

**EL PAPEL DE LA OEA EN EL ESTABLECIMIENTO DE LOS
TRIBUNALES DE TRATAMIENTO DE DROGAS EN ESTADOS UNIDOS COMO
MECANISMO DE REDUCCIÓN DEL DAÑO (1989-2013).**

ISABELLA ECHEVERRY RENDÓN

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C., 2016.**

“El papel de la OEA en el establecimiento de los Tribunales de Tratamiento de Drogas en Estados Unidos como mecanismo de reducción del daño (1989-2013)”

Estudio de Caso
Presentado como requisito parcial para optar por el título de
Internacionalista
En la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por: Isabella
Echeverry Rendón

Dirigido por:
Juan Nicolás Garzón Acosta

Semestre II, 2016.

*A mis padres por su paciencia, fervor y apoyo incondicional y a mi hija Martina
por ser mi motivo y mi fortaleza.*

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer especialmente a mi director de tesis, Juan Nicolás Garzón, en primer lugar por aceptar ser mi tutor, por su paciencia y comprensión durante estos dos años y por sus valiosas contribuciones al presente trabajo. A Sigifredo y Patricia, por quererme como una hija, por su apoyo incondicional y ayudarme de todas las formas posibles. Al CIENA de la Policía Antinarcóticos, por acogerme como practicante, y contribuir a mi interés por el tema de las drogas, pues aunque el tiempo fue más corto de lo que hubiera deseado adquirí invaluable conocimientos y aprendí de la gran familia que son. Igualmente agradezco inmensamente a Andrés Camargo, cuyos importantes aportes a este trabajo fueron imprescindibles para concluirlo exitosamente.

A Lucas quiero darle las gracias por motivarme permanentemente a terminar este trabajo; a mis padres, Jorge Enrique y Gloria por darme siempre la mano en todo lo que me propongo, por darme fuerzas y ayudarme a levantar cuando siento que desfallezco y cuando me desví de mi camino y a ti Marti, hijita mía, por ser mi luz, por mostrarme de lo que soy capaz, por enseñarme mucho más de lo que puedo enseñarte yo a ti, porque gracias a ti todos los días intento ser una mejor persona para hacerte feliz y porque llegaste para demostrarme que todo es posible en esta vida.

Mi agradecimiento más grande es sin duda para Dios, por llenar mi vida de bendiciones día a día; por el gran regalo que trajiste a mi vida, que sin duda es el mejor de todos y también por los momentos difíciles y los errores cometidos, porque sé que son necesarios y que me hacen más fuerte; porque sé que siempre provees, que tu voluntad es perfecta y que estás ahí junto a mi protegiéndome cuando creo que todo está mal. Porque la fe en ti lo puede todo; por todo lo vivido y lo que está por llegar.

RESUMEN

La reducción de la demanda, específicamente por medios alternativos al sistema penal tradicional, ha sido uno de los componentes más discutidos en los análisis que abordan la lucha contra las drogas. Este artículo se propone determinar el papel de la Organización de Estados Americanos en el establecimiento de los Tribunales de Tratamiento de Drogas en Estados Unidos como mecanismo de reducción del daño en el periodo comprendido entre 1989 y 2013. Se sugiere que la organización internacional, a través de la CICAD, ha jugado un papel de promoción, y evaluación de los Tribunales de Tratamiento de Drogas en Estados Unidos, generando presión entre sus Estados miembro, dada la necesidad de instaurar alternativas legales de reducción del daño. Sin embargo, se presentan deficiencias en los mecanismos de evaluación, ya que las indicaciones realizadas no tienen un carácter obligatorio y por tanto las determinaciones de la CICAD no necesariamente son adoptadas.

Palabras clave: *tribunales de drogas, reducción del daño, evaluación multilateral, organización internacional, consumo de drogas.*

ABSTRACT

The reduction of demand, specifically by alternatives to incarceration, has been one of the most discussed components in the analysis that addresses the fight against drugs. The aim of this article is to determine the role of the Organization of American States in the establishment of Drug Treatment Courts in the United States as a mechanism of harm reduction caused between 1989 and 2013. It is suggested that the international organization, through CICAD has played a role of promotion and assessment of the Drug Treatment Courts in United States, causing pressure between its member states, due to the necessity of establishing legal alternatives to reduce harm. However, there has being deficiencies in the assessment mechanisms, because the indications made are not mandatory and therefore CICAD determinations are not necessarily adopted.

Key words: *drug courts, harm reduction, multilateral evaluation, international organizations, drugs abuse.*

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN.....	8
1. EL PROBLEMA MUNDIAL DE LAS DROGAS EN ESTADOS UNIDOS	10
2. LUCHA CONTRA EL PROBLEMA MUNDIAL DE LAS DROGAS EN LAS AMÉRICAS	18
3. RESULTADOS OBTENIDOS EN MATERIA DE REDUCCION DEL DAÑO POR MEDIO DE LA ACCIÓN PROMOTORA DE LA OEA	27
4. CONCLUSIONES	34
5. BIBLIOGRAFÍA	36

Índice de Tablas

Tabla 1. Tribunales de Tratamiento de Drogas en Estados Unidos, 1989-2010.....	24
--	----

Índice de Gráficas

Figura 1. Número de Tribunales de Tratamiento de Drogas en Estados Unidos, 1989-2009.....	28
Figura 2. Ejecución de medidas alternativas al encarcelamiento entre los Estados evaluados (Nº32).....	31

INTRODUCCIÓN

Chuck Rosenberg, director general de la *Drug Enforcement Administration*, afirmó en 2015 que “el abuso de drogas ilícitas representan un peligro monumental para nuestros ciudadanos, un reto significativo para nuestras agencias de aplicación de la ley y para el sistema de atención de salud” (Drug Enforcement Administration [DEA] 2015, pág. 3). Los problemas asociados a las drogas no han podido ser erradicados, aunque gobiernos como el norteamericano ha variado las formas de control de la demanda y oferta de drogas. Desde la perspectiva de la demanda, la cual es el punto focal del presente artículo, Estados Unidos puso en marcha hace más de dos décadas tribunales para el tratamiento de consumidores drogodependientes. Esta medida se dio en un momento de exacerbado consumo de alucinógenos y ha tenido como objetivo reducir los delitos conexos con drogas, la recaída en el consumo y la población carcelaria (Organización de Estados Americanos [OEA] 2013, pág. 16)

Algunos organismos multilaterales participan en la confrontación a las amenazas que desafían a los países de las Américas, como ocurre con el caso del problema mundial de las drogas. Ante este hecho, la presente investigación busca determinar: ¿cuál ha sido la función de la OEA en el establecimiento de los Tribunales de Tratamiento de Drogas como mecanismo de reducción del daño en Estados Unidos durante el periodo 1989-2013?

Dicha organización internacional, durante la década de 1980 fortaleció los medios necesarios para combatir a lo largo de la región la amenaza de las drogas, siendo sus acciones más representativas el Programa Interamericano de Acción de Rio de Janeiro y la creación de un mecanismo interestatal denominado Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD). El papel que ha desempeñado esta última como institución ha sido fundamental, fortaleciendo los recursos humanos y las capacidades institucionales de la mayor parte de los Estados del hemisferio.

Por este motivo se sostiene que la OEA se ha servido de un foro político de coordinación interestatal, conocido como la CICAD, para promover la implementación de los Tribunales de Tratamiento de Drogas en Estados Unidos y para evaluar las medidas de reducción de la demanda que se toman en dicha nación. Por tanto, se ha logrado instar a los

Estados miembros a instaurar medidas alternativas a las vías punitivas, a través de las cuales se ejecuten acciones con un enfoque de reducción del daño. Pese al trabajo realizado por la CICAD en este sentido, se presentan deficiencias en los mecanismos de evaluación, ya que las recomendaciones del organismo no tienen un carácter vinculante y por tanto las determinaciones de la CICAD no necesariamente son adoptadas.

Con el propósito de llevar a buen término esta investigación, el texto se divide en tres partes, Inicialmente se persigue el objetivo de aclarar el avance del abuso de las drogas en Estados Unidos, un contexto en el que surgieron los Tribunales de Tratamiento de Drogas como un esquema no punitivo de fomentar la rehabilitación y reducir los índices de reincidencia de los consumidores. La evaluación de su funcionamiento se ha dado desde la academia, como por parte de instituciones oficiales y aunque haya precisiones que realizar sobre los métodos de evaluación, los resultados son contundentes frente a otros métodos de reducción de la demanda de drogas.

La segunda parte se desarrolla en torno a la visión y acción que tiene la OEA acerca del problema mundial de las drogas en el hemisferio. Para ello, se aborda el funcionamiento del principal foro político en esta materia, la CICAD. Este organismo ha tomado un enfoque en el que privilegia las medidas en las cuales se reduce el daño de los consumidores, garantizando la protección de los derechos humanos y evitando los daños colaterales que las acciones punitivas generan sobre ellos.

Finalmente, el tercer aparte busca determinar el papel de la OEA en la implementación y desarrollo de las cortes de drogas en Estados Unidos; se examinan para ello los Informes de Evaluación del Progreso del Control de Drogas en Estados Unidos, puesto que en su contenido se hace evidente el desempeño en la difusión de información y las herramientas de evaluación con las que cuenta el organismo multilateral para incidir en las acciones de los Estados parte.

1. EL PROBLEMA MUNDIAL DE LAS DROGAS EN ESTADOS UNIDOS

El problema mundial de las drogas en Estados Unidos es una preocupación general que ha conllevado acciones institucionales por medio de las cuales se pretende afrontarlo. Por esta razón requiere hacer una aproximación a la problemática y a las formas en que se ha dado respuesta, para así comprender los contrastes entre los medios convencionales y los alternativos. De esta forma, adquiere sentido el surgimiento de las cortes de drogas y la evaluación de los resultados que han producido en la sociedad estadounidense.

Estados Unidos es un país directamente afectado por el problema mundial de las drogas, es conocido como el principal consumidor universal de sustancias ilícitas, además, según datos de Naciones Unidas, cuenta con la tasa de mortalidad por consumo de drogas más alta del mundo al tener registros de 142.1 habitantes por millón fallecidos por esta causa entre los 15 y 64 años. Las muertes por sobredosis superan las muertes por homicidio y las causadas por accidentes de tránsito; por ejemplo, en 2011 un promedio de 110 personas murieron a diario en EE.UU. por sobredosis (Organización de las Naciones Unidas [ONU] 2015, pág. 60).

La problemática se acentúa en la medida en que está relacionada con la delincuencia común. A nivel mundial, esta interacción varía según el tipo de droga y la cantidad ofertada en las diferentes regiones del globo. En Estados Unidos se ha encontrado una relación directamente proporcional entre la violencia y las drogas, debido a que hay un vínculo en el aumento y declive de los mercados de cocaína y las tasas de crímenes violetos desde mediados del decenio de 1980 hasta principios de la década de 1990 (ONU, 2004, pág. 3). La violencia asociada a la cocaína se ha explicado con frecuencia en función de los efectos sicofarmacológicos violentos de las drogas sobre el usuario y por la asociación de consumidores en la conformación de pandillas o bandas armadas.

El consumo de drogas registra niveles equivalentes entre blancos, afroamericanos y latinos; empero, el porcentaje de detención y enjuiciamiento por delitos vinculados a las drogas difieren entre estas poblaciones. De este modo, se observan desigualdades étnicas en el sistema penal, puesto que, de acuerdo con las estadísticas de *Human Rights Wach*, los afroamericanos tienen mayor probabilidad de ser encarcelados aunque su consumo sea

semejante al de los otros grupos sociales. Con ello se ha generado que el 41% de los presos a nivel estatal sean afroamericanos (Human Rights Wach [HRW] 2015).

El problema de drogas ha crecido tanto que esta ONG sugiere que el 44% de los presos a nivel federal cumplen una sentencia por delitos de drogas, con lo que se agrava la congestión del sistema penitenciario estadounidense, cuyas celdas recluyen a la población carcelaria más alta del mundo que suma 2.217.000 personas (Institute for Criminal Policy Research 2016, pág. 5). Bajo este contexto, la manera en que se afrontó en un principio esta situación, fue utilizando el sistema penal como mecanismo de aplicación de la ley, generando un aumento en las sanciones a los delitos relacionados con drogas. Este método, considerado como la réplica tradicional al problema, quebranta el principio de proporcionalidad al que debe ajustarse toda respuesta estatal, pues en éste se consagra que el castigo debe ceñirse a la gravedad del delito.

Por el contrario, se ha registrado que para castigar los delitos por drogas se ha aumentado la cantidad y duración de las sanciones privativas de la libertad y “en muchos casos las penas superan la gravedad del delito” (OEA 2013, pág. 47). Durante los años 80, un gran número de Estados hicieron más severas sus legislaturas respecto a este tipo de delitos, estableciendo una pena mínima privativa de la libertad. Este hecho produjo un crecimiento exagerado de la población carcelaria en EE.UU., ya que se encarcelaba un elevado porcentaje de infractores no violentos. Lisa Sacco, analista del Servicio de Investigación del Congreso norteamericano, señala que la cantidad de condenados por delitos de drogas se elevó de 5.244 en 1980 a 12.285 en 1986 (Sacco 2014, pág. 9).

Por otra parte, la reincidencia es muy fuerte dentro de esta población, constituyéndose como consecuencia colateral derivada de la aplicación de la ley, pues las restricciones de empleo y vivienda dejan más susceptibles a los ex convictos a acercarse de nuevo a la criminalidad. Se ha encontrado, con preocupación, que el 53% de prisioneros con problemas de abuso de sustancias ya había tenido sentencias anteriores (The White House 2012, pág. 19). Esta alta tasa de reincidencia es en parte responsable de los altos costos que representan este tipo de infractores para el Estado, teniendo en cuenta el número de veces que ingresan al sistema penal.

Adicional a lo previamente expuesto, la dependencia de drogas tiene una prevalencia más alta entre la población carcelaria que entre la general. El reporte del Departamento de Justicia de EE.UU. encontró que a nivel federal cerca del 50% de los reclusos afirmó haber consumido drogas el mes anterior a su delito. El 48% había cometido el delito bajo la influencia de las drogas y aproximadamente uno de cada seis reclusos declaró haber cometido el delito para conseguir dinero para drogas (U.S. Department of Justice 2006, pág.1).

El encarcelamiento, por tanto, se convirtió en un modelo recurrente pero poco ideal para tratar infractores no violentos, debido a las consecuencias que pueden resumirse en: población carcelaria exacerbada resultante de este tipo de delitos y altas tasas de reincidencia, sumado al potencial efecto de exponer a los infractores a condiciones que pudieran convertirlos en criminales violentos en lugar de reducir el consumo de alucinógenos.

En Estados Unidos resultó evidente la necesidad de contemplar nuevas opciones para luchar contra el problema mundial de las drogas al ver los estragos que estaba originando sobre su población, sobre el sistema penitenciario, y sobre el Estado en sí. Conforme a lo anterior, se produjeron respuestas desde algunos de los estados que componen a EE.UU. en el marco de su autonomía legislativa.

El primer recurso fue acudir a la legalización¹, una práctica que condujo a que a través de varias iniciativas populares se intentara cambiar el marco jurídico a favor de la utilización del cannabis con fines no médicos o recreativos. Esto ocurrió particularmente, en los estados de Alaska, Óregon y en Washington D.C. No obstante, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes se ha pronunciado frente a la legalización al señalar que esta decisión representa nuevos desafíos al cumplimiento por el gobierno de las obligaciones que le incumben en virtud de los tratados de fiscalización internacional de drogas (Transnational Institute Drugs and Democracy 2015).

¹ La legalización constituye un régimen jurídico en donde la producción y el consumo son legales; puede ocurrir que hayan restricciones legales que incluyan sanciones en cualquiera de los casos (OEA 2015, pág. 11).

En segundo lugar, la alternativa de la despenalización² ha sido un método con el que se descriminaliza el consumo³. Enmarcada en esta estrategia se realizan reducciones a las sanciones penales por el consumo y venta de drogas, permitiendo que haya disponibilidad de estupefacientes en el mercado. En general, esta medida sólo favorece la reducción de los índices de población carcelaria y la carga penal por arrestos de este tipo.

Entre algunos de los estados de EE.UU. ha comenzado a crecer una propensión a la reducción de sanciones frente a la marihuana a partir de la década de los 70, cuando 13 estados se sumaron al movimiento de despenalización. Actualmente el grupo está conformado por 18 estados.

La tercera alternativa se halla en los Tribunales de Tratamiento de Drogas (TTD), con los que un agente judicial está facultado para exigir la asistencia a un tratamiento mediante una serie de expectativas claras, sanciones progresivas, pruebas obligatorias de detención, tratamiento supervisado y seguimiento. Así, los TTD son una alternativa al encarcelamiento que hace parte de los esfuerzos desplegados por reorientar a los infractores drogodependientes hacia un tratamiento para enfrentar la adicción, en este caso, bajo la supervisión de un juez. De forma tal que tiene lugar la coexistencia exitosa entre el sistema de salud pública y el sistema de justicia, con base en una estrategia de seguridad pública.

Siguiendo los reportes de La Casa Blanca, el público objetivo al que va dirigido el modelo son los infractores no violentos, que corresponden a adictos a las drogas y que han cometido delitos bajo influencia de ellas o han actuado para ganar dinero para obtenerlas. En EE.UU. también se acoge personas que han sido judicializadas por posesión de sustancias ilícitas, lo cual es un delito en algunas zonas del país, dependiendo de las legislaciones locales. Los criminales violentos no son acogidos en los Tribunales de Drogas, al igual que aquellos pertenecientes al crimen organizado y tráfico de estupefacientes (The White House 2011, pág.2).

² La despenalización se entiende como aquellos cambios normativos por los cuales se libera a los simples usuarios de las sanciones penales presentes en un escenario de prohibición a la producción, venta y uso de determinadas sustancias (OEA 2015, pág. 10).

³ En el marco de la despenalización las autoridades pueden imponer sanciones no criminales, como por ejemplo, multas. Un hecho que se enmarca en la concepción del consumidor como un actor no criminal (OEA 2015, pág. 10).

Los participantes son supervisados tanto por el juez que tiene derecho a terminar el tratamiento si se violan las condiciones, como por oficiales de libertad condicional. De ser terminado el programa antes de tiempo el infractor debe purgar su sentencia en la cárcel (OEA 2013, pág. 56).

Otros elementos del modelo comprenden la identificación de los individuos implicados en el sistema de justicia como resultado del abuso de drogas, suspensión del procedimiento penal convencional por su participación en el TTD, acceso a tratamiento intensivo y servicios especiales derivados del programa, pruebas semanales de drogas, revisión de progreso individual con el fin de adaptar a cada individuo el programa según sus condiciones, respuesta inmediata ante descalificación por violación del programa, reducción gradual de la supervisión según el grado de sobriedad de cada participante, y graduación tras 12 a 15 meses de progreso continuo y periodo significativo de sobriedad (Cooper 2010, pág. 7).

Conforme a los análisis realizados por Ryan & Pasquerella para *The Sentencing Project*, los servicios prestados por los TTD han implicado logros significativos que incluyen reducciones entre el 10% y el 13% en las tasas de reincidencia, para personas que han atravesado por cortes de drogas (Ryan & Pasquerella, 2009, pág. 5). Se suma al anterior trabajo, una exhausta indagación desarrollada por Jewell et al. (2016) sobre la efectividad de los TTD. Allí se registran un conjunto de investigaciones que han concluido que estas cortes permiten disminuir la reincidencia en población que abusa de drogas. Este es el caso de las exploraciones empíricas de Mitchell et al. (2011), en la cual se analizó el comportamiento de 137 participantes; y de Gotfredson et al. (2003), quienes estudiaron el TTD de Baltimore en un periodo de dos años.

Pese a que diferentes académicos han logrado demostrar la relación mencionada, como se ha reflejado hasta el momento, existen deficiencias en los métodos de evaluación de los tribunales. Este hecho llama la atención y requiere ser considerado para dimensionar cuál es el verdadero efecto que tienen las cortes en la reincidencia de los consumidores.

Los errores usuales pueden sintetizarse en tres puntos: no se aíslan en su totalidad las variables a utilizar, no hay una común definición de reincidencia y el tiempo de evaluación no logra ser el preciso.

Por ejemplo, el trabajo de Mitchell et al. llevó a cabo cálculos en los que no se controlaron variables que pudieron distorsionar los resultados, debido a que no hubo una comparación con el número y la gravedad de los delitos cometidos previamente. Por otra parte, la misma investigación determinó que la reincidencia era el equivalente a una condena; por lo que no se contabilizaron otros hechos que violan la ley pero que no llegaron a esta instancia (Jewell et al. 2016, pág. 3).

Finalmente, frente al tiempo en el que se realiza la evaluación de los resultados de los TTD, se hace seguimiento a los graduados durante seis meses en la mayoría de los casos, o se toma en cuenta periodos previos a la graduación, impidiendo identificar con exactitud si un participante de los tribunales recae en la ocurrencia de delitos; esta falencia se observa en autores como Sevigny et al. (2013) (Jewell et al. 2016, pág. 4).

Ahora bien, desde un punto de vista histórico, Estados Unidos fue el primer país en implementar el modelo TTD, con el tribunal que fue creado en Miami en el año de 1989 con el nombre de “Tribunal del Circuito de Condado de Miami-Dade”, como respuesta judicial al ciclo de reincidencia de los criminales dependientes de drogas ilícitas y al aumento de la población encarcelada por el delito en referencia.

Posteriormente, conforme a las expectativas que surgieron, en 1994 *The Violent Crime Control and Law enforcement Act* autorizó las donaciones a los gobiernos estatales para el establecimiento de los TTD. Actualmente, a lo largo y ancho del territorio norteamericano existen más de 2.700 tribunales, los cuales funcionan como división especializada dentro de un tribunal para los casos de delitos menores no violentos cometidos bajo la causa de la dependencia a las drogas.

Los tribunales comenzaron a ser reconocidos y nombrados por jueces de otras cortes en los Estados Unidos y posteriormente en otros países como Canadá, Australia y Nueva Zelanda; de tal manera que el modelo de tribunal de drogas se expandió por todo el país durante las dos décadas subsiguientes, logrando afianzarse como alternativa exitosa al manejo de criminales dependientes de drogas que permitía y lograba una función de coordinación más acertada del sistema de justicia.

Por ser los primeros TTD implementados en el mundo, los de Estados Unidos llevan la ventaja en cuanto a investigación, experiencia y evaluación. Según esto es preciso

afirmar que la clave de su éxito radica en la capacidad para demostrar tanto al público en general, como a los legisladores que los participantes de las cortes de drogas no sólo tienen menores tasas de reincidencia y recaída en el ciclo de las drogas que aquellos encarcelados, sino que también conlleva menores costos gubernamentales (Cooper 2010, pág. 5).

La problemática evidenciada a lo largo de este primer aparte tiene un carácter transfronterizo, puesto que el problema del tráfico ilegal de drogas afecta a la gran mayoría de países en el globo, a unos desde la perspectiva de la demanda, a otros desde la oferta. Por esta razón, se ha comprendido que el tema en cuestión constituye una amenaza para la humanidad, cuya solución requiere de un régimen internacional⁴ conformado por organismos internacionales y normas globales que permitan frenar el avance de los efectos que han propiciado la producción y consumo de drogas.

Estados Unidos ha adquirido compromisos internacionales en el marco regulatorio legal o régimen internacional para el control de las drogas, existente desde 1912 con la Primera Convención de la Haya para la Regulación del Opio, y más específicamente con la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, en la cual los Estados se adhieren a las convenciones y organismos de las Naciones Unidas dedicadas a la regulación de sustancias psicoactivas. Esto con el fin de hacer frente no sólo a todas las dimensiones del narcotráfico, sino también a los daños derivados de estos mercados ilegales en la sociedad.

Términos como prohibición, despenalización y legalización son habitualmente utilizados para referirse al universo de políticas dedicadas al control de sustancias ilícitas. Cada país vive de manera distinta el problema mundial de las drogas y la mayoría de las políticas están enmarcadas en estas tres concepciones, de tal manera que se generan grandes tensiones entre gobiernos por las formas de abordar el problema según su interés nacional y recursos. Mientras unos avanzan en la implementación de alternativas legales al encarcelamiento, más compatibles con la humanización del criminal drogodependiente; otros optan por emprender medidas cada vez más estrictas lo cual genera consecuencias perjudiciales, no solo para la seguridad del individuo sino también de la comunidad y el Estado.

⁴ “Régimen internacional es el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales, convergen las expectativas de los actores en un área temática específica” (Krasner 1983, pág. 1)

Actualmente hay una tensión latente desde 2013 cuando la OEA divulgó un informe innovador en el cual se expusieron los fracasos de la política antinarcóticos imperante en América Latina. La crítica al régimen de control de drogas se ha diseminado en otros continentes y se aboga por la generación de alternativas; ante ello Vanda Felbab-Brown y Harold Trinkunas, investigadores de *Brookings Institution*, afirman que “varios países de América Latina y Europa Occidental están de acuerdo en que el régimen actual ha fracasado en sus objetivos de reducción de uso y la supresión de producción” (2016, pág. 5).

Aunque se ha logrado algunos avances principalmente en lo relacionado a incautaciones y reducción de oferta para ciertas drogas, la demanda continúa siendo alta y el crimen relacionado con estas aún representa un tema de interés en la agenda internacional del control de drogas.

2. LUCHA CONTRA EL PROBLEMA MUNDIAL DE LAS DROGAS EN LAS AMÉRICAS

En esta sección se estudia el modo en que la Organización de Estados Americanos ha afrontado el problema mundial de las drogas en el hemisferio; analizando los esfuerzos realizados por la CICAD con el ánimo de alentar a que los estados cumplan sus funciones relacionadas con el control judicial, y la prevención de la delincuencia en el marco del abuso de las drogas, y la reducción del daño. En este sentido, se busca comprender cómo los instrumentos de esta institución intervienen en la implementación de medidas para la reducción de la demanda en el mercado de drogas, cuyas iniciativas comprenden los Tribunales de Tratamiento de Drogas.

La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD), establecida por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1986, es el principal foro político en el hemisferio en materia de lucha contra el problema mundial de las drogas en todos sus niveles y dinámicas. El órgano busca comprometer a los Estados miembros con relación a todos los frentes de acción contra el problema de las drogas, pues como bien se ha visto, este es un problema que no solamente afecta la seguridad mundial sino también la salud pública, el desarrollo económico y la cohesión social. La CICAD se vale de dos instrumentos para establecer programas específicos de tratamiento, estos son: la Estrategia Hemisférica sobre Drogas, a modo de plan de acción, y el Mecanismo de Evaluación Multilateral, el cual le permite hacer seguimiento al progreso de las acciones adoptadas por los miembros de la organización internacional para debilitar la industria de las drogas, en pro de identificar problemas en el desempeño y soluciones plausibles.

La Estrategia Hemisférica sobre las Drogas adoptada por la CICAD en mayo de 2010 reconoce la dependencia a las drogas como un problema de salud pública, por tanto se constituye en una enfermedad crónica para el drogodependiente. Conforme a esto, tomando conciencia de la importancia de adoptar un enfoque más humano, yendo más allá de la aproximación judicial, es por lo que la OEA hizo un llamado a los Estados miembros a

generar medidas alternativas al encarcelamiento (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas [CICAD] 2010, pág. 4).

La estrategia fue adoptada por los Estados miembros como una declaración en la cual admiten la necesidad de trabajar conjuntamente para fortalecer las estrategias que hacen frente al problema mundial de las drogas por cuanto se constituye en una “amenaza para la seguridad, la democracia, la gobernabilidad y el Estado de Derecho” (CICAD 2011, pág. 3). Para ello, se deben tener en cuenta principios esenciales como el respeto a los Derechos Humanos y a la dignidad personal, instando al tratamiento de los infractores dependientes de drogas como pacientes más que como delincuentes.

Por otra parte, este plan de acción comprende entre otros, tres ejes fundamentales, el fortalecimiento institucional, la reducción de la demanda y la cooperación internacional. En el eje relacionado con la reducción de la demanda se persiguen seis objetivos, entre los que se destaca el tercero “explorar medios para ofrecer tratamiento, rehabilitación y reinserción social a los infractores de la ley penal dependientes de drogas, como medida alternativa a su persecución penal o privación de libertad” (CICAD 2011, pág. 5).

El enfoque de fortalecimiento institucional contempla entre sus directrices el diseño e implementación para cada Estado de una política nacional sobre drogas. Con esta se pretende abordar integralmente todas las dinámicas o aspectos del problema de las drogas mediante la asignación de responsabilidades entre las instituciones involucradas. Así mismo contempla que estas políticas nacionales deben basarse en evidencia y deben permitir su comparación entre datos de diferentes Estados. En el caso de Estados Unidos el documento de la política es la Estrategia Nacional Antidrogas.

La acción promotora de la OEA hace hincapié en la constante labor de exhortación y presión que ejerce la organización sobre los Estados parte de la organización a los cuales nombra como responsables de proveer los recursos para la realización de las acciones encaminadas a la lucha contra las drogas. Para el caso específico de este trabajo, a aquellas encaminadas a la reducción del consumo y reducción del daño, perspectivas que conllevan otras consecuencias positivas como la reducción del hacinamiento carcelario y de los índices de reincidencia, tanto de abuso de sustancias, como de criminalidad relacionada. En este sentido, la OEA a través de la CICAD entiende que es necesario que los Estados

reconozcan la dependencia de las drogas como una enfermedad crónica, que se constituye en un problema de salud pública como antes ha sido mencionado, la cual viene determinada por causas y patrones subyacentes biológicos, psicológicos y sociales que deben ser tratados a profundidad en cada individuo. Por esto es necesario que el Estado garantice total acceso al tratamiento.

De este modo, recalca la necesidad de explorar alternativas a las prácticas convencionales de encarcelamiento y aplicación de la ley, las cuales ayuden a evolucionar el sistema y que se adapten más a la necesidad no sólo del Estado como garante de seguridad, sino también a la comunidad que se ve directamente afectada por estos individuos infractores. Es aquí cuando la CICAD hace énfasis en los infractores de la ley, los cuales conforman el más importante eslabón del problema mundial de las drogas, pues en la mayoría de los casos son los encargados del microtráfico y distribución. De esta forma, se reconoce que la recuperación del abuso de sustancias es esencial para romper el ciclo delictivo y lograr una transición exitosa entre el encarcelamiento, la libertad y la reinserción social, lo cual hace imprescindible proporcionar tratamiento a los internos o reclusos.

En este punto es preciso traer a colación la reducción del daño, como concepto que desde sus orígenes “aborda los daños directos derivados del consumo problemático de drogas en la salud” (OEA 2013, pág. 16). Bajo la premisa de esta perspectiva nacieron iniciativas como las salas de consumo bajo supervisión o el suministro de jeringas entre los consumidores para evitar el contagio de VIH, con ello se busca contrarrestar la situación de contagio imperante en la que de 15,9 millones de personas que se inyectan drogas a nivel mundial, más de 3 millones están infectadas con VIH (UNODC 2011, pág.1).

Recientemente el término ha sido re-definido, enfocándolo hacia “los cambios en las prioridades políticas para lograr la reducción de los daños derivados de todas las dinámicas del mercado ilícito, mediante la ampliación de las leyes” (OEA 2013, pág. 16). A partir de esta nueva concepción, se encuentra que los Tribunales de Tratamiento de Drogas permiten la aplicación de medidas que eviten la generación de impactos negativos sobre los consumidores.

En relación con las aproximaciones previas al sistema penal, se observa que las cortes de drogas surgieron como alternativa a los mecanismos punitivos en el control de las drogas, de esta forma ha sido posible impedir que los drogodependientes sean afectados por los efectos indeseados de las respuestas tradicionales al problema mundial de las drogas. Los daños que se busca controlar son principalmente la violación sistemática de Derechos Humanos, el encarcelamiento en condiciones de hacinamiento, y la estigmatización (OEA 2012, pág. 46).

Los defensores de la perspectiva de reducción del daño manifiestan, según la realidad social coyuntural, que los drogodependientes no están dispuestos a dejar de lado su participación en las dinámicas de la droga (International Harm Reduction Association [IHRA] 2010, pág. 1). De tal modo que lo que se pretende con estas medidas es proteger su salud, y garantizar sus Derechos Humanos, mediante objetivos planteados y un proceso paulatino que reduce costos para el Estado.

Se trata, entonces, de medidas fáciles de implementar, de bajo costo y en cambio, alto impacto en la salud del individuo y la comunidad, maximizando beneficios. Las iniciativas del enfoque son de tipo facilitativo más que coercitivo y están sustentadas en la necesidad de los individuos. Con frecuencia encontramos que los Derechos Humanos no son respetados ni garantizados en la mayoría de las prácticas convencionales de aplicación de la ley. Sin embargo, los usuarios de drogas tienen derecho a los estándares de salud, servicios sociales, trabajo y libertad de tratos crueles e inhumanos y tratamiento degradante, los cuales se ven vulnerados constantemente cuando son condenados a penas privativas de la libertad.

La OEA en su interés de reducir el daño derivado del uso de drogas, promueve espacios de debate para el desarrollo de políticas de acuerdo al enfoque y para la implementación de programas de Tribunales de Tratamiento de drogas. Por ende, la CICAD se consolida como el foro de la organización en el cual los miembros debaten la necesidad de implementar alternativas a las políticas actuales, puesto que las mismas políticas generan más costos que beneficios, tanto económicos como humanos.

Retomando la perspectiva institucional de la OEA, la CICAD se ha convertido en un vínculo imprescindible en el Régimen Internacional de Control de Drogas. En la

Cumbre de las Américas celebrada en Chile en 1998 se acordó la creación de una alianza hemisférica sobre drogas, mediante la cual se crea un organismo esencial para la medición del desempeño de los Estados en la lucha contra las drogas, el MEM.

El Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) es el segundo instrumento con el que cuenta la CICAD para la gestión de sus objetivos, adicional a la Estrategia Hemisférica ya expuesta, tiene la función de asegurarse de que los Estados se comprometan y desarrollen individualmente estrategias integrales domésticas de control de drogas. Por medio de éste se facilita la cooperación para la realización de estrategias y programas más efectivos contra las drogas.

La importancia del mecanismo radica en la medición que realiza de los resultados obtenidos por cada miembro en la implementación de dichos programas a cargo de la OEA, tanto individual como colectivamente, haciendo seguimiento del proceso y de los obstáculos que deben sortear los Estados. Así mismo, funciona como ente consultivo, ya que hace recomendaciones periódicas a cada miembro identificando fortalezas, debilidades, avances y retrocesos de los programas llevados a cabo, que coadyuven a mejorar sus resultados individuales y a estimular el desarrollo de sistemas de control de drogas alternos. Por medio de este, los Estados solicitan la asistencia técnica mencionada, el apoyo financiero y entrenamiento con el propósito de implementar las recomendaciones formuladas.

Uno de los factores más importantes del MEM es que utiliza una misma metodología para la medición y evaluación de los programas, la cual se practica de manera diversa en cada país y en cada estado para el caso puntual de Estados Unidos. Por este motivo se facilita la realización de comparaciones y paralelos en la región, lo cual contribuye a obtener un panorama más amplio del problema mundial de las drogas y a la formulación de futuros programas.

La evaluación se realiza a través de la elaboración de informes nacionales y hemisféricos; el primero de ellos fue el creado en 1999 como una evaluación hemisférica. Resulta interesante observar que desde el año en mención “el MEM ha asignado el mayor número de recomendaciones al área de reducción de la demanda” (Horwitz 2010, pág. 153), es en esta área en la cual se tipifican los TTD, debido a su interés por disminuir el consumo.

En consecuencia, los informes del MEM han ayudado a entender de manera detallada los diferentes retos a los que se enfrentan cada uno para abordar el problema mundial de las drogas. No obstante, análisis académicos como el que ejecutó Betty Horwitz (2010) revelan que en lo referente al diseño de los informes se enfrentan grandes desafíos, ya que si bien logran describir cuáles han sido las recomendaciones asignadas, y de estas las cumplidas y las incompletas, no hay descripciones o evaluaciones completas por cada uno de los temas correspondientes a las áreas de control de la demanda de drogas.

De otro lado, se ha encontrado que los datos que se suministran en los informes no permiten determinar la importancia que tiene la ejecución de cada recomendación en el marco de las políticas nacionales de drogas; mucho menos, suministra la información necesaria para conocer las consecuencias que implica no completar las anotaciones que realiza la CICAD a cada país (Horwitz 2010, p. 154).

Analizando específicamente cómo ha sido manejado el tema de las cortes de drogas en el interior de la OEA, se hace claro que en publicaciones conjuntas con instituciones académicas, como *American University*, se ha logrado reunir las características operativas y los resultados de la experiencia de los tribunales de tratamiento de drogas, tanto en Estados Unidos como pionero del sistema, como en los demás países de la región que los han implementado, entre los que se cuenta a Chile y Canadá. El objetivo de la Organización es brindar un panorama a sus Estados miembros de cómo debería funcionar el sistema de Tribunales de Drogas en aspectos como el público objetivo, infraestructura, financiación, servicios y prácticas, medidas de desempeño para su seguimiento.

A la vez, la CICAD ha desarrollado un instrumento de medición del desempeño de los Tribunales de Tratamiento de Drogas, en él se reportan los asuntos más frecuentes que tienen que afrontar los TTD, sus resultados y logros y las cuestiones comunes en la implementación de estos, como los actores involucrados, la tipicidad y el número de participantes en cada país y las estrategias empleadas. Para el caso de Estados Unidos, el instrumento ha encontrado que un aproximado de 5.000 jueces actúa en el tratamiento de los participantes.

En cuanto a las medidas de desempeño el mecanismo indica que el programa ha resultado exitoso en la reducción de la reincidencia en los Estados estudiados, lo cual es el

primer criterio utilizado para medir su efectividad, seguido de la reducción del abuso de sustancias. En cuanto a los costos, según las estadísticas se ha demostrado que los gastos son significativamente menores comparados con las medidas privativas de la libertad. En EE.UU. se reporta una reducción de costos de entre US\$ 3000 a US\$ 20.000 por participante, en comparación con los costos de encarcelamiento, es decir, aproximadamente US\$ 50 menos a diario (Cooper 2010, pág. 13).

Los beneficios, además de verse traducidos en reducción del crimen y la reincidencia, se reflejan en las comunidades en las cuales han sido implementados, puesto que son lugares más seguros, donde existe menor carga para la policía y se reduce la demanda de atención del sistema de salud. Así mismo los participantes obtienen una mejoría tanto física como mental, ello les permite convertirse en ciudadanos productivos, mientras que para el Estado resulta un beneficio extra que la comunidad haya aumentado su confianza en el sistema de justicia penal.

A continuación se enuncian los aspectos y cifras de los TTD en Estados Unidos que aún no han sido mencionados y que están reportados por el mecanismo de evaluación de la CICAD.

Tabla 1. Tribunales de Tratamiento de Drogas en Estados Unidos, 1989-2010.

Fecha de inicio	Agosto de 1989
Número de participantes	Aprox. 750.000
Graduados	Aprox. 250.000
Participantes Actuales	Aprox. 70.000
Criterios de elegibilidad	Tipo de crimen Enfermedad mental Uso de drogas
Incentivos para acogerse al programa	Para casos previos a juicio la posibilidad de descartar la condena por delito grave. Para casos posteriores a adjudicación la reducción de la condena.
Duración del programa	Promedio entre 6 y 24 meses
Terminación anticipada del programa	El participante procederá al procedimiento judicial tradicional. Para programas previos al juicio el participante irá a juicio. Para

	programas post condena se impondrá la sentencia de encarcelamiento.
Métodos de seguimiento y monitoreo	Pruebas de drogas Sesiones de tratamiento Audiencias Condiciones de cada programa
Recursos de financiación	Federales: Departamento de Justicia y Departamento de Salud. Estatales: fondos aprobados por las legislaciones. Gobiernos locales Fondos de participantes en algunos casos Fondos privados voluntarios
Legislación	La legislación se ha enfocado en proveer legitimidad a los tribunales de drogas. Crime Bill Autorizing Violent Crime Control and Law Enforcement Act Estatutos relativos a los Tribunales de Drogas: Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Connecticut, Delaware, Distrito de Columbia, Florida, Georgia, Guam, Hawaii, Idaho, Illinois, Indiana, Iowa, Kentucky, Louisiana, Maine, Michigan, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New Jersey, New México, New York, Carolina del Norte, Carolina del Sur, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Ohio, Oklahoma, Oregon, Puerto Rico, Rhode Island, Tennessee, Texas, Utah, Vermont, Virginia, Washington, Wyoming.
Criterios para medir su efectividad	Reincidencia Reducción de costos Indicadores sociales (empleo, custodia de los hijos, obligaciones financieras respecto a los hijos, educación, etc)
Estudios de Evaluación	Aproximadamente 200 publicados

Fuente: Adaptada de Cooper, C. (2010). Establishing drug Treatment Courts: strategies, experiences and preliminary outcomes. Informe de la Organización de Estados Americanos. Disponible en: <http://www.wellnesscourts.org/files/AU%20-%20Establishing%20Drug%20Treatment%20Courts%202010.pdf>

De manera que la CICAD ha avanzado en los instrumentos que le permiten ejecutar sus funciones, manteniendo una visión amplia de las formas en que es posible combatir el problema mundial de las drogas y auspicia las evaluaciones de las medidas que favorecen la reducción del daño para estimar la conveniencia de la difusión de las mismas en los Estados de las Américas.

3. RESULTADOS OBTENIDOS EN MATERIA DE REDUCCION DEL DAÑO POR MEDIO DE LA ACCIÓN PROMOTORA DE LA OEA

Para finalizar, resulta pertinente hacer énfasis en el Mecanismo de Evaluación Multilateral, por ser el elemento que contribuye de manera definitiva al fortalecimiento institucional de Estados Unidos para afrontar el problema mundial de las drogas desde una perspectiva de control de la demanda. Se observa que al respecto, la literatura ha generado críticas a la concepción del mecanismo; por tanto se proponen formas de complementar los métodos de evaluación.

La Organización de Estados Americanos (1948) y la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (1986), son instituciones fundadas con anterioridad a la creación de los Tribunales de Drogas e Estados Unidos (1989); pese a ello, su funcionamiento y participación en la definición de medidas en el hemisferio para afrontar el problema mundial de las drogas no influyó en el surgimiento del primer TTD de Miami. Como se observó en un principio en este texto, las razones que condujeron a la apertura de esa corte estuvieron relacionadas con dificultades del sistema penal estadounidense y de la comprensión más amplia de las problemáticas derivadas del abuso de las drogas, la cual sugería una aproximación desde el enfoque de salud pública. Caroline Cooper (2010) recoge específicamente las razones que se tuvieron en cuenta hacia finales de la década de los 80 para llegar a esta decisión.

(1) reducir los detenidos por delitos recurrentes de drogas; (2) proveer servicios intensivos de tratamiento ambulatorio para delincuentes de drogas después de la detención; y (3) contar con una supervisión significativa de la Corte sobre la población infractora consumidora de drogas (Cooper 2010, pág. 36, traducción propia).

En este sentido, no hubo presión del organismo multilateral que indujera a la nación norteamericana a crear alternativas al sistema penal para los criminales drogodependientes. No obstante, será 1998 el año a partir del cual se crea el Mecanismo de Evaluación Multilateral, y se promueve un sistema de información y diagnóstico de las acciones en contra de las drogas que realiza cada Estado parte de la OEA.

Si bien es claro que el proceso de crecimiento de los TTD en Estados Unidos estuvo relacionado con la recuperación de los participantes y con los grandes desafíos que vivían los Estados por el extendido abuso y tráfico de drogas ilegales, es durante el periodo en el que empieza a funcionar el MEM que irán diseminándose las cortes de drogas. La primera década (1989-1999) de funcionamiento de las cortes de drogas habían resultado en un considerable aumento, por lo que se cuantificaban 472 en EE.UU. antes del fin del milenio; no obstante, durante la siguiente década (1999-2009), en la cual habrá una difusión del desempeño y resultados de los TTD en Estados Unidos desde la OEA, el incremento registró una tasa del 400%, totalizando 2.361 como lo ilustra la Figura 1 (Franco 2010, pág. 5).

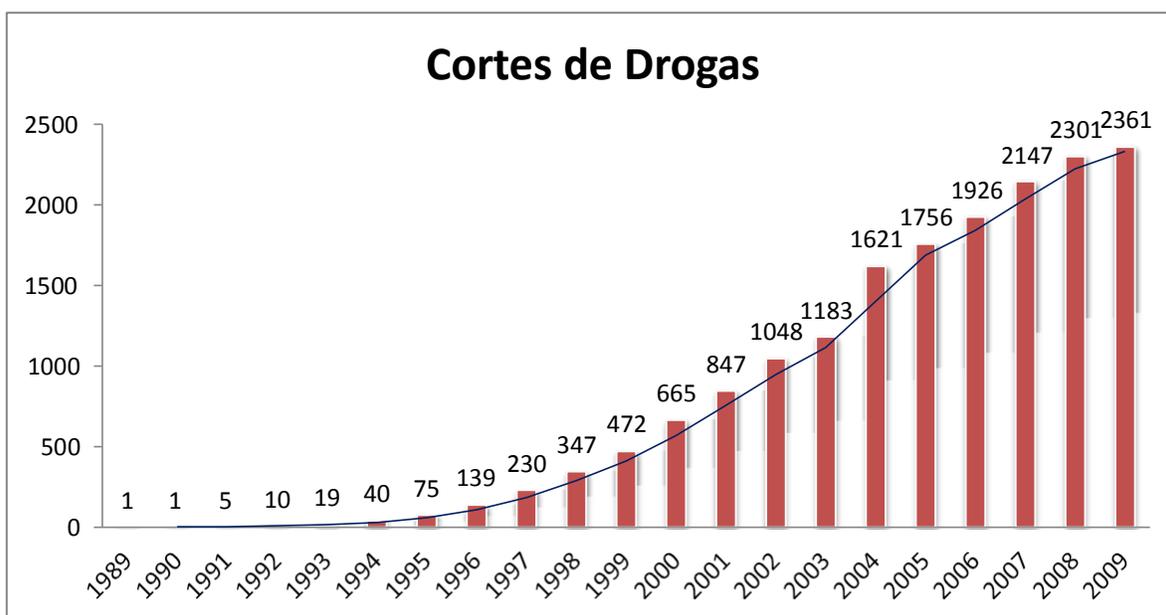


Figura 1. Número de Tribunales de Tratamiento de Drogas en Estados Unidos, 1989-2009.

Fuente: Franco, C. (2010). Drug Courts: Background, Effectiveness, and Policy Issues for Congress. Informe de Congressional Research Service. Disponible en: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41448.pdf>

Basados en la literatura y en las verificaciones estadísticas se comprende que la OEA no estuvo involucrada en la implementación primaria de los TTD en Estados Unidos, puesto que este hecho estuvo relacionado con motivaciones nacionales; aunque, resulta pertinente afirmar que más adelante, con la puesta en marcha del MEM en 1999, la

organización obtuvo una herramienta valiosa para ejercer influencia sobre los Estados en la implementación de medidas alternativas al encarcelamiento. Una estrategia de difusión de información plasmada en los Informes del MEM le permitió a la organización multilateral promover la expansión de las cortes de drogas en EE.UU. hasta tal punto en el que en el interior de todos los 50 estados de la unión, del Distrito de Columbia, las Islas Marianas del Norte, Guam y Puerto Rico, operan programas de tribunales de tratamiento de drogas (Franco 2010, pág. 5).

Dada la acentuada relevancia del mecanismo, se procedió a analizar cada uno de los “Informes de Evaluación del Progreso del Control de Drogas en Estados Unidos”, publicados por la CICAD como resultado de las rondas de evaluación. En total son seis, correspondientes a las rondas de (1999-2000), (2001-2002), (2003-2004), (2005-2006), (2007-2009) y (2013-2014); sin embargo, se estudiarán los primeros cinco, ya que no ha sido publicado el último. Por este medio se busca entender sus aportes y los desafíos que persisten en el trabajo que lleva a cabo la OEA en la implementación de las cortes de drogas en EE.UU.

Se observa que los documentos técnicos evolucionaron paulatinamente. En la primera ronda (1999-2001) y en la segunda (2001-2002) se produjeron documentos que se aproximaban de manera bastante general a las soluciones brindadas en lo referente a la reducción de la demanda. Por lo tanto, en estas rondas de evaluación la labor se circunscribió a la exposición del presupuesto designado para las iniciativas de tratamiento y su avance en el tiempo, se generaron perfiles de consumo según edad y tipo de droga. Con este panorama, el acercamiento al aporte de los TTD en la reducción de la demanda de drogas y en el control del abuso de las mismas se produjo desde el punto de vista presupuestal, sin hacer mención a la efectividad de los programas,

Durante las rondas tercera y cuarta (2003-2004) y (2005-2006) respectivamente, es evidente la mejora cualitativa de los informes. Este hecho tuvo un impacto sobre el tema en cuestión, ya que se destaca el papel que juegan los Tribunales de Tratamiento de Drogas como medida alternativa. A la vez, el mecanismo se encarga de resaltar los resultados de las evaluaciones expuestas por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos; en donde se verificó el impacto positivo de las cortes en la minimización del consumo, de la

conducta delictiva, el ahorro registrado en el sistema de justicia penal, y la disminución en las tasas de reincidencia (Mecanismo de Evaluación Multilateral [MEM] 2004, pág. 15).

Se menciona, por ejemplo, en la publicación de 2006 que el gobierno de EE.UU. estableció programas de capacitación para especialistas vinculados a TTD. La iniciativa sumaba 2.926 participantes en tres años de ejecución (MEM 2006, pág. 7).

La quinta ronda de evaluación (2007-2011) hizo énfasis en el aporte de los tribunales para la concienciación sobre el consumo y en la orientación educativa que se enmarcaron para generar un programa de mayor integridad en el tratamiento y rehabilitación.

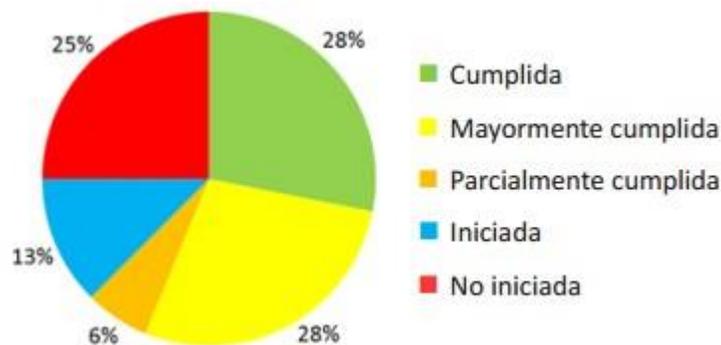
De esta forma, la Organización de Estados Americanos ha venido realizando una acción de promoción de las labores de reducción de la demanda, permitiendo dar a conocer, a través de los informes del MEM, el efecto del uso de tribunales de drogas para afrontar el problema mundial de las drogas, información que llegó a los demás países de las Américas que hacen parte de la OEA y a otras naciones en distintas partes del mundo que tomaron como referencia a EE.UU. para iniciar programas piloto de implementación de TTD.

De esta situación ha resultado la reproducción del modelo estadounidense en lugares como Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido y otros países europeos, así como en el Caribe y en Estados latinoamericanos (Cooper 2010, pág. 8). En esta medida, este país asumió la responsabilidad de expandir los tribunales a los cincuenta estados que lo componen y de sostener el rendimiento hasta el momento alcanzado.

En este contexto, ha sido posible que por medio del más reciente “Informe Hemisférico de Evaluación sobre el Control de Drogas” se identifique a Estados Unidos como uno de los que ha cumplido con la recomendación de “ofrecer tratamiento, rehabilitación y reinserción social a los infractores de la ley penal dependientes de drogas, como medida alternativa a su prosecución penal o privación de la libertad” (OEA 2015, pág. 30).

La Figura 2 muestra que EE.UU. hace parte del 28% de los países que adoptaron la medida, de esta manera los TTD permiten que la OEA indique que este es uno de los nueve países que cumplieron con la recomendación.

Figura 2. Ejecución de medidas alternativas al encarcelamiento entre los Estados evaluados (N°32).



Fuente: Mecanismo de Evaluación Multilateral. (2015). Informe Hemisférico de Evaluación para el Control de las Drogas. Disponible en: http://www.cicad.oas.org/MEM/Reports/6/Full_Eval/Informe_Hemisferico-MEM-Sexta_Ronda-ESP.pdf

La Comisión ha realizado una contribución importante para que las autoridades estadounidenses fortalezcan sus acciones en contra del problema mundial de las drogas, ha aportado a la estandarización de información, a la ampliación de las estrategias nacionales, a la difusión de las medidas alternativas al enjuiciamiento para consumidores, entre otras cosas. Por ejemplo, los informes del MEM dan gran relevancia a la generación de registros digitales a nivel nacional que faciliten la comparación de los datos, por ello centra algunas de sus recomendaciones en la necesidad de que los estados organicen, seleccionen y publiquen sus datos de acuerdo con la información que exige cada una de las áreas de control del problema mundial de las drogas. Aunque se requiere indicar que también hay evidencia de que el trabajo debe continuar puesto que aún hay deficiencias.

En primer lugar, al estudiar los informes del MEM sobre Estados Unidos salta a la luz el hecho de que entre uno y otro se percibe un grado de discontinuidad. Estos estudios que permiten evaluar cada uno de los temas referentes a la lucha contra las drogas desde cada nación mantienen una gran deficiencia, dado que no realizan un análisis continuo y constante de los temas ni de la información. Por este motivo, se registra un amplio rango de variabilidad entre la información y los datos estadísticos que se observan durante una y otra ronda de evaluación. Este hecho lo ilustra la revisión de los cursos de especialización de

personal vinculado a los TTD realizado durante la cuarta ronda de evaluación, sobre la que se hizo mención previamente. La inclusión y evaluación del tema se realizó únicamente durante el informe de la 4ª ronda, abarcando los resultados y evolución de los cursos durante los años 2004, 2005, 2006; pese a este avance, durante la 5ª ronda de evaluación no se incluyó el tema, por lo tanto no es posible establecer el progreso de la capacitación de los especialistas en justicia criminal de los TTD. Ello conlleva a que no se registre a cabalidad un seguimiento a aspectos definidos o que sea posible determinar el progreso que realice una nación.

Esto, posiblemente se encuentre relacionado con el método utilizado para generar los informes. Puesto que ocurre que estos son redactados por expertos de un Estado miembro de la OEA, que sin embargo, no elaboran el propio, con el ánimo de garantizar la transparencia y mantener el esquema multilateral (MEM 2010). Con lo que si cada ronda de evaluación implica una modificación en el grupo que examina la situación de un país, no será posible dar cuenta de los progresos alcanzados por los Estados. Por lo tanto, es preciso generar mayor rigurosidad en los componentes a examinar y a comparar.

En segundo lugar, es necesario reconocer que la CICAD aborda el tema de los Tribunales de Tratamiento de Droga en las rondas de evaluación; sin embargo, tan sólo se preocupa por reportar el cumplimiento de creación de programas de tratamiento, de medidas alternativas a la prosecución penal, y de que hayan sido iniciativas evaluadas. Por esta razón, por ejemplo, se resaltaron en varios de los informes los resultados positivos que produjeron en la reducción del daño de los consumidores en la favorabilidad para fomentar el ahorro de los recursos del sistema penal. Aunque, restringirse a la corroboración de la existencia de TTD y de sus evaluaciones conlleva algunos problemas.

Dado este enfoque informativo y de evaluación de acuerdo a la presencia o no de los elementos, no se verifica la certeza de las evaluaciones presentadas por el país y, tampoco, se toma en cuenta errores en las metodologías de evaluación, como las registradas por Jewell et al. (2016), mencionadas con anterioridad. En suma, los informes del MEM no incluyen evaluaciones de las cortes de drogas en Estados Unidos; una tarea bastante exigente, pero que aportaría otra perspectiva de los resultados de que han producido tales estamentos.

En tercera instancia, se requiere hacer precisión sobre las recomendaciones emitidas por la CICAD en lo relacionado con el control en el abuso de drogas. Hasta el momento, los Estados que conforman la OEA aplican las recomendaciones de la CICAD bajo una determinación voluntaria. Específicamente, las indicaciones de la institución no son obligatorias para los Estados miembro sometidos al Mecanismo de Evaluación Multilateral, lo que resulta en que a menudo no se respeta la autoridad de la CICAD y sus disposiciones son evadidas.

Al respecto, la principal recomendación en torno a la temática desarrollada ha sido la reiterativa de “adoptar las medidas necesarias para asegurar la obligatoriedad de las normas mínimas de atención para el tratamiento del abuso de drogas” (MEM, 2010, pág. 12). Esta indicación, que cubre el espectro normativo que regula los TTD, ha sido desatendida por los Estados Unidos, quien afirma que existen lineamientos, pero que estos no son vinculantes.

Con ello se hace evidente la realidad de esta situación, autores como Horwitz (2010) han reiterado que la forma de hacer más eficaz el funcionamiento de la CICAD debe implicar la concesión de facultades de sanción que conduzca al acatamiento de las normas.

En síntesis es posible precisar que la CICAD y el Mecanismo de Evaluación Multilateral del cual está encargado no cuenta con las capacidades para hacer cumplir por la fuerza o para obligar a los Estados que hacen parte de la OEA a que realicen las reformas que faciliten el control del problema mundial de las drogas.

Conforme a ello, el MEM ha sido un mecanismo de capacidades blandas, mediante el cual la OEA lleva a cabo sus funciones. A partir de las rondas de evaluación se mantiene una constante interacción que promueve la consecución de un régimen antidrogas pionero en la región, en el cual las medidas alternativas al sistema penal están tomando una mayor relevancia y mayor alcance, como ha ocurrido en el caso de Estados Unidos.

4. CONCLUSIONES

La Organización de Estados Americanos mantiene una postura considerablemente vanguardista sobre el control del abuso de drogas, es decir, contempla la posibilidad de que los Estados miembros desarrollen programas e incluyan en las estrategias nacionales alternativas al castigo punitivo. En la actualidad se ha comprendido que resulta inconveniente que los Estados asuman los costos económicos y legales del encarcelamiento masivo de infractores consumidores.

A la vez, se ha contemplado la premura de controlar el consumo y el actuar delictivo garantizando la integridad de la persona afectada por el abuso de drogas, de allí que el enfoque de reducción del daño tome, progresivamente, más fuerza y se diseminen en el hemisferio acciones que sigan esta vía.

La puesta en marcha de alternativas de este tipo están siendo respaldadas a nivel internacional, puesto que países tanto bajo la influencia de la CICAD como de otros continentes están notando la necesidad de generar cambios drásticos en el régimen internacional de lucha contra el problema mundial de las drogas.

En esta línea, la OEA profundizó su participación en el problema mundial de las drogas con la creación de la CICAD, pero especialmente con la concesión realizada a esta última del control sobre el MEM. Ha sido este instrumento el medio con el cual la organización ha generado un mayor impacto en la implementación de tribunales de tratamiento de drogas en Estados Unidos.

Hacia 2014, se tenía conocimiento de que en este país había 2.968 cortes de drogas, un hecho estrechamente vinculado a dos roles que desempeñó la OEA. De un lado, el de promoción, ya que el MEM se convirtió con el transcurrir de los años en un instrumento de distribución de la información de la contribución nacional al control del abuso de drogas. Con lo cual, EE.UU. notó con mayor claridad que el modelo que emergió en 1989 debía expandirse y conservar un adecuado desempeño.

El segundo rol identificable es el de evaluación, sobre este se ciernen críticas variadas, puesto que es una función que se realiza de una manera bastante tenue y ambigua. Pese a ello, los resultados del Informe Hemisférico dan cuenta de que Estados Unidos

realiza un esfuerzo por generar medidas alternativas al encarcelamiento, una situación que no se presenta con igual contundencia en el 75% de los países evaluados.

Un punto que permitiría el avance en el rol de evaluación consistiría en el apoyo técnico que puede ofrecer la CICAD a los EE.UU. para que este país mejore la disponibilidad de información sobre los TTD. Entre otros aspectos, el elemento primordial a mejorar es la recolección uniforme y sistemática de datos puesto que ello facilitaría la comparación entre grupos de participantes.

Finalmente, es necesario aclarar que la CICAD ha generado avances significativos en el control del abuso de drogas, no obstante, su rendimiento puede verse aplacado por las limitaciones a las que está sujeta por su mandato. El no poder emitir advertencias o concretar sanciones de ningún tipo sobre los Estados, la hará depender de la voluntad de cooperación que el entorno internacional disponga año tras año.

La conservación de la relevancia de este organismo en la lucha contra el problema de las drogas, estará influenciado porque se logre que sus funciones sobrepasen la sugerencia de producción de datos estandarizados y asuma un liderazgo en la innovación de medidas para reducir el impacto del tráfico ilegal de drogas, una actividad que requiere generar compromisos vinculantes con los miembros de la OEA

BIBLIOGRAFÍA

Libros

Krasner, S. (1983). *International Regimes*. Estados Unidos de América: Cornell University Press.

Publicaciones Académicas

Felbab-Brown, V. & Trinkunas, H. (2016). *UNGASS 2016 in Comparative Perspective: Improving the Prospects for Success*. Disponible en: <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/FelbabBrown-TrinkunasUNGASS-2016-final-2.pdf?la=en>

Gottfredson, D., Najaka, S., & Kearley, B. (2003). Effectiveness of drug treatment courts: evidence from a randomized trial. *En Criminology and Public Policy*, 2, 171–196.

Horwitz, B. (2010). The Role of the Inter-American Drug Abuse Control Commission (CICAD): Confronting the Problem of Illegal Drugs in the Americas. *En Latin American Politics and Society*, 52 (2), 139-165.

Jewell, J., Rose, P., Bush, R., & Bartz, K. (2016). The Long Term Effectiveness of Drug Treatment Court on Reducing Recidivism and Predictors of Voluntary Withdrawal. *En International Journal of Mental Health and Addiction*, 41, 1-12.

Mitchell, O., Wilson, D., Eggers, A., & Mackenzie, D. (2012). Assessing the effectiveness of drug courts on recidivism: a meta-analytic review of traditional and non-traditional drug courts. *En Journal of Criminal Justice*, 40, 60–71.

Ryan, S. & Pasquerella, J. (2009). *Drugs Court: a review of the evidence*. Informe de The Sentencing Project. Disponible en: <http://sentencingproject.org/wp-content/uploads/2016/01/Drug-Courts-A-Review-of-the-Evidence.pdf>

Sevigny, E., Fuleihan, B., & Ferdik, F. (2013). Do drug courts reduce the use of incarceration?: a meta-analysis. *En Journal of Criminal Justice*, 41, 416–425.

Otros Documentos

Comisión Interamericana para el Abuso de Drogas. (2013). *Tribunales de Tratamiento de Drogas: una respuesta internacional a infractores drogodependientes de drogas*. Disponible en:

http://cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/dtca/publications/PUBLICACION_FINAL.pdf

__ (2011). Estrategia Hemisférica sobre Drogas, Plan de Acción 2011-2015. Disponible en: http://www.cicad.oas.org/main/aboutcicad/basicdocuments/Estrategia_drogas.pdf

__ (2010). Estrategia Hemisférica sobre Drogas. Disponible en: <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=954>

Cooper, C. (2010). Establishing drug Treatment Courts: strategies, experiences and preliminary outcomes. Informe de la Organización de Estados Americanos. Disponible en: <http://www.wellnesscourts.org/files/AU%20-%20Establishing%20Drug%20Treatment%20Courts%202010.pdf>

Drug Enforcement Administration. 2015. National Drug Threat Assessment summary. Disponible en; <https://www.dea.gov/docs/2015%20NDTA%20Report.pdf>

Franco, C. (2010). Drug Courts: Background, Effectiveness, and Policy Issues for Congress. Informe de Congressional Research Service. Disponible en: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41448.pdf>

Human Rights Watch. (2015). Informe mundial 2014: Estados Unidos. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2014/country-chapters/260096>

International Harm Reduction Association. (2010). Derechos Humanos y Política de Drogas: reducción de daños. Disponible en: https://www.hri.global/files/2011/06/14/IHRA_BriefingSpanish_1.pdf

Institute for Criminal Policy Research. (2016). World Prison Population List. Edición XI. Disponible en: http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_prison_population_list_11th_edition.pdf

Mecanismo de Evaluación Multilateral. (2015). Informe Hemisférico de Evaluación para el Control de las Drogas. Disponible en: http://www.cicad.oas.org/MEM/Reports/6/Full_Eval/Informe_Hemisferico-MEM-Sexta_Ronda-ESP.pdf

__ (2010). Evaluación del Progreso del Control de Drogas 2007-2009, Estados Unidos. Disponible en: http://www.cicad.oas.org/mem/reports/5/Full_Eval/USA%20-%205th%20Rd%20-%20ESP.pdf

__ (2006). Evaluación del Progreso del Control de Drogas 2005-2006, Estados Unidos. Disponible en: http://www.cicad.oas.org/mem/reports/4/Full_Eval/United%20States%20-%20Fourth%20Round%20-%20ESP.pdf

__ (2004). Evaluación del Progreso del Control de Drogas 2003-2004, Estados Unidos. Disponible en: http://www.cicad.oas.org/mem/reports/3/Full_Eval/United%20States%20-%20ESP.pdf

__ (2002). Evaluación del Progreso del Control de Drogas 2001-2002, Estados Unidos. Disponible en: http://www.cicad.oas.org/mem/reports/2/Full_Eval/Estados%20Unidos%20-%20esp.pdf

__ (2001). Evaluación del Progreso del Control de Drogas 1999-2000, Estados Unidos. Disponible en: http://www.cicad.oas.org/mem/reports/1/Full_Eval/Estados%20Unidos_spa.rev.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, (2014). Informe mundial sobre las drogas, informe ejecutivo. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/wdr2014/V1403603_spanish.pdf

__ (2011). Facts about Drug Use and the Spread of HIV. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/frontpage/Facts_about_drug_use_and_the_spread_of_HIV.pdf

__ (2009). Informe Mundial sobre Drogas. Informe técnico. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/World_Drug_Report_2009_spanish.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (2015). Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 2014. Disponible en: https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2014/Spanish/AR_2014_ESP.pdf

__ (2004). Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 2003. Disponible en: http://www.incb.org/documents/UNGASS_CONTRIBUTION/ChpI-AR2003_S.pdf

Organización de los Estados Americanos. (2015). El Problema de Drogas en las Américas: estudios, alternativas legales y regulatorias. Disponible en:

http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/alternativasLegales_ESP.pdf

__ (2013). Tribunales de Tratamiento de Drogas: Una Respuesta Internacional para Infractores Dependientes de Drogas. Informe técnico. Disponible en: http://cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/dtca/publications/PUBLICACION_FINAL.pdf

__ (2012). Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013-2015. Disponible en: http://www.oas.org/documents/spa/press/informe_de_escenarios.pdf

Sacco, L. (2014). Drug Enforcement in the United States: History, Policy, and Trends. Congressional Research Service. Disponible en: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R43749.pdf>

The White House. (2012). National Drug Control Strategy. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/2012_ndcs.pdf

__ (2011). Drug courts, a smart approach to criminal justice. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/Fact_Sheets/drug_courts_fact_sheet_5-31-11.pdf

__ (2004). Estrategia Nacional para el Control de Drogas. Disponible en: http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202005/Amnor/14B-eeuu-estrategia%20reduccion%20drogas.pdf

Transnational Institute Drugs and Democracy. (2015). La ONU, "preocupada" por legalización del cannabis en cinco regiones de EEUU. Disponible en: <http://www.undrugcontrol.info/es/sala-de-prensa/ultimas-noticias/item/6102-la-onu-qpreocupadaq-por-legalizacion-del-cannabis-en-cinco-regiones-de-eeuu>

U.S. Department of Justice. (2006) Drug Use and Dependence, State and Federal Prisoners, 2004. Bureau of Justice Statistics, special report. Disponible en: <http://www.bjs.gov/content>