**Experiencias de amnistías, indultos, y reducciones de penas relacionadas con delitos de drogas en las Américas**

**Junio de 2019**

El uso de amnistías, indultos, y reducciones de penas en varios países de las Américas ha disminuido significativamente el volumen de la población carcelaria de esos países así como los problemas de hacinamiento en las cárceles. Debido a que las políticas de drogas punitivas es uno de los factores principales en el aumento del número de personas privadas de libertad, especialmente de mujeres, varios países de las Américas han implementado estas medidas para personas privadas de libertad por delitos de drogas.

Las amnistías, indultos, y reducciones de penaspueden tener un impacto inmediato sobre las condiciones de las cárceles y benefician a las personas privadas de libertad, sus familias y comunidades. La aplicación de estas medidas con enfoque de género puede ser particularmente favorable para madres o cuidadoras de personas dependientes como personas con discapacidad y personas de la tercera edad. Sin embargo, tales iniciativas deben ir acompañadas de reformas más amplias que resulten en la disminución de casos de prisión preventiva, alternativas al encarcelamiento para delitos menores y no violentos, incluir en la determinación de sentencias la proporcionalidad a la gravedad del delito cometido y políticas de reinserción social. En ausencia de tales reformas, la reducción del número de personas privadas de libertad será temporal, y este volumen se elevará nuevamente a su nivel anterior. A continuación, exponemos experiencias exitosas de estos recursos en Bolivia, Costa Rica, Ecuador y los Estados Unidos.

1. **Bolivia: Indultos y amnistías con enfoque de género**

En respuesta al hacinamiento extremo de las prisiones, entre los años 2012 y 2018, el gobierno del Presidente Evo Morales promulgó seis iniciativas de indulto, reducciones de pena y amnistía, que incluyeron cláusulas dictadas específicamente para el beneficio de mujeres. Estos decretos colocaron particular énfasis en la liberación de personas acusadas por delitos de drogas. Por ejemplo, el Decreto de 2014 benefició a personas condenadas por delitos menores, incluyendo delitos relacionados con drogas, y a mujeres embarazadas. Por su parte, el Decreto de 2015, extendido hasta 2016, se aplicó a personas quienes habían recibido una sentencia superior a la mínima por un delito de tráfico de drogas, habían cumplido una cuarta parte de su sentencia, y quienes eran ofensoras y ofensores por primera vez. Estas medidas otorgaron prioridad a mujeres embarazadas, a jefas de familia, personas con discapacidades o enfermedades, personas que habían cumplido una porción significativa de sus sentencias, y a jóvenes, entre otros criterios.

Estas iniciativas de indulto, reducciones de pena y amnistía con enfoque de género, emparejadas con la reducción de los índices de pobreza y un mayor apoyo estatal hacia las madres de familia, contribuyeron a una disminución del 84 por ciento en el número de mujeres privadas de libertad por delitos relacionados con drogas entre 2012 y 2017. Hasta septiembre de 2018, 6.452 personas se habían beneficiado de las medidas incluyendo 1.555 mujeres.

En diciembre de 2018, el Presidente Morales promulgó el Decreto Presidencial No.3756 de concesión de amnistía e indulto que beneficiará a 2.535 personas privadas de libertad, incluyendo a aquellas en prisión preventiva. El decreto está fundado en el deber del estado de “garantizar la prioridad del interés superior de la niña, niño, y adolescentes (…) y la responsabilidad del Estado de asegurar la reinserción social de las personas privadas de libertad…” Entre los grupos de beneficiarios se incluyeron mujeres embarazadas o con hijos lactantes, y padres y madres que tuvieron a su cuidado a niñas y niños menores de edad o con discapacidad. Además, incluyó a personas privadas de libertad por delitos de drogas con penas de 10 años o menos.

Bolivia es un buen ejemplo de la necesidad de acompañar iniciativas como amnistías e indultos con reformas legislativas más profundas para evitar que la reducción del número de personas privadas de libertad sea temporal, y que el volumen se elevara nuevamente a su nivel anterior, lo cual ha sido el caso en Bolivia durante los últimos años.

1. **Costa Rica: La reforma en la ley de drogas**

En 2011, Costa Rica revisó la ley nacional de drogas (Ley 8204) para incorporar una mayor proporcionalidad de las penas y una perspectiva de género. El proyecto de ley incluyó un apartado (bis) al artículo 77 para reducir las penas por introducir drogas en centros penitenciarios de 8 a 20 años por penas de 3 a 8 años, y para incluir sentencias alternativas a la privación de libertad. Las mujeres privadas de libertad debían cumplir uno o varios de los siguientes criterios:

* Condición de pobreza;
* Ser jefa de hogar en condición de vulnerabilidad;
* Tener bajo su cargo a personas menores de edad, adultas mayores, o personas con cualquier tipo de discapacidad que amerite la dependencia de la persona que la tiene a su cargo;
* Ser una persona adulta mayor en condiciones de vulnerabilidad.

La ley fue aprobada en la Asamblea en julio del 2013 y benefició en un primer momento a alrededor de 150 mujeres (aproximadamente el 30 por ciento de las 511 mujeres privadas de libertad por delitos de drogas), que fueron liberadas de inmediato. Todas procedían de un contexto de pobreza, tenían un escaso nivel educativo, carecían de oportunidades laborales, y, en la mayoría de los casos, eran cabezas de familia con varios menores a cargo. La reforma no solo las benefició a ellas, sino a sus familias y comunidades. Dado que se pueden utilizar alternativas al encarcelamiento para penas de 3 años, quienes están detenidas por introducir drogas en centros penitenciarios, generalmente, no van a la cárcel (aunque es decisión del juez o la jueza).

1. **Ecuador: La experiencia del indulto nacional de 2008**

En julio de 2008, frente a la crisis de hacinamiento de las cárceles en el país, la Asamblea Constituyente de Ecuador aprobó una norma otorgando un indulto nacional a personas condenadas por tráfico, transporte, adquisición o porte de drogas. Los criterios para las personas destinatarias de los indultos fueron:

* Haber sido declarada culpable;
* No tener antecedentes penales;
* Haber sido acusada de un delito involucrando dos kilos o menos de drogas;
* Haber cumplido al menos el 10 por ciento, o por lo menos un año, de la sentencia en prisión.

El indulto benefició a más de 2.300 personas condenadas por delitos menores de drogas, el 30 por ciento de las cuales eran mujeres, es decir, aproximadamente unas 650. El impacto de la medida no solo se sintió en las personas beneficiarias y sus familias, sino también resultó en una reducción significativa de la tasa de encarcelamiento en el país. Ecuador pasó de una media de 130 presos por 100.000 habitantes en 2007 a tener menos de 73 por cada 100.000 habitantes en 2009. Además, el indulto abrió el camino para la aplicación de otros beneficios penitenciarios y la reducción del uso de la prisión preventiva, generando una disminución de 18.675 personas privadas de libertad en 2007 a 10.881 en 2009.

El impacto positivo –aunque temporal– del indulto en Ecuador muestra la importancia de acompañar estas medidas de emergencia con cambios estructurales, políticos y/o legislativos que aseguren más proporcionalidad en las penas, políticas de reinserción y que exploren modelos de regulación responsable que tengan un impacto sostenido sobre los niveles de encarcelamiento.

1. **Estados Unidos: La iniciativa de clemencia de 2014**

Dada la polarización en el Congreso de Estados Unidos (EE.UU.) y la limitada probabilidad de promover cambios en las leyes, la administración del Presidente Barack Obama utilizó su poder ejecutivo para reducir la cantidad de personas privadas de libertad con sentencias extremamente altas por delitos de drogas. La ley en EE.UU. otorga autoridad al Presidente de reducir penas para que la persona pueda salir en libertad (en contraste con un indulto, que elimina la sentencia). En total, Obama conmutó la pena a 1.696 personas privadas de libertad por delitos de drogas en cárceles federales.

La iniciativa fue anunciada en abril de 2014 por el Departamento de Justicia, pidiendo a personas privadas de libertad que cumplieran con seis requisitos que peticionaran para obtener la reducción de la pena. El promedio de reducciones en sentencias otorgado por esta iniciativa fue de alrededor de 39 por ciento o 140 meses. Los criterios de esta iniciativa fueron:

* Personas privadas de libertad por delitos no violentos quienes probablemente hubieran recibido una pena más baja si hubiesen sido juzgadas en 2014, debido a cambios en las leyes y reglamentos federales;
* Personas privadas de libertad por delitos no violentos y de bajo nivel y no ser parte de bandas criminales;
* Haber servido 10 años o más de su sentencia;
* No tener un récord criminal significativo;
* Haber demostrado una buena conducta durante su encarcelamiento;
* No tener un historial de conducta violenta antes o durante su encarcelamiento.

Es importante destacar que según el la Comisión de Sentencias de Estados Unidos (*U.S. Sentencing Commission)*, 24.000 personas privadas de libertad peticionaron para recibir la reducción de la pena. Centenares de abogados trabajaron *pro bono* para revisar los casos y asegurar que cumplieran con los requisitos antes de trasladarlos al Departamento de Justicia. Cuando el programa terminó al final de la presidencia de Obama (enero de 2017), todavía al Departamento de Justicia le faltaba la revisión de 7.881 casos. La Oficina del Contralor General del Departamento de Justicia (*U.S. Department of Justice Office of the Inspector General*) documentó los cuellos de botella y otros problemas en el proceso lo cual limitó el alcance de la iniciativa. A pesar de que fue considerada una decisión importante, fue criticada por no liberar a más personas.

1. **Estados Unidos: reformas legislativas para delitos de drogas**

Al finales de 2018, el Congreso de los EE.UU. aprobó, con apoyo bipartidario, la primera legislación en décadas para reformar las sentencias por delitos de drogas, el *First Step Act*. Esta ley reduce ligeramente las sentencias más altas para delitos de drogas en el sistema de justicia federal y permite que personas privadas de libertad que cumplen con una seria de requisitos relacionados con su eventual reinserción puedan salir de la cárcel antes de que cumpla su sentencia.

Otra reforma importante incorporada en la nueva ley es la aplicación retroactiva del *Fair Sentencing Act*, aprobada en 2010. Este ley reduce la discrepancia entre la cantidad de *crack cocaine* y de cocaína (en polvo) que invoca algunas penas federales a un ratio de 100:1 a 18:1. Además, elimina la sentencia mínima obligatoria de la posesión de *crack cocaine*. Sin embargo, las nuevas directivas para determinar sentencias no tienen carácter retroactivo, sino que se aplicaban a casos nuevos. El *First Step Act* introduce la retroactividad en estas sentencias. Se aplica solo a personas privadas de libertad por *crack cocaine* y con sentencias antes del 3 de agosto de 2010. Aunque no hay estadísticas oficiales todavía sobre cuántas personas podrían beneficiarse de este cambio en la ley, el estimado es de, por lo menos, 4,000 personas.

**Bibliografía:**

* Families Against Mandatory Minimums, *Frequently Asked Questions on the First Step Act, S. 756*, <https://famm.org/wp-content/uploads/First-Step-Act-FAQs.pdf>
* Ledebur, Kathryn y Youngers, Coletta A., *Promoviendo políticas de drogas con enfoque de género en Bolivia* (2018), <https://womenanddrugs.wola.org/wp-content/uploads/2018/04/Bolivia-Report_FINAL_Spanish.pdf>
* Los Tiempos, *Decreto de indulto y amnistía beneficiará a 2,535 reclusos* (Diciembre de 2018), <http://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20181225/decreto-indulto-amnistia-beneficiara-2535-reclusos>
* Pieris, Nischa, *La reducción del encarcelamiento de mujeres a través de reformas a la legislación sobre drogas en Costa Rica*, <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/05/DONE-2-Costa-Rica-77bis_SPA_FINAL-.pdf>
* U.S. Sentencing Commission, *An Analysis of the Implementation of the 2014 Clemency Initiative* (2017), <https://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/research-and-publications/research-publications/2017/20170901_clemency.pdf>
* U.S. Department of Justice Office of the Inspector General, *Review of the Department’s Clemency Initiative* (2018), <https://oig.justice.gov/reports/2018/e1804.pdf>
* Youngers, Coletta A., *La Experiencia del Indulto Nacional de 2008 en Ecuador*, <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/05/DONE-4-Ecuador-Indultos_SPA_FINAL.pdf>