de que una fuerte acción policial y el encarcelamiento generalizado va a prevenir o disuadir a los consumidores y traficantes potenciales a que se involucren en el mercado de las drogas ilegales. En realidad, muy pocos países realmente han dado cumplimiento a esa retórica – las tasas de arrestos y encarcelamiento de los consumidores de drogas son relativamente bajas en la mayoría de los países en relación con el número total de usuarios, y las a menudo citadas sentencias máximas, si es que se aplican, sólo ocurre rara vez. El único país que concientemente ha usado el encarcelamiento en gran escala como medida preventiva, es los Estados Unidos, donde aproximadamente 500,000 delinquentes por drogas están en prisión actualmente. Las evidencias que se desprenden de esta experiencia durante los últimos 20 años demuestra que, mientras algunos impactos marginales en los precios de las drogas y en las tasas de prevalencia pueden ser atribuidos a esta política, ha fracasado en cambiar fundamentalmente la escala y la naturaleza del mercado de drogas ilegales. Adicionalmente, hay significativos costos financieros, sociales y sanitarios asociados con las altas tasas de encarcelamiento, lo que tal vez explica porqué la mayoría de los países no han seguido este camino.

INTRODUCCIÓN

Al intentar reducir la disponibilidad de las drogas ilícitas y los niveles de uso de esas sustancias, algunos gobiernos han elegido orientar sus políticas domésticas de control de drogas hacia una acción policial que descansa fuertemente en la encarcelación. Esta elección política está influenciada por el deseo de inhabilitar, proporcionar un elemento de justicia y, algunas veces, por el intento de rehabilitar a los delinquentes. También está en gran medida sostenida por el concepto de prevención (deterrence).

Consecuentemente, sin importar sus otros roles, la perspectiva de pasar tiempo detrás de las rejas debería desalentar a los que podrían llegar a ser delinquentes (lo que es llamado prevención general, o general deterrence), y desalentar al que ya delinquiró de recaer una vez que sea liberado de la prisión (un concepto descrito como prevención específica o specific deterrence). La efectividad de la prevención específica

se cree que depende de diversos factores incluyendo la severidad, la certidumbre y la inmediatez de las sanciones legales. Por eso a los creadores de políticas se les oye a menudo decir que actividad policíaca y sentencias más severas son necesarias para disuadir o desalentar a los individuos de involucrarse en el uso de drogas o en su tráfico.

Consecuentemente, el encarcelamiento como prevención juega una parte importante en las estrategias de la acción policial y la aplicación del marco judicial que intentan desalentar el consumo de drogas ilícitas. Esto puede ser visto que opera en diversos niveles en relación con diferentes categorías de delinquentes vinculados con las drogas. En primer término, al aumentar los riesgos, en términos de arrestos y encarcelamiento que puedan enfrentar tanto los traficantes de alto nivel como los de la calle o narcomenudeo, las estrategias buscan hacer que las drogas se vuelvan más escasas y caras. La intención es debilitar o romper el mercado y reducir el acceso de los usuarios a las drogas ilícitas. En segundo lugar, esta situación está reforzada al aplicar san-

ciones contra los propios consumidores si ellos tratan de conseguir las drogas aún en circunstancias más difíciles. Se espera que el miedo al castigo va a actuar como un elemento de prevención al aumentar los riesgos del uso de drogas, nuevamente en términos de arrestos y encarcelamiento, y por lo tanto llevando a un menor consumo ilícito.

UNA VISIÓN GENERAL DE LAS TASAS DE ENCARCELAMIENTO

Ir a prisión hoy en día forma parte de la política criminal de todos los países. Algunos la usan en abundancia mientras otros la emplean con mayor mesura (Stern, 1998). Actualmente más de 9 millones de personas están en instituciones penales en el mundo (Walmsley, 2003). Como se mencionó en el Informe Cinco del Programa de Políticas hacia las Drogas de la Fundación Beckley, Reduciendo los delitos relacionados con las drogas: una visión general de la evidencia global, en años recientes se ha observado que un número creciente de gente arrestada por ofensas relacionadas con las drogas va a prisión. El aumento mayor ha sido en los Estados Unidos (EU), donde el incremento en usar al encarcelamiento como una opción política en general, ha llevado a un autor a otorgarle el título de “El Gran Encarcelador” (Stern, 1998). Hoy en día la mayoría de los presos federales en los EU están en prisión debido a un cargo por drogas. Los aumentos también han tenido lugar en otras naciones incluyendo muchas en Europa, Asia, África, Oceanía y las Américas (Stevens, Trace, Bewley-Taylor, 2005). Se ha notado que los enfoques orientados hacia la acción policial en la mayor parte de Europa occidental ha causado que los sentenciados por delitos asociados a drogas representan un porcentaje creciente de la población en prisión (Dunkel y van Zyl Smit, 2001).

Diferencias metodológicas y la naturaleza incompleta de las bases de datos nacionales hace que las compilaciones y comparaciones de las estadísticas de la Unión Europea (UE), en términos de arrestos y encarcelamientos, sea muy difícil. Sin embargo, los datos muestran que durante el período 1997-2002 el número de reportes (12) de delitos por drogas aumentaron en la mayoría de los países de la UE (EMCDDA, 2004, Aebi et al, 2003). En la mayoría de los Estados Miembros de la UE, la mayor parte de los delitos por drogas reportados se relacionan con el uso de drogas o con la posesión para el consumo (EMCDDA, 2004). Al final de los 1990s, los que cometieron delitos por drogas en las prisiones de la UE iban de un 15 a un 50% del total de las poblaciones carcelarias. El principal delito por drogas se relacionaba con la venta /tráfico en más del 75% de los casos en prisión (EMCDDA, 1999).

LOS ESTADOS UNIDOS: “EL GRAN ENCARCELADOR”

Como uno de esas naciones que más explícitamente utilizan el encarcelamiento como una herramienta de la política hacia las drogas, la información y la investigación de los Estados Unidos proporciona

muchos conocimientos útiles sobre el uso de esa opción política para reducir los niveles del uso ilícito de drogas. En un intento por reducir el consumo de drogas y las ventas al menudeo, la administración de los EU ha seguido por muchos años políticas punitivas del control de drogas, a menudo etiquetadas colectivamente como la “guerra de las drogas”. Como señalamos en el Informe Tres del Programa de Políticas hacia las Drogas de la Fundación Beckley, Acción policial y Reducción de la Oferta, un objetivo central de la política contemporánea hacia las drogas de EU es reducir el alcance y la escala de los mercados de drogas a través de iniciativas dirigidas hacia la oferta, particularmente con duras y rígidas acciones policíacas (Roberts, Trace y Klein, 2004). Las dificultades en alcanzar éxitos sustentables y amplios en la reducción tanto de la producción foránea como de la entrada de drogas ilícitas en el país, ha significado que los creadores de políticas de EU aumenten las políticas hacia la oferta en el exterior y las medidas punitivas en el ámbito doméstico.

Un elemento clave de este enfoque, particularmente desde el inicio de los 1980s (cuando la preocupación por la cocaína se volvió prominente), ha sido la amenaza de arrestos y encarcelamientos. Las cifras muestran que los arrestos asociados a las drogas se elevaron más del doble, al aumentar de 581,000 a casi 1.6 millones en el año 2000 (del 5.5% a un 11% del total de arrestos) (Boyum & Reuter, 2005). De los 450,000 arrestos adicionales por drogas en el período 1990-2002, 82% del incremento fue por la marihuana, con 79% sólo por posesión de esta droga. Estas cifras reflejan los cambios de énfasis de la acción policial hacia esa droga desde principios de los 1990s. Los arrestos por marihuana ahora constituyen cerca de la mitad (45%) de todos los arrestos por drogas anuales (King & Mauer, 2005). Esta tendencia en las tasas de arrestos ha estado acompañada por un aumento aún mayor en el número de encierros por delitos con drogas en prisiones estatales y federales. Estos encarcelamientos crecieron aproximadamente diez veces entre 1980 y 2000 (Boyum & Reuter, 2005). Esta tendencia al aumento puede ser explicada en gran medida por los estatutos de sentencias obligatorias. Estas fueron el producto de un paso más de la “guerra contra las drogas” durante la presidencia de Reagan. Los mínimos obligatorios (mandatorios), tanto a nivel estatal como federal, llevaron a la gente a cumplir sentencias después de ser encontrados culpables de la posesión de cantidades relativamente pequeñas de sustancias ilegales.

Es importante hacer notar que las estrategias de prevención y tratamiento de drogas tienen su lugar dentro de las políticas domésticas hacia las drogas de los Estados Unidos. En efecto, el gobierno de Estados Unidos gasta más en prevención y tratamiento de drogas que ningún otro país. Sin embargo, es la vigorosa acción policíaca y de medidas de la justicia criminal lo que permanece como dominante. Tanto en el nivel federal como estatal, la “guerra contra las drogas” doméstica de los Estados Unidos se ha basado crecientemente en el encarcelamiento como medio preventivo o disuasivo.

En efecto, en 2000 un informe del Human Rights Watch concluyó en que las políticas de control de drogas recaía “la principal responsa-

UNA IMAGEN DE LAS CIFRAS NACIONALES DE ENCARCELAMIENTOS Y DE LAS PROPORCIONES DE ENCARCELADOS POR DROGAS¹

País	Población Total Encarcelada	Tasa de Encarcelamiento (por 100,000 habitantes de la población general)	Delinquentes por drogas ² en proporción al total de encarcelados
Federación Rusa	864,590 ³	606	3.5% ⁴
Australia	24,171	157	10 % ⁵
Inglaterra y Gales	74,452 ⁶	141	16 % ⁷
Canadá	36,024 ⁸	116	28% ⁹ (Prisiones Federales)
Estados Unidos	2,131,000 ¹⁰	726	23% ¹¹

¹ Los datos presentados aquí son estimaciones debido a las limitaciones encontradas cuando se intenta comparar distintas bases de datos que se compilan usando diferentes metodologías y definiciones. En algunos casos los datos de años distintos se han conjuntado para proporcionar estimaciones de los delinquentes por drogas como una proporción del total de la población encarcelada.

² El término delinquentes por drogas aquí se refiere tanto al traficar /vender como a la posesión / consumo.

³ Walmsley, R. (2003) World Prison Population List (5° Edition).

⁴ Cifras del Servicio Federal Ruso para Ejecuciones Penales, 2005. Esta cifra refleja la reducción en la gente encarcelada por crímenes relacionados con las drogas después del 12 de mayo del 2004, cuando una legislación anti-drogas federal quitó los cargos por posesión de pequeñas cantidades de drogas y las cortes perdonaron y liberaron a 12,000 personas que cumplían sentencias por violaciones a la ley de drogas. Antes de este cambio en la ley, el porcentaje de individuos encarcelados que eran delinquentes por drogas era aproximadamente 8%. (Mayo 1, 2004)

⁵ Todas son cifras de Australia, Australian Bureau of Statistics, prisoners in Australia, 23/12/2004.

⁶ Walmsley, R. (2003) World Prison Population List (5° Edition).

⁷ Population in Custody, England and Wales, Home Office Research Development Statistics, Marzo, 2005.

⁸ Walmsley, R. (2003) World Prison Population List (5° Edition).

⁹ Substance Abuse in Corrections, FAQs, Canadian Centre on Substance Abuse, 2004.

¹⁰ Harrison, P.M. & A.J. Beck (2005). US Department of Justice, Bureau of Justice Statistics Bulletin, Prison and Jail Inmates at Midiera 2004, (Washington DC: US Department of Justice).

¹¹ Calculado usando datos de Harrison, P.M. & A.J. Beck (2003). US Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, prisoners in 2002 (Washington, DC: Department of Justice).

¹² Como lo señaló el EMCDDA, el término "reporta" (de infracciones a las leyes de drogas como el uso, posesión, venta, tráfico, etc.) es muy amplio, reflejando no sólo diferencias en las legislaciones nacionales pero también distintas formas en que las leyes son aplicadas, hechas cumplir y se registran.

bilidad por la cuadruplicación de la población nacional (EU) en las prisiones a partir de 1980 y por una tasa creciente de encarcelamientos, la más alta entre las democracias occidentales..." (Human Right Watch, 2000). En ese mismo año, casi una de cada cuatro personas encarceladas en los EU lo fue por un delito asociado a drogas, y el número de individuos detrás de las rejas por delitos con drogas era prácticamente el mismo que la población total en las cárceles de EU en 1980. Había 100,000 personas más encarceladas en Estados Unidos por delitos con drogas que el número total de prisioneros en la Unión Europea (UE), a pesar de que la UE tenía 100 millones más de ciudadanos que los Estados Unidos (Schiraldi, Holman & Beatty, 2000). Hoy en día, casi medio millón de traficantes al menudeo y de consumidores están encarcelados en los EU (Boyum & Reuter, 2005). Una proporción significativa de estos individuos son delinquentes no violentos (Schiraldi, Holman & Beatty, 2000).

Hay considerable evidencia que demuestra que los costos de estas leyes no atraviesan equitativamente todos los segmentos de la sociedad de EU. Entre 1985 y 1995, por ejemplo, hubo un aumento de 200 por ciento en el número de mujeres encarceladas en instituciones estatales y federales, la mayoría por delitos no- violentos. Muchos comentaristas están de acuerdo en que esto es el resultado de una más estricta acción policial, aumentos en las penas impuestas y a las sentencias obligatorias a prisión para los delinquentes por drogas (Reichel, 2005, Bus-Baskette, 1999. Gray, 2001). Adicionalmente, mientras las políticas punitivas hacia las drogas de EU pueden haber afectado significativamente el encarcelamiento de mujeres en general, el mayor aumento en el porcentaje de internas se observa entre las mujeres afro-americanas (Bus-Baskette, 1999).

Los datos referentes a las mujeres afro-americanas reflejan el hallazgo más general de que son principalmente las minorías las que son arrestadas por la venta de drogas. Por ejemplo, de acuerdo con las estadísticas del gobierno americano en 1990, los afro-americanos constituían sólo 15-20% del total de consumidores de drogas a nivel nacional, pero en la mayoría de las áreas urbanas constituyen entre la mitad y los dos tercios de los que son arrestados con cargos por drogas (Duster, 1997). Esta relación también se refleja con respecto a la marihuana en particular. Los afro-americanos representan el 14% de los consumidores de marihuana en la población general, pero reciben 30% de los arrestos (King & Mauer, 2005). Una desproporción similar puede observarse también en la composición de las estadísticas de sentencias en prisiones (Boyum & Reuter, 2005). Es también importante notar que dentro de estos datos, los jóvenes hombres afro-americanos son el grupo dominante. De acuerdo con el Proyecto para Sentenciar de EU (Sentencing Project), casi uno de cada tres (32%) de los hombres afro-americanos entre los 20 y 29 años de edad, estaban bajo el control del sistema de justicia criminal en 1995. Un informe del Building Blocks for Youth Initiative en el año 2000, encontró que los jóvenes afro-americanos fueron admitidos a instituciones del estado para delinquentes por drogas cuarenta y ocho veces más que los jóvenes blancos (Schiraldi, Holman & Beatty, 2000). Se ha sugerido que la principal explicación de estas disparidades se encuentra probablemente en que la venta al menudeo, especialmente en espacios abiertos, y el uso fuerte de cocaína y heroína, están concentrados en las comunidades minoritarias pobres (Boyum & Reuter, 2005). Las razones para esto son múltiples y complejas, pero tienen mucho que ver con los cambios estructurales de largo alcance dentro de la economía de los EU. La pérdida de empleos en

manufacturas ha llevado a un deterioro de las condiciones sociales dentro de muchas comunidades, y menos oportunidades de empleo dentro de la economía legítima. Las estrategias de la acción policial, que se enfocan en los traficantes de drogas de bajo nivel, contribuyen mucho en crear desequilibrios raciales dentro de las estadísticas tanto de arrestos como de los encarcelamientos (Duster, 1997).

Un punto central de controversia en cuanto a las disparidades raciales y las leyes de drogas de EU, es el de las sentencias obligatorias por delitos que involucran al crack y al polvo de cocaína. Dentro de la Ley contra el Abuso de Drogas de 1986 (Anti-Drug Abuse Act), la venta de cinco gramos de crack obtenía una sentencia obligatoria de cinco años. Sin embargo, tal como el Observatorio de Derechos humanos (Human Rights Watch) informó a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en 1996, “Se necesitan 100 veces más cocaína en polvo que crack para que se dicten las mismas sentencias obligatorias mínimas” (Stern, 1998). Esta diferencia demostró tener un impacto racial desigual dado que los afro-americanos son comúnmente acusados federalmente mucho más de la distribución de crack que de la cocaína en polvo (Boyum & Reuter, 2005).

Mientras EU es uno de los principales exponentes del encarcelamiento como una herramienta política, tanto en términos de retórica como de aplicación, muchos otros gobiernos se hacen eco del estilo retórico y lógica de ese país, sin realmente implementar fuertes sanciones en la gran mayoría de los casos. En el Reino Unido, por ejemplo, bajo la Ley de 1971 sobre el Abuso de Drogas (Misuse of Drugs Act) (MDA), las sentencias a prisión por posesión y proporcionar drogas ilegales pueden ir de dos años a cadena perpetua. Sin embargo, de las 104,400 personas arrestadas por delitos con drogas bajo el MDA en el año 2000, sólo nueve por ciento fueron encarceladas, y la vasta mayoría de ellos recibió sentencias de menos de un año (Drugscope, 2004).

COSTOS DE LA ENCARCELACIÓN

Costos financieros

El costo financiero asociado con un enfoque en la acción policial y el encarcelamiento dentro de los Estados Unidos es alto. El gasto federal en el control de drogas en 2002 totalizó \$18,822 billones, de los cual más de la mitad fue gastado en la acción policial doméstica. Se calculó a mitad de los 1990s que dentro de EU como un todo, cuesta aproximadamente \$8.6 billones al año, o más que el Producto Interno Bruto de Islandia, mantener a los violadores de las leyes de drogas encarcelados (Bureau of Justice Statistics, 1997). Estas cifras reflejan el hecho de que el encarcelamiento en gran escala es una opción política muy cara. Puesto de otro modo, se calculó que a principios de los 1990s el costo de un lugar en prisión por año era más caro que el costo de la colegiatura, incluyendo gastos de vivienda y comida, en Harvard. También se ha estimado que en 1996 el costo de una sentencia a cadena perpetua de un prisionero en California era de \$1.5 millones (Stern, 1998). Los altos costos no son exclusivos

de los EU. La investigación muestra que al norte de la frontera, el costo anual de las instituciones correccionales al final de los 1990s fue de alrededor de \$2 billones, y el costo de sostener un prisionero adulto en una cárcel Canadiense federal puede oscilar entre \$40,000 a \$70,000 (dólares canadienses) (National Crime Prevention Centre, 1998).

Un alto nivel de gasto en encarcelamientos, naturalmente genera costos de oportunidad a otras áreas del gasto público. Por ejemplo, la investigación señala que en California y Nueva York los gastos en prisiones excedieron en mucho a los presupuestos dedicados a la educación superior durante mediados de los 1990s (Schiraldi, Holman & Beatty, 2000). En todo EU, entre 1987 y 1995, el gasto en los correccionales creció un 30%. El gasto en educación elemental y secundaria cayó un 1.2% y el de la educación superior un 18.2% (Stern, 1998). Para 1999 muchos estados en los EU estaban gastando más en construir prisiones que en universidades (Irwin, Schiraldi & Ziedenberg, 1999). El sociólogo estadounidense Elliot Currie afirmó en 1993 que los fondos para prisiones fueron tomados y diversificados de las partes del sector público que educan, capacitan, socializan, cuidan, median y dan vivienda a la población, especialmente a los hijos de los pobres (Currie, 1994).

Costos Colaterales

Los costos más amplios por gastar en prisiones en lugar de hacerlo en escuelas y universidades, están muy lejos de poderse calcular estricta y directamente. Es posible que la diversificación de recursos hacia las prisiones tenga un impacto pernicioso sobre muchos aspectos de la sociedad estadounidense. Puede incluso contribuir a la creación de las condiciones sociales que llevan a algunas personas a usar drogas ilícitas.

Adicionalmente, como se indicó más arriba, la raza es un componente principal dentro de las tendencias de encarcelamiento de Estados Unidos relacionadas con la política hacia las drogas. Es difícil considerar el tema sin incluir el elemento racial, particularmente en relación al crack. Continúa siendo un asunto de debate si las condenas más severas para los delitos por crack deliberadamente se dirigen a las minorías. Lo que es importante aquí, de todos modos, es que las actuales políticas hacia las drogas de los EU, no sólo las relacionadas al crack, tienen un impacto desproporcionado en grupos minoritarios. Esto es así, particularmente, para los afro-americanos de bajos ingresos. El resultado, como se observó anteriormente, es que hay altos niveles de encarcelamientos entre esos grupos. Esta realidad tiene un impacto negativo más amplio sobre las relaciones de raza y clase dentro de los EU (Currie, 1994), y como tal puede ser uno de los costos colaterales no cuantificables, pero aún así, considerables.

La alta proporción de individuos de grupos minoritarios en prisión también significa que esos grupos sufren más los costos colaterales que afectan a todas las comunidades y familias tocadas por el encarcelamiento. Por ejemplo, la prisión quebranta a menudo la unidad familiar dejando a las familias con un solo padre o sin padres. Un

estudio del 2002 en Nueva York, reveló que desde 1980 se ha estimado que 124,000 niños en ese estado han tenido al menos a uno de los padres en prisión con un cargo por drogas. Cifras de una encuesta de 1997 arrojó estimaciones mostrando que 58% de aquellos en prisiones de Nueva York eran padres de niños menores de diez y ocho años, con un número más alto de mujeres (64%) que de hombres (58%) reportando tener hijos pequeños (Human Rights Watch, 2002). Una situación así puede contribuir a la criminalidad y al uso problemático de drogas entre los niños que se ven obligados a vivir con parientes, con padres adoptivos temporales o en instituciones oficiales. Puede también generar costos de seguridad social debido a la remoción del que sostiene a la familia y de costos asociados por el cuidado adoptivo de los niños (foster care). Otros costos de seguridad social pueden estar generados si un ex prisionero no puede encontrar empleo debido al estigma por haber estado en la cárcel.

También hay evidencia que sugiere que los encarcelamientos masivos como se practican en los EU, pueden tener un impacto nocivo sobre los controles sociales informales que existen dentro de las comunidades. La investigación en los EU que correlaciona las tasas de crímenes en la comunidad con las tasas de encarcelamiento, encontró que los delitos tienen a disminuir con pocos aumentos en las tasas de encarcelamiento. Esto se debió a que los delincuentes fueron llevados fuera de la comunidad. De manera crucial, sin embargo, el estudio sugiere que cuando la tasa de encarcelamiento alcanza niveles “masivos” el sistema de justicia criminal empieza a debilitar los procesos de control social informal (Clear, Rose, Waring & Scully, 2003).

Se ha argumentado que los mínimos obligatorios y el aumento asociado en el encarcelamiento de delincuentes no violentos generó un costo colateral adicional; en este caso al dañar la reputación y funcionamiento del sistema de justicia criminal de los EU. Los estatutos para sentenciar, que dan como resultado que delincuentes por drogas de bajo nivel estén sirviendo sentencias más largas que los que roban bancos, los secuestradores y otros delincuentes violentos (incluyendo en algunos casos a violadores y asesinos), socava la noción de proporcionalidad y justicia de la ley (Bertram et al, 1996, Gray, 2001). Los estudios de las prisiones estatales a menudo muestran que una mayoría de los delincuentes por drogas encarcelados no tienen una historia documentada de violencia criminal. La investigación demuestra que la mayoría de los internos en los estados son traficantes, pero probablemente se ubican en el extremo más bajo de la cadena de abastecimiento de drogas. La mayoría tienen condenas previas pero en pocos casos hay indicación de que se involucraron en crímenes violentos. Es posible concluir, por lo tanto, que sus celdas estarían mejor utilizadas para detener a más delincuentes violentos (Boyum & Reuter, 2005). La evidencia sugiere que la imagen del sistema de justicia criminal de los EU está siendo aún más empañada por las ineficiencias causadas por la sobrecarga del sistema, mucha de la cual puede atribuirse a los que violan las leyes de drogas. Una conferencia de los líderes judiciales tan atrás como en 1989 manifestaba, “La sobrecarga causa

acumulación, la acumulación causa retrasos, los retrasos junto con la falta de espacios en las cárceles y prisiones, pone en peligro los derechos a la atención oportuna, debilita la prevención (deterrence) y alimenta el desprecio por la ley” (Gray, 2001).

La investigación sugiere que también existen costos significativos colaterales del encarcelamiento en relación a temas de salud, particularmente en relación a infecciones como VIH/ SIDA y Hepatitis C. En relación a la población general nacional, los prisioneros tienen niveles mucho más altos de uso de drogas, especialmente inyectadas. El riesgo de exponerse a esta práctica puede también incrementarse de manera importante después de ser encarcelados (Hunt, Trace, Bewley-Taylor, 2004). Es significativo que la tasa de SIDA es seis veces mayor en las prisiones estatales y federales que en la población general de los EU, y que de 20%-26% de la gente que está viviendo con VIH/SIDA en los EU ha pasado algún tiempo en el sistema correccional. La frecuente transferencia de internos entre instalaciones puede resultar en oportunidades limitadas para un adecuado tratamiento. Además, las autoridades de EU, a diferencia de algunas en países europeos, no ponen a la disposición jeringas estériles dentro del sistema carcelario (Cantor, 2003). Como observamos en el Boletín Número 2 del Programa de Políticas hacia las Drogas de la Fundación Beckley (*Políticas hacia las Drogas y la Pandemia de VIH en Rusia y Ucrania*), las prisiones son uno de los principales centros de infección por VIH dentro de Rusia. Un informe de siete cárceles allí encontró que 43% de los internos se estaban inyectando y que una preocupante y elevada proporción (13%) se había iniciado en esa práctica estando en prisión. La infección de VIH en las cárceles rusas actualmente es de 42.1 por 1,000 (4%). Como estas cifras indican, este es un medioambiente de extremado alto riesgo, lo que llevó a que un informe del UNDP del 2004 describiera a las prisiones rusas como “incubadoras de VIH” (Klein, Roberts & Trace, 2004).

LOS BENEFICIOS DEL ENCARCELAMIENTO

Habiendo examinado los altos costos del encarcelamiento a gran escala en los Estados Unidos, ahora nos dirigimos a tratar de determinar los potenciales beneficios para la prevención de drogas de esa política, en términos de la inhabilitación, rehabilitación y prevención (deterrence), y su impacto en reducir los niveles del consumo de drogas ilícitas.

Inhabilitación

Hay alguna evidencia que sugiere que la acción policíaca doméstica podría reducir el consumo de drogas al bajar directamente la demanda. En términos simples, si los consumidores de drogas están en la cárcel no están contribuyendo al mercado ilícito de drogas. Adicionalmente, dado que la mayoría de los traficantes de drogas también son consumidores, la inhabilitación de los traficantes podría reducir el número de compradores activos (Boyum & Reuter, 2005).

Sin embargo, es difícil encontrar una correlación entre las tendencias en los encarcelamientos y una reducción del mercado dado que la investigación sugiere que los estados de la Unión Americana con las tasas más altas de encarcelamientos asociados a drogas experimentan las tasas más altas, y no las más bajas, de consumo de drogas (Justice Policy Institute, 2000). Tales argumentos también ignoran la existencia de mercados considerables de drogas dentro de muchas prisiones en todo el mundo. Por ejemplo, un informe del 2003 estimaba que de 12%- 60% de los internos alojados en prisiones europeas habían usado drogas durante su encarcelamiento (ECMDDA, 2003).

Rehabilitación

Una revisión a gran escala de investigaciones en encarcelamiento llevada a cabo por el gobierno canadiense, encontró que los delincuentes que estaban en prisión no eran menos propensos a delinquir nuevamente que aquellos a los que se les dio sentencias comunitarias. Más aún, aquellos que recibieron sentencias más largas fueron los que con mayor probabilidad volvieron a cometer delitos (Stevens, Trace, Bewley-Taylor, 2005). En efecto, está prácticamente aceptado universalmente que el encarcelamiento por sí mismo no tiene un efecto reformante, pero que cierto tipo de programas de tratamiento pueden tener un efecto significativo en reducir la conducta delictiva entre ciertos grupos de individuos (Dunbar and Langdon, 2002). Ésto, obviamente, tiene particular relevancia para los consumidores de drogas. Las comparaciones de estudios en EU de un amplio rango de programas basados en la comunidad y programas de tratamiento dentro de prisión, incluyendo el mantenimiento con metadona y la educación sobre abuso de sustancias, revelan tasas de éxito similares (Prendergast, Podus, Chang & Urada, 2002, Pearson & Lipton, 1999). Es crucial hacer notar, sin embargo, que las semejanzas en las tasas de éxito sólo aplican a las comunidades terapéuticas dentro de prisión, para las cuales el seguimiento y cuidado después de la liberación es un componente muy importante para el éxito (Inciardi, Martín, Butzin, Hooper & Harrison, 1997). Debe también señalarse que las comunidades terapéuticas no están generalmente disponibles en las cárceles. En la mayoría de los casos, el cambiar de la prisión a un tratamiento en la comunidad es probable que proporcione muchos más beneficios de tratamiento que el encarcelamiento. Por ejemplo, el programa Tratamiento de Drogas como Alternativa a la Prisión (Drug Treatment Alternative to Prisons) en Nueva York, encontró que sólo 26% de los delincuentes que se canalizaron a tratamiento delinquieron posteriormente, comparados con delincuentes comparables que fueron a prisión de los cuales volvieron a delinquir un 47% (National Center on Addiction and Substance Abuse, 2003). Parecería, entonces, que el encarcelamiento presenta una oportunidad para una efectiva rehabilitación de los adictos a drogas, pero que tratamientos igualmente exitosos pueden proporcionarse más fácilmente, a menor costo, fuera de la prisión.

Prevención (deterrence)

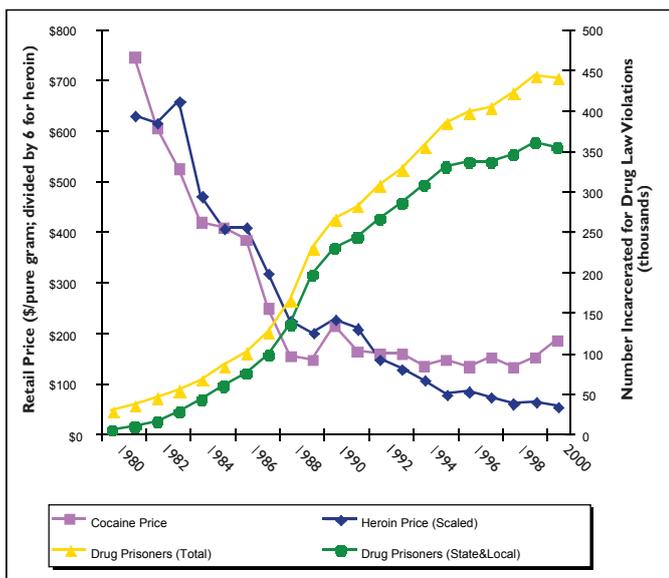
Impactos en los traficantes de drogas

En su estudio del 2005, Boyum y Reuter concluyen que la acción policíaca doméstica de los Estados Unidos, particularmente en el nivel más bajo, tiene un impacto en los niveles de consumo de drogas ilícitas. Esto tiene mucho que ver con el hecho de que los riesgos de ser encarcelado están distribuidos sobre cantidades mucho más pequeñas de drogas para los traficantes al menudeo, al nivel de la calle. Por ejemplo, un traficante minorista que maneja un gramo de cocaína, enfrenta una sentencia de cárcel que puede ser de una cuarta parte de la que puede recibir un traficante de alto nivel que maneja 1000 gramos. Boyum y Reuter sugieren que alrededor del 90% del precio al menudeo de la cocaína y la heroína presenta un sobreprecio dentro de los EU. Esta cifra refleja una reacción económica o distorsión del mercado ante los riesgos que enfrentan los traficantes en términos de arrestos y encarcelamientos. Un aumento en el precio de las drogas ilícitas subsecuentemente tiene un impacto en las tasas de prevalencia porque algunos consumidores no pagan precios altos. En efecto, un estudio de RAND del Distrito de Columbia estimó que en 1988 los traficantes callejeros enfrentaban alrededor de 22% de probabilidad de ser encarcelados durante el curso de un año de estar vendiendo y que dada la cantidad de tiempo que se esperaba que cumplieran de condena, ellos pasaban en la cárcel cerca de una tercera parte de sus carreras como traficantes. En una primera instancia, un tercio de una carrera en prisión parece hacer del tráfico de drogas una empresa de alto riesgo. Sin embargo, un examen más cercano revela que el riesgo por vender puede realmente ser menor. Un vendedor que trabajó sólo dos días por semana puede hacer 1,000 transacciones al año. El riesgo de ser encarcelado por cada transacción, en el estudio de 1988, podría entonces ser calculado en sólo alrededor de 1 en 4,500. Con esa situación, cada transacción sería mucho menos riesgosa que, por ejemplo, el asalto o el robo, siendo baja la expectativa de pasar años en una celda, por dólar ganado, en relación con los crímenes contra la propiedad (Boyum & Reuter, 2005).

También es posible estimar el riesgo en términos de datos agregados. Los usuarios de drogas estadounidenses consumen un estimado de 300 toneladas de cocaína pura al año. Si se vende en unidades de 0.2 gramos, el volumen involucraría 1.5 billones de transacciones. Esto generaría menos de 1 000 sentencias de cárcel, o menos de 1 en 15,000 riesgos de encarcelamiento por venta (Boyum & Reuter, 2005). Cuando se ve así, el encarcelamiento no parece ser una gran cosa como prevención o disuasión general (deterrence) para los traficantes minoristas de la calle y ciertamente tampoco para los traficantes de alto nivel que tienen los medios para aislarse mejor de los riesgos de ser arrestados y encarcelados. Mientras los riesgos que enfrentan los traficantes minoristas, en términos de tiempo en prisión por gramo, son mayores que los que enfrentan los traficantes de alto nivel, parece probable que las ganancias potenciales que se hacen de los precios inflados en las calles van a asegurar un constante abastecimiento de traficantes de drogas de la calle; particularmente en comunidades marginadas con carencias económicas. El informe del gobierno canadiense mencionado anteriormente también sugiere que

el encarcelamiento como un método específico de prevención está lejos de ser efectivo. Desde una perspectiva socio-cultural, la efectividad tanto de la prevención general como la específica, pueden también estar reducidas por el hecho de que muchos jóvenes criminales ven el tiempo en prisión como un rito de pasaje (Gray, 2001).

También necesitamos considerar los efectos preventivos de las distorsiones del mercado y de los sobrepuestos mencionados más arriba. Hay un acuerdo general que las actividades policíacas hacia las drogas dentro de los EU, incluyendo los encarcelamientos, tienen un impacto en las tasas de consumo a través de mantener los precios de las drogas más altos de lo que serían de otro modo. Dicho esto no es evidente que los aumentos masivos en la acción policíaca, particularmente el encarcelamiento, de los casi últimos 20 años en los EU, hayan tenido el impacto deseado en los precios (Boyum & Reuter, 2005). Como hemos mencionado, a pesar de que los encarcelamientos por violaciones a las leyes de drogas se han incrementado dramáticamente, los precios de cocaína y heroína han ido disminuyendo (ver Gráfica 1).



Gráfica 1. Precios de las Drogas en Estados Unidos y Encarcelamientos de los que Violaron las Leyes de Drogas (Caulkins and Chandler, *in publicar*)

Es posible que una tendencia así reduzca el impacto de las distorsiones del mercado en muchos usuarios de drogas ilícitas. En efecto, en el nivel macro es posible observar que, mientras los EU es consistentemente uno de los más grandes encarceladores en el mundo, sus cifras de prevalencia de consumo de drogas se mantienen entre las más altas.

Impactos en los Consumidores de Drogas

Los datos agregados sugieren que en 1999 el riesgo de ser arrestado por posesión de marihuana, condicionado a haber usado la droga en el año previo, fue de alrededor del 3%. Para la cocaína la cifra sube

hasta el 6% (Boyum & Reuter, 2005). Parecería que en términos de una prevención general (general deterrence), estas cifras no son especialmente altas.

Un estudio reciente que compara el uso de marihuana en Ámsterdam y San Francisco va más allá en sugerir que los riesgos relativos de recibir castigos no hacen diferencia en los niveles de consumo. A pesar de los regímenes significativamente distintos en cuanto a la acción policíaca en ambas ciudades, la investigación encontró similitudes llamativas en los patrones de consumo (Reinarman, Cohen & Kaal, 2004). Investigaciones recientes en el uso de marihuana dentro de los EU también ofrecen una comprensión adicional sobre cómo la percepción de riesgo puede impactar el consumo. Los datos muestran que de 1990 a 2002, el uso diario de marihuana por los estudiantes de preparatoria casi se triplicó al pasar de 2.2% al 6%. El actual nivel de 6% es el mismo que en 1975. Se ha comentado que el rápido aumento en los arrestos de bajo nivel, muchos de los cuales resultan en liberaciones o en sentencias de menor cuantía, refuerzan la percepción de que una persona puede “salirse con la suya” (King & Mauer, 2005).

Mientras el riesgo y las percepciones del riesgo pueden impactar la conducta de algunos grupos de consumidores, la literatura de investigación apunta al hecho de que los castigos tienen generalmente un impacto muy limitado para prevenir todos los tipos de consumo de drogas, especialmente cuando se trata de consumidores adictos. De acuerdo con los hallazgos acerca de la prevención específica (specific deterrence) citados más arriba, una revisión de la evidencia disponible en 1988 reveló que dos tercios o más de los consumidores de drogas arrestados regresaban al uso de heroína /cocaína y a sus diversos patrones criminales dentro de los tres meses posteriores a su liberación (Bertram et al, 1996). Más aún, el estudio de Jeffrey Fagen sobre miles de delincuentes por drogas encontró que, no sólo el castigo fracasaba en la prevención, sino que “la probabilidad de ser arrestado nuevamente aumentaba de acuerdo con la duración de la sentencia”. “Los hallazgos de un número de estudios,” afirmaba Patricia Erikson en 1990, “indican consistentemente que la certeza percibida y la severidad de los castigos son factores insignificantes en prevenir el consumo” (Bertram, et al, 1996).

Para los consumidores problemáticos quizás no es sorprendente que la amenaza de castigos va a tener un efecto limitado. Muchos sufren de otros problemas serios y puede argumentarse que ser castigados no es una preocupación extrema para ellos. Por ejemplo, de acuerdo con el Alcohol, Drug Abuse and Mental Health Administration del gobierno de los EU, 53% de los consumidores de drogas tienen un padecimiento mental diagnosticable. Muchos consumidores fuertes en zonas marginadas de las ciudades ya llevan vidas de alto riesgo en las calles y la prisión no es percibida como una alternativa mucho más riesgosa o amenazante (Bertram, et al, 1996).

Las indicaciones de que los castigos como prevención tienen limitada utilidad están apoyadas por la investigación que sugiere

que otros factores, distintos a los arrestos y el encarcelamiento, han llevado a los consumidores fuertes de drogas a abandonar su uso. La evidencia indica, por ejemplo, que muchos consumidores han sido llevados a controlar o a dejar por completo su uso de drogas debido al elevado costo que representaba en sus relaciones personales y en su vida familiar y de trabajo y las compensaciones de dejar las drogas eran atractivas (Bertram et al, 1996). Hace tiempo, un estudio que exploraba las razones por las que los adictos a la heroína dejaban de consumir, encontró que ninguno de los hombres y mujeres adultos mencionaba la preocupación por los castigos como la razón de su primer intento de dejar la heroína, y sólo 13% de los consumidores jóvenes sí lo manifestó. Los problemas físicos o familiares relacionados con la droga, el deseo de cambiar de patrones de vida, o el costo de mantener el hábito, fueron las razones más comúnmente citadas (Brown et al, 1971). La última variable concuerda con la idea de que inflar los precios de las drogas a través de aumentar los riesgos para los traficantes puede impactar las tasas de prevalencia. Tiene poco efecto, sin embargo, para sugerir que la amenaza de encarcelamiento va a prevenir o disuadir a los individuos de que consuman droga. Un estudio de 1991 reveló una relación similar entre consumidores fuertes de cocaína y las motivaciones que llevaban a interrumpir el consumo. El miedo al arresto estaba muy por debajo de otros factores que incluían problemas de salud, dificultades financieras, problemas en el trabajo y la presión de la pareja (Waldorf, Reinerman & Murphy, 1991).

CONCLUSIONES

Puede argumentarse, entonces, que las altas tasas de encarcelamiento de los consumidores de drogas puede tener algún impacto en los niveles de uso de drogas y problemas. Esto puede resultar de la inhabilitación temporal de los consumidores, el aumento en el acceso a tratamiento, o a un efecto preventivo (deterrence). En este último punto, es claro que la acción policíaca constante y generalizada, incluyendo el encarcelamiento, aumenta los riesgos para un consumidor o un traficante potencial, y puede incrementar el precio de la droga. Sin embargo, los impactos que han sido observados son, a lo sumo, marginales, y ciertamente no han llevado a un debilitamiento significativo del mercado de drogas en ningún país:

- El miedo a los arrestos y las sanciones no es un factor importante en la decisión de un individuo para consumir o traficar drogas.
- Hay poca correlación entre las tasas de encarcelamiento y la prevalencia del consumo de drogas en países o en ciudades.
- El impacto de la acción policíaca en el precio es mucho menos poderoso que otros factores del mercado.
- Dados los costos significativos del encarcelamiento como un medio para reducir los problemas con las drogas (en términos de presupuesto pero también en términos de los impactos negativos en las relaciones comunitarias, la cohesión social y la salud pública), es difícil justificar un enfoque de política hacia las drogas que da prioridad a los arrestos generalizados y a severas

condenas para consumidores de drogas, fundamentándose en su efectividad.

REFERENCIAS

- Aebi, M. F., et al (2003). *European Sourcebook of Crime & Criminal Justice Statistics* (Second Edition), Strasbourg, Council of Europe.
- Bertram, E., Blachman, M., Sharpe, K., & Andreas, P. (1966). *Drug War Politics: The Price of Denial*. Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press
- Boyum, D., & Reuter, P., (2005). *An Analytic Assessment of US Drug Policy*. Washington, DC, The AEI Press.
- Brown, B. S., Gauvey, S. K., Meyers, M. B., & Stark, S. D. (1971). "In their Own Words: Addicts' Reasons for Initiating and Withdrawing from Heroin," *International Journal of the Addictions* 6 (4) 639-642
- Bureau of Justice Statistics, (1997). *US Department of Justice, Prisoners in 1996* Washington DC: US Department of Justice.
- Bush-Baskette, S. R., "The 'War on Drugs.' A War Against Women?" in Cook, S., & Davies, S., (Eds) (1999). *Harsh Punishment: International Experiences of Women's Imprisonment*. Boston, Northeastern University Press.
- Clear, T.R., Rose, D.R., Waring, E., & Scully, K. (2003). Coercive mobility and Crime; A Preliminary Examination of Concentrated Incarceration and Social Disorganization. *Justice Quarterly*, 20 (1), 33-64.
- Currie, E., (1994) *Reckoning: Drugs, The Cities and the American Future*. New York, Hill and Wang.
- Drugscope, (2004). FAQs. Drug Laws. www.drugscope.org.uk
- Dunbar, I. & Langdon, A., "Justifications and Purposes of Imprisonment" in Jewkes, Y. J. & Letherby, G., (Eds) (2002). *Criminology: A Reader*. London, Thousand Oaks, New Dehli, Sage Publications.
- Dunkel, F., & van Zyl Smit, D. (2001) Conclusion. In van Zyl Smit, D., & Dunkel, F., (Eds) *Imprisonment Today and Tomorrow*, (Second Edition). The Hague, Kluwer International.
- Duster, T., (1997). "Pattern, Purpose, & Race in the Drug War: The Crisis of Credibility in Criminal Justice," in Reinerman, C., & Levine, H. J., (Eds) *Crack in America: Demon Drugs & Social Justice*. Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press.

- EMCDDA, (1999). Annual Report 2004. *State of the Drugs Problem in the European Union*. Lisboa. Portugal: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction
- EMCDDA, (2003). Annual Report 2004. *State of the Drugs Problem in the European Union and Norway*. Lisboa. Portugal: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.
- EMCDDA, (2004). Annual Report 2004. *State of the Drugs Problem in the European Union and Norway*. Lisboa. Portugal: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.
- Gray, J. P., (2001). *Why Our Drug Laws Have Failed and What We Can DO About It: A Judicial Indictment of the War on Drugs*. Philadelphia, Temple University Press.
- Human Rights Watch, (2000) *Punishment and Prejudice: Racial Disparities in the War on Drugs*, New York.
- Human Rights Watch, (2002) *Collateral Casualties: Children of Incarcerated Drug Offenders in New York*. Volume 4, Number 3 (G). New York.
- Hunt, N., Trace, M., & Bewley-Taylor, D. (2004). *Reducing Drug Related Harms to Health: An Overview of the Global Evidence*, The Beckley Foundation Drug Policy Programme, Report Four.
- Inciardi, J.A., Martin, S.S., Butzin, C.A., Hooper, R.M., & Harrison, L.D. (1997). An effective model of prison-based treatment for drug-involved offenders. *Journal of Drug Issues*, 27(2), 261-278.
- Irwin, J., Schiraldi, V., & Ziedenberg, J., (1999). *America's One Million Nonviolent Prisoners*. Washington DC, San Francisco, Justice Policy Institute.
- Kantor, E. (2003). HIV Transmission and Prevention in Prisons. HIVInSite. <http://hivinsite.ucsf.edu/InSite?page=kb-07&doc=kb-07-04-13>
- King, R. S., & Mauer, M., (2005) *The War on Marijuana: The Transformation of the War on Drugs in the 1990s*. Washington DC, The Sentencing Project
- Klein, A., Roberts, M., & Trace, M. (2004) *Drug Policy and the HIV Pandemic in Russia and the Ukraine*. The Beckley Foundation Drug Policy Programme, Drugscope, Briefing Paper Number Two.
- MacCoun R.J. & Reuter, P., (2001). *Drug War Heresies: Learning from Other Vices, Times and Places*. Cambridge, New York, Oakleigh, Madrid, Cape Town, Cambridge University Press.
- National Center on Addiction and Substance Abuse (2003). *Crossing the Bridge: An Evaluation of the Drug Treatment Alternative-to-Prison (DTAP) Program*. ACASA White Paper. New York: National Center on Addiction and Substance Abuse, Columbia University.
- National Crime Prevention Centre, (1998) *Incarceration in Canada, Government of Canada*.
- ONDCP, (2002). *Office of National Drug Control Policy, National Drug Control Strategy: FY 2003, Budget Summary*. Washington, DC: Office of the President.
- Pearson, F.S., & Lipton, D.S. (1999). A meta-analytic review of the effectiveness of corrections-based treatments for drug abuse. *The Prison Journal*, 79(4), 384-410.
- Prendergast, M.L., Podus, D., Chang, E., & Urada, D. (2002). The effectiveness of drug abuse treatment: a meta-analysis of comparison group studies. *Drug and Alcohol Dependence*, 67(1), 53-72.
- Reichel, P. L., (2005). *Comparative Criminal Justice Systems*. New Jersey, Pearson/Prentice Hall,.
- Reinarman, C., Cohen, P.D.A., & Kaal, H.L. (2004). The Limited Relevance of Drug Policy: Cannabis in Amsterdam and San Francisco. *American Journal of Public Health*, 94.
- Reuter, P. (2004). How much drug enforcement is enough? Presentation at 15th International Conference on Reducing Drug Related Harms, International Harm Reduction Association, Melbourne, Australia, April 2004.
- Roberts, M., Trace, M., & Klein, A. (2004) *Law Enforcement and Supply Reduction*, The Beckley Foundation Drug Policy Programme, Drugscope, Report Three.
- 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. <http://www.drugpolicy.org/docUploads/PoorPrescription.pdf>
- Stern, V., (1998). *A Sin Against the Future: Imprisonment in the World*, London, Penguin Books.
- Stevens, A., Trace, M., & Bewley-Taylor, D., (2005) *Reducing drug-related crime: an overview of the global evidence*. The Beckley Foundation Drug Policy Programme, Report Five.
- Waldorf, D., Reinarman, C., & Murphy, S. (1991). *Cocaine Changes: The Experience of Using and Quitting*. Philadelphia, Temple University Press.
- Walmsley, R., (2003). *World Prison Population List (Fifth Edition)*, London, England, UK: Home Office Research, Development and Statistics Directorate