

El programa LEAD: Reduciendo el rol de la criminalización en el control local de drogas



Febrero de 2016

Muchas ciudades en Estados Unidos están tomando medidas para reducir el papel de la criminalización en sus leyes locales sobre drogas. Seattle, Washington, ha liderado este esfuerzo, al implementar un novedoso programa de desviación previo al fichaje para delitos menores de drogas, conocido como LEAD, *Law Enforcement Assisted Diversion* (Programa Policiaco de Desviación Asistida). Santa Fe, Nuevo México, Albany, Nueva York, y algunas otras ciudades han comenzado a explorar el LEAD como una nueva estrategia que promete mejorar la salud y la seguridad pública.

Qué es el LEAD?

En 2011 se instituyó un programa piloto llamado *Law Enforcement Assisted Diversion* (Programa Policiaco de Desviación Asistida), mejor conocido como LEAD, el primer programa en el país enfocado a la etapa previa al fichaje. En vez de arrestar y fichar a las personas por ciertas faltas menores, incluyendo posesión y venta de pequeñas cantidades de drogas (de siete gramos o menos), las agencias policiacas de dos vecindarios de Seattle y King County les dirigían a servicios sociales, por ejemplo, de vivienda o tratamiento.¹

LEAD surgió después de que se comprendió que el acercamiento por parte de Seattle a las leyes de control de drogas era tanto costosa como injusta. Hace una década, Seattle tenía una de las peores y más radicales disparidades raciales en arrestos por drogas en el país, lo que llevó a una demanda legal en contra del Departamento de Policía de Seattle (SPD por sus siglas en inglés). En 2006, por ejemplo, las personas negras eran “más de 21 veces más propensas de ser arrestadas por vender drogas que las blancas”, aunque estos últimos son “los que más venden y usan” drogas Seattle.² El litigio provocó un diálogo abierto entre el SPD y la comunidad, que

desembocó en el surgimiento de LEAD.

LEAD es un esfuerzo colaborativo del SPD, la Fiscalía de Seattle, el Sheriff de King County, la Procuraduría de Seattle, la Procuraduría de King County, el Ejecutivo de King County, la Alcaldía de Seattle, el Departamento Estatal de Correcciones, la Asociación de Defensores Públicos, la Unión Americana de Libertades Civiles (ACLU, por sus siglas en inglés) del Estado de Washington, y la comunidad.

Reducción del daño: El principio central de LEAD

El programa LEAD está basado en el compromiso con “un marco de reducción de daños para la provisión de servicios.”³ *LEAD no requiere abstinencia, y los clientes nos son sancionados por usar drogas o recaer.*

LEAD reconoce que el mal uso de drogas es un problema complejo, por lo que ese debe alcanzar a las personas en su situación actual de vida. LEAD incorpora parámetros como la salud, el empleo, la situación familiar y el bienestar – en vez de la abstinencia – a los indicadores de medición y metas del programa, para que los participantes no sean castigados por no pasar una prueba antidopaje.⁴ El programa enfatiza “el bienestar individual y comunitario, y no un enfoque exclusivo en la sobriedad.”⁵ El ex Jefe de Policía Interino James Pugel explica que “la filosofía de LEAD es la reducción de daños, pues sabemos que pueden haber recaídas y fallos.”⁶

“Otros programas quieren que pasar por muchos líos. Pero cuando tienes una adicción, necesitas ayuda... un techo sobre tu cabeza... LEAD me ayudó a regresar a mi verdadero yo.”

–Participante de LEAD.⁷

LEAP ha mejorado las relaciones entre la comunidad y la policía,⁸ y ha llevado a un cambio fundamental en las políticas públicas, reorientando las políticas de Seattle-King County de un acercamiento de “primero coerción” a un modelo centrado en la salud, reforzado por entrenamiento especializado en reducción de daños requerido para todos los elementos policíacos.⁹ LEAD está logrando cambiar la percepción de la policía con respecto a las prioridades de seguridad pública.¹⁰

LEAD es un ejemplo que funciona, y demuestra cómo aún con la falta de legislaciones estatales las ciudades pueden crear políticas públicas que no prioricen el sistema judicial, sino la seguridad y salud pública.

“A diferencia de las cortes de drogas, LEAD no requiere la presencia de jueces, personal de la corte, fiscales o abogados defensores. Los recursos que no se gastaron en la justicia criminal son dirigidos directamente a los individuos.”

– Lisa Daugard, Asociación de Defensores, Seattle.¹¹

LEAD es una alternativa a las costosas intervenciones que involucran a la corte. En el modelo LEAD, “las cortes son completamente omitidas de la ecuación.”¹² Los participantes reciben acceso inmediato a los servicios sin desplazar a los candidatos de tratamiento voluntario. LEAD parece alcanzar a la población objetivo, y los reportes indican que la mayoría de los clientes “son referidos por ofensas relacionadas por las drogas.”¹³ LEAD también recibe a personas referidas por “contacto social”, para que las personas que lo necesiten puedan acceder a servicios sin ser arrestados.

El programa LEAD ha sido rigurosamente evaluado

Para asegurar que el programa LEAD sea efectivo y replicable, ha pasado por una rigurosa evaluación de dos años de duración conducida por la Universidad de Washington, midiendo su impacto a largo y corto plazo en las siguientes indicadores: reducciones de los daños relacionados con las drogas, el uso y recaídas de uso de drogas y la reincidencia criminal; mejoras a la salud, bienestar sicosocial, empleo, e involucramiento en la comunidad; análisis costo-beneficio; impacto en la comunidad; y disparidades raciales en la aplicación de las leyes de drogas.¹⁴

“El tratamiento es costoso... pero es menos costoso que mandar a la cárcel a la gente. La cárcel es lo más caro... y lo menos efectivo para lidiar con delitos relacionados con drogas.”

– Dan Satterberg, Procurador de King County.¹⁵

La respuesta que se ha obtenido de la aplicación de LEAD ha sido positiva y los indicadores iniciales son promisorios. La evaluación plurianual muestra que LEAD reduce la cantidad de las personas arrestadas, enjuiciadas, encarceladas, e involucradas de otras maneras en procesos judiciales; al tiempo que se reducen las reincidencias. El equipo evaluador encontró que los participantes de LEAD fueron hasta 60% menos probables de reincidir que aquellos que no participaron en LEAD.¹⁶ Este resultado es particularmente alentador, siendo las tasas de reincidencia muy altas para este grupo poblacional en el modelo de justicia criminal tradicional.

El equipo de evaluación también condujo un análisis de los efectos en LEAD en los costos del sistema de justicia criminal, concluyendo que “a través de todos los resultados, observamos reducciones significativas para el grupo de LEAD comparado con el grupo control en los costos anuales promedio de utilización del sistema de justicia criminal y legal, y sus costos asociados.”¹⁷ Los participantes de LEAD mostraron reducción de costos, mientras el grupo de control sin LEAD mostró incremento de costos. La reducción de los costos para los participantes de LEAD se mostró a raíz de la reducción del tiempo en la cárcel, el ingreso a las cárceles por año, y la probabilidad de encarcelamiento por delitos graves ente los participantes de LEAD comparados con los controles del sistema usual.¹⁸

Un reporte de evaluación anterior publicado en 2014 encontró que LEAD mejora la coordinación entre los diversos involucrados que solían trabajar en tareas cruzadas. Los datos de LEAD sugieren fuertemente mejoras en la salud y bienestar de los participantes, quienes luchan en la intersección de la pobreza, el mal uso de drogas, y los problemas de salud mental.¹⁹ LEAD continúa con la larga tendencia de Seattle de reducir los arrestos por drogas y la población carcelaria.²⁰

La policía apoya el programa LEAD

LEAD goza del entusiasta apoyo de la policía local, puesto que les permite enfocarse en los crímenes serios, mientras juegan un papel clave en poner a las personas en contacto con servicios sociales en vez de llevarles al sistema de justicia criminal.²¹ De acuerdo con los oficiales, “la policía apoya el programa porque les da herramientas adicionales para manejar temas de seguridad pública.”²²

“Estamos en la comunidad, conocemos a los infractores por sus nombres, conocemos su situación... también estamos cansados de la puerta giratoria.”

– Sgto. Sean Whitcomb, Departamento de Policía de Seattle.²³

Midiendo y replicando el modelo LEAD

LEAD operó por primera vez por cuatro años con inversión privada en la ciudad de Seattle, y el gobierno local se comprometió entonces a dar recursos para ampliar el programa localmente.

En 2014, Santa Fe, Nuevo México, se convirtió en la segunda ciudad estadounidense en implementar el programa, siendo votado de manera unánime en el Consejo Municipal. Su experiencia amuestra que comunidades diferentes pueden adaptar el modelo de LEAD a sus contextos locales particulares. El programa de LEAD de Santa Fe fue desarrollado después de nueve meses de estudios e involucramiento de la comunidad para hacer un programa a la medida de las necesidades locales: a diferencia de Seattle, la preocupación de Santa Fe no son los mercados de drogas, sino el mal uso, dependencia, y sobredosis de opiáceos; así como las tasas crecientes de pobreza, y crimen.

La experiencia de Santa Fe demuestra la flexibilidad del modelo LEAD, y cómo comunidades tan diferentes pueden adaptar el programa a sus contextos y necesidades locales particulares.

La elegibilidad para el programa LEAD en Santa Fe estará limitada a aquellas personas que vendan, o tengan en su posesión hasta tres gramos de opiáceos. Un análisis costo-beneficio estima que la ciudad gasta \$1.5 millones de dólares al año en la criminalización de las personas por estas faltas. LEAD podría reducir esos gastos a la mitad.²⁴

En Junio de 2015, Albany, Nueva York, se convirtió en la tercera ciudad estadounidense, y la primera de la región Noreste, en adoptar el programa LEAD. Después de que oficiales firmaran un memorándum para implementarlo, el programa entró en vigor inmediatamente.

Varias otras comunidades de Estados Unidos, como Atlanta, Búfalo (NY), Ithaca (NY), Houston, Los Ángeles, Nueva York, Filadelfia, Portland (ME) y San Francisco, han mostrado su interés en replicar el modelo LEAD.

Y en Julio de 2015, en una notable muestra del creciente interés en LEAD, así como de la rápida evolución de la Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas (ONDCP, por sus siglas en inglés), la Casa Blanca llevó a cabo un encuentro nacional para discutir y promover LEAD, con la participación de representantes de más de treinta ciudades, condados, y estados.²⁵

Para más información, visite
www.drugpolicy.org/es

¹ The Defender Association, "Law Enforcement Assisted Diversion (L.E.A.D.): A Pre-Booking Diversion Model for Low-Level Drug Offenses," (2010).

² The Defender Association, "L.E.A.D.: A Pre-Booking Diversion Model; Katherine Beckett, "Race and Drug Law Enforcement in Seattle," (Racial Disparity Project and ACLU Drug Law Reform Project., 2008); Katherine Beckett, "Race, Drugs, and Law Enforcement," *Criminology & Public Policy* 11, no. 4 (2012); Katherine Beckett, Kris Nyrop, and Lori Pfingst, "Race, Drugs, and Policing: Understanding Disparities in Drug Delivery Arrests*," *Criminology* 44, no. 1 (2006); Katherine Beckett et al., "Drug Use, Drug Possession Arrests, and the Question of Race: Lessons from Seattle," *Social Problems* 52, no. 3 (2005).

³ LFA Group, "Law Enforcement Assisted Diversion (L.E.A.D.) Program and Evaluation Plan Narrative," (2011).

⁴ Katherine Beckett, "Seattle's Law Enforcement Assisted Diversion Program: Lessons Learned from the First Two Years," (Ford Foundation, 2014)
<http://www.seattle.gov/council/Harrell/attachments/process%20evaluation%20final%203-31-14.pdf>.

⁵ The Defender Association, "L.E.A.D.: A Pre-Booking Diversion Model."

⁶ James Pugel, "Law Enforcement Assisted Diversion" (presentation at the Smart Justice Symposium, Spokane, Washington, November 9 2012).

⁷ David Nelson, "55 Drug Offenders and Prostitutes Chose Treatment over Jail through Belltown's L.E.A.D. Program," *SeattlePI.com*, August 29 2012.

⁸ Beckett, "Seattle's Law Enforcement Assisted Diversion Program: Lessons Learned from the First Two Years."
⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Lisa Daugaard and Anita Khandelwal, "Finding Common Ground among Communities and Police in Seattle," in *Arthur Liman Public Interest Program Newsletter*, Confrontation, Cooperation, and Collaboration: (En)Countering Disagreement in Pursuit of the Public Interest (Yale Law School, 2011).

¹² Maggie Clark, "Seattle Police Test Taking Drug Offenders Straight to Treatment," *Stateline: The Daily News Service of The Pew Charitable Trusts* 2011.

¹³ Nelson, "55 Drug Offenders and Prostitutes Chose Treatment over Jail through Belltown's L.E.A.D. Program," *SeattlePI.com*, August 29 2012.

¹⁴ LFA Group, "L.E.A.D. Program and Evaluation Plan."

¹⁵ Maggie Clark, "Seattle Police."

¹⁶ Susan E. Collins, Heather S. Lonczak, and Seema L. Clifasefi, "LEAD Program Evaluation: Recidivism Report," (University of Washington, Harborview Medical Center, 2015)
http://leadkingcounty.org/storage/LEAD_EVALUATION_4-7-15.pdf.

¹⁷ Susan E. Collins, Heather S. Lonczak, and Seema L. Clifasefi, "LEAD Program Evaluation: Criminal Justice and Legal System Utilization and Associated Costs," (University of Washington, Harborview Medical Center, 2015)
<http://leadkingcounty.org/storage/June%202015%20LEAD-Program-Evaluation-Criminal-Justice-and-Legal-System-Utilization-and-Associated-Costs.pdf>.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Beckett, "Seattle's Law Enforcement Assisted Diversion Program: Lessons Learned from the First Two Years."

²⁰ Seattle Police Department, "Reported Part II Offenses in Seattle, from 2008," (2013); Ty Swenson, "King County Jail Population Drops Significantly over 13 Years," *West Seattle Herald*, September 4 2013; Laurie Sylla, "Impact of DCHS-Supported Programs on Jail Use," (King County Department of Community and Human Services, Mental Health, Chemical Abuse and Dependency Services Division, 2013); Collins, Lonczak, and Clifasefi, "LEAD Program Evaluation: Criminal Justice and Legal System Utilization and Associated Costs."

²¹ The Defender Association, "L.E.A.D.: A Pre-Booking Diversion Model; Mary Fan, "Street Diversion and Decarceration," *American Criminal Law Review* 50(2012); Katherine Beckett, "Race, Drugs, and Law Enforcement."

²² Dan Satterberg et al., "Seattle L.E.A.D.'S on Law Enforcement Diversion."

²³ Maggie Clark, "Seattle Police."

²⁴ LEAD Task Force City of Santa Fe, "Healthy Families, Safer Streets: City of Santa Fe's Lead Task Force: Recommendations to the City Council " (2013).

²⁵ Jr. Roy L. Austin, "LEAD-ing the Way to a More Efficient Criminal Justice System,"
<https://www.whitehouse.gov/blog/2015/07/02/lead-ing-way-more-efficient-criminal-justice-system>.