ACCION ANDINA

CEDD
Colectivo de Estudios Drogas y Derecho

# VIVIR BIEN y ESTADO PENAL

## Políticas que no riman

Cuaderno de Análisis

# VIVIR BIEN y ESTADO PENAL
# Políticas que no riman

Autores:
Theo Roncken
Gloria Achá
ACCION ANDINA

Diseño gráfico y diagramación:
Lidio Flores

Diseño de tapa:
Lidio Flores
Ricardo Llanos

ACCION ANDINA
Casilla de correo 5471
Tel/fax: 591-4-4318097
Cochabamba – Bolivia
2013

Esta publicación forma parte de la producción del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD).

# PRESENTACION

Los conflictos sociales no pueden resolverse a través del Derecho Penal. Esta constatación surge del desarrollo que ha tenido en el país la problemática vinculada a la inseguridad ciudadana y al tráfico y consumo de drogas. Desde el mes de enero de 2006, cuando Evo Morales asumió la Presidencia, una de las expectativas hacia el nuevo gobierno estaba relacionada con los cambios en la orientación de las políticas en estos ámbitos, en el marco del concepto del "Vivir bien". En esta publicación se presentan dos estudios nacionales sobre el desarrollo de estas políticas en los últimos años, y sus diferencias y similitudes con la situación de los gobiernos anteriores.

Desde 2006, Bolivia inició un proceso denominado como nacionalización de la política contra el narcotráfico, y se llevó a cabo la campaña internacional prometida por la reivindicación de la hoja de coca, hasta que la Organización de Naciones Unidas (ONU) levantó el veto al uso cultural y medicinal de la coca. Las políticas antidrogas, sin embargo, no se reducen a esas acciones de reivindicación y merecen mayor reflexión. Hay que tener en cuenta que la problemática de las drogas en Bolivia no está únicamente vinculada al tema de la coca, ya que hay droga en tránsito y también hay tráfico de otras drogas que no dependen de la hoja de coca. Son diversos factores que configuran la problemática y que producen los efectos negativos y los altos costos sociales, económicos y humanos que las políticas antidrogas han tenido y siguen teniendo en Bolivia. Situación que no parece que vaya a cambiar mientras se mantenga el mismo enfoque represivo, punitivo y policial de las décadas pasadas.

Esta sensación de que se sigue haciendo más de lo mismo también se percibe en la implementación de las políticas de inseguridad. Pese a los anunciados cambios se puede advertir el mantenimiento del mismo enfoque reduccionista, que ha demostrado ser ineficaz en la práctica. Si bien en la teoría se habla de una visión integral, la ejecución de los planes de seguridad ciudadana en el ámbito nacional y local muestra la prioridad que se otorga al accionar policial, sin tomar en cuenta la complejidad de la problemática ni la necesidad urgente de mejorar el funcionamiento de las agencias de control penal.

Esta publicación, que explora algunas de las contradicciones en el discurso y la promesa electoral con la implementación práctica de las políticas, pretende promover el debate a nivel nacional e identificar las pautas que permitan visualizar un tratamiento más efectivo y justo para la superación de la problemática de las drogas y la inseguridad.

Acción Andina

# El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y sus alcances para el Vivir Bien

Theo Roncken[1]

## Introducción

El concepto del Vivir Bien aparece en el eje de la reciente reconstrucción formal de Bolivia como Estado Plurinacional. A veces presentado como traducción incompleta de nociones tradicionales de convivencia como Suma Qamaña (aymara), Sumaq Kawsay (quechua) y Ñande Reko (guaraní), el Vivir Bien entra en un horizonte de lucha inconclusa por la descolonización de las relaciones. Con respecto a América Latina, Eugenio Raúl Zaffaroni, ministro de la Corte Suprema de Justicia de Argentina, ha observado que: "El poder punitivo que trajeron los colonizadores consistió en una formidable ocupación policial de territorio, que lo convirtió en un inmenso campo de concentración…". Tras el fin de la época colonial, el continente americano ha conocido múltiples y heterogéneos cambios de orden político, sin embargo, no podemos hablar de una superación estructural del impulso colonizador punitivo. En el actual mundo globalizado, observadores ubican el nuevo epicentro de éste en los Estados Unidos, que:

> "sufren un proceso de regresión autoritaria destructiva de su comunidad, como ningún otro país importante en el mundo. La lucha por el poder y la hegemonía de las corporaciones han hecho que desde hace tres décadas el país haya instalado una inmensa máquina represiva, que hoy prisioniza a más de dos millones de personas y controla en probation y libertad condicional a otros tres millones, más de la mitad de los cuales son afroamericanos" (Zaffaroni, 2012).

En este contexto ha ganado vigencia una interpretación de la seguridad ciudadana asociada a las nociones de tolerancia cero que:

> "solo reproducen una fórmula o ideología de 'law and order', de sectores de la extrema derecha estadounidense, fuera y dentro de los organismos policiales. Aquí la 'contra-criminalidad' y el vigilantismo – como el 'contra-terrorismo' presentan tantos o más problemas de seguridad para las personas que la criminalidad o el terrorismo a los que se contraponen. Presentan una amenaza real a la libertad, a los derechos humanos y a la misma seguridad de las personas" (Nef, 2002: 59).

En el origen de esta redefinición de los modi operandi del poder colonizador punitivo se encuentra, según Jorge Nef, "la semántica de la seguridad y el desarrollo" en la construcción del

1 *Este artículo es resultado de un trabajo de investigación en progreso del Grupo de Trabajo "Seguridad en democracia: un reto a la violencia en América Latina y el Caribe" de la CLACSO.*

nuevo orden mundial después de la Segunda Guerra Mundial, en la que:

> "…ambos términos (seguridad y desarrollo) han estado inextricablemente ligados a una cosmovisión etnocéntrica, en especial norteamericana […]. El uso corriente del término desarrollo se inicia a partir del Plan Marshall y del programa del Punto Cuarto del Presidente Harry Truman. […] el desarrollo es visto como una forma de evitar el cambio revolucionario y como una opción de política exterior para los estados que buscan fortalecer su posición defensiva en lo diplomático y militar" (ibídem: 33-34).

A pesar de acalorados debates a lo largo de las casi seis décadas que han pasado desde entonces, y no obstante las consecutivas redefiniciones de relaciones internacionales y conceptos esenciales como los de seguridad y desarrollo en todos los ámbitos políticos multilaterales, ha persistido la imposición de inequidades – históricas y nuevas – en la distribución de riquezas y poderes. Por ejemplo, el paradigma de la Seguridad Humana, formalmente introducida en el debate multilateral en 1994 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha permitido una importante apertura de los debates a la inclusión de nuevas nociones con un enfoque integral, como son la vulnerabilidad mutua y una seguridad centrada en las personas, con sus necesidades y derechos. Sin embargo, en las prácticas cotidianas de los gobiernos se percibe, en el caso latinoamericano:

> "…una creciente superposición entre una agenda tradicional de seguridad vinculada a las hipótesis de conflicto inter-estatal, así tiendan a decrecer en la actualidad; una nueva agenda asociada con las amenazas no tradicionales a la seguridad de las Américas, con un énfasis en tres aspectos, especialmente relevantes desde la perspectiva de EE.UU., incluyendo el daño al medio ambiente, la inmigración ilegal y el tráfico de drogas, a partir de la década del ochenta, con una progresiva securitización o militarización de estos temas; y una agenda 'más nueva' asociada a las secuelas del 11 de septiembre de 2001 y al actual énfasis de la política de seguridad de Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo global." (Hirst, 2003; en Serbín s/f: 18).

El presidente Evo Morales ha sido enfático en cuestionar en público la perpetuación de la imposición colonizadora, hoy expresada como: "…la lógica del consumo sinfín, de la guerra como instrumento para adueñarse de mercados y recursos naturales, y no importa si para conseguir más mercados y más ganancia se tiene que destruir los bosques, explotar y despedir trabajadores y privatizar los servicios esenciales para la vida humana." Frente a ello, Morales presenta al Vivir Bien como:

> "una forma de vida, de relacionamiento con la naturaleza, de complementariedad entre los pueblos [que…] no sólo desnuda las causas estructurales de las crisis (alimenticia, climática,

económica, energética) que vive nuestro planeta, sino que plantea una profunda crítica al sistema que está devorando a seres humanos y a la naturaleza: el sistema capitalista mundial." (Morales, 2011: 9-10).

A diferencia del horizonte de una vida mejor, como reflejado en el mencionado tradicional concepto del desarrollo, el Vivir Bien plantea "una vida de equilibrio con todos los seres dentro de una comunidad", lo que "equivale a tener una sociedad con equidad y sin exclusión" (Puente, 2011: 359). En un afán de traducir esta noción en lineamientos para la gestión pública, el Plan de Desarrollo Económico y Social para el Vivir Bien 2011-2015 (PDES) plantea la necesidad de una Revolución Institucional que "va más allá de un simple rediseño del aparato gubernamental y consiste en el cambio de los modos de organización y de las reglas de juego para el funcionamiento de las nuevas relaciones entre Estado y Sociedad" (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2010: 38). Se visualiza un proceso de fusión entre Estado y Sociedad que supone, entre otros "…romper el monopolio que de lo público han hecho las entidades y autoridades gubernamentales, lo que a su vez implica la devolución de los procesos de toma de decisiones y de gestión pública a la sociedad –organizaciones comunitarias – bajo los principios de la democracia comunitaria y en función al interés colectivo" (ibídem: 41). En cuanto a la convivencia en sociedad, el PDES plantea "una vida en plenitud […basada en] la solidaridad social y la complementariedad […que es] el supuesto de la interdependencia humana entre seres que son diferentes; que tienen capacidades y atributos también diferentes lo cual enriquece la interacción y es la base del aprendizaje común" (ibídem: 21). A pesar de sus descripciones aún bastante generales e imprecisas, el conjunto de estos elementos marca un horizonte que permite orientar el diseño y la implementación de las políticas públicas del Estado Plurinacional de Bolivia.

En este artículo presentamos una valoración de los alcances y desafíos de la nueva Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Ley 264, promulgada el 31 de julio de 2012) para la construcción de un accionar estatal orientado a dicho horizonte. Nuestra lectura considera dos aspectos: primero analizamos el texto de la ley y el contexto de su elaboración, promulgación y presentación al público. Identificamos continuidades y modificaciones que establece la nueva normativa y el grado de concordancia de las mismas con la perspectiva del Vivir Bien. Y segundo, reconociendo que en Bolivia y América Latina es común que la aplicación de la ley presenta mayores desafíos que los que son provocados por una mala orientación de las normativas; iniciamos un estudio sobre la probabilidad de que las herramientas previstas en la nueva ley en facilitación de un proceso de cambio hacia el Vivir Bien, sean efectivamente puestos en práctica y aplicadas con eficacia. Para ello, nos basamos en una revisión histórica de las prácticas del Estado boliviano y su aparato policial en materia de seguridad, con el fin de acercarnos a los factores clave del cambio; para concluir con un breve diagnóstico de uno de esos factores: el acceso público a datos confiables y relevantes que permitan orientar el accionar estatal y ejercer un adecuado monitoreo y control sobre el mismo.

## Contradicciones en la construcción del cambio

Tras varios años de intensos conflictos sociales en Bolivia, las elecciones nacionales de diciembre 2005 sancionaron la presidencia de Evo Morales Ayma con el 54% de los votos. La elección del máximo dirigente de los cultivadores de hoja de coca del Trópico de Cochabamba despertó grandes esperanzas: ¿Quién mejor que un gobierno de los movimientos sociales para hacer real la anhelada autodeterminación con control social? Con este lema el nuevo Gobierno Nacional se planteó la tarea de profundizar el proceso de cambio que venía siendo impulsado desde las diversas organizaciones sociales. Apoyándose en Decretos Supremos y en una excepcional habilidad para la negociación política, este proyecto logró afianzarse a principios de 2009 con la aprobación de una nueva Constitución Política del Estado (CPE). Se trata de una norma suprema sin precedentes en el mundo en cuanto al amplio reconocimiento de derechos individuales y colectivos, y de mecanismos de participación ciudadana en la construcción del nuevo Estado Plurinacional.

En orientación del horizonte de país y de políticas públicas que puedan dar cuerpo a lo establecido en la nueva CPE, se ha planteado la noción del Vivir Bien. Documentos oficiales demuestran cómo este concepto ayuda a dar coherencia a la presentación de nuevos fundamentos éticos para el accionar estatal. Sin embargo, como proyecto orientador nacional el Vivir Bien es aún muy joven, y su traducción en políticas concretas es aún incierta. Por ejemplo, el actual Plan Estratégico Institucional (PEI) del Ministerio de Gobierno plantea la "construcción y consolidación democrática de un nuevo modelo de seguridad ciudadana" (Ministerio de Gobierno, 2010: 32). Pero en el año 2012 se retomó el patrullaje militar contra la inseguridad en las calles, dando continuidad a las típicas acciones de emergencia de los gobiernos de corte neoliberal de las décadas pasadas. Según Miguel Vásquez, entonces viceministro de Seguridad Ciudadana: "…a corto plazo [la medida] es la respuesta que habíamos comprometido, mientras se haga una correcta redistribución del personal de la policía nacional en todo el territorio boliviano"[2] . La población boliviana, en su desesperación por el histórico mal funcionamiento del sistema de justicia, tiende a respaldar esta clase de participación militar: "Es mejor, porque así se tiene más seguridad y la gente puede caminar más tranquila; hay maleantes por todo lado"[3]. Esta mirada refleja sobre todo una sostenida desconfianza hacia la institución policial. Como expresó un reciente editorial de periódico: "Décadas de constantes casos de corrupción en todas sus formas, de abusos, de las más variadas irregularidades e innumerables intentos fallidos de reestructuración y depuración, siempre frustrados por la tenaz resistencia de sus cuadros más

2 *Patrullaje militar para frenar la inseguridad ciudadana. Radio Fides, La Paz 16 de marzo de 2012 <http://www.boliviatv.net/2012/03/patrullaje-militar-para-frenar-la.html>. Todas las referencias del internet de este artículo fueron consultadas por última vez del 20-26 de Diciembre de 2012.*

3 *Mabel Azcui, Bolivia: FFAA velarán por seguridad ciudadana. RNW, 21 de marzo de 2012 <http://www.rnw.nl/espanol/article/bolivia-ffaa-velar%C3%A1n2por-seguridad-ciudadana>.*

influyentes, han ido socavando la imagen de la institución"[4] . No obstante, en consultas y debates públicos sobre Seguridad Ciudadana, la dotación de mayores recursos a la Policía Nacional aparece como la demanda más escuchada. Pese a todo, parece sobreponerse en la población una fe en la posibilidad de conocer algún día a un policía diferente que, como lo tipificó un ex ministro, "la sociedad vea […] como su hermano, protector, con confianza, con cariño, amistad y respeto" [5].

En la arena de la lucha por la exigibilidad y el cumplimiento de los Derechos Humanos, podemos mencionar a una destacable iniciativa de la Coordinadora de la Mujer e instituciones afiliadas quienes, desde 2011, "se dieron a la tarea de construir y presentar propuestas para la incorporación del enfoque de género a la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana"[6] . Con este aporte desde la ciudadanía organizada se logró que la Ley 264 incluyera una novedosa atención a las inseguridades que viven en especial las mujeres y niñas, sea en espacios públicos o privados. Sin embargo, lo hace –como analizaremos más abajo a través del reforzamiento de una institucionalidad esencialmente punitiva, y queda por ver si esta ampliación de las facultades del Estado penal ayudará a prevenir las violencias contra la mujer y cuáles serán, en términos amplios, los impactos en el cumplimiento de los Derechos Humanos en Bolivia.[7]

Estos ejemplos ilustran la incoherencia doctrinal con la que representantes de Estado y sociedad suelen tratar el tema de la inseguridad ciudadana. Se reconoce la complejidad de la problemática pero al mismo tiempo se respalda la promoción de respuestas simplistas, autoritarias y cortoplacistas. Varios actores contribuyen así, en representación de sus diversos sectores, a la construcción de la sociedad de riesgo en donde los discursos de defensa de los Derechos Humanos conviven con la dominación del capital y el pensamiento único (Beck, 1998). En el origen de este posicionamiento contradictorio se encuentran las deficiencias en el acceso a instrumentos de juicio adecuados, y la pobre calidad del debate público sobre la temática. Al respecto, Zygmunt Bauman ha señalado: "como la mayoría de los peligros contemporáneos son inasequibles al escrutinio personal y no pueden ser fidedignamente confirmados o desmentidos con los medios que se poseen personalmente, tan fácilmente podemos ser persuadidos para adoptarlos en forma de creencias públicas como disuadidos para abandonarlas" (Bauman, 2007: 188).

## El estado de la normativa boliviana 'para una vida segura'

Con la promulgación de la Ley 264 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana 'Para una vida segura' quedó abrogada la anterior Ley 2494[8] Esta había entrado en vigencia el 4 de Agosto de

4 *Urgente depuración policial. Correo del Sur, Sucre 28 de abril de 2012 <http://www.correodelsur.com/2012/0428/53.php>.*

5 *Gobierno plantea renovar la Policía y cambiar su imagen represora. El Nacional, Tarija 5 de octubre de 2011 <http://www.elnacionaltarija.com/diario/68284.*

6 *Boletíndel Observatorio de Género, Coordinadora de la Mujer, La Paz 16 de agosto de 2012 http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/observatorio/boletin/boletin_alertas1.php?id=105&tip=1*

7 *Loîc Wacquant sostiene que Europa occidental y más reciente también América Latina, están rápidamente siguiendo los pasos de los Estados Unidos, en el "reemplazo gradual de un (semi)Estado de bienestar por un Estado policial y penal para el cual la criminalización de la marginalidad y el encarcelamiento punitivo de las categorías desfavorecidas funcionan a modo de política social en el nivel más bajo del orden étnico y de clase" (Wacquant, 2010: 80-83).*

8 *Honorable Congreso Nacional de la República de Bolivia. Ley No. 2494. Ley de Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, La Paz 4 de agosto de 2003 <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=1765*

2003, en respuesta a las ya preocupantes lagunas normativas y operativas en la materia. Sobre el período precedente se ha señalado que: "ningún gobierno democrático logró traducir la seguridad en una política estatal […] no tenerla, fue un objetivo explícito de los gobiernos. A ningún gobierno le interesó clausurar el pasado de la seguridad y definir reglas de juego transparentes" (Quintana, 2005: 119). Este juicio permite comprender la especial relevancia que tuvo la Ley 2494. Al instruir la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (en adelante: Sistema Nacional), la nueva normativa abrió el camino a la introducción de cambios en el monopolio absoluto que ejercía la Policía Nacional Boliviana (PNB) en materia de seguridad pública. La finalidad del Sistema Nacional era:

> "…articular y coordinar de manera eficaz y eficiente las políticas, planes, proyectos y programas emergentes del poder público y de todas las personas de la comunidad, en el país y en los diferentes departamentos, sin discriminación ni exclusión alguna, destinados a asegurar el libre ejercicio de los derechos, garantías y libertades constitucionales brindando mayor seguridad a la población procurando una mejor calidad de vida a todos los estantes y habitantes del territorio Nacional." (Art. 1).

Para tal efecto, la Ley 2494 postuló la "corresponsabilidad institucional, la participación ciudadana y el control social en todos los programas de seguridad ciudadana" (Art. 3), y normó una nueva distribución de competencias que resultó ser tan desafiante como inaplicable. En particular la PNB se vio formalmente despojada de varias de sus atribuciones exclusivas. En adelante, tendría que compartir la coordinación de todos los planes y proyectos con otras diez autoridades nacionales, reunidas con su Comandante General en el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (Art. 4). Es más, se atribuyó la coordinación operativa, ejecución y seguimiento de los planes, programas y proyectos a una Secretaría Técnica del Consejo Nacional que funcionaba bajo dirección del Viceministro de Régimen Interior (Art. 7), mientras que el avance de dichos planes sería evaluado por las respectivas Comisiones de Gobierno de las Cámaras de Senadores y Diputados (Art. 8). En cambio, la PNB era apenas nombrada en los 23 artículos con los que inicialmente contó la Ley 2494[9] . Para no ir más lejos, nuestro análisis del texto hace suponer que quienes trabajaron en su formulación no habían deparado mucho en la necesidad de una colaboración activa de la institución policial. De esta manera, si bien durante la presidencia de Carlos D. Mesa se procedió con la reglamentación de la ley posibilitando la asignación de recursos, quedó en papel la implementación de su particular diseño de Sistema Nacional.

Un notable avance de la Ley 2494 es el respaldo formal que otorgó al involucramiento activo de múltiples actores. Es probable que ello haya ayudado a impulsar el actual nuevo protagonismo con el tema, en particular entre determinados sectores de la sociedad. Si bien la ley no contempló

9 *Los Artículos 17-23 de la Ley 2494 serían derogados el 22 diciembre de 2003, mediante la Ley 2625. Estos artículos correspondían con modificaciones al Código Penal de 1997 (Art. 17), o con la reformulación de competencias y responsabilidades con respecto al alumbrado público (Arts. 18-23).*

una participación ciudadana con voz y voto en los diversos órganos del Sistema Nacional; sí estableció normas que buscaron facilitar la consulta a "representantes debidamente acreditados de las organizaciones de la sociedad civil" (Art. 4), y la gestión de "apoyo para el financiamiento de las iniciativas de seguridad ciudadana propuestas por la sociedad civil" (Art. 5). Comenzaba a surgir un escenario en el que la ciudadanía podía plantearse roles más allá del convencional apoyo a la labor policial, y asumir responsabilidades en la definición de políticas públicas. El alcance de esta nueva participación desde la sociedad organizada sería puesto a prueba en el segundo período presidencial de Evo Morales, con la elaboración de la nueva Ley de Seguridad Ciudadana.

## Protagonismos en la nueva ley

Documentos oficiales destacan que la Ley 264 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana "surge del consenso entre el Gobierno nacional, los gobiernos departamentales y municipales, la Policía boliviana y la sociedad representada por sus instituciones." (Ministerio de Gobierno, 2012: 3). En lo que concierne a la institución policial, la nueva ley subsana la deshonrosa subvaloración de responsabilidades que hemos observado en la Ley 2494. El nuevo modelo de Sistema Nacional incluye el reconocimiento legal del particular protagonismo operativo de la PNB en cuanto a las tareas de prevención, mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana. Al mismo tiempo, la ley restringe las funciones de la Secretaría Técnica del nuevo Consejo Nacional –ahora llamado Consejo de Coordinación Sectorial –a la facilitación del "apoyo administrativo, logístico y técnico necesario" y la realización del "seguimiento técnico a la implementación y ejecución del Plan Nacional, para conocimiento y evaluación del Consejo" (Art. 19). Si bien esta Secretaría Técnica seguirá funcionando bajo responsabilidad de un viceministerio de Gobierno (el de Seguridad Ciudadana), la PNB ha de presentar sus informes periódicos en materia de seguridad ciudadana directamente a la ministra o el ministro de Gobierno (Art. 26). Por otra parte, la nueva ley instruye la especialización de las funciones policiales del régimen penitenciario (Art. 31) lo que, dependiendo del enfoque doctrinal que se desarrolle, puede ayudar a disminuir los altos niveles de violencia y corrupción en esta sección del sistema judicial. También se normó el área de operación, las actividades y las obligaciones de las empresas privadas de vigilancia cuyo funcionamiento, para tranquilidad de la institución policial, requiere la autorización del Comando General de la PNB.

En cuanto a la participación directa de otros actores estatales en el área de la Seguridad Ciudadana la nueva ley, además de adecuar el Sistema Nacional a la recientemente aprobada reestructuración autonómica del Estado[10], establece una distinción entre el ámbito de la coordinación nacional (con competencias depositadas en la Comisión Interministerial de Seguridad Ciudadana), y el ámbito de la coordinación entre el Estado nacional y las entidades

*10 Guardamos para una siguiente entrega el análisis de las particularidades del tema con respecto a la normativa sobre competencias autonómicas.*

territoriales autonómicas (atribuido al Consejo Nacional). Como indica el nombre, la Comisión Interministerial solo está integrada por representantes ministeriales, pertenecientes a los Ministerios de Gobierno, Defensa, Justicia, Salud y Deportes, y Educación y Comunicación. Para el Consejo Nacional se ha normado la participación directa de un gran número de autoridades nacionales y autonómicas. Un aspecto que llama la atención, es la ausencia de una representación directa de jueces. La Ley 264 establece la presencia del Fiscal General del Estado y el Comandante de la PNB, pero discontinúa la participación directa de la Corte Suprema de Justicia que había previsto la Ley 2494.

De una ley que, como sostiene el Ministerio de Gobierno, ha sido consensuada con la sociedad, se puede también esperar avances en cuanto a la participación ciudadana. Para el área operativa, la nueva ley reconoce la figura del Servicio Civil Voluntario de Seguridad Ciudadana, mediante la conformación de Grupos de Apoyo Civil a la Policía (GACIPs); e instruye una "Capacitación Ciudadana" con el propósito de que la comunidad y sus organizaciones "se constituyan en sujetos estratégicos de prevención del delito y contravenciones" (Art. 37). Se trata de mecanismos de participación que se mantienen dentro del esquema institucional tradicional y que ya fueron incluidos en los sucesivos planes de seguridad ciudadana desde por lo menos 1997, como una manera de "alejar a los jóvenes del alcohol y la droga [y] estrechar y armonizar las relaciones Policía – Sociedad"[11]. Frente a estas continuidades, se destaca como novedad la presencia ciudadana directa en el Consejo Nacional, ya no a invitación facultativa (como lo estableció la Ley 2494) sino que, como miembros de pleno derecho. Por tratarse de una instancia con potestades formales en la definición de políticas y normativas, este cambio podría marcar una importante diferencia para el ejercicio de la participación ciudadana y el control social. Guardamos el análisis de este tema para una próxima entrega. Por el momento solo observamos que la Ley 264, en concordancia con la actitud crítica que han asumido voceros del Gobierno Nacional frente al concepto de sociedad civil[12], restringe esta participación ciudadana a la inclusión de "[r]epresentantes a nivel nacional debidamente acreditados, de las organizaciones sociales y juntas vecinales." (Art. 15).

## Orientación general de la Ley 264

La Ley 264 fue promulgada junto a la Ley Integral de Trata y Tráfico de Personas. En las primeras noticias de la prensa escrita sobre ambas normativas nacionales sobresalen dos imaginarios. Uno de éstos destaca la creación de nuevos delitos (que solo es el caso de la Ley de Trata y Tráfico) y el endurecimiento de sanciones penales para determinados delitos. El otro imaginario se refiere a la liberación de recursos para el fortalecimiento tecnológico e institucional de la lucha contra el delito. Este particular enfoque de la información pública sobre los cambios legales aprobados, responde a una intención que comparten los actuales representantes gubernamentales con

*11 Misión de Gacip: alejar a los jóvenes del alcohol y la droga. Opinión, Cochabamba 1 de agosto de 1999.*

*12 Voceros del Movimiento al Socialismo han asociado el concepto de Sociedad Civil con la promoción ideológica neoliberal.*

autoridades nacionales anteriores: la de demostrar que, ¡ahora sí!, el Estado "atiende el clamor de la población para establecer la Seguridad Ciudadana y su financiamiento como prioridad [y tomar] acciones concretas contra el delito" (Ministerio de Gobierno, 2012: 3).

En relación a este sesgo en la orientación del accionar estatal en materia de seguridad ciudadana, Lucía Dammert ha observado que: "muchas veces la seguridad crea enemigos internos dentro de la nación y sus espacios locales urbanos". Esta constatación señala, por un lado, el riesgo de criminalizar y estigmatizar, mediante la ley y su particular tipificación de delitos, a determinados sectores de la población, por ejemplo, a los jóvenes de áreas peri-urbanas. Por otra parte, un marco de acción de lucha contra la delincuencia, resulta muy estrecho para la implementación de políticas integrales que atiendan las problemáticas económicas y sociales con incidencia en la inseguridad ciudadana. En su práctica, como continúa señalando Dammert, es un marco de acción que refuerza el reclamo de la ciudadanía "por más presencia policial pese a su gran falta de confianza en la institución." (Dammert 2004: 111-112). Esto nos lleva a cuestionar la medida en que los diversos actores busquen y puedan apoyarse en la nueva normativa para superar los modelos de seguridad heredados del poder (neo-)colonizador punitivo y su institucionalidad. En la siguiente sección analizaremos cómo la Ley 264, a tiempo de integrar un discurso de equidad, justicia social y respeto a los Derechos Humanos, contradice estos mismos principios al incluir elementos del "enfoque punitivo de los problemas sociales" y la "penalización de la precariedad" que en la actualidad caracterizan la promoción del Estado penal a escala internacional (Wacquant, 2010: 60-62).

## Endurecimiento de sanciones y modernización tecnológica

El Observatorio de Género (Plataforma de la Mujer, 2012) destaca entre las "propuestas desde las mujeres" incorporadas en la nueva ley de Seguridad Ciudadana:

- El objeto de "garantizar la seguridad ciudadana promoviendo la paz y la tranquilidad social en el ámbito público y privado". El Observatorio señala que el objeto del Proyecto de Ley inicial era: "estructurar el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana", y que la mención expresa del ámbito privado "es clave para la protección de las niñas y mujeres dado que, como evidencian las estadísticas, donde están más vulnerables y sufren más violencia es en sus propios hogares y en el ámbito privado…".

- Principios como la Equidad de Género y Generacional, Celeridad, Respeto a los Derechos Humanos, Interculturalidad, Igualdad, Oportunidad, Sostenibilidad, y la Priorización de la Víctima.

- El establecimiento del modelo de Policía Comunitaria con esfuerzos enfocados en la solución de problemas vinculados con la criminalidad, la violencia pública, privada y otro tipo de conductas o

factores que generan inseguridad en todo el territorio nacional, en coordinación con la vecindad, comunidad, las organizaciones vecinales y otras instituciones públicas y privadas.

- El establecimiento de patrullajes conjuntas de la Policía Boliviana, el Ministerio Público y las Brigadas de Protección a la Mujer y la Familia, para fortalecer las acciones de las brigadas de protección a la mujer y a la familia.

Coincidimos plenamente en la relevancia de estas inclusiones que, para comenzar, apuntan a la construcción de una noción integral de la seguridad ciudadana en debates, políticas, planes y acciones. El actual tratamiento común del tema sobrevalora la relevancia de la vía pública como el primer escenario de inseguridad para "el ciudadano". Datos comparados de varias encuestas DHS[13] destacan la especial relevancia para Bolivia de la violencia contra la mujer a manos de una pareja (masculina). En el 2003, el 52,3% de las mujeres de 15-49 años declaró haber sufrido uno o más actos de violencia física a manos de una pareja, mientras que el 10,1% reportó violencias físicas ejercidas por terceras personas (OEA 2008: 22). Datos de enero a octubre de 2011 registran 85 casos de mujeres muertas a manos de una pareja, lo que hace un 62% del total de 136 casos de feminicidio registrados en ese período[14] . Estos datos, y otros que demuestran las particulares condiciones de violencia en espacios privados para niñas y niños bolivianos, justifican una ampliación del habitual exclusivo enfoque en el ámbito público. La Ley 264 lo hace guardando coherencia interna en el nivel de los fundamentos éticos declarados. La inclusión de una atención específica a las inseguridades propias del ámbito privado coincide con la definición de la seguridad ciudadana como un bien común (Art. 3), la introducción del Principio de la Priorización de la Víctima (Art. 2), y el propósito de adoptar "medidas de acción afirmativa y/o diferenciada que valore la diversidad con el objetivo de lograr equidad y justicia social" (Art. 2). Sin embargo, además del qué (la definición de sujetos y objetos de atención), nos ha de preocupar el cómo (¿hacia dónde se dirige dicha atención?), y es donde la Ley 264 revela ambigüedades que ponen en entredicho su declaración de principios.

TABLA 1: Cambios en las sanciones mínimas y máximas de reclusión con la promulgación de la Ley 264

| Tiempos de reclusión por delito (mínimo máximo) | Código Penal ( 1972) | Ley 2494 (2003) | Ley 264 (20120 |
|---|---|---|---|
| | | Texto Original* | |
| *Delitos contra la autoridad de las decisiones judiciales* | | | |
| Evasión (de la detección y/o condena) | 1 – 6 meses | 3 meses – 2 años | 3 – 5 años |
| Evasión con empleo de violencia/intimidación | 6 meses – 2 años | 6 meses – 3 años | 5 – 8 años |
| *Delitos contra la vida y la integridad corporal* | | | |
| Homicidio y lesiones graves o gravísimas en accidentes de trafico (motorizado) | 1 – 3 años | 1 – 3 años | 1 –3 años |
| Bajo dependencia de alcohol o estupefacientes | 1 – 5 años | 1 – 5 años | 5 – 8 años |

* Como hemos señalado en la Nota de pie de página No. 9, las modificaciones al Código Penal del texto original de la ley 2494 fueron decretadas nulo unos meses después de su promulgación

13 *DHS: Demographic and Health Surveys o Encuestas Nacionales de Demografía y Salud. <http://www.measuredhs.com/>.*

14 *En Bolivia se registra un feminicidio cada tres días. Los Tiempos, Cochabamba 25 de noviembre de 2011.*

La Tabla 1 resume las modificaciones al Código Penal que dispone la Ley 264. Si bien el ministro de Gobierno Carlos Romero, "advirtió que la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana […] endurece las penas para los delitos que atentan contra la vida, los derechos humanos y la integridad física de las personas"[15], podemos ver que el endurecimiento de la ley no ha sido tan generalizado[16] y que, en realidad, no concierne a más de dos tipos de delitos: la evasión de una condena o detención preventiva; y la acción de causar, al conducir un vehículo motorizado, daños físicos mayores a una o más personas. Esta selección en el endurecimiento de penas nos permite decir un par de cosas sobre la orientación de la ley y las prioridades del debate nacional sobre seguridad y justicia penal. Primero, en un país que de manera persistente registra índices de detención preventiva abismalmente elevados (en los últimos 10 años no ha bajado del 70% de la población carcelaria y actualmente ronda el 90%), hemos de cuestionar la pertinencia de una generalizada severa penalización de la evasión judicial. En particular el aumento de 1 a 3 años de la pena mínima para el intento de evasión sin el empleo de violencia o intimidación, añade a los impactos negativos de la retardación de justicia y a la urgencia de una atención eficaz a este fenómeno.

En segundo lugar, se trata de modificaciones al Código Penal que alejan el país de una necesaria reconsideración de la tendencia a judicializar sus respuestas ante problemáticas sociales no resueltas. ¿En qué medida consideramos deseable que el Estado boliviano recurra a la individualización de responsabilidades penales en compensación de determinadas debilidades en la gestión pública de situaciones complejas como, por ejemplo, el reciente espantoso crecimiento del parque automotriz que ha puesto en jaque a las capacidades de planificación urbana a lo largo del país? Si bien la perspectiva del Vivir Bien incentiva el cumplimiento de responsabilidades, lo hace reconociendo principios de equilibrio, complementariedad e interdependencia. Estos criterios se riñen con el establecimiento de penas mínimas para quienes son encontrados culpables en un accidente de tránsito con lesiones físicas mayores. Por otra parte el considerable aumento del tiempo de reclusión en casos de culpabilidad demostrada de un accidente de tráfico bajo influencia de alcohol y/o estupefacientes; antes de respaldarse en estudios que pronostiquen su eficacia, parece ser un efecto del renovado discurso de tolerancia cero frente a las sustancias controladas. Al respecto, señalamos que las últimas propuestas de ley en materia de drogas plantean un considerable endurecimiento generalizado de sanciones[17].

En las noticias sobre la promulgación de la Ley 264 también se ha destacado la liberación de mayores recursos para el fortalecimiento institucional y tecnológico. Si bien las notas de prensa

15 *Ley de Seguridad Ciudadana endurece penas por delitos graves. La Razón, La Paz 1 de agosto de 2012.*

16 *Esta lectura no considera las modificaciones al Código de Procedimiento Penal. Estas, sin embargo, no contradicen nuestro análisis de las modificaciones al Código Penal.*

17 *Para un análisis específico de la normativa y práctica de control de drogas en Bolivia, vea el artículo Desproporcionalidad en el sistema penal antidrogas boliviano incluido en esta edición.*

concentraron su atención en las disposiciones para el reforzamiento de las capacidades operativas del aparato policial, nos parece importante enfatizar que la nueva ley también norma la estructura y el funcionamiento del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (ONSC). Entre las funciones de esta institución, que ya fue creada en febrero de 2010 mediante resolución ministerial, está la tarea de: "diseñar e implementar sistemas de seguimiento y evaluación del desempeño de la institucionalidad del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y de las instituciones públicas relacionadas con la seguridad ciudadana" (Art. 25). El cabal cumplimiento con esta responsabilidad, en el marco del principio de la transparencia ("La información relativa a la seguridad ciudadana deberá estar a disposición de la población"; Art. 4), proveería una herramienta esencial para avanzar en la implementación del control social, mencionado como fundamento del Sistema Nacional. En este momento, el ONSC tiene al aire una página web, en la que presenta sus actividades y publica algunas estadísticas, sobre las que hablaremos más adelante, en el capítulo sobre la aplicación de la ley.

La cara más visible del instruido fortalecimiento tecnológico es, sin duda, la adquisición e implementación de costosas innovaciones. Estas ayudarían a optimizar el uso de los recursos destinados a las tareas de control y vigilancia. Se trata de dispositivos como las cámaras para el monitoreo electrónico en espacios públicos y privados de gran afluencia, helicópteros para la vigilancia aérea, etiquetas de autoidentificación para vehículos, y otros; cuya capacidad para contribuir a la optimización de recursos, y su utilidad en la promoción de la paz y la tranquilidad social, han de demostrarse en la práctica. Esperamos volver sobre este tema en una siguiente entrega, desde una mirada crítica que se hace necesaria porque, entre las características de la observada escalada punitiva en el mundo globalizado, se encuentra "un deseo insaciable de innovaciones burocráticas y dispositivos tecnológicos", similares a los previstos en la Ley 264 (Wacquant, 2010: 30).

## Desafíos en la implementación de la Ley de Seguridad Ciudadana

Nuestra lectura del estado de la normativa boliviana en materia de seguridad ciudadana, permite precisar algunas preguntas para un análisis de contexto que considera las prácticas operativas y su disposición para el cambio. Tomando en cuenta: (a) el novedoso bagaje de principios declarados de la Ley 264 y el nuevo Sistema Nacional, enmarcados en el Vivir Bien, la corresponsabilidad institucional, la participación ciudadana y el control social; (b) el potencial de los mecanismos de cogestión y las herramientas de seguimiento; y (c) las contradicciones internas en cuanto la orientación de prioridades y líneas de acción; buscamos en este capítulo acercarnos a los alcances de la Ley 264 como instrumento de cambio en la formulación e implementación de las políticas de seguridad. ¿En qué medida la ley ayudará a construir, de manera coherente y progresiva, una atención integral al conjunto de inseguridades ciudadanas en el país, mediante programas y

prácticas que nos acerquen al objetivo de una vida segura con equidad y justicia social? Para llegar a una primera respuesta tentativa a esta pregunta, revisamos la historia reciente del funcionamiento y las prácticas de la institución policial que, como actor clave en la problemática de inseguridad, ha de ser un elemento esencial del cambio. Analizamos la priorización en la atención a determinados delitos en los planes de seguridad y las acciones del aparato judicial, y revisamos la actual capacidad de control interno de la institucionalidad estatal en esta materia ¿En qué medida esta requiere la complementación de mecanismos externos de seguimiento y control, y que capacidad demuestra en particular el ONSC para convertirse en el corto plazo en un instrumento de apoyo adecuado y eficaz?

## Veinticinco años de prácticas para-policiales en democracia

Juan Yhonny Mollericona (s/f) ha observado que "Bolivia por un largo período no tuvo políticas de seguridad pública y recién a mediados de los noventa se hicieron algunos esbozos de política pública en materia de seguridad." En los años noventa, sin embargo, la atención pública siguió el curso de la incesante presión internacional sobre los gobernantes del país por el problema de las drogas. En 1989 el ex presidente Jaime Paz Zamora (1989-1993) calificó la relación bilateral con los Estados Unidos como "narcotizada a tal punto que todas las conversaciones empiezan y terminan en el tema de las drogas", mientras que en 1993, el ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) se quejaba: "la dependencia es terrible, viene el Fondo Monetario Internacional, viene la Embajada de Estados Unidos, viene el Banco Mundial y todo el mundo nos dice lo que se debe hacer" (Roncken, 1997: 291). Por otra parte, las doctrinas y prácticas de la lucha contra las drogas permeaban todas las áreas de competencia que se consideraba vinculadas a ella. De esta manera, el tema del narcotráfico fue un vehículo para la continuación o el relanzamiento modificado de un modelo de seguridad esencialmente autoritario y vinculado a la promoción de determinados intereses de élites nacionales e internacionales. Así, la participación directa de personal militar en el cumplimiento de funciones de seguridad interna ya fue retomada, en el año 1986, a menos de cinco años del retorno a la Democracia, en el marco del operativo antidrogas Hornos Calientes, planificado y dirigido por funcionarios de los Estados Unidos. La resultante confusión sobre los roles institucionales de Policía y Fuerzas Armadas, llevó en los años subsiguientes a fuertes disputas entre ambas instituciones. En vez de impulsar un necesario debate al interior del nuevo Estado democrático, las autoridades políticas más bien respaldaron la creación de cuerpos especiales financiados y entrenados por agentes del exterior. Estos cuerpos consolidaron su institucionalidad y prácticas operativas de manera paralela a su jerarquía institucional y fuera del alcance de los instrumentos estatales de fiscalización. Es lo que señala un estudio histórico del manejo contradictorio de varios escándalos públicos provocados por grandes incautaciones de drogas entre 1984 y 1995, al concluir que:

"…a pesar de varias reformas implementadas, el Estado boliviano no logra controlar las labores de inteligencia policial, que son el eje de la lucha contra los traficantes de droga. Existen coordinaciones extra-oficiales entre funcionarios estadounidenses y bolivianos, que se sustraen a la fiscalización nacional, ya que, en caso de un cuestionamiento, los funcionarios extranjeros gozan de inmunidad diplomática, y los funcionarios nacionales son sometidos a juicios internos en su institución." (Roncken, 1998: 64).

Durante largos años, esta embarazosa situación de para-institucionalidad fue exitosamente normalizada como una supuesta característica esencial de la misión policial, y hasta pudo adquirir un determinado grado de legitimidad, debido a la complicidad de los llamados partidos políticos tradicionales. Estos, por turno, y a cambio de su compromiso de no tocar el pacto de no intromisión en los asuntos internos del aparato policial, se sabían asegurados de un respaldo uniformado a la estabilidad política de su versión del Estado de Derecho. De esta manera, la Policía Nacional con la que Bolivia entró el siglo 21:

"… a) es una Policía que actúa bajo un liderazgo político y corporativo prebendal; b) tiene una estructura represiva y militarizada; c) es una Policía altamente burocratizada; d) una Policía de precaria profesionalización; e) una organización donde predomina el trabajo informal; f) una Policía caracterizada por su atomización estructural; y, finalmente, g) una organización con serias tendencias hacia la privatización de sus funciones." (Quintana, 2005: 233).

Un informe de la OEA ubica los antecedentes inmediatos del devenir de la institución policial boliviana en democracia, en los regímenes militares que entre 1964 y 1982 "redujeron a la policía a un departamento de tareas de vigilancia y control interno", en donde "…el personal e infraestructura de la policía se destinara especialmente a la persecución, tortura y cautiverio de la ruptura política". De acuerdo a esta lectura:

"Surgió así una total dependencia de la policía al orden militar, lo que delineó los aspectos más importantes dentro de la institución. Una vez que Bolivia recupera su democracia, en 1982, se establece claramente en la Constitución Política, el rol de los militares, cosa que no pasó con la policía, la cual se quedó sumida en dudas y en una estructura organizativa concebida en la cultura del autoritarismo."[18] (OEA, 2008a: 1).

Sin embargo, el mismo informe de la OEA cita a Dorado (s/f) quien destaca un nuevo protagonismo de la PNB con el retorno a la democracia, "el cual se ve reflejado con la aprobación 'atropellada' de su única Ley Orgánica de la Policía Nacional en la historia en 1985, la cual incluso no ha sido publicada, hasta la fecha, por la Gaceta Oficial de la Presidencia de la República, tal

18 *En realidad, no hubo reforma constitucional en la década de los ochenta y el texto constitucional de 1967 siguió vigente hasta el año 1994.*

como lo exigen la Constitución y normas concordantes para su plena vigencia" (ibídem: 14)[19] . En este contexto institucional no resulta extraño que todo lo referente a la seguridad pública era considerado área predilecta de la institución policial. En un análisis del período hasta 1991, Quintana habla de "pactos, estructurados desde 1985 [que] en lugar de concretar una agenda de reforma y modernización policial prolongó sus efectos perversos –clientelismo, prebendad e impunidad –a la relación Gobierno-Policía y gestaron las crisis de institucionalidad" y señala que,

> "[b]ajo este patrón de liderazgo los gobiernos desarrollaron una política de seguridad con perfil regresivo, atentatorio y transgresor de los derechos humanos [en la que…] replicaron los mismos problemas de siempre: represión contra pequeños delincuentes, golpes de efecto mediático a favor de la imagen policial y el recurrente discurso de la legalidad y subordinación policial al orden constitucional." (ibídem: 301-302, 145).

Al final de esta primera época de planes de seguridad ciudadana sin pena ni gloria, la imagen de la PNB sufrió un nuevo revés cuando se llegó a conocer que un alto oficial en servicio activo, el coronel Blas Valencia, pertenecía al núcleo de un grupo criminal que había estremecido al país por una serie de asaltos armados especialmente violentos. Estas revelaciones ciertamente contribuyeron a una cada vez mayor visibilidad de los serios problemas estructurales del aparato policial, y ayudaron a impulsar la formulación de la ya mencionada Ley 2494, y su promulgación en agosto de 2003. Sin embargo, los programas de seguridad ciudadana del período 2002-2005 no superaron ni la orientación represiva ni el carácter coyuntural de los planes anteriores, y ninguno "contemplaba una reforma sustancial de las instituciones del sistema penal, principalmente de la Policía" (Tellería, en Mollericona, 2007: XI); mientras que, hasta el 2008:

> "si bien se observa una evolución en cuanto al carácter participativo y preventivo de la seguridad ciudadana, […] permanece inalterable el protagonismo de la institución policial […] lo que refleja una visión altamente represiva y de control. Asimismo, se observa en su desarrollo, la ausencia de mecanismos de evaluación, medición de resultados, definición presupuestaria y efectiva articulación con instituciones a nivel central…" (Tellería, 2012: 9).

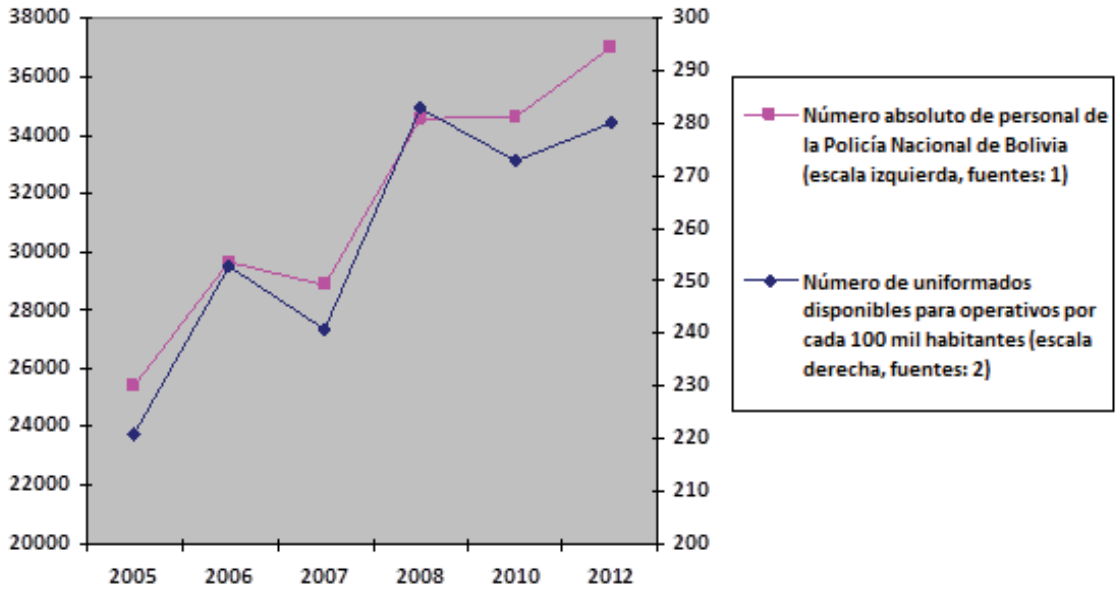
## El pobre estado del fortalecimiento institucional

Con la presidencia de Evo Morales se registra, luego de una disminución coyuntural en el primer año de gobierno (2006), un sostenido reforzamiento de los recursos estatales destinados al área de la seguridad. De 2005 a 2012, el presupuesto de la Administración Central para el sector de Defensa aumentó en un 96% alcanzando el monto de Bs. 2.305 millones; mientras que los recursos del sector de Orden Público

19 *En los archivos de la Gaceta Oficial con acceso público por el internet se menciona la publicación de las leyes 734 y 735 como texto y anexo de la Ley Orgánica de la Policía Nacional (Edición no. 1423 del 21-05-85). Sin embargo, los enlaces no dan acceso a los referidos documentos dejando como único texto disponible el Decreto Ley No. 17897 emitido el 8 de Enero de 1981. Ver: http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/.*

y Seguridad (OPS) aumentaron en un 41%, llegando a Bs. 2.091 millones[20]. Con la Ley 264 promulgada, el ministro de Gobierno informó que "a los 2.200 millones de bolivianos que destina el Gobierno Nacional a la seguridad ciudadana, ahora se suman otros 600 millones que aportarán los gobiernos departamentales y municipales"[21] . En términos absolutos, el crecimiento del sector OPS responde exclusivamente a la institución policial cuyo presupuesto anual subió en un 118%, de Bs. 897 millones en el 2005 a Bs. 1.959 millones en el 2012, respectivamente 60,3% y 93,6% del monto total para este sector (Ministerio de Gobierno, 2012: 3).

GRAFICO 1: Número absoluto de personal de la PNB y de uniformados disponibles para tareas operativos por cada 100 mil habitantes (2005-2012)




(1) PNUD, 2006: 33 (2005); OEA, 2008a: 13 (2006); Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA (2007, 2008); La Razón, La Paz 30 de diciembre de 2010 (2010); El Deber, La Paz, 22 de mayo de 2012 (2012). Este último dato es un estimado global del Comandante de la PNB.

(2) Elaboración propia basada en los números absolutos y las proyecciones poblacionales del INE. En la conversión a los números de uniformados disponibles para operativos, se ha aplicado un factor constante de 0,82 siguiendo la información del año 2010.

Como demuestra el Gráfico 1, también aumentó el número de uniformados, de aproximadamente 25 mil en el 2005 a casi 35 mil en el 2010. Estos datos permiten calcular el promedio nacional del número de uniformados por cada 100 mil habitantes. Como ha indicado en el 2010 el entonces Comandante General de la PNB, no todos los uniformados están disponibles para participar en operativos. Para dichas tareas el jefe máximo informó la presencia de 28.441 efectivos, el 82% del

20 *Datos del 2005 son del Instituto Nacional de Estadística <www.ine.gob.bo>, los del 2012 son del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas <http://www.sigma.gob.bo/pgn/pgn2012/index.htm>.*

21 *Observamos la confusión en esta cita del gasto total para el sector OPS con el presupuesto para Seguridad Ciudadana; Evo promulga leyes de seguridad que endurecen y crean sanciones. La Razón, La Paz, 1 de agosto de 2012 <http://www.la-razon.com/sociedad/Evo-promulga-seguridad-endurecen-sanciones_0_1661233889.html>.*

total de 34.649. Con las proyecciones poblacionales del Instituto Nacional de Estadísticas (INE)[22] , esto nos deja una relación de 273 uniformados por cada 100 mil habitantes para la realización de operativos, cercana a la norma de referencia de 280 uniformados por cada 100 mil habitantes establecida por las Naciones Unidas, y comparable con la cifra de otros países de la región[23]. El Gráfico 1 indica que Bolivia ya alcanzó este nivel de fuerza operativa en el año 2008, pero su distribución en el territorio nacional es dispareja. Tomando por ejemplo las ciudades del eje, se ha informado para el 2010 la presencia de 362 uniformados por cada 100 mil habitantes en La Paz, 234 en Cochabamba y 202 Santa Cruz respectivamente.[24] En este sentido resulta oportuno el anuncio del Ministerio de Gobierno de la próxima implementación de un plan de emergencia dentro el cual "se la ha pedido a la Policía que realice un diagnóstico y redistribución del personal de acuerdo a la densidad poblacional y la incidencia de delitos"[25]. Otro aspecto pendiente de la redistribución interna de recursos, concierne la escala salarial de la institución policial. En junio de 2012, al finalizarse su primer mes de gestión, el actual Comandante de la PNB, coronel Víctor Maldonado, se vio enfrentando una crisis institucional que se tornó violento con la toma de oficinas de Inteligencia y de la Dirección General de Investigación Policial Interna (Digipi) en tres departamentos. Esposas de policías de bajo rango[26] habían iniciado las acciones de protesta exigiendo una nivelación de los salarios para policías y militares[27] . Los uniformados también incluyeron entre sus demandas a la anulación de la Ley 101 de régimen disciplinario, lo que explica la elección de las oficinas de control interno como blancos. Waldo Albarracín, ex Defensor del Pueblo, adjudicó las críticas a esta nueva normativa (promulgada el 4 de abril de 2011) a "la rigidez con la que ha sido redactada" por lo que "no da espacios para una defensa amplia y en esas circunstancias está destinada a la sanción antes que el esclarecimiento."[28] Las recientes movilizaciones de policías y esposas resaltaron, una vez más, la fragilidad de la subordinación de la PNB a la institucionalidad del Estado Nacional. No sin razón, el Plan Estratégico Institucional (PEI) del Ministerio de Gobierno menciona como potencial amenaza a su misión y visión el que "(l)a Policía Nacional no responda a lineamientos definidos por el Ministerio de Gobierno como cabeza de sector" (Ministerio de Gobierno, 2010: 25). Esta significativa frase hace referencia a la falta de capacidad para superar una problemática asentada en las ambigüedades que históricamente caracterizan las relaciones entre el poder ejecutivo y la alta jerarquía policial. Nos parece útil ilustrar esta situación mediante un repaso de las noticias de prensa sobre los relevos del cargo de Comandante General de la PNB entre 2006 y 2012.

22 *INE, 2012 <http://www.ine.gob.bo/indice/visualizador.aspx?ah=PC2030901.HTM>.*

23 *Ecuador no necesita más policías, según normas mundiales. La Hora, Quito 6 de junio de 2012 <http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101341078/1/Ecuador%20no%20necesita%20m%C3%A1s%20polic%C3%ADas,%20seg%C3%BAn%20normas%20mundiales.html#.UNhwjqxrRu4>.*

24 *Hay un policía por cada 366 bolivianos; 36% está en La Paz. La Razón, La Paz 30 de diciembre de 2010 <http://reyquibolivia.blogspot.com/2010/12/hay-un-policia-por-cada-366-bolivianos.html>.*

25 *Gobernación posesiona al primer Consejo Departamental de Seguridad Ciudadana. Los Tiempos, Cochabamba, 5 de septiembre de 2012 <http://brigadacbba.blogspot.com/2012/09/gobernacion-posesiona-al-primer-consejo.html>.*

26 *La participación de la mujer en la PNB aún es baja. En el 2008 se registró un porcentaje global de 10,4% (OEA, 2008a: 21).La participación de la mujer en la PNB aún es baja. En el 2008 se registró un porcentaje global de 10,4% (OEA, 2008a: 21).*

27 *Violento motín policial desemboca en diálogo; militares vigilan ciudades de Bolivia. Página Siete, La Paz 23 de junio de 2012 <http://eju.tv/2012/06/violento-motn-policial-desemboca-en-dilogo-militares-vigilan-ciudades-de-bolivia/>.*

28 *"Cesa motín policial en Bolivia tras acuerdo salarial con el gobierno. AFP, 27 de junio de 2012 <http://prensalider.blogspot.com/2012/06/cesa-motin-policial-en-bolivia-tras.html>.*

En lo que van las dos gestiones presidenciales de Evo Morales, ya son nueve los funcionarios que fueron posesionados en el cargo supremo de la institución policial. El primer comandante, general Isaac Pimentel ocupó el cargo de enero a diciembre de 2006 y se despidió con elogios. Morales comentó que: "En estos once meses, el gobierno y la Policía hemos empezado a dignificar al país. Quiero felicitar a la Policía porque según las últimas encuestas el nivel de aceptación de sus tareas entre la población ha subido". El comandante sucesor, general Miguel Vásquez, prometió "transparentar la administración de los recursos humanos y económicos, que se concretará con control social, de manera que la población conozca el presupuesto asignado a la entidad policial, la magnitud de los ingresos propios y el destino de los recursos económicos" [29]. En mayo de 2008, también Vásquez se retiró del cargo con la frente en alto. "Me voy satisfecho señor Presidente por la labor que hemos cumplido. Hemos hecho todos los esfuerzos para consolidar y coadyuvar el proceso de cambio que vive el país", dijo[30]. En noviembre de 2009 Vásquez sería nombrado viceministro de Seguridad Ciudadana, cargo que ocupó hasta junio de 2012. Sin embargo, durante la gestión de Vásquez se registró al menos un momento en el que la institución policial se enfrentó con éxito a una instrucción superior. En enero de 2007 la ministra de Gobierno Alicia Muñoz destituyó al coronel Wilge Obleas de la comandancia departamental de Cochabamba, por "emitir una orden unilateral: reprimir a las personas que quemaban el edificio prefectural". Posteriormente, el mismo presidente anuló esta decisión "tras una presión del ex comandante Miguel Vásquez y todo su Alto Mando"[31]. Una segunda muestra de la existencia de una importante, aunque más invisibilizada, medición de fuerzas entre el estaento político y las fuerzas del orden, durante la gestión del general Vásquez, se dio en el marco del proceso constituyente. En agosto de 2007 algunos constituyentes criticaron públicamente a los miembros de la Comisión de Defensa de la Asamblea Constituyente quienes habían acordado ceder "ante la tenaz resistencia de los altos mandos militares y policiales a las modificaciones planteadas", y "dejar todo como está con algunas sugerencias que hacen más a la forma que al fondo"[32]. Es así que la nueva CPE no logró integrar a las Fuerzas Armadas y la Policía en el conjunto de actores estatales con "Funciones de control, de defensa de la sociedad y de defensa del Estado" (incluidos en el Título V) sino, más bien, sancionó la continuidad de los privilegios y libertades vinculados a la provisión de una sección especial para las dos instituciones (Título VII).

El tercer comandante, general Miguel Gemio, asumió el cargo máximo en junio de 2008, a tiempo de enfatizar "los preocupantes índices de delincuencia y criminalidad" en el país y plantear la necesidad de "repensar los modelos tradicionales e implantar la ejecución de planes innovadores y eficaces"[33]. No obstante estos propósitos Gemio dispuso la instalación del general (r) René

29 *Comandante se comprometió a manejo transparente de Policía. El Diario, La Paz 30 de diciembre de 2006. <http://www.eldiario.net/noticias/2006/2006_12/nt061230/4_01scd.php>.*

30 *Conflicto con las FFAA en Sucre tumba a comandante de la Policía. Hoy Bolivia, La Paz 29 de mayo de 2008. <http://www.hoybolivia.com/Noticia.php?IdSeccion=2&IdEdicion=25&IdNoticia=2400>.*

31 *Malestar policial por relevo de Comandantes. Diariocrítico de Bolivia, La Paz 11 de agosto de 2006 <http://bolivia.diariocritico.com/2008/Junio/noticias/80181/malestar-policial.html>.*

32 *"Militares y policías acuerdan dejar intacto actual régimen de Defensa. La Prensa, La Paz agosto de 2007 <http://www.observatoriodeseguridad.org.bo/detalle.php>.*

33 *El gobierno renovó el Alto Mando Policial y Comandantes Departamentales. La Jornada, La Paz 10 de junio de 2008. <http://www.derechos.org/nizkor/bolivia/doc/mando.html>.*

Sanabria en la presidencia del Tribunal Disciplinario de la Policía. En el año 2011 Sanabria, ex comandante de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN), sería detenido en Panamá y procesado en Estados Unidos por su involucramiento con el transporte de 4,7 toneladas de cocaína. Tiempo antes de estallarse este escándalo, el general Gemio ya se había retirado de su cargo. En su acta de despedida, en marzo de 2009, destacó como un logro importante del cambio durante su gestión a "la construcción de la Academia Nacional de Policías, hoy Universidad Policial, para mil efectivos"[34], institución que tres años más tarde también sería el escenario de un importante escándalo. El cuarto comandante, general Víctor Hugo Escobar, asumió el cargo apenas un mes después de su instalación como subcomandante de la PNB. Ya antes, en junio de 2008, Escobar había protagonizado una crisis por un conflicto de competencias entre su institución y los poderes políticos del Estado. El entonces ministro de Gobierno, Alfredo Rada, había destituido al general de la comandancia departamental de La Paz criticando su orden para reprimir a una manifestación de pobladores de El Alto frente a la sede diplomática de los Estados Unidos. Tras esta decisión del ministro los medios de prensa registraron "un profundo malestar" en la institución policial cuyos altos funcionarios cerraron filas en apoyo a su colega[35]. El posterior ascenso de Escobar al cargo máximo de la Policía podría, por ello, ser interpretado como una tregua por parte del Gobierno Nacional. Sin embargo, la gestión de Escobar apenas duró nueve meses, y un excepcional despliegue de catarsis institucional acompañó su destitución en enero de 2010. Su sucesor, el coronel Oscar Nina, hizo referencia a los "muchos hechos de indisciplina y corrupción en la Policía" registrados en los meses precedentes, sin olvidar de mencionar "las denuncias de acoso sexual que pesan contra el mismo ex comandante Víctor Hugo Escobar". Por su parte, el presidente Morales se refirió a "algunos efectivos de rango [que habían establecido] acuerdos o alianzas secretas con delincuentes y agentes del imperialismo norteamericano"[36].

Una vez en la comandancia, el coronel Nina (luego ascendido a general) postuló una transformación institucional con "la consigna de desterrar la maldad de nuestra institución, el odio, el abuso y la prepotencia". Alfredo Rada, ministro de Gobierno saliente, anunció "la depuración de los malos efectivos en las filas policiales", puntualizando que: "[e]l coronel Nina será el encargado de hacer una evaluación minuciosa para quedarse con los mejores elementos"[37]. Sin embargo, los meses siguientes no reportaron novedades y la primera señal del prometido cambio recién vio la luz pública en julio de 2010, luego de que "un sospechado de atraco y asesinato […] muriera en celdas policiales en circunstancias confusas y en medio de denuncias de tortura"[38]. El flamante ministro de Gobierno, Sacha Llorenti, anunció un "paquete legal de transformaciones, no

34 *El Gral. Victor Hugo Escobar Guzmán es el nuevo comandante general de la policía boliviana. Fides virtual, La Paz 9 de marzo de 2009 <http://www.fmbolivia.com.bo/noticia9365-el-gral-victor-hugo-escobar-guzman-es-el-nuevo-comandante-general-de-la-policia-boliviana.html>.*

35 *Malestar policial por relevo de Comandantes. Diariocrítico de Bolivia, La Paz 11 de junio de 2008 <http://bolivia.diariocritico.com/2008/Junio/noticias/80181/malestar-policial.html>.*

36 *Evo Morales nombra nuevo Comandante y denuncia contubernio policial. La Prensa, La Paz 25 de enero de 2010 <http://www.fmbolivia.com.bo/noticia22015-evo-morales-nombra-nuevo-comandante-y-denuncia-contubernio-policial.html>.*

37 *Nina pide a policías vinculados a mafias que alisten maletas. La Razón, La Paz 25 de enero de 2010 <http://www.derechoshumanosbolivia.org/noticia.php?cod_noticia=NO20100125090033>.*

38 *Luz Mendoza, La Policía boliviana purgó a 429 de sus efectivos y mandó a la cárcel a 25 de sus agentes, al iniciar el viernes una reforma institucional contenido en el Plan Punto Final de lucha sin cuartel contra la corrupción. EJU!, La Paz, 31 de julio de 2010 <http://eju.tv/2010/07/en-marcha-reforma-institucional-en-polica-boliviana-con-purga-de-429-uniformados/>.*

solamente de la Policía sino también en temas de seguridad ciudadana y del Estado". Luego, la Policía movilizó de manera sorpresiva a "35.000 efectivos en todas las ciudades principales del país para restituir la seguridad ciudadana, asignatura pendiente en su labor constitucional". Al mismo tiempo se puso en marcha el Plan Punto Final mediante el cual la Policía boliviana "purgó a 429 de sus efectivos y mandó a la cárcel a 25 de sus agentes". Nina informó que "los uniformados observados incurrieron en la comisión de delitos tales como tentativa de homicidio, homicidios, robo, tentativa de violación, estafa, lesiones, tráfico de sustancias controladas, cohecho pasivo, uso de influencias, extorsión, encubrimiento, asociación delictuosa, falsedad material e ideológica, conducción peligrosa, aborto, peculado y otros".[39] Pero, no obstante los enérgicos discursos y acciones puntuales contra la corrupción, fue durante la gestión de Nina (quien, como ex director de la FELCN, estaba familiarizado con el tema de las drogas) que cayó el general (r) Sanabria, a manos de la DEA estadounidense. Días después, en marzo de 2011, el presidente Morales relevó a Nina dando a su sucesor, el coronel Ciro Oscar Farfán Medina, "un plazo de 90 días para erradicar lo que considera el cáncer del narcotráfico protagonizado por efectivos policiales"[40]. Farfán, ascendido desde la Dirección Nacional de Tránsito, apenas duró dos meses, antes de ser conminado a renunciar al cargo por sospechas de involucramiento en un caso de clonación de placas vehiculares. En un intento por salvar lo que aún quedaba de credibilidad institucional, el séptimo comandante general Jorge Santiesteban, prometió mano dura en la lucha contra la corrupción interna advirtiendo que: "los policías que sean sorprendidos o denunciados de corrupción serán sancionados por la vía administrativa, ejecutiva, civil y penal"[41]. Sin embargo, tampoco este comandante logró personificar el anunciado modelo de cambio. El 21 de mayo de 2012, Santiesteban fue destituido a consecuencia de denuncias sobre el ingreso irregular de 54 cadetes a la Academia Nacional de Policía (Anapol). Luego Nardi Suxo, ministra de Transparencia, también denunció que: "los jefes policías implicados en este caso, entre ellos el general Santiesteban, se dieron a la tarea de amenazar a su entorno familiar, a los fiscales asignados a este caso, a investigadores y periodistas"[42]. Santiesteban alegó la existencia de "una guerra sucia y conspiración para acelerar su cambio"[43] y aseguró que asumiría su defensa ante la justicia ordinaria para esclarecer la verdad de los hechos. Sin embargo, reportes de la prensa indican que el general eludió en su declaración informativa ante la Fiscalía en siete oportunidades, y las medidas cautelares impuestas por el juez en otras cuatro.[44]

39 *Sacha anuncia plan de reforma policial. Opinión, Cochabamba 17 de octubre de 2010 <http://cidarvargas.boliviademocratica.net/prensa/sacha-anuncia-plan-de-reforma-policial-0-196779-196737.html>.*

40 *Oscar Farfán fue posesionado nuevo comandante de la Policía Boliviana por Evo Morales. NAN, La Paz 11 de marzo de 2011 <http://www.eabolivia.com/seguridad/6576-oscar-farfan-fue-posecionado-nuevo-comandante-de-la-policia-boliviana-por-evo-morales.html>.*

41 *Nuevo Comandante de la Policía boliviana promete mano dura en lucha contra corrupción interna. ABI, La Paz 19 de mayo de 2011 <http://www.fmbolivia.com.bo/noticia53435-nuevo-comandante-de-la-policia-boliviana-promete-mano-dura-en-lucha-contra-corrupcion-interna.html>.*

42 *"Ex director Nacional de Inteligencia es el nuevo comandante General de la Policía. Los Tiempos, 21-05-2012. En: http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20120521/ex-director-nacional-de-inteligencia-es-el-nuevo-comandante-general-de-la_172184_362178.html.*

43 *Luz Mendoza, Coronel reemplaza a General en comando de la Policía; tras su caída, Santiesteban revela guerra sucia. EJU!, La Paz 21 de mayo de 2012. <http://eju.tv/2012/05/coronel-de-inteligencia-es-el-comandante-de-la-polica-tras-su-cada-santiesteban-revela-guerra-sucia/>.*

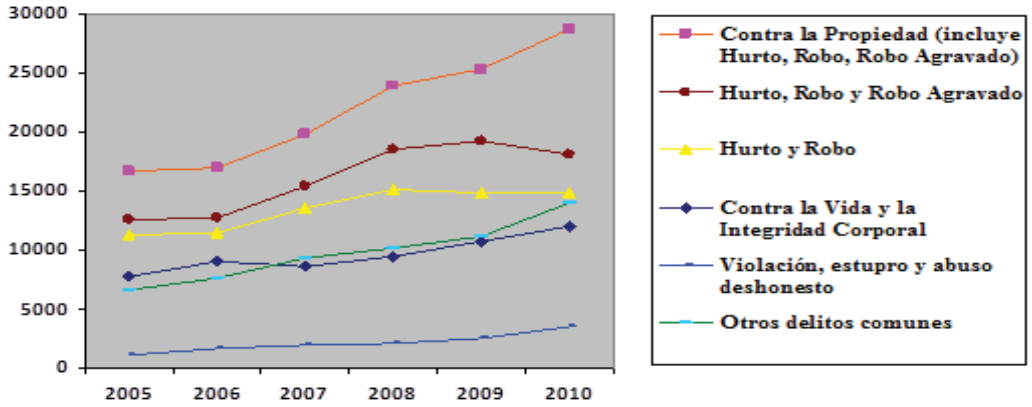
44 *Santiesteban elude su cautelar por cuarta vez. La Razón, La Paz 10 de octubre de 2012. <http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Santiesteban-elude-cautelar-cuarta-vez_0_1703229692.html>.*

El octavo comandante, coronel Víctor Maldonado Hinojosa, comentaría durante su corta gestión (de mayo a diciembre de 2012) que durante la presidencia de Morales, su institución solo conoció cambios de forma y no de fondo: "La Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen (FELCC) ha recibido ese nombre nomás, antes se llamaba PTJ y antes era Criminalística. Si usted ve el edificio, es el mismo, las personas que trabajan también son las mismas. En este último periodo solo se han cambiado nombres", dijo[45]. El relevo de Maldonado siguió un nuevo momento de crisis sobre el que el presidente Morales comentara: "…no es posible que hagamos estas reuniones con excomandantes […] para que nos graben a nosotros, me he sentido inseguro…"[46]. Concluimos que la institución ha mostrado muy poca capacidad para enfrentar por cuenta propia los múltiples retos de su transformación. Por otra parte, no podemos adjudicar todas las falencias del aparato judicial al deficiente funcionamiento de la PNB. Sus recurrentes muestras de corrupción endémica y abismal autonomía de acción, tienen tanto o más que ver con las debilidades en la atención a las tareas de monitoreo y control externo, tanto por parte de la misma institucionalidad estatal como desde la ciudadanía. A raíz de las acusaciones de corrupción que marcaron la breve comandancia del general Farfán, el actual ministro de la Presidencia Juan Ramón Quintana, planteó la necesidad de "fortalecer el propio papel del Ministerio de Gobierno [que] también tiene que ser objeto de una profunda reforma". En la ocasión, Quintana calificó a dicho ministerio como "una institución que tiene estructuras burocráticas de hace 40 ó 50 años".

## El renovado impulso a la justicia de clase

La señalada deficiente capacidad institucional para la generación y gestión de cambios estructurales en el área de Orden Público y Seguridad, deja el campo libre a la imposición de propuestas y ofensivas que buscan revigorizar el enfoque punitivo, y a las prácticas de la justicia de clase. En este subcapítulo ilustramos la vigencia de esta realidad con algunas estadísticas oficiales publicadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

GRAFICO 2: Desglose de denuncias de delitos de mayor incidencia 2005-2010. Fuente: INE, con datos de la PNB.

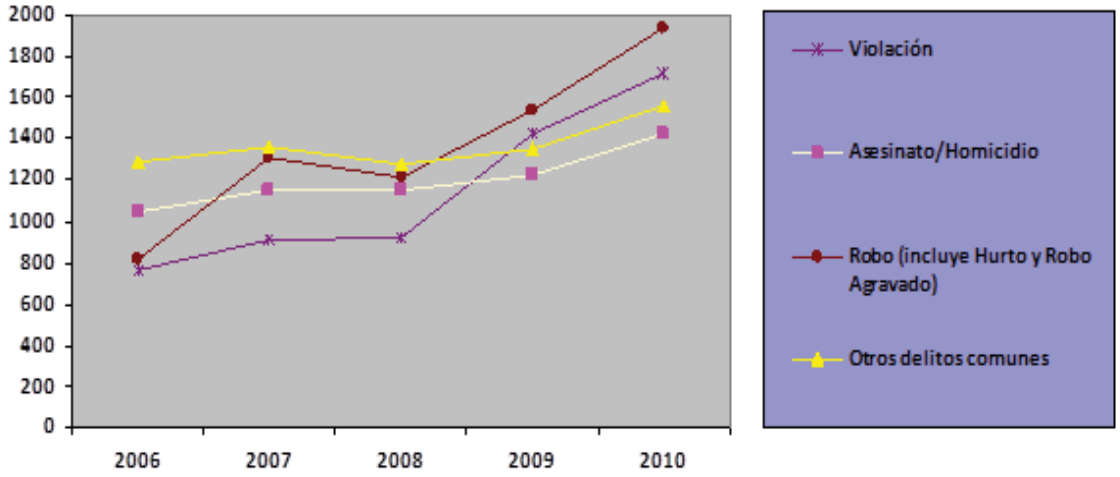



45 *Víctor Santos Maldonado: 'No hay cambios de fondo en la Policía'. El Deber, La Paz 29 de junio de 2012 <http://www.eldeber.com.bo/victor-santos-maldonado-no-hay-cambios-de-fondo-en-la-policia/120628233927>.*

46 *Director de Inteligencia fue posesionado como comandante General de la Policía. ANF, La Paz 6 de diciembre de 2012 - <http://www.lapatriaenlinea.com/?t=director-de-inteligencia-fue-posesionado-como-comandante-general-de-la-policia&nota=128042>.*

El Gráfico 2 presenta, para los delitos comunes de mayor incidencia a nivel nacional, los números de casos denunciados en el período 2005-2010. La figura visualiza que, si bien ha habido tendencias ascendentes en las denuncias de delitos contra la vida y la integridad corporal (que incluyen homicidio y asesinato), de casos de violación y delitos conexos, y de delitos comunes clasificados como "otros"; el grueso de las denuncias se ha concentrado en cada vez mayor proporción en los delitos contra la propiedad. De estos, el hurto, el robo y el robo agravado suelen recibir la mayor atención del público. Si bien los números absolutos respaldan esta particular preocupación, no son precisamente éstos los delitos que han mostrado el mayor grado de crecimiento sostenido en el tiempo. Es en particular el caso de la llamada pequeña delincuencia, que ocupa la mayor parte de las denuncias por hurto o robo (sin empleo de intimidación o violencia). En el 2005, estas representaban el 63,6% de las denuncias de delitos contra la propiedad, tendiente a un leve crecimiento. Pero en el período 2008-2010 se discontinúa esta tendencia, mientras sigue aumentando la relevancia de denuncias de otros delitos contra la propiedad como la estafa y la extorsión.

GRÁFICO 3: Desglose de la sospecha o condena por delitos comunes de mayor incidencia entre la población carcelaria 2006-2010. Fuente: INE, con datos de la PNB.




¿Cómo responde el sistema judicial a esta situación? Veamos el Gráfico 3 que recoge los datos publicados por el INE bajo el tendencioso título de "comportamiento delictivo de la población penal"[47]. Como demuestra esta figura, ha habido de 2005 a 2010 un importante crecimiento de la población carcelaria boliviana por sospecha o confirmación de su participación en la comisión de un delito común. Este crecimiento se hace más notable para los delitos de Robo (que incluyen casos de Hurto) y de Violación, sobre todo en el período 2008-2010. Para los delitos de Violación,

47 *Considerando que las mismas estadísticas publicadas por el INE registran para el año 2010 un 77,2% de la población carcelaria en detención preventiva, nos parece indignante presentar datos oficiales con un título que parece suponer la culpabilidad de toda esta población.*

el creciente número de detenidos es registrado a lo largo del país, y coincide con un sostenido aumento de las denuncias (ver Gráfico 2). Es llamativa la excepcional variación entre la contribución relativa de estos delitos al total de detenidos por delitos comunes por un lado (19,5% en 2006 y 25,8% en 2010, de acuerdo al Gráfico 3) y por el otro lado, su aporte al número de delitos comunes denunciados (4,9% en 2006 y 6,0% en 2010, de acuerdo al Gráfico 2). Más allá de la incidencia de factores relacionados a la ley penal, como la dureza de la pena y la restricción de beneficios para los detenidos por Violación; los datos también indican un mayor nivel de funcionamiento del sistema penal para estos casos, sea por características propias del delito (como pueden ser: el grado de proximidad entre victimario y víctima, o la particular persistencia de la víctima para dar seguimiento al caso, una vez que se haya animado a realizar la denuncia), sea a causa de la progresiva inclusión del tema de la violencia sexual en la agenda pública del país. Si bien la alta incidencia de violencias intrafamiliares y de género en Bolivia, y los niveles de visibilización aún bajos, marcan esta última tendencia como positiva y necesaria; nos parece importante incluir una nota crítica con respecto a la orientación ideológica de los debates sobre violencias particulares con una problemática social en el fondo. Para ello, citamos a Loïc Wacquant quien, tras un análisis de décadas de lucha contra la delincuencia sexual en los Estados Unidos, observa:

> "Al igual que con los marginados del mercado, los enfermos mentales, los adictos a las drogas y las personas sin hogar y los presos puestos en libertad condicional, el gobierno penal de la pobreza –la miseria sexual, en este caso– tiende a agravar el fenómeno mismo con el que se supone que lucha […]. Impulsado por una retórica virulenta que retrata la lucha contra la delincuencia como una batalla moral a muerte entre el bien y el mal –en lugar de una cuestión de organización de derechos, responsabilidades y asignación racional de los medios penales y de otra índole para prevenir, mitigar o suprimir esa desviación perniciosa– el 'depredador sexual', siempre pintado en los colores de los 'bajos fondos' como un vagabundo social, ha adquirido un lugar central en la nacionalmente expansiva cultura pública de la denigración de los delincuentes." (Wacquant, 2010: 321; 307).

Por otra parte, el aumento de la población carcelaria detenida por Robo, Hurto o Robo Agravado que registra el Gráfico 3 de 2008 a 2010, apunta a la existencia de un nuevo impulso de la aborrecida justicia de clase. El 48% de este aumento responde a Santa Cruz, departamento que, curiosamente, muestra en el mismo período un leve retroceso en cuanto a la denuncia de estos delitos (de 6.305 casos en el 2008 a 6.254 casos en el 2010)[48]. ¿Podría haberse mejorado la eficiencia de la justicia ordinaria, resultando en un mayor encarcelamiento por casos resueltos? No

48 *Datos de la PNB publicados por el INE <www.ine.gob.bo>.*

parece ser el caso ya que, en términos generales, las estadísticas facilitadas por el INE también indican una disminución del porcentaje de casos judiciales resueltos, tanto a nivel nacional (de 29,5% en el 2008 a 22,8% en el 2010) como en Santa Cruz (de 19,9% en el 2008 a 16,0% en el 2010). Más bien, el conjunto de datos oficiales señalan un progresivo colapso del sistema de justicia penal y, como efecto secundario, un mayor impacto directo de la sesgada represión selectiva del delito, especialmente en el departamento de Santa Cruz. Como ha observado Juan Ramón Quintana con respecto a los planes de seguridad ciudadana del período 1997-2001, esta se caracteriza por:

> "…diagnósticos parciales que criminalizan a jóvenes, marginales y pobres, además de identificar territorios con alta carga delincuencial [y el despliegue de] un arsenal policial-militar para controlar y reprimir sospechosos. […] En muchos casos y de manera implícita, las acciones policiales subrayan actitudes no sólo racistas sino también xenófobas." (Quintana, 2005: 148).

## Breve diagnóstico del ONSC como instrumento de monitoreo y control

La fallida implementación de la Ley 2494 dejó al menos una importante lección: los fundamentos de la corresponsabilidad institucional, la participación ciudadana y el control social, han de ser concretados con la colaboración activa de la Policía Nacional. Por otra parte, los dos últimos subcapítulos señalan la ausencia de mecanismos internos y externos que garanticen un eficaz ejercicio de monitoreo y control al funcionamiento de la PNB y el aparato judicial, en ayuda a su progresiva transformación en instituciones que promuevan los principios del Vivir Bien. La nueva Ley de Seguridad Ciudadana instruye la implementación de una serie de mecanismos que podrían, con el tiempo, convertirse en esos instrumentos del cambio o, por el contrario, ayudar a mantener el status quo. En ese entendido nos acercamos en este subcapítulo a las señales que nos permitan conocer el estado de preparación del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (ONSC) para asumir su rol como instrumento esencial de control al desempeño del Sistema Nacional.

Para comenzar destacamos que el enorme potencial del ONSC se debe a la amplitud de sus atribuciones para la recopilación, interpretación y difusión de datos cuantitativos y cualitativos. El recurrente tratamiento sesgado y simplista que hemos comentado a lo largo de este artículo responde a lecturas parciales del problema de la inseguridad que, a su vez, se respaldan en datos incompletos, mal interpretados y/o de poca confiabilidad. Sobre todo la inadecuada presentación de estos datos da lugar a confusiones y conclusiones erróneas. En este sentido, debemos al lector

un sincero reconocimiento del carácter tentativo de nuestro análisis de delitos y acciones penales en el anterior subcapítulo, que se basa esencialmente en datos cuantitativos de una sola fuente (la PNB) cuya objetividad hemos puesto en duda. Sin embargo, son estas mismas limitaciones que nos obligan a señalar que, hasta fines de 2012, tampoco el ONSC ha mostrado capacidad para concretar su potencial aporte al cambio. En las primeras publicaciones del ONSC por internet prevalecen las mismas limitaciones de enfoque y presentación que hemos observado con respecto a los datos de la PNB publicados por el INE. Veamos, a modo de ejemplo, el diagnóstico del ONSC del estado de la inseguridad en Bolivia en el período 2005-2010[49]. Esta publicación, de carácter cuantitativo, omite aclarar su atípica presentación de datos estadísticos sobre la incidencia del delito de Homicidio. En vez de considerar solo los casos de homicidio consumados, los datos incluyen todas las denuncias atendidas por la división de Homicidios de la FELCC. De esta manera, se presenta un imaginario que sobrevalora con mucho la incidencia real del homicidio en el país[50] lo que, sin la debida aclaración, da lugar a confusiones.

Podríamos dar más ejemplos de la precariedad que en la actualidad caracteriza la presentación pública del desempeño del ONSC en la recolección, interpretación y difusión de datos estadísticos y otras informaciones, que han de servir para orientar "la formulación y el diseño de las políticas públicas, planes, programas y proyectos en materia de prevención, mantenimiento y restablecimiento de seguridad ciudadana" (Ley 264, Art. 24), y para facilitar el diseño y la implementación de "sistemas de seguimiento y evaluación del desempeño de la institucionalidad del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y de las instituciones públicas relacionadas con la seguridad ciudadana." (Art. 25). Sin embargo, reconociendo que una verdadera evaluación del actual estado de desarrollo del ONSC requiere un mayor esfuerzo de investigación; nos comprometemos a retomar el tema en una siguiente entrega.

## Conclusiones

A finales de 2012, la implementación de una política nacional de seguridad ciudadana sigue siendo una tarea pendiente del Estado boliviano. No obstante la reciente apertura a la participación directa de nuevos actores en las instancias de decisión de un área tradicionalmente muy reservada, el accionar estatal no se ha apartado de las habituales rutinas institucionalizadas; y aún no hay muestras de algún avance en la instalación de una eficaz veeduría democrática en materia de seguridad ciudadana, ni en la implementación de la muchas veces anunciada reforma estructural de la Policía boliviana.

49 *Estado de situación de la inseguridad ciudadana en Bolivia, 2005 a 2010. ONSC, La Paz s/f <http://www.onsc.gob.bo/index.php/menupublicacion>*

50 *Para el año 2010 el diagnóstico del ONSC reporta 3.683 casos atendidos por la sección de Homicidios. De confundir este dato con el total de homicidios denunciados y consumados, la incidencia se calcularía en 35,3 homicidios por cada 100 mil habitantes, muy por encima de la tasa de 10,1 oficialmente reportada (Ministerio de Gobierno, 2012: 3).*

La Ley 264, promulgada el 31 de Julio de 2012, presenta contradicciones que deben ser analizadas y discutidas en público. Si bien la ley define a la seguridad ciudadana como un bien común, cuya defensa y promoción ha de orientarse hacia el Vivir Bien, con equidad y justicia social; varios artículos y disposiciones de la nueva normativa, y la particular atención que los mismos reciben en discursos oficiales y noticias públicas, expresan un horizonte contrario. Las modificaciones específicas de la Ley al Código Penal, refuerzan la tendencia a judicializar determinados problemas sociales (accidentes de tránsito, alcoholismo y abuso de sustancias controladas). Este enfoque en el establecimiento de responsabilidades personales y sanciones individuales en respuesta a inseguridades humanas complejas, es una de las características del Estado Penal cuya promoción ya modificó las normas de convivencia en buena parte del mundo globalizado. En este contexto, se hace prioritario que el Estado garantice la realización de un seguimiento permanente, profesional, objetivo y multidisciplinario a la implementación de la ley. En el cumplimiento de esta tarea sugerimos prestar atención especial a los efectos de la inclusión en la ley de las inseguridades ciudadanas del ámbito privado. Si bien esta ampliación de competencias estatales, responde a una justa demanda por la construcción de políticas integrales que atiendan los derechos de toda la población y permitan una adecuada diferenciación entre sectores, advertimos que no es precisamente el Estado Penal el escenario que facilita el desarrollo de respuestas integrales a los fenómenos de violencia que se sufre a manos de una pareja y/o en la familia. Un segundo sesgo que observamos en la Ley 264, y que se expresa con más claridad en los mensajes que acompañaron la presentación oficial de la ley, es la priorización de la apuesta por el potenciamiento de la lucha contra la "ola delictiva" mediante el fortalecimiento de "la institución del orden" y la "modernización tecnológica" (Ministerio de Gobierno, 2012: 2). Sin ninguna referencia al endémico mal funcionamiento del aparato judicial y de justicia, que ya mantiene a cerca de 90% de la población carcelaria del país en detención preventiva51, la ley establece un endurecimiento generalizado de las sanciones para delitos de evasión judicial. Por otra parte, la normada especialización de las funciones de resguardo penal al interior de la Policía Nacional, puede ayudar a generar y consolidar prácticas penitenciarias más sanas; pero la ley no incluye una similar atención específica a la profesionalización de funcionarios para una adecuada implementación de sanciones no privativas de libertad u otras alternativas que, en particular para adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley, ofrecen una alternativa más cercana a la noción del Vivir Bien.

Finalmente, el reforzamiento de la labor policial que plantea la ley, en especial mediante innovaciones tecnológicas, podría ser, en efecto, una tarea oportuna y prioritaria. No lo sabemos ni lo podemos saber, mientras no exista una eficaz veeduría sobre la labor policial, un monitoreo permanente que permita conocer la eficacia, eficiencia, y las necesidades reales de esta

institución. La constatación que Bolivia cuenta con un número de efectivos por cada 100 mil habitantes que es comparable con la normativa internacional establecida por la Organización de Naciones Unidas, hace más llamativa la persistencia de una percepción generalizada entre la población de poder disminuir sus problemas de inseguridad mediante una mayor presencia policial en la vía pública. Esta contradicción exige, como mínimo, una seria revisión del desempeño de la Policía Nacional de Bolivia. Un análisis de las estadísticas oficiales apunta además a postular un renovado impulso de la justicia de clase mediante el desproporcional encarcelamiento de ciudadanos bolivianos por delitos de la llamada pequeña criminalidad (el hurto y el robo). En estas condiciones se hace tanto más relevante como urgente la implementación de los mecanismos e instrumentos de seguimiento y control previstos en la Ley 264. En particular la participación ciudadana directa en los órganos de coordinación intersectorial, representa una enorme oportunidad para el desarrollo de procesos de cambio en el horizonte del Vivir Bien. Es una temática compleja cuyo análisis reservamos para una siguiente entrega. En este artículo hemos iniciado un diagnóstico de las capacidades que demuestra el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (ONSC) para asumir su rol como instrumento esencial de control al desempeño del Sistema Nacional. Señalamos la existencia de serias limitaciones de enfoque y presentación en las primeras publicaciones del ONSC por el internet. Tomando en cuenta los enormes desafíos que enfrenta el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana en la construcción de políticas estatales enmarcadas en la noción del Vivir Bien, y considerando la especial relevancia del ONSC para la orientación y el seguimiento de los programas y planes de acción en la materia, concluimos que el fortalecimiento de este instrumento se presenta como una tarea de mayor prioridad.

## Bibliografía


Bauman, Zygmunt (2007) Miedo Líquido. La sociedad contemporánea y sus temores. Buenos Aires: Paidos.

Beck, Ulrich (1998) Sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paidós.

Dammert, Lucía (2004) "De la Seguridad Pública a la Seguridad Ciudadana". En: Oswaldo Jarrín (Comp.) Memoria del proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana, Primera Fase. Quito: FLACSO Sede Ecuador/Fundación Esquel.

Dorado, Alfonso (s/f) La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano. <http://lehrstuhl.jura.uni-goettingen.de/kambos/Forschung/doc/policia04.pdf>.

Hinojosa, Eric, Gloria Achá, Daniel Goldstein y Theo Roncken (2006) Inseguridad Ciudadana.

Percepciones en los barrios populares de Cochabamba - Bolivia. Cochabamba: Acción Andina – Bolivia.

Hirst, Mónica (2003) "Seguridad regional en las Américas". En: Grabendorff, Wolf (Ed.) La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos. Bogotá: FESCOL/CEREC.

Ministerio de Gobierno (2010) Plan Estratégico Institucional. La Paz: Dirección General de Planificación <http://www.mingobierno.gob.bo/info_pei.php>.

Ministerio de Gobierno (2012) Ley 264 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana 'Para una vida segura'. La Paz: Ministerio de Gobierno.

Ministerio de Planificación del Desarrollo (2010) Plan de Desarrollo Económico y Social para el Vivir Bien 2011-2015 (borrador; agosto). La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo.

Mollericona, Juan Yhonny (s/f) Políticas de seguridad ciudadana en Bolivia <www.comunidadyprevencion.org/opinion_13.html>.
Mollericona, Juan Yhonny, Ninoska Tinini y Adriana Paredes (2007) La seguridad ciudadana en la ciudad de El Alto. Fronteras entre el miedo y la acción vecinal. La Paz: Fundación PIEB.

Morales, Evo (2011) "Prólogo". En: Farah, Ivonne y Luciano Vasapollo (Coords.) Vivir Bien: ¿Paradigma no capitalista? La Paz: CIDES-UMSA.

Nef, Jorge (2002) "Seguridad humana y vulnerabilidad mutua". En: Rojas, Francisco y Moufida Goucha (Eds.) Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz. Santiago de Chile: FLACSO-Chile/UNESCO.

OEA (2008) La seguridad pública en las Américas. Retos y oportunidades. Washington DC: OEA.

OEA (2008a) "Anexo Seguridad Pública Bolivia". En: La seguridad pública en las Américas. Retos y oportunidades Washington DC: OEA.

Plataforma de la Mujer (2012) Balance: Aspectos de las propuestas desde las mujeres incorporados en Ley de Seguridad Ciudadana. La Paz: Observatorio de Género de la Plataforma de la Mujer <www.coordinadoradelamujer.org.bo/observatorio/>.

PNUD (2006) Policía nacional y seguridad ciudadana. La Paz: PNUD Bolivia.

Puente, Rafael (2011) "'Vivir Bien' y descolonización". En: Farah, Ivonne y Luciano Vasapollo (Coords.) Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista? La Paz: CIDES-UMSA.

Quintana, Juan Ramón (2005) Policía y democracia en Bolivia. Una política institucional pendiente. La Paz: Fundación PIEB.

Roncken, Theo (1997) "El enigma boliviano: bilateralizar la agenda bilateral". En: Jelsma, Martin y Theo Roncken (Coords.) Democracias bajo fuego. Drogas y poder en América Latina. Montevideo: Brecha/TNI/Acción Andina.

Roncken, Theo (1998) "De narcoaviones y protección policial en Bolivia". En: Jelsma, Martin (Coord.) Drogas, poder y derechos humanos en América Latina. Quito: Abyayala.

Serbín, Andrés (s/f) La construcción de la paz y la sociedad civil en América Latina y el Caribe: Seguridad, prevención de conflictos y ciudadanía. Documentos CRIES No. 6. Buenos Aires: CRIES.

Tellería, Loreta (2012) "Gasto en Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana en Bolivia, 1998-2008". En: Boletín Bimensual. Programa: Democracia, Seguridad y Defensa. No. 51, marzo-abril de 2012. Quito: Pontífica Universidad Católica del Ecuador.

Wacquant, Loïc (2010) Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social. Barcelona: Gedisa. Versión original (2009) Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Poverty.

Zaffaroni, Eugenio Raúl (2012) Descolonización y poder punitivo. Discurso pronunciado en la Universidad Mayor de San Francisco Xavier, 25 de marzo, Sucre.

# Desproporcionalidad en el Sistema Penal Antidrogas boliviano

Gloria Achá[51]

## Introduccion

De acuerdo con el último Censo Nacional de Población y Vivienda, realizado el año 2001; Bolivia contaba, ese año, con 8.274.325 habitantes; 4.123.850 hombres y 4.150.475 mujeres. De ese número, el 58.6% de la población estaba en situación de pobreza; mientras que la población no pobre representaba el 41.4% de los habitantes. En el año 2008, según la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas(udape), la pobreza medida a través del ingreso laboral per cápita de los hogares mostró que, en los centros urbanos del país, el 60% de la población vive en situación de pobreza, mientras que el 32% en pobreza extrema o indigencia. Sin embargo, hubo algunas mejoras en la economía boliviana y en la implementación de políticas sociales, según datos del Programa País 2010-2015. Bolivia fue declarada, con el aval de la unesco, como tercer país de la región libre del analfabetis-mo. Se redujeron las brechas de género en la educación primaria y los índices de mortalidad infantil y materna. Y se lograron avances a ni-vel normativo, con la promulgación de nuevas leyes con el objetivo de facilitar el acceso a una justicia ágil y oportuna.

En este contexto, con relación a la administración de justicia una de las problemáticas más serias de vulneración de los derechos es la referida al funcionamiento del sistema penal, el cual tiene la carga represiva y de violencia institucional que derivan de las políticas de Seguridad Ciudadana y de la "lucha contra el narcotráfico".

En Bolivia, "el tema de las drogas fue un vehículo para la continuación o el relanzamiento modificado de importantes elementos de modelos de seguridad, esencialmente autoritarios, y generalmente vinculados a la promoción y/o defensa de determinados intereses de élites nacionales e internacionales" (Roncken, 2011).

El presente estudio se enmarca en la política criminal en materia de drogas que sigue el Estado boliviano, cuya expresión es la vigencia de la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (Ley 1008). Se trata de establecer si la respuesta penal con el fin de proteger la salud de la población es proporcional en relación con el daño causado por la problemática de las drogas.

El principio de proporcionalidad en materia penal, tiene el propósito de limitar el ejercicio del ius puniendi, restringiendo la intervención punitiva del Estado solamente para aquello que sea necesario y razonable a fin de lograr objetivos constitucionalmente válidos y socialmente aceptados. "El principio de proporcionalidad es la herramienta de ponderación entre las facultades de investigación y persecución de los órganos del sistema penal y los derechos constitucionales atinentes a las personas objeto de la acción de este sistema; o sea que el principio de proporcionalidad, es el equilibrio que debe mantenerse entre el derecho a castigar que tiene el Estado y los derechos de las personas, de tal manera que ambas partes queden en igualdad de condiciones; porque toda persona a quien se le atribuye la comisión de un hecho punible, tiene

51 *Acción Andina, julio de 2012.*

derecho a ser tratada, con el respeto debido a la dignidad inherente del ser humano" (García, 2012).

El cumplimiento del principio de proporcionalidad, a partir de los criterios de adecuación, necesidad y ponderación, se evaluará en dos dimensiones:

La proporcionalidad abstracta, en cuanto a la determinación de las penas, en la etapa legislativa. En ese marco, se realiza un análisis comparativo entre las penas que establece la Ley 1008 para delitos de narcotráfico y las penas establecidas por el Código Penal para delitos comunes.

La proporcionalidad concreta que corresponde a la aplicación de la Ley 1008 por el ente jurisdiccional, en el marco del sistema penal antidrogas. Se examinan la situación de vulneración de derechos, como costo social que deriva del funcionamiento de la operativa penal basada en la ley antidroga.

## La política en materia de drogas

Desde el mes de enero de 2006, cuando Evo Morales Ayma asumió la Presidencia de Bolivia, una de las expectativas hacia el nuevo gobierno estaba relacionada con los cambios en la orientación de la política antidroga. Desde el restablecimiento de la democracia a inicios de la década de 1980, los diferentes gobiernos habían adoptado una política guerrerista en materia de drogas, siguiendo las imposiciones y presiones del gobierno norteamericano, con consecuencias altamente negativas.

El primer gobierno democrático, a la cabeza de Hernán Siles Suazo (1982-1985) en un contexto de alarma debido a las denuncias sobre la relación de jefes militares con el narcotráfico y la existencia de mafias en el Oriente del país, "… reorganizó todo el sistema de política antidrogas en base a convenios y acuerdos con el Gobierno en Bolivia de los Estados Unidos, y el apoyo de las Naciones Unidas. Así se empezó a producir una política que combinaba la dimensión jurídico legal, la interdicción y represión, y las acciones de desarrollo" (Laserna, 2011: 71).

Posteriormente, el gobierno de Víctor Paz Estenssoro (1985-1989) puso en marcha el "Plan trienal de política contra el narcotráfico", enmarcado en la política antidrogas de Estados Unidos, que disponía la interdicción y erradicación de coca excedentaria, habiendo arribado militares norteamericanos para dirigir las tareas de erradicación. Los campesinos cultivadores de hoja de coca realizaron diversas movilizaciones de protesta exigiendo que el tratamiento de la coca se separe del referido a los estupefacientes.

En julio de 1988 se promulgó la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (Ley 1008). La Ley criminalizó el cultivo de coca y puso en vigencia normas violatorias de los derechos y garantías establecidos en la Constitución Política del Estado, provocando un incremento en la violencia institucional (casos de torturas y detenciones indebidas) así como la multiplicación del número de personas en las cárceles del país.

En el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993) se suscribió el denominado Anexo III, mediante el cual Estados Unidos se comprometió a dar un amplio apoyo económico a las Fuerzas Armadas de Bolivia para enfrentar la política contra las drogas.

Fue el gobierno de Hugo Banzer Suarez (1997-2001) el que más impulso le dio a la política antidroga para cumplir con los requisitos de la certificación norteamericana y así mantener la cooperación económica anual otorgada por el gobierno de Estados Unidos. Se implementó el Plan Dignidad, que constaba de cuatro pilares: desarrollo alternativo, prevención, interdicción y erradicación. Se propuso la erradicación de 38.000 hectáreas de coca excedentaria, y para cumplir con este objetivo se creó la Fuerza de Tarea Conjunta, integrada por militares y policías.

Posteriormente, el gobierno de Carlos Mesa (2003-2005) en un cambio de postura accedió a la revisión de las políticas antidrogas firmando un convenio con los cultivadores de coca del Chapare para implementar una serie de reformas, entre ellas la autorización del cultivo de un cato (unos 1.600 metros cuadrados) de coca por familia sindicalizada dentro de los territorios de las seis federaciones campesinas de esa región.

El gobierno de Evo Morales, en funciones desde enero de 2006, anunció la modificación de las políticas difundiendo el slogan "Coca sí, Cocaína no". Se puso en marcha un proceso de nacionalización de la política contra el narcotráfico, implementado por el Consejo Nacional de Política contra el Tráfico Ilícito de Drogas (conaltid) autoridad máxima que coordina las políticas nacionales antidrogas, ente compuesto por el Presidente de la República y varios Ministros. En ese marco, el actual gobierno presentó su Estrategia de Política contra el Narcotráfico y de Revalorización de la Hoja de Coca 2007-2010 con los siguientes lineamientos: 1) La ejecución de medidas de control e interdicción, 2) Un sistema de prevención y tratamiento y reinserción social, y 3) La revaloración de la hoja de coca. Entre las situaciones relevantes de los últimos años, se pueden mencionar las siguientes: En noviembre de 2008, el gobierno expulsó a la agencia antinarcóticos de Estados Unidos (dea, por sus siglas en inglés) a la que acusó de haberse inmiscuido en la política interna, dando un mensaje claro de no injerencia. La dea apoyaba en tareas de inteligencia, y su expulsión fue criticada por diversos sectores en el entendido de que se reduciría la capacidad del Estado de enfrentar el narcotráfico.

En la línea de revalorizar la hoja de coca, en 2010 se creó el Consejo Nacional de Revalorización, Producción, Comercialización e Industrialización de la Hoja de Coca (concoca),[52] máximo organismo para la definición y ejecución de las políticas que se dirigen a la revalorización, industrialización y comercialización de la hoja de coca.

Asimismo, en julio de 2011 el gobierno de Evo Morales notificó a la Organización de Naciones Unidas (onu) su retiro de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, a partir del 1° de enero de 2012, en vista de que debía conciliar la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (aprobada en 2009) con sus obligaciones adquiridas en el plano internacional, anunciando que volverá a adherirse con una reserva respecto de la hoja de coca y sus usos tradicionales y medicinales.

En cuanto a la interdicción al narcotráfico, la Estrategia de Política contra el Narcotráfico apuntaba a aumentar la capacidad y eficiencia de los organismos policiales. En febrero de 2011, un hecho mostró los niveles a los que alcanza la corrupción en los organismos policiales.

52 *Decreto Supremo 0649 de 29 de septiembre de 2010**Decreto Supremo 0649 de 29 de septiembre de 2010*

El general retirado René Sanabria Oropeza, Director del Centro de Inteligencia y Generación de Información (Cigein), organismo creado por el gobierno para suplir el trabajo de la dea, fue detenido en Panamá por cargos de narcotráfico y juzgado en Estados Unidos. Pese a ser conocido como "el mejor alumno de la dea", René Sanabria ocupó el cargo de director de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico durante el gobierno de Evo Morales, gestiones 2007 y 2008, antes de ser nombrado para dirigir las labores de inteligencia. Recibió una condena de un tribunal de Florida por 14 años y 9 meses de prisión.

El 7 de noviembre del 2011, Bolivia y Estados Unidos firmaron el "Convenio Marco de Relaciones Bilaterales de Mutuo Respeto" que posibilita a ambos Estados retomar las relaciones quebrantadas en 2008.

A inicios del año 2012, el conaltid aprobó la "Nueva Estrategia de Política Contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca 2011-2015", actualmente vigente, que tiene tres pilares: la reducción de la oferta, la reducción de la demanda y la reducción de los cultivos excedentarios de coca.

A diferencia de la Estrategia 2007-2010, el nuevo documento ya no menciona la revalorización de la hoja de coca en el título ni entre los pilares. Cabe señalar que de 2006 a 2012, según datos de la Fuerza de Tarea Conjunta se erradicaron 40.007 hectáreas en forma concertada, y 5.163 forzosamente[53]. A nivel de la institucionalidad, el Ministerio de Gobierno se mantiene a cargo de la operatividad de la política antidroga, a través del Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas. Dependiente de este organismo actúan la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (felcn) y los diferentes órganos que la componen, así como la Dirección de Registro, Control y Administración de Bienes Incautados. Asimismo, continúa la participación militar a través de la Fuerza de Tarea Conjunta.

El sistema de administración de justicia penal está conformado por el Ministerio Público (60 fiscales de Sustancias Controladas) y el Poder Judicial (jueces y tribunales de sentencia), además de la Dirección General de Régimen Penitenciario.

## Proporcionalidad abstracta: la determinacion de las penas

"Con carácter general, podemos afirmar que se exige que la gravedad de la pena sea proporcional a la gravedad del hecho antijurídico, a la gravedad del injusto, resultando fundamental la gravedad intrínseca del hecho, es decir, el desvalor de acción y desvalor de resultado.

Entre los criterios que se deben tener presentes, se apuntan entre otros: la importancia del bien jurídico; el grado de ofensa al bien jurídico protegido; elemento subjetivo del desvalor de acción; la trascendencia o nocividad social del hecho delictivo; el grado de ejecución; el grado de participación" (González, 2011).

A fin de examinar si, quienes elaboraron y aprobaron la Ley 1008, en junio de 1988, observaron los requisitos de proporcionalidad en la determinación de las penas, se toma como primer parámetro

53 *http://www.eabolivia.com/seguridad/13410-erradicacion-de-coca-en-bolivia-pasa-de-3-mil-hectareas-en-2012.html*

los límites constitucionales. La Constitución Política establece una escala de penas, cuyo máximo son 30 años de privación de libertad, máximo aplicado para sancionar la lesión de derechos esenciales como la vida.

## Antecedentes de la Ley 1008

Antes de la promulgación de la Ley 1008, se encontraba en vigencia en Bolivia la Ley de Estupefacientes aprobada el 10 de enero de 1962. De acuerdo con Roger Pando, ex-Subsecretario del Ministerio de Justicia, "la Ley del 10 de enero de 1962 es el primer antecedente histórico de la Ley 1008, pues determina tipos penales, configura el delito de tráfico de estupefacientes y establece penas y medidas de seguridad diferentes de las existentes en el Código Penal. Esta norma tuvo vigencia durante algo más de 10 años y solo fue derogada cuando en 1973, las comisiones constituidas años atrás para la modernización de las leyes comenzaron a publicar sus trabajos; uno de estos, da origen al DL 11245 de 20 de diciembre de 1973, que se constituye en el primer antecedente del capítulo referido al régimen de la coca en la Ley 1008; de acuerdo con la corriente iniciada por la ley de 1962, se criminaliza conductas humanas como la siembra de hoja de coca, la tenencia, el suministro, el transporte, el tráfico, la administración y el suministro de estupefacientes y establece además penas severas y limitantes en el Código Penal y su procedimiento, tales come la prohibición en beneficio de libertad provisional, la inadmisibilidad de excepciones, cuestiones previas y prejudiciales; no reconoce fueros especiales y prohíbe el indulto y la rebaja de la pena"[54]

## La Ley 1008

La Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (Ley 1008), aprobada el año 1988 bajo fuerte presión del gobierno de Estados Unidos a través del mecanismo de la "certificación" anual del país, se caracterizó por expresar la drasticidad de la denominada "guerra contra las drogas", con enfoque en el cultivo de la hoja de coca, y un incremento de la represión penal y la violencia institucional.

La Ley 1008 no solamente es una norma penal especial, sino que legisla sobre varias áreas y materias, de orden agrario, económico, de relaciones internacionales, y otras. En cuanto a la parte penal, en su Título III, tipifica 28 delitos, desde el cultivo de hoja de coca hasta la importación de sustancias controladas, con tipos penales abiertos (que incluyen en el mismo rango de penas a conductas de diversa gra-vedad) con penas altas en comparación a los delitos tipificados en el Código Penal.

Otra característica de norma excesivamente severa que alcanzó la Ley 1008, se debió a su parte procedimental, ya que establecía disposiciones abiertamente violatorias de los principios de presunción de inocencia e in dubio pro reo. En ningún proceso sobre sustancias controladas procedía la libertad provisional; asimismo, las sentencias eran obligatoriamente consultadas ante los tribunales superiores, y los fiscales estaban obligados a apelar y recurrir de nulidad si una sentencia era de absolución o declaratoria de inocencia o imponía una pena inferior a la del requerimiento, bajo responsabilidad por incumplimiento de deberes. Estas disposiciones, que vulneraban el debido proceso, fueron derogadas por La Ley de Fianza Juratoria de 1995 y por el Código de Procedimiento Penal de 2001; quedando vigente la parte correspondiente a los delitos y las penas.

54 *Herrera Añez, Williams, La despenalización del narcotráfico. Fragmentos seleccionados.(Continuación de Casi Nada Nº12) Bolivia, mayo de 2008.*

## Evolución histórica de las penas

A fin de identificar si las penas establecidas en la Ley 1008 se basan en los criterios de proporcionalidad, se toman en cuenta dos parámetros: la importancia del bien jurídico protegido y el grado de afectación provocado por el delito. En ese marco, se realiza primero una distinción entre delitos de peligro y delitos de lesión.

Los delitos tipificados en la Ley 1008 como el tráfico, transporte y fabricación de sustancias controladas pertenecen a la categoría de delitos de peligro, ya que no lesionan directamente un bien jurídico sino que lo ponen en riesgo. Son delitos tipificados para proteger el derecho a la salud, pero anticipándose a su lesión efectiva, por ello, no tienen una víctima individualizada.

Los delitos de lesión producen un daño efectivo, o la lesión efectiva de un bien jurídico, y por tanto tienen una víctima inmediata e individualizada, como por ejemplo los delitos de homicidio, violación y robo, tipificados por el Código Penal boliviano.

Para el análisis de proporcionalidad, se comparan los montos de las penas de privación de libertad para estos delitos, en tres momentos: 1962, 1988 y 2012. En 1962, cuando se aprobada la primera Ley de Estupefacientes, Ley 171, se encontraba vigente el Código Penal Santa Cruz de 6 de noviembre de 1834. En 1988, cuando se aprobaba la Ley 1008, se encontraba vigente el Código Penal aprobado por Decreto Ley 10426 de 23 de Agosto de 1972. En 2012 se encuentra vigente el texto ordenado de Código Penal aprobado por el Decreto Supremo 0667 de 8 de octubre de 2010.

Tabla comparativa entre los montos de penas para 1962

| Código penal vigente en 1962 | | Ley de Estupefacientes de 1962 | |
|---|---|---|---|
| **Tipo penal** | **Pena** | **Tipo penal** | **Pena** |
| Homicidio[55] | 20 años | Comercio o suministro de estupefacientes.[56] | 3 a 10 años |
| Violación[57] | 5 a 15 años | Elaboración completa o incompleta de estupefacientes. | 3 a 10 años |
| Robo[58] | 1 a 8 años | Posesión de estupefacientes sin justificar su obtención legal. | 3 a 5 años |

55 *El Código Penal Santa Cruz de 6 de noviembre de 1834 establecía la pena de muerte para el delito de homicidio; sin embargo, la Constitución Política del Estado aprobada el 26 de octubre de 1839 eliminó la pena de muerte para este delito. A raíz de ello, la ley del 3 de noviembre de 1840 estableció una pena fija de 10 años de presidio para el delito de homicidio, esta pena fue modificada poco tiempo después por la Ley del 31 de diciembre de 1840 que estableció la pena de 20 años de presidio para el homicidio.*

56 *El tipo penal definido en el artículo 2 de la Ley 171 incluye tanto las conductas de comercio como de elaboración de estupefacientes.*

57 *En el Código Penal Santa Cruz de 1834, se tipifican delitos de abuso deshonesto y violento en el título: De los delitos contra las buenas costumbres. A partir de ello, se toma un parámetro de pena.*

58 *Artículo 607 del Código Penal Santa Cruz de 6 de noviembre de 1834*

Tabla comparativa de los montos de penas para 1988

| Código penal vigente en 1988[59] | | Ley de sustancias controladas de 1988 (Ley 1008) | |
|---|---|---|---|
| Tipo penal | Pena | Tipo penal | Pena |
| Homicidio | 1 a 10 años | Tráfico | 10 a 25 años |
| Violación | 4 a 10 años | Fabricación | 5 a 15 años |
| Robo | 1 a 5 años | Transporte de sustancias controladas | 8 a 12 años |

Tabla comparativa de los montos de penas para 2012

| Código Penal vigente en 2012[60] | | Ley 1008 vigente en 2012 | |
|---|---|---|---|
| Tipo penal | Pena | Tipo penal | Pena |
| Homicidio | 5 a 20 años | Trafico | 10 a 25 años |
| Violacion | 5 a 15 años | Fabricación de sustancias controladas | 5 a 15 años |
| Robo | 1 a 5 años | Fabricación de sustancias controladas | 8 a 12 años |

Considerando la importancia del bien jurídico protegido, el delito de homicidio protege el bien jurídico de mayor jerarquía: el derecho a la vida, de cuyo ejercicio dependen los demás derechos, incluyendo el derecho a la salud. Se entiende, por tanto, que este último derecho tiene una importancia menor frente a la vida.

Considerando el grado de afectación que sufre el bien jurídico, el resultado del homicidio es la lesión total del bien jurídico (la pérdida de una vida), y por tanto tiene una víctima inmediata e individualizada. Un delito como el tráfico de drogas, no lesiona sino que pone en peligro el derecho a la salud, por lo tanto no tiene una víctima individualizada.

Desde esta perspectiva, la cantidad de pena impuesta para el tráfico de drogas no debería ser mayor que la correspondiente al homicidio.

Respecto a las otras unidades de comparación, la violación sexual y el robo,[61] se observa la misma incongruencia entre las penas que se les asigna, como delitos violentos de daño efectivo, frente a las penas para los delitos de peligro de la Ley 1008.

Resulta evidente que la gravedad que se le atribuye a los delitos de drogas en la legislación no proviene del contenido de la conducta lesiva, sino de otros criterios de tipo político, social, cultural o económico externos a la misma.

## Proyecto de Ley de Sustancias Controladas y Delitos Conexos

Los asambleístas del partido de gobierno están trabajando en un proyecto de nueva ley de sustancias controladas y delitos conexos, que sustituirá la Ley 1008, el mismo que se encuentra en

59 *Código Penal del 23 de Agosto de 1972 (con vigencia desde el 5 de Agosto de 1973) en su versión actualizada para 1988.*

60 *El Código Penal actualmente vigente es el texto ordenado aprobado por el Decreto Supremo 0667 de 8 de octubre de 2010, que incorpora las reformas a la Ley Nº 1768 de 10 de marzo de 1997.*

61 *Apoderamiento de cosa ajena mediante violencia en las personas o fuerza en las cosas*

la Asamblea Legislativa para ser tratado, según información de prensa, en este año 2012.

Una revisión del proyecto de ley permite advertir la tendencia actual en la política antidroga.

Este proyecto de nueva ley antidroga no contiene disposiciones relativas al Régimen de la Coca, ya que las mismas serán motivo de otra ley específica, pero sí contiene una definición de delitos y penas y otros aspectos vinculados al funcionamiento de la política contra las drogas.

La Exposición de Motivos del proyecto de ley, en su versión de noviembre de 2011, explica que "la demanda interna de drogas ha penetrado a todos los sectores de la población", frase propia de las campañas electorales que no aparece sustentada en cifras. Algunos miembros de la Asamblea Legislativa se han referido, a través de los medios de comunicación, a los cambios positivos que traerá el proyecto de ley cuando sea aprobado. Uno de ellos es la nueva tipificación de delitos que modificará los tipos penales abiertos de la Ley 1008. Para examinar la propuesta de nueva tipificación, se hace una comparación de las penas para delitos de drogas, entre la Ley 1008 con el proyecto de nueva ley.

Tabla comparativa de las penas en el marco de la política antidroga

| Ley 1008 (vigente) | | Proyecto de ley | |
|---|---|---|---|
| Tipo penal | Pena | Tipo penal | Pena |
| Tráfico | 10 a 25 años | Comercialización (con dominio funcional) | 16 a 25 años |
| | | Comercialización (sin dominio funcional)[62] | 10 a 15 años |
| Fabricación | 5 a 15 años | Refinación[63] | 15 a 25 años |
| | | Fabricación | 10 a 15 años |
| Transporte | 8 a 12 años | Transporte (con dominio funcional) | 15 a 20 años |
| | | Transporte (sin dominio funcional) | 8 a 12 años |
| Administración de sustancias controladas | 10 a 15 años | Administración ilícita | 10 a 15 años |

Si bien se trata de superar los tipos penales abiertos, tipificando diferentes conductas con diferentes montos de penas, hay aspectos que merecen una revisión.

El proyecto de ley incluye un delito no existente en la Ley 1008, se trata del micro-tráfico, al que se propone asignar una pena de 4 a 8 años de privación de libertad. Esta propuesta constituye un avance considerando que la actual Ley 1008 no determina la cantidad mínima de droga para que

62 *De acuerdo con el proyecto de ley, la persona que tiene el dominio funcional es aquella que, a titulo de dueña de la sustancia controlada o de responsable del cumplimiento de la actividad ilícita, tiene el dominio de la comisión del acto ilícito realizado por terceras personas.*

63 *El proyecto de ley define la refinación como el proceso de purificación y optimización de los estupefacientes y sustancias sicotrópicas controladas.*

una persona sea procesada por tráfico, y enfrente a una pena que puede ir desde 10 hasta 25 años de privación de libertad. Debido a ello, en la práctica ha sucedido que personas que portan sobres conteniendo gramos de pasta base sean juzgadas por tráfico, y reciban la pena mínima de 10 años de privación de libertad.

Si bien el proyecto de ley especifica cantidades al señalar que un micro-traficante será aquél que trafique con menos de 50 gramos de pasta base o de cocaína, no indica la cantidad mínima que diferenciaría entre la tenencia para consumo personal y la comisión del delito de micro-tráfico, ya que ésta será determinada por dos especialistas médicos. Se conoce que consumidores habituales suelen vender unos gramos, guardando una parte para su consumo personal; si el dictamen médico dice que la cantidad portada no es para consumo, los consumidores serán procesados penalmente. Mantener la posibilidad de que un consumidor habitual de drogas sea remitido a la cárcel, a falta de otra política alternativa, es continuar por el camino represivo de penalizar problemas de salud que deberían ser tratados por otra vía.

Respecto a los consumidores, el proyecto en su artículo 31 señala que quien sea encontrado en posesión de estupefacientes y/o sustancias sicotrópicas en dosis mínimas, para su consumo personal inmediato, será sancionado con la medida de seguridad de sometimiento a programas de tratamiento y rehabilitación integral dependientes de la Dirección Nacional de Prevención Integral y Tratamiento y Rehabilitación del Drogodependiente (dinapred). Cabe resaltar que la sanción, pre-delictiva, que el proyecto propone imponer al consumidor, es decir la medida de seguridad "no es la consecuencia de la "mala acción" o delito, sino del estado peligroso del autor y se dirige tanto a imputables como a inimputables" (Escuela Nacional de la Judicatura, 2007). El criterio de peligrosidad fundamenta la imposición de las medidas de seguridad, con fines de prevención y utilidad social.

Este enfoque penalizador parece regir el proyecto ya que el mismo, pese a tener la especificidad de una ley penal, incluye también disposiciones sobre prevención, tratamiento y rehabilitación de drogodependencias, temas de salud y educación que no deberían ser normados por una ley penal.

En general, el proyecto de ley no muestra cambios sustanciales en la tendencia punitiva. Tal como se observa en las tablas comparativas de los montos de las penas, el proyecto propone no sólo penas máximas más altas sino penas mínimas más altas que las establecidas en la actual Ley 1008. Aquí caben las palabras de Fernando Gómez Recio, "con el delito de tráfico de drogas se ha producido un fenómeno peculiar en la historia del Derecho Penal contemporáneo, y es que mientras las penas previstas para los restantes tipos delictivos se han ido dulcificando en atención a principios de humanidad, justicia y reinserción social, las fijadas para el tráfico de estupefacientes sufren una exacerbación punitiva de la que puede aún no hayamos visto el final" (Gómez, 2005).

## Proporcionalidad concreta: la aplicación de las penas

A fines de valorar el cumplimiento del principio de proporcionalidad en la aplicación de la Ley 1008, se consideran los resultados reportados en los diferentes niveles de la interdicción al narcotráfico.

Existen falencias y vacíos en el registro de la información oficial, faltan datos sobre varias etapas del sistema penal, y los datos disponibles no tienen uniformidad en periodos ni en fuentes, sin embargo, la información obtenida permite apreciar en cierta medida el grado de proporcionalidad de la actual política antidroga.

De acuerdo con las investigaciones del Centro Latinoamericano de Información Científica (celin), los mercados de drogas ilícitas en Bolivia son dos: la cocaína y la marihuana. Ambas drogas de producción, tráfico y consumo en el país.

Para la gestión 2012, el Viceministro de Defensa Social y Sustancias Controladas, Felipe Cáceres, señaló que se cuenta con 20 millones de dólares provenientes del Tesoro General de la Nación y 11 millones de dólares provenientes de Estados Unidos, que son parte del acuerdo bilateral firmado el año pasado. Asimismo, mencionó un monto de 40 millones de euros provenientes de la Unión Europea para la política contra el narcotráfico hasta el 2014.[64] No se conoce la distribución del gasto.

## Resultados de la aplicación de la Ley 1008

Los resultados de la política antidroga son medidos por el gobierno a partir de los criterios cuantitativos usuales, referidos a la cantidad de incautaciones de drogas y al número de detenidos. A continuación, se examinan los datos y las cifras que fueron difundidos por el Viceministerio de Defensa Social, la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (felcn), la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario y la Fiscalía General de la Nación, correspondientes al periodo comprendido entre 2005 y 2011, que proporcionan algunos indicadores de la operatividad del sistema penal antidrogas:

Cantidad de droga incautada, según departamento y tipo de droga (en kilogramos)[65]

| Descripcion | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 (p) |
|---|---|---|---|---|---|
| Total droga | 46.019,00 | 139.444,00 | 441.612,00 | 1.141.475,00 | 1.964.304,00 |
| Cocaína base | 10.152,00 | 12.779,00 | 14.912,00 | 21.641,00 | 21.970,00 |
| Clorhidrato de cocaína | 1.309,00 | 1.309,00 | 2.923,00 | 7.246,00 | 4.922,00 |
| Marihuana | 34.557,00 | 125.356,00 | 423.777,00 | 1.112.588,00 | 1.937.412,00 |

64 *http://eju.tv/2012/01/bolivia-cuenta-con-us-31-millones-para-política-antidroga-temenque-la-nas-de-eeuu-se-vaya-del-pas/*
65 *Datos contenidos en el sitio web del Instituto Nacional de Estadística http://www.ine.gob.bo/*

Para 2010 y 2011, se tienen los siguientes datos de la Fiscalía General de la Nación y la felcn,[66] sobre incautaciones de cocaína y marihuana:

| Incautaciones | Gestion 2010 | Gestion 2011 |
|---|---|---|
| Cocaína | 39 toneladas | 33,3 toneladas |
| Marihuana | 1.000 toneladas | 382 toneladas |

La siguiente tabla muestra otro indicador referido a las personas detenidas.
Número de personas detenidas bajo cargos de la Ley 1008 (1), según departamento y sexo[67]

| Descripcion | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 (p) |
|---|---|---|---|---|---|
| Bolivia | 4.154 | 4.198 | 3.619 | 3.525 | 3.220 |
| Hombres | 3.161 | 3.164 | 2.836 | 2.323 | 2.518 |
| Mujeres | 993 | 1.034 | 783 | 1.202 | 702 |

Las siguientes cifras de la felcn muestran los delitos más frecuentes:[68]

Número de personas detenidas por posesion de droga, por sexo

| Descripcion | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 (p) |
|---|---|---|---|---|---|
| Bolivia | 951 | 837 | 998 | 807 | 654 |
| Hombres | 755 | 690 | 793 | 645 | 525 |
| Mujeres | 196 | 147 | 205 | 162 | 129 |

Número de personas detenidas por producción ilícita de droga, por sexo

| Descripcion | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 (p) |
|---|---|---|---|---|---|
| Bolivia | 547 | 646 | 539 | 344 | 241 |
| Hombres | 506 | 568 | 496 | 297 | 210 |
| Mujeres | 41 | 78 | 43 | 47 | 31 |

66 *http://www.hoybolivia.com/Noticia.php?IdNoticia=56401*

67 *Datos contenidos en el sitio web del Instituto Nacional de Estadística http://www.ine.gob.bo/Datos contenidos en el sitio web del Instituto Nacional de Estadística http://www.ine.gob.bo/*

68 *Elaboración propia con los datos de la felcn difundidos por el Instituto Nacional de Estadística.Elaboración propia con los datos de la felcn difundidos por el Instituto Nacional de Estadística.*

Número de personas detenidas por tráfico ilícito de drogas, por sexo

| Descripcion | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 (p) |
|---|---|---|---|---|---|
| Bolivia | 2.314 | 2.381 | 1.806 | 1.447 | 1.702 |
| Hombres | 1.694 | 1.714 | 1.349 | 1.051 | 1.306 |
| Mujeres | 620 | 667 | 457 | 396 | 396 |

Si bien no se tienen datos oficiales sobre el número de los procesos judiciales que se sustancian por delitos de narcotráfico, se puede examinar el funcionamiento del órgano jurisdiccional que aplica la Ley 1008 a partir del conocimiento de la situación carcelaria. Para ello, se presentan primero los números totales de personas privadas de libertad en las cárceles de Bolivia por delitos de narcotráfico:

Comportamiento delictivo de la población penal(1)

| Descripcion | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 (p) |
|---|---|---|---|---|---|
| Bolivia | 6.793 | 7.031 | 7.683 | 7.433 | 8.073 |
| Diversos delitos | 3.692 | 3.953 | 4.809 | 4.639 | 5.551 |
| Delitos de narcotráfico | 3.101 | 3.078 | 2.874 | 2.794 | 2.522 |

Los datos para la gestión 2011 son los siguientes:

Poblacion carcelaria general y tipo de delitos, gestion 2011[69]

| Número de cárceles | Número total de reclusos/as | Personas recluidas bajo la Ley 1008[70] | Personas recluidas por otros delitos |
|---|---|---|---|
| 17 | 10.300<br>100% | 2.429<br>24% | 7.871<br>76% |

Los datos del periodo entre 2005 a 2009 muestran una paulatina disminución del número de personas encarceladas bajo la Ley 1008.

En 2011 esta población alcanza al 24% del total. No hay estudios que establezcan con precisión los motivos de esta situación, sin embargo, de acuerdo con lo señalado por los operadores del sistema penal antidroga y las personas recluidas bajo la Ley 1008 que fueron entrevistados a fines de este estudio, se presume que esta reducción en el número de detenidos puede deberse a factores diversos. Los factores mencionados incluyen desde la aplicación de la visión garantista del Código de Procedimiento Penal (en vigencia plena desde 2001) que permitió a los jueces la adopción de medidas cautelares que evitan el aumento de la población carcelaria, hasta el incremento paulatino de la corrupción en los diferentes niveles del sistema penal.

69 *Fuente: Dirección General de Régimen Penitenciario*
70 *Fuente: Centro de Investigación y Educación Sexual (cies)*

Si bien la población carcelaria bajo la Ley 1008 ha disminuido gradualmente, los excesos del sistema punitivo se mantienen y continúan produciendo diversos costos sociales, como se observa a continuación.

## La detención preventiva

Una flagrante violación del principio constitucional de la presunción de inocencia es la detención preventiva. Un porcentaje alto de
detenidos en forma preventiva, como se observa en las tablas siguientes, evidencia la desproporción con la que funciona el sistema penal, principalmente el órgano jurisdiccional encargado de aplicar la ley.

Poblacion carcelaria: casos resueltos y casos en detencion preventiva[71]

| Descripcion | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|---|---|
| Bolivia | 6.793 | 7.031 | 7.683 | 7.433 | 8.073 |
| Casos resueltos | 1.764 | 1.799 | 2.011 | 2.193 | 1.999 |
| Detención preventiva | 5.029 | 5.232 | 5.672 | 5.240 | 6.074 |

Poblacion carcelaria y tipo de detención, gestión 2011

| Número de cárceles | Total de reclusos/as | En detención preventiva | Con sentencia |
|---|---|---|---|
| 2011 | 10.300 (100%) | 8.240 (80%) | 2.060 (20%) |
| 2012 [72] | 11.516 (100%) | 9.626 (84%) | 1.890 (16%) |

Seis de cada diez personas recluidas por delitos de narcotráfico no tienen condena[23], de acuerdo con un estudio del Centro Puente Investigación y Enlace, difundido en 2012. No se tienen datos de los años anteriores siguientes, sin embargo, un informe de 2006 de la Dirección General de Régimen Penitenciario indicaba que el 77% de las personas que se encontraba en detención preventiva ese año estaba siendo procesada por delitos de narcotráfico (Mapelli et al., 2006).

Se ha señalado, en los medios de comunicación, que el aumento de detenciones preventivas los últimos años puede deberse a la vigencia de la Ley de Modificaciones al Sistema Normativo Penal, del 18 de mayo de 2010, que establece que la detención preventiva debe cesar cuando su duración exceda el mínimo legal de la pena establecida para el delito más grave que se juzga. En el caso de delitos de narcotráfico, las penas altas establecidas en la Ley 1008 contienen mínimos legales también altos; por esta razón la detención preventiva en el sistema penal antidroga fácilmente puede convertirse en una pena por sí misma. Además, por las características de los casos de narcotráfico en un proceso judicial puede haber varios acusados, cada uno con diversos

71 *Elaboración propias a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística www.ine.gob.bo*
72 *http://eju.tv/2012/02/retardacin-y-aumento-de-reos-preventivos-colapsan-crceles-de-bolivia/*
73 *http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2012/0308/noticias.php?id=47025*

cargos, sujetos a diferentes medidas cautelares. Todo ello permite suponer que los acusados bajo la ley 1008 están particularmente expuestos a permanecer en detención preventiva, respaldando los altos porcentajes mencionados arriba.

La detención preventiva vulnera la presunción de inocencia como garantía personal y principio constitucional y, por consiguiente, la seguridad jurídica. En ese marco, es un indicador de la falta de proporcionalidad y de racionalidad en la aplicación de la Ley 1008, que no solamente alude a la actuación de los jueces de instrucción que imponen la detención preventiva, sino a todo el sistema penal que permite que una medida cautelar que debería ser de tipo excepcional alcance a la mayoría de la población penal.

No se han encontrado datos oficiales de la Dirección General de Régimen Penitenciario que indiquen el costo económico que significa cada persona privada de libertad bajo la Ley 1008; sin embargo, se ha ensayado un cálculo a partir de los últimos datos oficiales conocidos, del Informe Nacional de la Dirección General de Régimen Penitenciario correspondiente a la gestión 2006:

Aproximacion al costo por persona privada de libertad en la gestion 2006

| | | | |
|---|---|---|---|
| Presupuesto asignado a la Dirección General de Régimen Penitenciario: **27.863.826.-** bolivianos | Población penitenciaria: **7.730 personas** | De ese número, en 2006 estaban recluidas por narcotráfico: **3.204 personas** | Costo individual probable: **3.604,63 bolivianos (522usd)** por interno por año. |

El cálculo del costo individual tendrá variaciones si se obtienen los datos de otras gestiones posteriores a 2006. Sin embargo, considerando los altos índices de detención preventiva en la gestión 2006 que llegaron 5.232 personas (casi el 75% del total de internos), cualquier gasto realizado no está vinculado a la persecución del delito ni a los fines de la justicia.

## El impacto sobre los niños y niñas

Es conocida la situación de hacinamiento, escasa asignación de recursos, insalubridad, violencia y corrupción de las cárceles de Bolivia, ampliamente denunciada por instituciones defensoras de derechos humanos internacionales, estatales y de la sociedad civil, así como los medios de comunicación. En esa situación conviven no solamente quienes han sido privados de libertad por orden judicial en virtud de una acusación por un delito o de una sentencia condenatoria, sino también sus familias.

Esto refiere a una problemática delicada que es parte de la cotidianeidad del sistema penitenciario: la convivencia de los hijos e hijas de reclusos con sus padres en prisión.

A continuación se muestra los datos proporcionados por la Dirección General de Régimen Penitenciario, difundidos por el Instituto Nacional de Estadística, sobre los niños que viven los penales del país:

Población infantil que vive con sus padres en los recintos penitenciarios, según departamento[74]

| Descripción | 2005 | 2006 (2) | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|
| Bolivia | 1.436 | 1.528 | 1.032 | 887 |
| Chuquisaca | 3 | 3 | 3 | 1 |
| La Paz | 285 | 301 | 274 | 205 |
| Cochabamba | 225 | 293 | 263 | 208 |
| Oruro | 20 | 35 | 4 | 10 |
| Potosí | 7 | 9 | 11 | 10 |
| Tarija | 10 | 15 | 5 | 5 |
| Santa Cruz | 742 | 750 | 356 | 318 |
| Beni | 132 | 110 | 91 | 98 |
| Pando | 12 | 12 | 25 | 32 |

(1) A partir del año 2004, se incluye la cárcel de Quillacollo.
(2) A partir del año 2006, se incluye información de carceletas.
Nota: Los Registros Administrativos no generaron información para el año 2009.
(p): Preliminar

La reducción del número de niños en las cárceles entre 2005 y 2008 parece coincidir con la reducción reportada, en ese mismo periodo, del número de personas recluidas por delitos de narcotráfico.

Esto puede indicar que un alto porcentaje de los niños que viven en las cárceles son hijos de personas procesadas bajo la Ley 1008.

En la gestión 2011, según datos últimos de la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario, el número aumentó: alrededor de 1.056 niños y niñas vivían en las cárceles del país, junto con sus padres y madres. La Defensoría del Pueblo reportó, para la misma gestión, un número mayor: 1.487 niños y niñas y adolescentes. No se puede determinar el porcentaje de niños que son hijos de personas encarceladas bajo la Ley 1008, pero la situación misma expresa las condiciones altamente violatorias de derechos en las que procede la ejecución de las penas en el país, más aún si la Ley 1008 contiene penas altas que demoran la cesación de la detención preventiva, y se conoce que 6 de cada 10 reclusos de la Ley 1008 no tienen condena. También se evidencia la magnitud del drama familiar que suele acompañar a las personas que ingresan al sistema penal antidrogas. Los niños y niñas de las cárceles reciben diferentes apoyos de organizaciones no gubernamentales para que puedan ejercer sus derechos a la educación, salud, alimentación y vestimenta; lo que evidencia también el grado de pobreza o de carencias de sus padres.

74 *http://www.ine.gob.bo/*

La permanencia de niños y niñas en las cárceles remite forzosamente a las falencias del sistema penal, entre las que sobresalen la retardación de justicia, la criminalización de la pobreza, y los elevados índices de detención preventiva.

A través de los diferentes indicadores propuestos, se puede afirmar que la aplicación de la legislación penal antidroga tampoco guarda criterios de proporcionalidad ya que se basa en un enfoque represivo que no considera la dimensión del daño inmediato que produce con el objetivo de evitar un daño futuro. En ese sentido, pese a los resultados positivos anunciados en cuanto a la cantidad de droga incautada, se lesionan derechos individuales y se quebrantan principios constitucionales como la presunción de inocencia, como lo evidencian los altos índices de detención preventiva. Los efectos negativos no sólo recaen sobre quienes son sujetos de acusación penal sino sobre sus familias. La permanencia de más de 1.000 niños y niñas junto a sus padres en las cárceles, es una muestra del impacto sobre los derechos e intereses de terceros sin una medida de racionalidad o de equilibrio con el interés que se pretende proteger penalmente. La vulneración de derechos y garantías, y las falencias en el cumplimiento de los principios constitucionales, tienen consecuencias también en el Estado y el conjunto de la sociedad.

## Conclusiones

Entendiendo que el fin del principio de proporcionalidad penal es la prohibición de excesos en los castigos penales, el análisis realizado permite ver que el sistema penal antidroga no cumple con este principio en su base legal ni en su aplicación. Se lesionan derechos fundamentales y principios constitucionales sin examinar alternativas que impliquen menores restricciones; sin evaluar si los resultados logrados en la protección del derecho a la salud compensan los sacrificios en el ejercicio de los demás derechos.

Las tendencias identificadas son las siguientes: 1) el aumento en las penas anteponiendo criterios externos a la gravedad y resultado de la conducta lesiva, 2) el aumento en la visión represiva que impacta negativamente sobre una población más amplia que las personas recluidas, 3) el aumento de violaciones de derechos, tales como la detención preventiva, que priva de libertad a una persona que no es culpable.

Es evidente la relevancia que se sigue dando al sistema penal y a la cárcel en el enfoque de la política antidroga. Se sigue aplicando el criterio de que a penas más altas menos delitos, utilizando los recursos institucionales de violencia a través de la dimensión militar-policial represiva, y difundiendo los mismos supuestos éxitos que se publican desde el inicio de la "guerra contra las drogas": el aumento en el número de detenidos, en la cantidad de drogas incautada y en el número de presos en las cárceles, sin que haya evidencias de que la oferta de drogas y el consumo hayan reducido.

Un estudio[25] del Centro Latinoamericano de Investigación Científica (celin), indica que, entre 2005 y 2010, los consumidores de clorhidrato de cocaína en Bolivia aumentaron en 19.257, los consumidores de pasta base aumentaron en 17.029 y los consumidores de marihuana aumentaron en 35.642. El conaltid reconoce que hay aumento de consumo de drogas aunque el mismo no llega a niveles de alarma, sin embargo, no presenta ningún diagnóstico que permita conocer la prevalencia del consumo y sus causas, y medir el éxito en su reducción.

*75 Centro Latinoamericano de Investigación Científica "Consumo de Drogas en Bolivia 1992-2010 (Estudio urbano-población de 12 a 65 años)", La Paz Bolivia, 201*

La falta de diagnósticos es usual en todas las áreas vinculadas con la política antidroga. Se aumentan los montos de las penas sin presentar un diagnóstico que permita apreciar la efectividad de las mismas, y se llenan las cárceles de presos sin resolver las falencias en el funcionamiento de las agencias del sistema penal.

Es necesario que se construyan indicadores para medir en forma confiable los éxitos de la política antidrogas. Es imprescindible conocer cuánto se ha avanzado efectivamente en el logro de los objetivos de reducción de la oferta y del consumo de drogas que aparecen señalados en todas las políticas y las estrategias antidrogas.

Mientras tanto, parece haber mayor claridad en cuanto a los costos sociales. Los porcentajes de la detención preventiva que siguen elevándose en la actualidad muestran, por sí mismos, el exceso en la pretensión punitiva del Estado. "Una de las manifestaciones más terribles del poder estatal es precisamente el poder punitivo…" (Méndez, 1993). Evidentemente, mientras se continúe utilizando el Derecho Penal (que debería ser la ultima ratio) para resolver los problemas sociales, se seguirá pagando un precio alto, no sólo económico sino social y humano.

## Bibliografía


Centro Latinoamericano de Investigación Científica (2009). Los mercados de drogas ilegales en Bolivia. La Paz, Bolivia: celin

Centro Latinoamericano de Investigación Científica (2010). Consumo de drogas en Bolivia 1992-2010 (estudio urbano-población de 12 a 65 años). La Paz Bolivia, 2010

Corigliano, M.E. (2006) Delitos de peligro. Hacia una definición político-criminal y sistemática. Revista internauta de práctica jurídica.1139-5885, Nº. 18. Disponible en: www.derechopenalonline. com

Díaz García, A. (2008) El juez de control de garantia frente al tratamiento de datos personales. U.S. Department of Justice Criminal Division International CriminaL Investigation and Training Program (icitap). Disponible en: http://www.alfa-redi.org/sites/default/files/articles/files/diaz_7.pdf

Escuela Nacional de la Judicatura (2007). Teoría del delito. Santo Domingo, República Dominicana: ENJ.

Fuentes Cubillos, H. (2008) El principio de proporcionalidad en derecho penal. Algunas consideraciones acerca de su concretización en el ámbito de la individualización de la pena. Revista Ius et Praxis. Año 14 núm. 2.

García Falconi, J. (2012, marzo). La proporcionalidad o dosimetría de las penas. Revista Judicial Ecuador.

Gómez Recio, F. (2005). El delito de tráfico de drogas tras la lo 15/03, o la definitiva pérdida del sentido de la medida. publicado en: www.noticiasjuridicas.com

González Morales, W.A. (2011, julio). El principio de proporcionalidad: aproximación a su contenido en el derecho penal. Revista Ju rídica de Análisis e Investigación del Instituto Peruano de Estudios Forenses, Año VII Nº 52 Perú. 259-254

Herrera Añez, W. (2008, mayo) La despenalización del narcotráfico. Fragmentos seleccionados. Continuación de Casi Nada. No. 12. Bolivia.

Laserna, R. (2011). El fracaso del prohibicionismo. Bolivia: Fundación Vicente Pazos Kanki.

Lopera Mesa, G. P. y Arias Holguín, D. P. (2010). Principio de proporcionalidad y derechos fundamentales en la determinación judicial de la pena. Colombia: Consejo Superior de La Judicatura. Méndez Rodríguez, C. (1993). Delitos de peligro abstracto, técnicas para su tipificación. Madrid: Servicio de Publicaciones Universidad Complutenese de Madrid, Centro de Estudios Judiciales, Ministerio de Justicia.

Mapelli, B.; Romero, M del R.; Valda, L.; y Miranda, J. (2006). Informe: situación de las cárceles en Bolivia. Bolivia: Dirección General de Régimen Penitenciario.

Roncken, T. (2011). Bolivia: Seguridad Pública y vivir bien.

Grupo de Trabajo "Seguridad en Democracia". Bolivia: clacso. Yenissey Rojas, I. (2008) El principio de proporcionalidad. Revista Iter Criminis. Núm. 3 México.

El Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD) reúne investigadores de varios países latinoamericanos con el propósito de analizar el impacto de la legislación penal y la práctica jurídica en materia de drogas ilícitas. El CEDD busca fomentar un debate sobre la efectividad de las políticas de drogas actuales y recomienda políticas alternativas más justas y efectivas.

El CEDD fue creado en el contexto de la creciente evidencia de que las políticas internacionales de control de drogas no han disminuido el consumo de drogas, frenado el cultivo de plantas destinadas a los mercados ilegales, ni reducido el tráfico de drogas. Las leyes sobre drogas recaen desproporcionadamente sobre las poblaciones más vulnerables y desprotegidas, además de tener la consecuencia indeseada de abrumar a los sistema de administración de justicia penal.

La creación del colectivo fue impulsada por la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) y el Transnational Institute (TNI).

Integrantes del CEDD:

***Argentina:*** Alejandro Corda, Intercambios Asociación Civil
***Bolivia***: Gloria Achá, Acción Andina
***Brasil:*** Luciana Boiteux y Joao Pedro Padua, Grupo de Investigaciones Política de Drogas y Derechos Humanos de la Universidad Federal de Río de Janeiro
***Colombia:*** Diana Guzmán y Rodrigo Uprimny, DeJusticia
***Ecuador:*** Jorge Paladines, Universidad Andina
***Estados Unidos de América***: Coletta Youngers, WOLA
***México***: Catalina Pérez Correa, Centro de Investigación y Docencia Económicas Centro de Investigación y Docencia Económicas (cide, México).
***Países Bajos:*** Pien Metaal, TNI
***Perú:*** Jérôme Mangelinckx y Ricardo Soberón, Centro de Investigación “Drogas y Derechos Humanos"
***Uruguay:*** Gianella Bardazano, IELSUR

ACCION ANDINA

Acción Andina es una asociación de investigadores que analizan los problemas socioeconómicos, ambientales, políticos y de violencia, que son generados por las políticas antidrogas y las políticas de seguridad, en Bolivia y en la región.

Acción Andina pretende incidir en la apertura de espacios políticos para generar una discusión amplia sobre los temas referidos a las drogas, la seguridad y los Derechos Humanos, con la participación de todos los actores involucrados, teniendo como finalidad influir en los procesos de toma de decisiones respecto a estas temáticas.

Acción Andina integra la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos de Cochabamba.