



WOLA

Reformas a las leyes de drogas en América Latina

Documento de trabajo, capítulo Bolivia

LEYES DE DROGAS Y CÁRCELES EN AMÉRICA LATINA

Lucha contra el narcotráfico y situación carcelaria en Bolivia

Diego Giacoman A.

Mayo de 2010

Contenido

<u>Introducción.....</u>	<u>3</u>
<u>Contexto de la lucha contra el narcotráfico</u>	<u>5</u>
<u>Aplicación del modelo de interdicción y sistema penitenciario en Bolivia</u> <u>.....</u>	<u>13</u>
<u>Caracterización de la población del penal de San Pedro por delitos</u> <u>tipificados en la Ley 1008.....</u>	<u>25</u>
<u>Conclusiones.....</u>	<u>36</u>
<u>Anexos.....</u>	<u>39</u>

Lucha contra el narcotráfico y situación carcelaria en Bolivia

Diego Giacomán A.

Introducción

La participación en las cadenas internacionales de tráfico de drogas ha sido marcada históricamente en Bolivia por la posibilidad del cultivo de la hoja de coca en aquellas zonas en las que la fusión de lo andino y lo amazónico lo permiten, por la pobreza que define el paupérrimo PIB per cápita anual que a lo largo de décadas no logra superar los 1.000 dólares estadounidenses, por el extendido *pijchado* y usos rituales que brindan a la hoja de coca amplios sectores de la población indígena y mestiza, y, por lo débil de las instituciones estatales. En conjunto, factores geográficos, económicos y culturales combinados definiendo una importante y polémica dimensión de la realidad de este país.

Actualmente, sin que se haya podido evitar la respuesta a la demanda ilegal que generó el narcotráfico, el cultivo de hoja de coca alcanza un equivalente al 3 por ciento del PIB nacional y un 21 por ciento del PIB agrícola de país. La estimación corresponde al valor de producción de hoja de coca en finca que para el año 2008 se calculó por un valor de 293 millones de dólares estadounidenses.¹ Esta cifra parece ascender a los 340 millones si se consideran los precios al por mayor en los principales mercados nacionales y se podría multiplicar algunas veces más si el cálculo se realizara con los precios de venta al detalle o si se incorporase al análisis el valor económico que supone aquella transformación ilegal a la que una proporción importante de este producto es destinada.

El peso que supone la actividad económica que se realiza en torno a la hoja de coca, sin importar que esta sea legal o ilegal, se reconoce no sólo en la defensa que más de 45.000 familias campesinas mantienen de su cultivo, sino, además, en las miles de personas que anualmente son privadas de libertad por buscar ingresos extraordinarios al involucrarse en el procesamiento y transporte de los derivados ilegales de la hoja de coca. Es la respuesta de un país que tiene una tasa de subempleo que se aproxima al 50 por ciento, una tasa aproximada de desempleo del 10 por ciento y un salario mínimo nacional vigente de 92 dólares que no cubre ni el 50 por ciento del valor de la Canasta Normativa de Alimentos.²

¹ Informe Anual 2009 del Proyecto de Monitoreo de Cultivos de Coca de la ONUDD.

² Arze, Carlos Nota de Prensa. El aumento Salarial del Vivir Bien. Mayo del 2010.

A pesar de que el involucramiento de individuos y fracciones de la sociedad boliviana con el narcotráfico está íntimamente relacionado con el problema de la pobreza el Estado Nacional y la comunidad internacional han buscado frenar este fenómeno, sobre todo, a través de políticas de naturaleza eminentemente represiva; incluyendo la erradicación forzada de cultivos e interdicción al tráfico ilegal de la coca y sus derivados con violaciones sistemáticas a los derechos civiles y Humanos. Por supuesto, los resultados de este accionar son infructuosos no sólo al tratar de reducir la expansión del narcotráfico sino que, además, su desempeño supone un elevado costo social y político.

En torno al problema expuesto, con un enfoque específico en el análisis de las consecuencias que supone la política de interdicción, se plantea como objetivo de este trabajo el mostrar el impacto que estas políticas conllevan en la sociedad boliviana, humanizando la historia de los reclusos por drogas y mostrando el impacto real de las políticas de drogas en sus vidas, sus familias y en las organizaciones criminales. El propósito es mostrar la necesidad de lograr reformas a la Ley 1008 "Régimen de la coca y sustancias controladas," aproximando la legislación a la realidad en procura de evitar que el impacto de la legislación sobre drogas en la sociedad incremente la pobreza, atente contra los derechos humanos y vulnere a la población frente al delito.

Se plantea como hipótesis central que *la crisis de hacinamiento en las cárceles de Bolivia tiene una relación causal directa con un modelo de política de drogas en que prevalece la aplicación de un derecho penal desproporcionado e inconstitucional.*

En conjunto, para alcanzar el objetivo y verificar la veracidad de la hipótesis expuesta se ha sistematizado información nacional proporcionada por la Dirección General de Régimen Penitenciario, lo que ha permitido tener un perfil socio demográfico de la población carcelaria de todo el país. No obstante, esta información es insuficiente para lograr una aproximación a la realidad de la población carcelaria recluida por aplicación de la legislación antidrogas, es así que, además, se han realizado una serie de entrevistas a reclusos de distintos perfiles y se ha aplicado una boleta de encuesta en el penal de San Pedro de la ciudad de La Paz a 140 hombres privados de libertad bajo la Ley 1008.

La información obtenida en el penal de San Pedro se la expone y analiza como una muestra que puede reflejar la situación del total de la población penitenciaria masculina por materia de drogas en Bolivia. En este sentido, es importante mencionar que esta encuesta ha sido enfocada en una cárcel de varones, por lo que no se pueden extrapolar los

resultados hacia la población de mujeres privadas de libertad por delitos de narcotráfico.

Finalmente, se debe añadir que la información referida se la ha complementado con algunos datos sobre los procesos judiciales de los privados de libertad por delitos de narcotráfico. Datos que fueron logrados con una encuesta levantada por el Viceministerio de Justicia el año 2006 en los principales penales del país.

Contexto de la lucha contra el narcotráfico

Cada caso y cada historia involucrada ilustran la rigidez y la fuerza de las políticas de interdicción con que se pretende frenar el tráfico de drogas ilegales. Pero sólo uno, quizás el más conocido, es suficiente para dar una idea. La referencia es a la reclusión del ex presidente de facto, Luis García Mesa quien fue extraditado y recluido en los Estados Unidos. Fue, entonces y hasta ahora, el primer dictador de América Latina en ser enjuiciado y recluido, inicialmente no por los desaparecidos durante su dictadura, ni los asesinatos, ni las violaciones a derechos humanos, sino por sus cargos de tráfico de drogas. Lo relevante es que el caso no es aislado. Las políticas de lucha contra las droga no sólo han detenido tras las rejas a un ex dictador sino que cada día, un promedio de diez personas son privadas de libertad por delito de tráfico de drogas y conexos.³ No es sólo la urgencia por castigar la vinculación con el narcotráfico por encima de la necesidad y la demanda de hacer justicia por las violaciones a derechos humanos y delitos de Lesa Humanidad es, además, la presión de una comunidad internacional que lleva al Estado boliviano a mantener privadas de libertad a un promedio de 3.000 de personas en los últimos cinco años y a incurrir en procesos de erradicación de cultivos con una violencia que el Estado no ha sostenido por otra causa.

Luis García Mesa no fue el primer ni el último presidente en enfrentar acusaciones por estar vinculado al narcotráfico, de hecho en ningún Gobierno nacional se dejó de vincular a altos funcionarios con esta actividad ilícita. Un escenario que Kaplan reconoció en los estados de la región al afirmar que *“los narcotraficantes no evalúan a políticos y gobernantes en función de ideologías o programas sino de modo pragmático. Los subestiman o menosprecian, pero los utilizan por su capacidad de servicio, de tráfico de influencias, de provisión de protecciones, de alianzas. No tienen preferencias partidistas definidas ni duraderas.”*⁴

³ Reporte de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico brindado con cifras al 23 de marzo de 2010.

⁴ Marcos Kaplan, *El Estado Latinoamericano y el Narcotráfico*. 1991

En general, el actual escenario de la lucha contra el narcotráfico ha sido establecido hace más de veinte años y desde entonces son pocas las modificaciones que se llevaron adelante. Y es que no se trata de un escenario local o nacional, es global y su fortaleza corresponde a esa proporción.

1.1 Relación histórica del escenario internacional y nacional.

La Convención Única Sobre Estupefacientes realizada en la ciudad de Nueva York, el año 1961, fue el acontecimiento que señaló el inicio de las políticas antidroga como se las conoce hoy. Fue, con ello, el punto de partida de las actividades de fiscalización al cultivo de plantas que constituyen materia prima para la producción de estupefacientes, es decir, la proscripción de los cultivos y comercio de hoja de coca. Por supuesto, el Estado boliviano ratificó y respaldó la Convención de Nueva York comprometiendo mediante Decreto Supremo la erradicación de los hábitos de masticación de coca en un plazo de 25 años. Para lograr esto el Gobierno boliviano asumió en su plan de gobierno la lucha contra las drogas mediante la conformación de una “Comisión Interministerial de Estupefacientes”. Esta ocasión fue la primera en que un Gobierno boliviano emprendió la lucha contra las drogas.

Diez años después, en 1972, se realizó en Ginebra Suiza un Protocolo de modificaciones a la convención Única de 1961, según la cual, se radicalizarían los compromisos de los gobiernos nacionales en relación al control de producción de insumos para la fabricación de drogas ilegales y su comercialización. El resultado de estas modificaciones no se dejó esperar en Bolivia, de modo que, en 1973 se desarrollaron los primeros mecanismos de control de la siembra, cosecha y recolección de hoja de coca; iniciándose el arrancado de plantas y las sanciones en contra de los productores de coca.

En 1981 se formuló una estrategia internacional para la fiscalización del uso indebido de drogas. La estrategia, un programa básico quinquenal (1982 - 1986), exigía a los organismos miembros de las ONU mayor apoyo a los gobiernos nacionales para que emitan y hagan cumplir las leyes sobre control de drogas; implementen una sustitución de gran alcance de cultivos; y pongan en marcha programas de formación preventiva. Durante este periodo no fueron tomadas en cuenta estas medidas en Bolivia dado que el Gobierno de entonces estuvo dirigido por una junta militar que mantuvo su poder con los recursos que le proporcionó el narcotráfico, se trata del gobierno de facto del Coronel García Meza.

Fue en el año 1984 que la Asamblea General de las Naciones Unidas definió el tráfico y uso indebido de drogas como actividades criminales de orden internacional, por lo que se exigió una atención urgente y de máxima prioridad, afirmándose que constituían una grave amenaza a la seguridad y desarrollo de muchos países. El mismo año la Organización de Estados Americanos (OEA) convocó a los países miembros a unir esfuerzos para establecer una lucha frontal contra el narcotráfico, estableciéndose que uno de los mayores peligros que implica es el atentado que supone contra la soberanía de las naciones. Por supuesto, al lanzarse estas declaraciones no se mencionó que el narcotráfico podría constituirse en uno de los justificativos más eficaces para que los Estados Unidos intervenga en los países involucrados con la producción de las drogas ilegalizadas; socavando de este modo su soberanía, seguridad y estabilidad social.

Después de que la comunidad internacional consensuó la estigmatización criminal de todo lo que podría relacionarse con el narcotráfico se emprendió la búsqueda del nuevo consenso: La militarización de la lucha contra el narcotráfico. Es así, que el año 1988 los Estados Unidos propuso en la cumbre Santa Fe II un plan para fortalecer mediante apoyo militar a los programas de sustitución de cultivos de coca.

Continuando con el proceso de consolidación del escenario internacional para la Lucha contra el Narcotráfico, el año 1990 se realizó el "Encuentro de Cartagena". Acontecimiento que brindó a los Estados Unidos la oportunidad de definir el apoyo y la injerencia militar en los países andinos que se hallaban comprometidos con la lucha contra el narcotráfico. A partir de este encuentro se condicionó la cooperación internacional al cumplimiento del conjunto de metas trazadas por Estado Unidos para cada país participante. La declaración que resultó del "Encuentro de Cartagena" fue firmada por los presidentes Jaime Paz de Bolivia, Virgilio Barco de Colombia, Alan García de Perú y George Bush de Estados Unidos. Se reconoció, desde entonces, como prioridad común la reducción de la demanda, el consumo y la oferta de drogas ilegales; meta que pretendía ser cumplida con el empleo de recursos de cooperación estadounidense.

Con la suscripción del referido acuerdo el Gobierno de Estados Unidos autorizó 300 millones de dólares para los países andinos. Del total de este monto el 84 por ciento debía ser utilizado en interdicción, erradicación y entrenamiento militar; el restante 16 por ciento podría ser utilizado en alivio a la deuda, siempre y cuando se redujera la producción de cocaína. Las proporciones definidas para el destino de estos recursos y la explícita propuesta de militarización en la

erradicación de cultivos de coca generó un vehemente rechazo a este documento, no sólo de parte de los sectores relacionados a la producción de coca sino de grupos sociales mayoritarios presentes en los países que firmaron este acuerdo.

A pesar de que en el “Encuentro de Cartagena” fue la primera ocasión en que se acordó abiertamente el apoyo militar de Estados Unidos hacia los países andinos, este tipo de vínculos se iniciaron con anterioridad.

En Bolivia, la referida relación militar comenzó en 1986 con el operativo *Blast Furnace*, por el cual se enviaron desde Estados Unidos seis helicópteros *Black Hawk* y 160 oficiales de alto rango del ejército de este país para dirigir las operaciones de erradicación de cultivos de coca e interdicción. Además de este operativo se deben considerar los agentes movilizados, desde entonces, por la DEA en Bolivia.

Al fin, con la postura de la comunidad internacional definida respecto a las políticas de lucha contra el narcotráfico y establecidos los mecanismos de intervención militar y policial, el Gobierno de los Estados Unidos dispuso de un terreno llano para debilitar la soberanía nacional infiriendo en las políticas nacionales y condicionando los recursos de cooperación para el desarrollo a los resultados que lograra el Gobierno boliviano en términos de erradicación de cultivos de hoja de coca e interdicción. Un escenario en el que pareció dejar de importar el costo humano, social y político implicado.

1.2 Consolidación de la política nacional

El escenario internacional descrito se arraigó y tomó forma en la legislación boliviana, el 19 de julio de 1988, con la promulgación de la Ley 1008. Régimen de Sustancias Controladas y Hoja de Coca. Su diseño estuvo a cargo de funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos y tuvo como antecedentes los postulados de criminalización establecidos en las Convenciones de Naciones Unidas de 1961 y 1987.

La mencionada ley establece los siguientes elementos básicos:

- Principios del control a la producción, circulación y comercialización de la hoja de coca. Incluyendo una clasificación legal de las zonas de cultivos: a) zonas de producción tradicional, b) zona de producción excedentaria en transición, y c) zona de producción ilícita.

- Definición de un mandato de reducción de cultivos de coca, definiéndose una producción lícita de coca en áreas tradicionales por un máximo de 12.000 has. en todo el país.
- Beneficiarios, finalidad, marco de planificación y zonas de acción del Desarrollo Alternativo con aportes de la comunidad internacional.
- Principios, terminología específica, definición de tipos penales, penas, acción penal y economía procesal en relación a la interdicción al narcotráfico.

A partir de estos elementos expresados en la Ley 1008, en Bolivia se diseñaron las estrategias de lucha contra el narcotráfico contemplando cuatro pilares o elementos centrales: erradicación, desarrollo alternativo, interdicción y, marginalmente, la prevención del consumo.

Sobre la erradicación. Entre los mencionados pilares de la política boliviana de lucha contra el narcotráfico, el que implicó costos humanos, sociales y políticos más visibles fue la erradicación de cultivos de coca. Sólo entre los años 1998 y 2002 se pueden contar 36 cocaleros muertos, 567 heridos, 693 detenidos, 27 bajas policiales y militares; y 135 policías y militares heridos.⁵ Hacia el año 2001 la militarización que implicó la erradicación de cultivos supuso la movilización de más de 4.500 efectivos en la zona del trópico de Cochabamba, contando para ello con el apoyo directo del Departamento de Estado de los Estados Unidos a través de la Narcotics Affairs Section (NAS).⁶

Hasta el año 2003, la inestabilidad social y política que implicó la erradicación de cultivos de coca llegó a su punto más álgido. Constituyéndose como uno de los elementos que desestabilizó el Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, hasta obligar a este presidente a huir del país.⁷ Frente a la situación de crisis, el Gobierno sucesor encabezado por Carlos D. Mesa fue obligado a firmar un convenio con los productores de hoja de coca de la región del Trópico de Cochabamba, aceptando una serie de reformas, entre ellos la autorización del cultivo de un cato⁸ de coca por familia dentro de los

⁵ Datos de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos en *Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca 2007 - 2010*.

⁶ Según convenio de cooperación entre los Estados Unidos y el Gobierno de Bolivia y declaraciones de varios funcionarios del gobierno boliviano.

⁷ Se debe considerar que el año 2003 distintas organizaciones sociales desplegaron pliegos petitorios que, entre otros puntos, incluían la nacionalización de empresas capitalizadas, la realización de una Asamblea Constituyente y la aceptación de una superficie limitada de cultivos de coca en el Trópico de Cochabamba.

⁸ El "cato" es una medida de superficie utilizada por los productores de hoja de coca que equivale a 1.600 metros cuadrados.

territorios de las seis federaciones campesinas de esta región. Desde entonces los conflictos con estas organizaciones y las violaciones de derechos por esta causa se redujeron. Fue esta, la más importante reivindicación lograda por un sector social en términos de revisión de las políticas antidroga.

Sobre el Desarrollo Alternativo. Simultáneas a la erradicación, la violencia social y la pérdida de credibilidad del Estado, las políticas de desarrollo alternativo se aplicaron sin lograr constituir “alternativas” económicas reales para los campesinos productores de hoja de coca. Entre los años 1996 y 2000, la cooperación internacional en su conjunto otorgó 154 millones de dólares para los distintos programas de este pilar. No obstante, sobre estos montos se observó que “de cada 100 dólares de los recursos económicos y financieros, sólo 75 llegan a convertirse en inversión real y beneficia a la población objetivo”⁹. El resto queda en manos de quienes manejan los aparatos burocráticos y técnicos tanto estadounidenses como bolivianos.

Sobre la Interdicción. Es importante agregar, de manera general, que además de las entidades dirigidas a efectuar la erradicación de los cultivos de coca, bajo el amparo de la Ley 1008 se desarrollaron entidades policiales especialmente entrenadas y equipadas para las labores de interdicción. Estas unidades han sido creadas a imagen y semejanza de las unidades especiales estadounidenses, siendo equipadas por la NAS y asistidas por la DEA.¹⁰ Unidades que tienen el propósito de detener y privar de libertad a aquellas personas que se involucran con el narcotráfico.

Sobre la prevención del consumo. Por último, respecto a un último componente de las políticas de lucha contra el narcotráfico que se han llevado adelante en Bolivia, antes de comenzar a desarrollar con más detalle el sentido y el impacto de la interdicción, se debe señalar que la prevención del consumo de drogas no llegó a constituirse en un elemento concreto y sostenible, quedando sin ser implementado como política de Estado. Se reconoce, entonces, que el problema del consumo de cocaína al interior del país, que alcanza una prevalencia del 1,9 por ciento en la población de 12 a 50 años,¹¹ no es la prioridad en las políticas sobre drogas.

1.3 La “nacionalización” de la lucha contra el narcotráfico.

⁹ (Marconi, 1994: 49)

¹⁰ CEDIB: 1994

¹¹ ONUDD, Informe Mundial sobre Drogas, 2008

La mencionada aceptación del cultivo de coca como resultado de las movilizaciones cocaleras del año 2003 y el debilitamiento de la legitimidad del Estado en años previos derivó en un nuevo escenario nacional que impactó en el conjunto de las políticas de lucha contra el narcotráfico. Una situación que se consolidó con el posicionamiento del Secretario Ejecutivo de las seis federaciones campesinas del Trópico como Presidente electo de los bolivianos. Desde entonces, una inédita relación de concordia entre representantes de Gobierno y las más importantes organizaciones de productores de coca del Trópico de Cochabamba y de Yungas de La Paz se consolidó.

En el nuevo escenario político la expectativa de cambios en el accionar gubernamental fue notable. Se anunció en innumerables discursos que el sentido de la lucha contra el narcotráfico estaría definido por la consigna “Coca Sí, Cocaína No”. Se dijo que la hoja de coca debía de ser revalorizada e industrializada para fines benéficos a la salud. Incluso, en el nuevo texto constitucional se incluyó una referencia a la hoja de coca como patrimonio cultural y económico de los pueblos andinos que no llega a tomar cuerpo en medidas concretas o en un re direccionamiento del accionar estatal.

También se anunció una reforma a la Ley 1008, tan deplorada por organizaciones defensoras de Derechos Humanos y productores de hoja coca. Una reforma que a pesar de haber sido anunciada aún no ha llegado y que tampoco parece haber sido tratada en los cuerpos legislativos.

Sobre lo anunciado se debe mencionar que no se ha llevado adelante ninguna iniciativa de industrialización, que no se han concretado esfuerzos por despenalizar la hoja de coca y los ritmos de erradicación forzada o concertada se han sostenido. Incluso la violencia y los enfrentamientos entre la fuerza pública y las organizaciones de productores de hoja de coca se reprodujo en áreas reducidas y con producción marginal como Yungas de Vandiola.

Los únicos cambios que se pueden reconocer son, más bien, de carácter formal. El primero, de orden político, fue la definición generalizada de una nueva denominación para las actividades e instituciones del sector. En conjunto, las instituciones gubernamentales pasaron a ser rebautizadas con el ascenso del Movimiento al Socialismo al gobierno. La Dirección de Reconversión Agrícola (DIRECO), encargada de la medida de las superficies erradicadas pasó a denominarse Unidad de Desarrollo del Trópico (UDESTRO). No por ello cambio de labor, aunque al comenzar a ser dirigida por dirigentes cocaleros accedió a nuevas posibilidades de negociación y concertación de sus actividades con los productores de hoja de coca. Algo similar ocurrió con la entidad

responsable de controlar las dinámicas de comercialización legal de la hoja de coca para evitar su desvío hacia el narcotráfico: la Dirección General de Coca. Institución que pasó a denominarse Dirección General de Promoción de la Hoja de Coca (DIGPROCOCA). No por ello, se derivó un cambio en el sentido de sus labores ni se prescindió del apoyo de la NAS. Del mismo modo, la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC)¹² ha continuado con las operaciones de erradicación con los financiamientos provenientes de la Secretaría de Estado de los Estados Unidos.

Un elemento nuevo que sí resulta importante señalar en relación a la erradicación de cultivos es la incorporación en el Trópico de Cochabamba del “control social”, con respaldo financiero y técnico de la Unión Europea. Una suerte de dinámica participativa por la que los productores se vigilan de manera mutua con el propósito de evitar que alguno de ellos exceda la superficie de cultivo asignada y de delatar a aquellos otros involucrados con redes de narcotraficantes.

Respecto a lo que significa Desarrollo Alternativo, se debe mencionar que este pilar pasó a ser denominado como “Desarrollo Integral”, sin implicar ello cambio alguno en los ejes de inversión. Con similar nivel de consistencia, se ha observado que otro cambio importante en torno al “Desarrollo Integral” fue el anuncio de la expulsión de USAID del Trópico de Cochabamba, aunque no por ello esta agencia de cooperación ha dejado de sostener inversiones en la región.

En torno a las políticas de interdicción, el cambio más significativo llegó con la expulsión de la oficina de control de narcóticos dependiente del Departamento de Justicia en Estados Unidos, DEA, y del embajador estadounidense en Bolivia; derivándose, como consecuencia, una reducción de la cooperación financiera y logística que brindaba la NAS. La reducción del apoyo significó que se retiren los bonos brindados por la cooperación a los efectivos de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN), se reduzcan los recursos disponibles para logística y se eliminen los pagos a informantes. No obstante, ahora estos gastos están siendo cubiertos parcialmente por una instancia creada al interior del Ministerio de Gobierno denominada Unidad Ejecutora de la Lucha Integral contra el Narcotráfico (UELIN). Esto significa que a pesar de la retirada de la DEA y del embajador estadounidense, y de que el gobierno boliviano recuperó su soberanía bajo lo que se ha denominado como proceso de “nacionalización” de la lucha contra el narcotráfico se sigue aplicando la interdicción con la misma dureza y con las mismas tendencias en los resultados.

Es así que, actualmente, el Gobierno boliviano lleva adelante la lucha contra el narcotráfico y el trabajo de interdicción sin modificación en sus

¹² Cuerpo militar y policial constituido para llevar adelante la erradicación de cultivos.

lineamientos, aún a pesar de que protagonistas en la gestión pública, como el actual Ministro de Gobierno anteriormente reconocieron que “*la guerra contra las drogas, es calificada con precisión como uno de los capítulos más recientes de la estupidez humana, descansa su táctica y estrategia en un enorme costo de vidas humanas y sufrimiento de amplios sectores de la población, pero sobre todo de los sectores más pobres*”.¹³

Se observa, entonces, que en el marco de la “nacionalización” de la lucha contra el narcotráfico el rol de las instituciones no se ha modificado por el distanciamiento de los Estados Unidos; aunque sí ha supuesto una nueva dinámica de interrelación entre el Estado boliviano y la comunidad internacional, estableciéndose una nueva base de financiamientos y cooperación. Por una parte, ha implicado una mayor intervención de la Unión Europea, un gradual incremento de la intervención de la UNODC, y un avance de los mecanismos bilaterales en esta materia con vecinos (Brasil y Argentina), subregionales (CAN, MERCOSUR) y regionales (OEA). Este es, entonces, el cambio más significativo.

En general, en este acápite se ha podido observar que los cambios que han resultado del posicionamiento de los dirigentes y representantes del Movimiento al Socialismo (MAS) en las esferas de poder político desde enero de 2006 implican ambigüedad entre los discursos, los cambios institucionales y la continuidad de las políticas de lucha contra el narcotráfico. Es al fin, un escenario que genera confusión en la opinión pública respecto al manejo que se está sosteniendo de las políticas antidrogas.

Aplicación del modelo de interdicción y sistema penitenciario en Bolivia

El modelo de interdicción en materia de lucha contra el narcotráfico se deriva de la doctrina jurídica de Defensa Social. Su principio es la protección de la sociedad frente a los criminales a través del castigo ejemplar. El fin de la pena, en este sentido, es disuadir al autor de posibles hechos punibles y evitar las reincidencias. Así, la necesidad de prevención especial es la que legitima la pena, y la pena justa es aquella que por su dureza permite evitar el delito.¹⁴ No obstante, la doctrina no siempre alcanza los resultados que espera y no siempre corresponde con la realidad, y, es por ello, en procura de analizar su eficacia, que se

¹³ Sacha Llorenti, *Casimiro Huanca y el Plan Dignidad en Movimientos Sociales, Políticas de seguridad y Democracia*, 2005

¹⁴ Ferrajoli, Luigi, *El Derecho Penal Mínimo* en <http://neopanopticum.wordpress.com/2006/07/06/el-derecho-penal-minimo-l-ferrajoli/>

exponen a continuación algunos elementos que ilustran la aplicación concreta de la doctrina de defensa social en Bolivia y algunas de sus consecuencias humanas, sociales y económicas.

1.4 Legislación actual en materia de interdicción

Inicialmente, es importante exponer el contenido de aquella ley por la que se aplica el modelo de interdicción en Bolivia en materia de lucha contra el narcotráfico. Es la Ley 1008, que como se ha mencionado anteriormente integra tanto el régimen referido a la hoja de coca como el régimen de sustancias controladas; y es en su segundo régimen donde se establecen las bases y la tipificación penal sobre las que se sustentan las operaciones de interdicción.

Con 149 artículos esta norma define 32 tipos penales, formas específicas de juzgamiento y organismos competentes. En varios aspectos presenta ambigüedades e imprecisiones que dan lugar a la sobre penalización. Un ejemplo de esto es que no establece la diferencia entre narcomenudistas y narcotraficantes mayores, es así que, sin contemplarse el volumen de droga implicada, las penas van desde un año para productores de plantas controladas hasta 25 años por tráfico.

Es importante señalar que para el tipo penal de tráfico se contemplan las penas mayores. Presenta una definición tan amplia que incluye al menos otros diez tipos penales que se describen en la misma ley, pero con penas menores. En este sentido de ambigüedad, la definición comprende tanto la fabricación, posesión, almacenamiento, entrega, suministro, compra, venta, como donación y/o cualquier tipo de transacción.

Según un análisis jurídico realizado el año 1995 por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, la Ley 1008 “establece un subsistema penal paralelo a la normativa penal ordinaria, caracterizado por la tendencia a una drasticidad irracional de la penalización, donde el bien jurídico deja de ser la salud pública y se convierte en un abstracto orden jurídico”.¹⁵

De manera específica este subsistema penal “suprime el sumario judicial, para lograr una punición más expedita en base al establecimiento de la presunción de culpabilidad”.¹⁶ Esto significa que se asigna carácter probatorio a las diligencias de la Policía Judicial y que se sustituye al juez instructor por el fiscal y la FELCN, concentrando las funciones de investigación, imputación y juzgamiento en el mismo

¹⁵ Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, 1995

¹⁶ Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, 1995.

órgano. Con estos elementos se suprimen derechos fundamentales de defensa y se vulneran derechos constitucionales de los ciudadanos.

Se debe señalar, también, que con esta ley se genera una sobrecriminalización al incluir delitos ya existentes en el Código Penal Boliviano, asignándoles además de mayores periodos de privación de libertad, días de multa y confiscación de bienes. Estos delitos son: asociación delictuosa, inducción, instigación, falsificación, encubrimiento, cohecho pasivo, cohecho activo, concusión, evasión, favorecimientos a la evasión, complicidad, receptación y apología del delito. En general, se trata de un endurecimiento penal con el que, en correspondencia con la doctrina de defensa social, se espera eliminar el delito a través del sobredimensionamiento de las facultades punitivas del Estado.¹⁷

Es importante considerar, además, que la proporción de las penas establecidas en la Ley 1008 fue de carácter inconstitucional puesto que, por la sumatoria de penas de presidio y días de multa, en muchos casos las penas privativas de libertad resultan mayores a los 30 años que establece como máximo la Constitución Política del Estado.

Por último, señalamos que en los procesos penales que se siguen por aplicación de la Ley 1008 se elimina la presunción de inocencia con la detención preventiva, el arraigo de los ausentes y la anotación preventiva de los bienes de los implicados. En general, *“los preceptos de esta norma establecen procedimientos atentatorios a derechos y principios jurídicos elementales. Y dado que fueron los Poderes del Estado los que la pusieron en vigencia y la aplican se concluye que existe en Bolivia, una sistemática premeditada y gravísima violación a los Derechos Humanos.”*¹⁸

Esta situación, analizada hace diez años por el ahora ministro de Gobierno, Sacha Llorenti no se ha modificado. La forma de operación de la fiscalía, la policía y el poder judicial después de la reforma al Código de Procedimiento Penal del año 1999 se mantiene inalterada.

En general, en lo expuesto se reconoce que la Ley 1008 incorpora en su texto elementos que son, por si mismos, violatorios de los derechos constitucionales y civiles; pero, además, por el modo en que se define su

¹⁷ Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, 1995.

¹⁸ Sacha Llorenti, El silencio es Cómplice. Los Derechos Humanos en el Trópico de Cochabamba y la Guerra contra las Drogas, 1999.

aplicación, como se expone más adelante, supone la violación sistemática de los derechos humanos entre aquellos sectores más vulnerables de la población.

1.5 Aplicación de la Ley 1008

Estudios previos han demostrado que las instituciones del Estado emplean un elevado nivel de violencia durante la detención y la investigación de los delitos que se definen en la Ley 1008.¹⁹ Una violencia que supone desde amenazas, coacción y extorsión; hasta tortura física y psicológica. Malos tratos y abusos que no implican más que una reiterada violación de los derechos humanos, tanto por el carácter del subsistema penal que implica esta norma como por la naturaleza de los operativos especializados de interdicción.

Se ha observado que la particularmente alta proporción de violaciones a derechos humanos en casos por narcotráfico es acompañada por violaciones a los derechos civiles, en parte, porque “la elaboración de diligencias de la policía judicial es realizada sin ningún control jurisdiccional, es el fiscal el que dirige la misma y a su vez la parte acusatoria en todo el proceso. Además, las conclusiones de las investigaciones realizadas por la FELCN determinan la iniciación de un juicio penal y deciden la detención del sindicado debido a que no existe la *posibilidad* de libertad provisional al inicio del proceso. Es decir, se suprime la fase del amatorio o instrucción atentando en contra del derecho a la defensa y el principio de presunción de inocencia.”²⁰

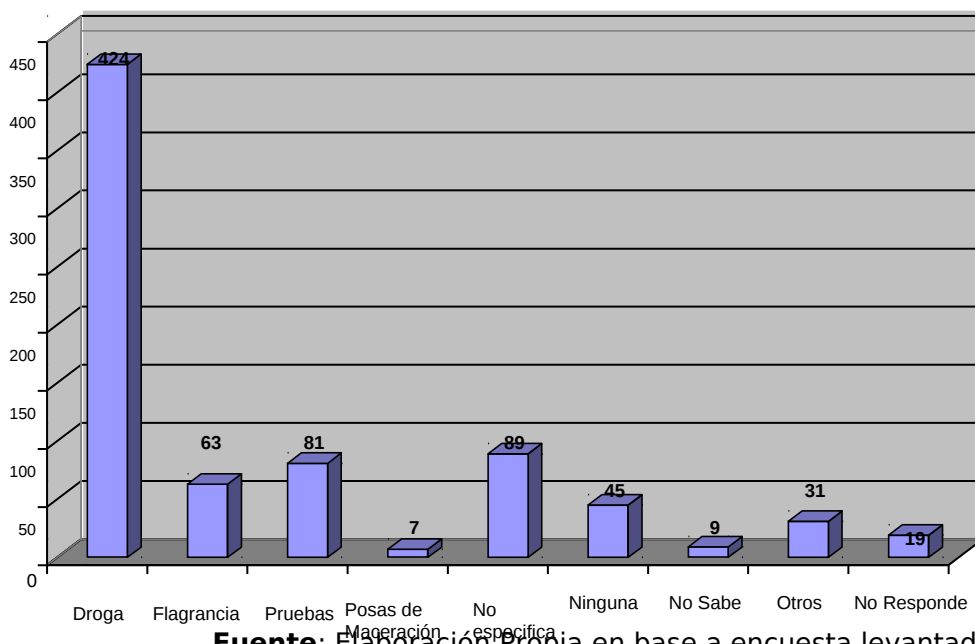
Como una forma de pretender la restitución de las garantías constitucionales y los principios de justicia, el 2 de febrero de 1996, el Estado boliviano promulgó la Ley de Fianza Juratoria, introduciendo el beneficio de libertad condicional de forma restringida para casos de retardación de justicia. No obstante, a pesar de esta nueva norma, continuaron en vigencia los tribunales especiales, la penalización excesiva de las figuras delictivas y otros elementos que dan lugar a la infracción de los derechos de los imputados.

Entre los elementos expuestos sobre el funcionamiento de este subsistema penal se considera importante mencionar que la prueba más frecuente para llevar adelante la imputación de los cargos fue la misma posesión de drogas ilegales.

¹⁹ Rose Marie de Achá, Violaciones a los Derechos Humanos Civiles durante la investigación policial en casos de detenidos bajo la Ley 1008. Red Andina de Información. 1996. En este estudio se muestra que un 68 por ciento de los varones y un 71 por ciento de las mujeres detenidos bajo la Ley 1008 sufrieron torturas y malos tratos al momento de la detención.

²⁰ Ibidem

Grafico 1. Prueba utilizadas para imputar el delito



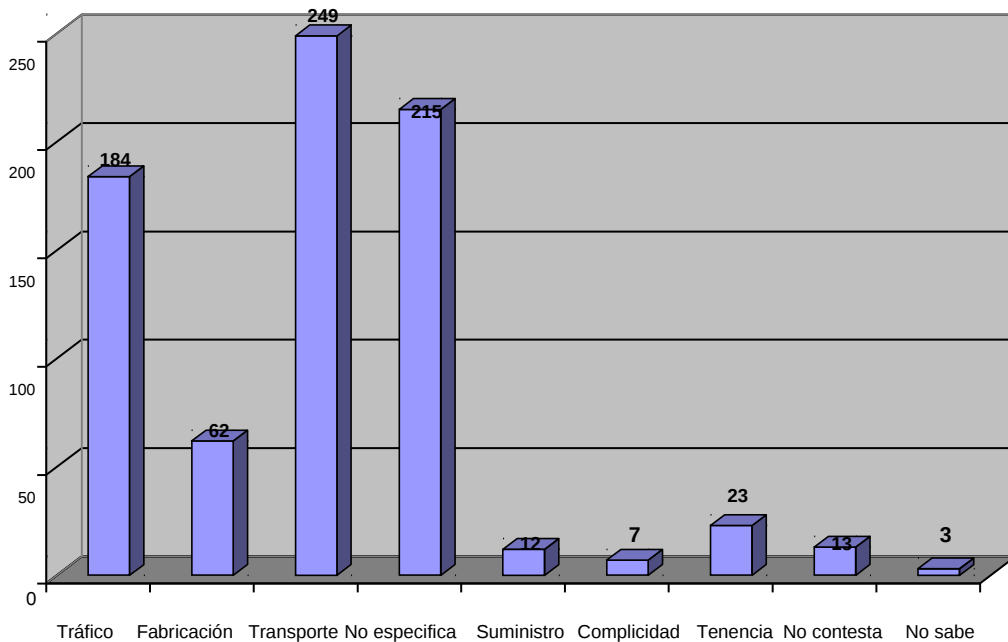
Fuente: Elaboración Propia en base a encuesta levantada por el Viceministerio de Justicia el año 2006.

Como se observa en la tabla previa, en el 55 por ciento de los casos la única prueba para la imputación fue la posesión de la sustancia y, únicamente, en el 18 por ciento de los casos se habría contado con otro tipo de pruebas. En conjunto, datos, con los que no es posible verificar en más del 18 por ciento de los encuestados si ha existido o no, una participación directa en una organización criminal. En el resto de los casos, los detenidos tienden a ser simples empleados contratados por las organizaciones de manera circunstancial y en aprovechamiento de una difundida situación de desempleo.

A partir del dato expuesto se asume que la población penitenciaria por los delitos tipificado en la Ley 1008 constituye, mayoritariamente, los eslabones más débiles, pobres, vulnerables y fácilmente sustituibles en la cadena del narcotráfico. Se observa, entonces, que la violación de los derechos de los privados de libertad por parte del Estado recae, principalmente, sobre los sujetos más vulnerables que participan de la cadena del tráfico ilegal de droga. Una noción que se irá reforzando con la exposición de la información obtenida con este estudio.

También es importante observar que en la estructura de los cargos que tiene la población penitenciaria de todo el país, la imputación más frecuente fue la de transporte de sustancias controladas. De los 768 encuestados el 32 por ciento fueron imputados por transporte y el 24 por ciento por tráfico.

Gráfico 2. Población según tipo penal por el que se encuentra imputado



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta levantada por el Viceministerio de Justicia en 2006.

Respecto a las proporciones en la que se distribuyen los reclusos, según el tipo penal por el que fueron acusados, se observa que, únicamente, el ocho por ciento de los encuestados fue imputado por fabricación, lo que no refleja necesariamente una baja tasa en la incidencia de este delito sino que los aprehendidos suelen ser acusados de tráfico y sentenciados por ello con penas más altas, aún a pesar de que su participación haya sido únicamente la de obrero a jornal.

1.6 Reseña del sistema penitenciario

Aquella población que recibe las penas de privación de libertad es recluida en penales en los que la pobreza del país refleja algunas de sus facetas más crudas. Según un informe presentado por la Dirección General de Régimen Penitenciario a principios de 2006, la población penitenciaria era de 7.782 internos, distribuidos en un total de 54 establecimientos penitenciarios, con un presupuesto del Estado Nacional que excede ligeramente los 4 millones de dólares estadounidenses anuales para mal cubrir alimentación, gastos de salud, servicios personales, servicios básicos y otros. Con estos recursos menos de 80 centavos de dólar son destinados a la alimentación diaria de los reclusos, sólo el 30 por ciento de las necesidades médicas son atendidas por el Régimen Penitenciario y en muchos de los establecimientos

penitenciarios son los propios presos los que se ven obligados a hacerse cargo del servicio médico.²¹

El perfil de pobreza se hace más dramático con la presencia de niños en las prisiones, hecho que está estrechamente relacionada con la pobreza de la mayor parte de la población privada de libertad. “Es así que la ausencia de una política social del menor en el país da lugar a que al ingresar sus padres los niños no tengan otro lugar más seguro para estar que en el establecimiento penitenciario.”²² En general se trata de “hijos de internos e internas que han debido hacer de la cárcel su hogar, con las consecuencias que ello implica”.²³ Una problemática que no es aislada sino frecuente. “En todas las cárceles de Bolivia hay más de 3.000 niños. Solo en el penal de Palmasola, Santa Cruz, hay 1.300 niños. Aunque el número medio de niños en las cárceles es de 1.400, a finales de año por las vacaciones esta cifra se triplica”²⁴.

Respecto a la situación de menores en los penales cabe señalar que en el Art. 26 de la Ley 2298, se establece que “los hijos de los internos, menores de 6 años, pueden permanecer en los establecimientos penitenciarios siempre que el progenitor privado de libertad sea el que tenga la tutela del menor.”²⁵ A pesar de esta limitación, se ha podido observar que ante la imposibilidad de dejar a los hijos en otros lugares, muchos padres y madres mantienen a sus hijos a su lado aún después de que estos hayan cumplido los seis años, estableciéndose dinámicas familiares al interior de los penales que estigmatizan a los menores y les muestra una forma de vida en la que se trivializa la violencia y la pérdida de libertad.

1.7 Población penitenciaria por delitos de narcotráfico

Desde la implementación de la Ley 1008 la proporción de reclusos detenidos por narcotráfico y delitos conexos ha oscilado alrededor del 45 por ciento respecto al total de la población penitenciaria del país. Sólo en los últimos años esta proporción comenzó a disminuir, es así que la proporción ha descendido del 47 por ciento el año 2005 al 30 por ciento el año 2009. La tendencia se refleja en el Gráfico 3.

²¹ Pinto Quintanilla Las cárceles en Bolivia. 2004, 54.

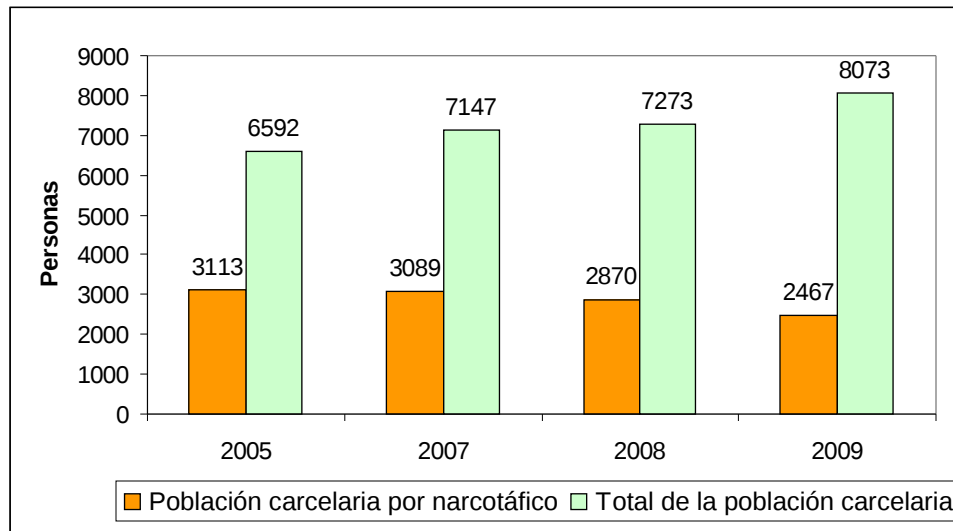
²² Ministerio de Gobierno. Situación de las cárceles en Bolivia, 2006.

²³ Morales Vargas “ Política nacional integral para las personas privadas de libertad en establecimientos penitenciarios”.Noviembre, 2005.

²⁴ Ministerio de Gobierno, 2006.

²⁵ Ministerio de Gobierno. 2006

Gráfico 3. Población carcelaria total y por narcotráfico en Bolivia

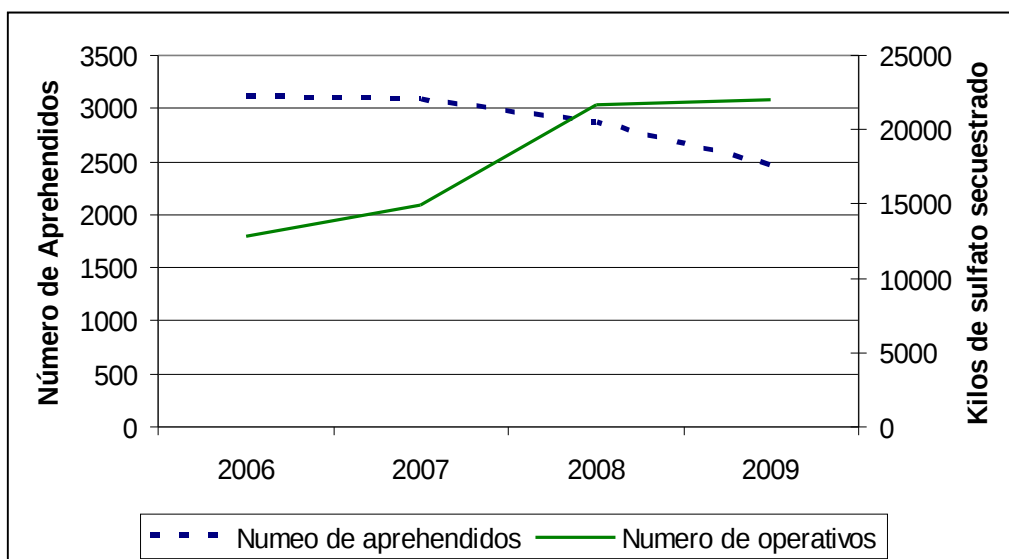


Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por Dirección General de Régimen Penitenciario.

Esta tendencia da una primera idea del tipo de población que es recluida por los delitos tipificados en la Ley 1008 cuando se considera la explicación que la FELCN da al fenómeno. Según altos oficiales de este cuerpo policial uno de los principales motivos para la reducción de personas detenidas radica en la aplicación de nuevas tecnologías de fabricación de pasta base. Así, las pozas de maceración fueron cambiadas por grandes recipientes que pueden caber en el interior de un cuarto, el agua de los ríos o quebradas se ha reemplazado con grifos, y donde se necesitaban doce personas ahora se requieren solamente dos. Se trata de técnicas que se basan en el empleo de moladoras manuales y de fabricación rústica, en cuyo interior cuatro aspas muelen la hoja de coca y la mezclan con los precursores hasta obtener una pasta homogénea que posteriormente es filtrada en canastillos metálicos o plásticos para separar los residuos. Es así que de las seis a diez personas que se necesitaba para trabajar en una poza de maceración ahora se recurre a dos o tres personas para operar las moladoras en un tiempo 50 por ciento menor.

Otra explicación que se brinda es el creciente empleo de jóvenes y niños "inimputables" por parte de las organizaciones de traficantes. Es frecuente que a estos menores se deje libres en pocas días, no siguen proceso judicial alguno y mucho menos llegan a los centros penitenciarios.

Gráfico 4. Relación de aprehensiones y kilos de pasta base secuestrada

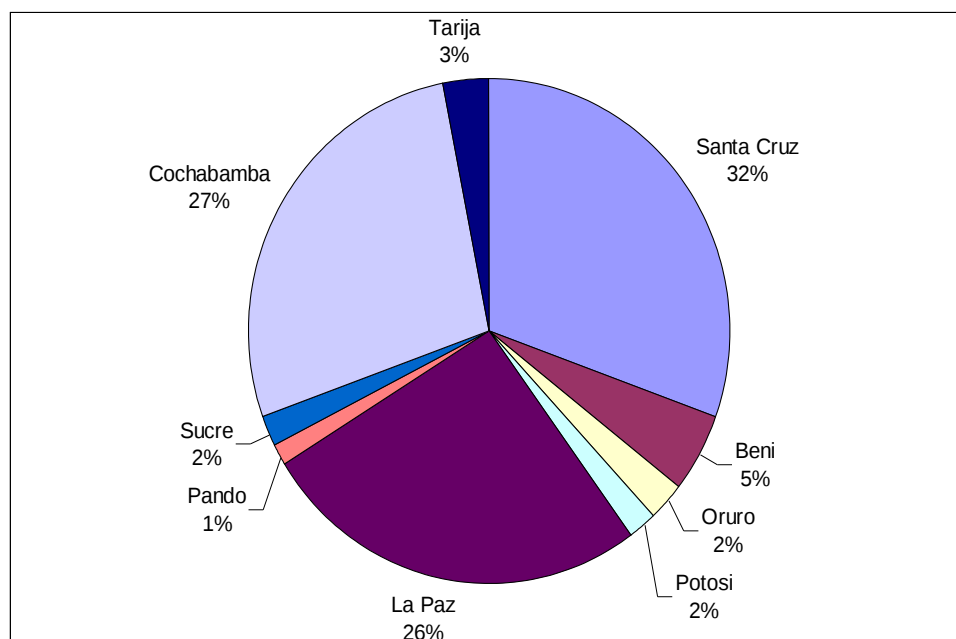


Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por Dirección General Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico

Al analizar estas explicaciones de la reducción en la cantidad de reclusos que se registra aún a pesar de tener un incremento en los volúmenes de droga secuestrada y el número de operativos realizados, como se observa en el Gráfico 2, se comprende que la mayor parte de las personas detenidas son simples obreros de las fabricas de pasta o 'mulas' empleados para trasladar la droga.

También se debe observar que con la aplicación de las nuevas tecnologías para la fabricación de pasta base se ha facilitado la expansión y traslado de la producción de pasta base de cocaína desde los bosques del Trópico de Cochabamba hacia áreas urbanas puesto que los requerimientos de espacio y agua son ahora menores, pudiendo instalarse una planta de fabricación de pasta base de cocaína en cualquier cuarto de los suburbios de El Alto, La Paz, Cochabamba o Santa Cruz. Esto se refleja también en el hecho de que la población de reclusos por delitos de narcotráfico y conexos está distribuida en los nueve departamentos del país.

Gráfico 5. Distribución de la población privada de libertad por delitos tipificados en la Ley 1008 entre los 9 departamentos.



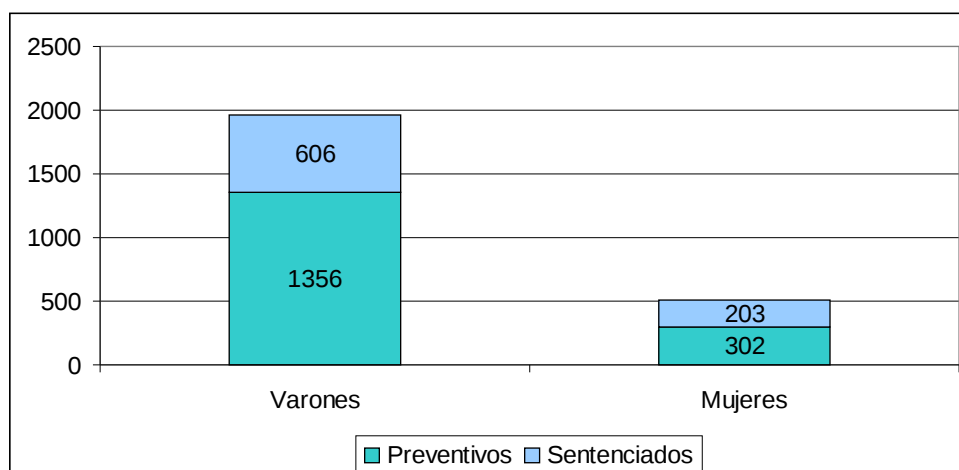
Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por Dirección Nacional de Seguridad Penitenciaria

A pesar de que los reclusos por narcotráfico y delitos conexos se encuentran en todo el país, también se puede reconocer que esta población se concentra en las cárceles de Palmasola en Santa Cruz con 672 reclusos, en la Cárcel de San Pedro de la Ciudad de La Paz con 472 y en la Cárcel de San Sebastián de Cochabamba con 249. En estas cifras se observa que son tres los centros penitenciarios que concentran un 56 por ciento de los reclusos mientras que el restante 44 por ciento se distribuye en los otros 34 centros penitenciarios existentes en el país. (Ver Anexo 1)

Otro rasgo importante que se debe resaltar es que del total de la población penitenciaria por narcotráfico y delitos conexos más del 67 por ciento están detenidos de manera preventiva, es decir no cuentan con sentencia. Un dato que refleja la relevancia de lo que significa la retardación de justicia en el país y el carácter violatorio de los derechos

civiles y constitucionales que supone la aplicación de la Ley 1008. Las proporciones se muestran en el Gráfico 6.

Gráfico 6. Población penitenciaria por delitos tipificados en la Ley 1008 según género por condición legal



Fuente: Elaboración Propia en base a información proporcionada por Dirección General de Régimen Penitenciario

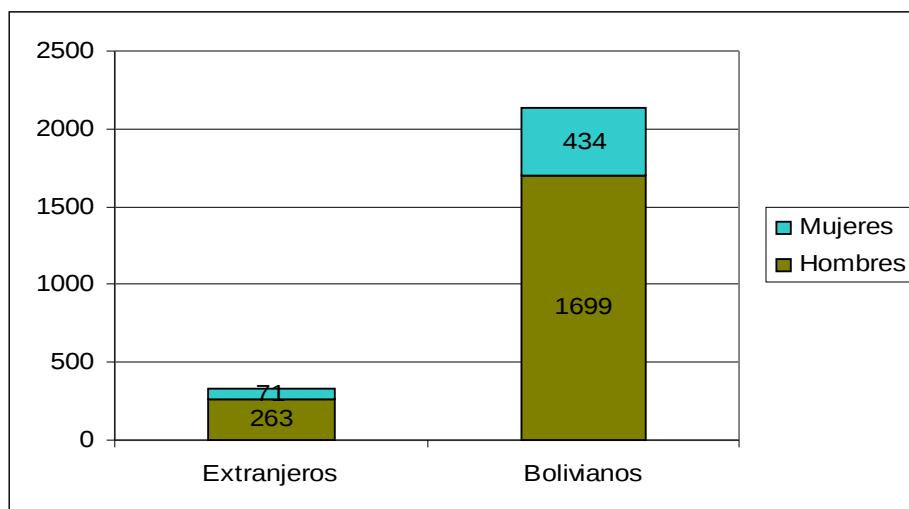
Marcando la diferencia según sexo, en el gráfico previo se puede observar que el porcentaje de reclusos preventivos varones es mayor que el porcentaje de mujeres detenidas sin sentencia. Así, entre los varones los reclusos preventivos son el 69 por ciento mientras que entre las mujeres esta proporción llega al 59 por ciento. Una diferencia que se establece según una distribución de la población penitenciaria en la que el 80 por ciento de los reclusos por delitos de narcotráfico son varones y sólo el 20 por ciento son de sexo femenino.

Hasta acá se han visto rasgos que permiten inferir que un porcentaje importante de la población carcelaria parece estar compuesta por personas contratadas como obreros pisadores de coca, operadores de moledoras de hoja de coca o mulas. Según una entrevista realizada en el Penal de San Pedro estas personas son contratadas muchas veces sin previo aviso del tipo de trabajo que realizarán. Sujetos que se someten a las órdenes de matones que les pagan no más de 200 dólares a la semana por poner en riesgo su integridad y su libertad. “A los operadores y cargadores los contratamos acá en la ceja, donde

cualquiera encuentra plomero, albañil o jornalero. De ahí nomás los llevamos sin dar mucha explicación”²⁶

Sobre la procedencia de los reclusos se observa que el 13,5 por ciento son extranjeros, en una proporción similar tanto entre hombres como mujeres. Por supuesto, el caso de los extranjeros corresponde, en el caso de los peruanos, más a mulas que se encontraban transitando pasta base desde el Perú con destino hacia territorio boliviano o hacia el Brasil. En el caso de los europeos detenidos, estos no superan el 10 por ciento del total de extranjeros y suelen ser consumidores problemáticos de drogas.

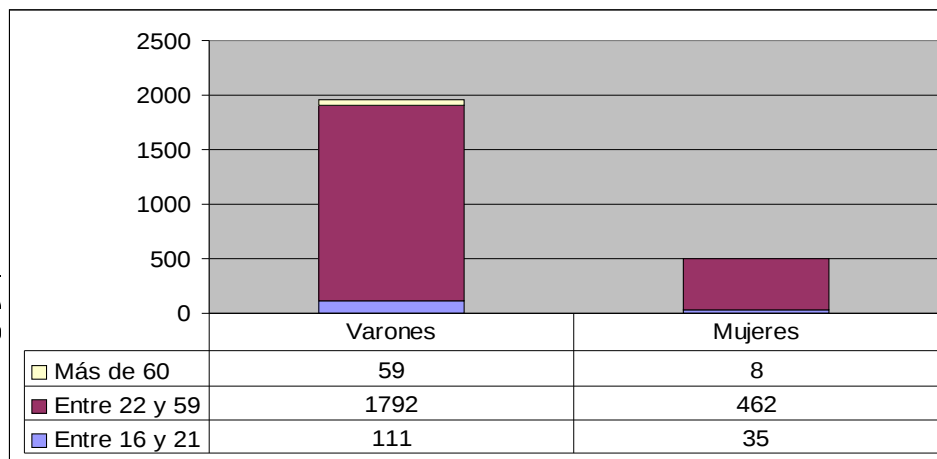
Gráfico 7. Distribución según procedencia y sexo de la población penitenciaria por delitos tipificados en la Ley 1008



Fuente. Elaboración propia en base a información proporcionada por Dirección General de Régimen Penitenciario

Finalmente, vale la pena señalar respecto a la edad de los reclusos que el 91 por ciento esta en el rango de edad comprendido entre los 22 y 59 años. El 3 por ciento es mayor a los 59 años y el 6 por ciento es menor a los 21 años.

Gráfico 8. Distribución según rango de edad de la población penitenciaria por delitos tipificados en la Ley 1008



²⁶ Entren controla

stancias

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por Dirección General de Régimen Penitenciario

De manera general, los datos presentados han sido expuestos con el propósito de mostrar cual es el perfil de la población sobre la que recaen las acciones de interdicción y el enfoque dogmático de la jurisprudencia que lleva al Estado a pretender proteger a la sociedad del narcotráfico mediante la represión y castigo ejemplar, en realidad a proteger a la sociedad de esta población privada de libertad y cuyo perfil se continuará desarrollando a continuación.

Caracterización de la población del penal de San Pedro por delitos tipificados en la Ley 1008

El caso particular del Penal de San Pedro se lo aborda para mostrar con más detalle e información la situación de una población masculina de privados de libertad por narcotráfico y delitos conexos. Este penal es el primer centro penitenciario en la ciudad de La Paz y el único recinto en el país que fue construido desde sus cimientos con el objeto explícito de convertirse en penitenciaria. Se terminó de construir el 1 de febrero de 1897, tardándose en su construcción once años y tres meses. En su estructura inicial se tenía un edificio central que disponía los pabellones penitenciarios en forma de radio. Era una construcción completamente amurallada, con torreones en sus esquinas y que contaba con 184 celdas.²⁷

En el interior del recinto se distribuyen más de 1.500 reclusos distribuidos según condición social en seis secciones: Posta, Palmar, Los Pinos, Cancha, Cocina, Guanay, San Martín y Álamos. Con esta población, el hacinamiento provoca que “los reclusos tengan que dormir en los baños, patios, suelo y sin cama. También se deriva una mayor situación de inseguridad, que se produzcan robos de dinero y ropa, que se venda droga, alcohol, que se amenacen, hieran, maten, que se pague a personas para que protejan a otras, que no haya una alimentación adecuada, ni atención médica mínima, etc.”²⁸

²⁷ Informe de gestión 2003 de la Dirección Nacional de Seguridad Penitenciaria.

²⁸ Ministerio de Gobierno, 2006.

Respecto al nivel de organización que tienen los privados de libertad en el penal de San Pedro se ha observado que cada una de la secciones cuenta con un delegado que participa en un consejo. A su vez el Consejo de Delegados elige a un presidente quien es el que negocia tanto con la administración del penal como con la Dirección General de Régimen Penitenciario todos los elementos y demandas que pueden surgir entre la población reclusa.

Es importante señalar que en este recinto, al igual que otros del país es administrado bajo un régimen abierto, esto significa que dentro de sus muros los reclusos organizan su vida con una intervención muy reducida por parte de las autoridades policiales a cargo de la administración y seguridad del penal. Dentro de sus muros se realizan actividades económicas como si de un pequeño poblado se tratase. Se encuentran pensiones de comida, peluquerías, tiendas diversas, billares y hasta salas de video. Todo administrado por los reclusos con el propósito de generar ingresos que les permitan cubrir sus gastos, apoyar a sus familias o paliar la falta de inversión estatal para el mantenimiento del penal.

A partir del funcionamiento de la organización de reclusos se ha establecido que cuando un privado de libertad ingresa en prisión, este es recibido desde la puerta principal por un Comité de Recepción compuesto por presos asignados por la oficina de delegados. Este comité brinda protección al nuevo recluso para evitar posibles abusos por parte de otros presos, informa sobre las normas que deben respetar en el interior del penal y colabora con el nuevo interno para que éste consiga un alojamiento.

En correspondencia con este régimen abierto, se descubre que el acceso a una celda en el penal de San Pedro, como ocurre en los otros penales importantes del país, no es gratuito para los reclusos, en contraposición con lo que se establece en el artículo 22 de la Ley 2298. Es así que la posibilidad de conseguir una celda en una sección depende de la disponibilidad de dinero de cada interno para poder concretar la compra de su celda a los delegados, quienes administran los espacios disponibles en cada sección. En Posta, la sección más cara, los precios de las celdas oscilan entre los 6 y 8 mil dólares mientras que en Palmar, la sección más deteriorada, las celdas no superan el precio de 150 dólares estadounidenses.

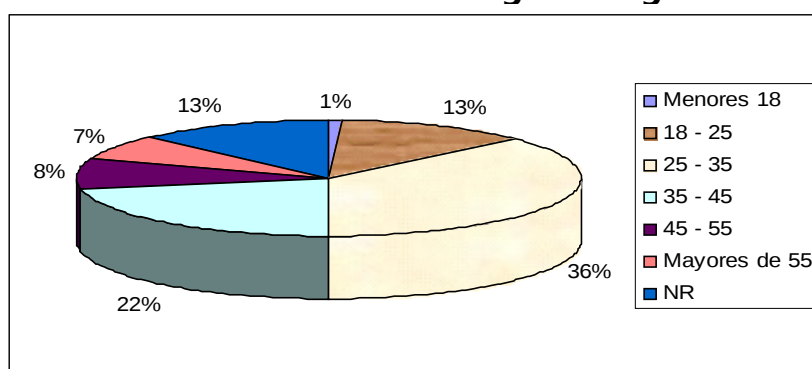
Dadas las características descritas del régimen abierto, “la gobernabilidad en San Pedro se escapa de las manos de la administración y solo un severo régimen de autodisciplina gestionado por los grupos de poder dentro de los internos es capaz de poner orden

en su interior.”²⁹ Se descubre, entonces, que existe un equilibrio entre la administración civil, la policía encargada de la seguridad de las puertas y los delegados de los mismos reclusos. Relación que funciona, en parte, gracias a una dinámica de corrupción en la que se favorecen cada una de las partes. Al fin, ninguna de estas tres partes sería capaz de controlar y mantener por sí sola el funcionamiento del establecimiento.

1.8 Caracterización socio demográfica

La población recluida en el penal de San Pedro por delitos de narcotráfico y delitos conexos alcanza una proporción del 29,7 por ciento del total de los reclusos del penal. Es decir 420 de 1.411 reclusos. Entre estos, 1.295 son de nacionalidad boliviana, 93 son peruanos y el resto de nacionalidades diversas. (Ver Anexo 2) El promedio de edad de esta población, según un registro llevado por los mismos reclusos, es de 33,5 años. Su distribución según rango etáreo se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 9. Distribución según rangos de edad.

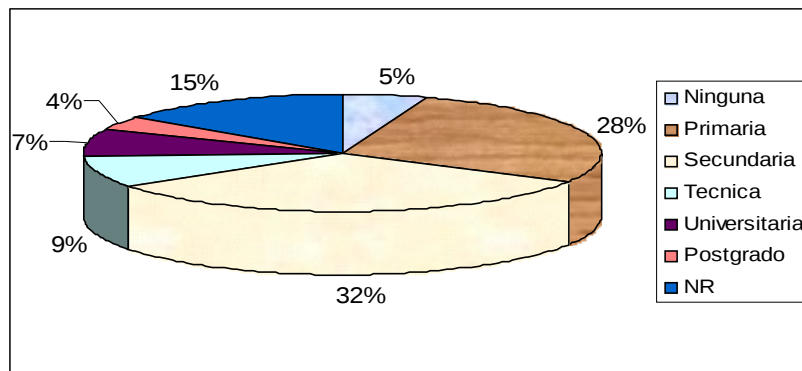


Fuente: Elaboración Propia en base a encuesta levantada con reclusos del penal de San Pedro.

La mayor parte de los reclusos es de edad media, sólo el 1 por ciento es menor de 18 años y el 7 por ciento es mayor de 55 años. Al analizar de manera combinada la distribución de la población según rangos de edad con los niveles de educación alcanzados se puede observar que se trata de una población con escasas posibilidades de lograr ingresos suficientes para la subsistencia de una familia de tamaño promedio dentro de los mercados laborales legales. Únicamente, el 13 por ciento ha alcanzado alguna formación universitaria o de postgrado, mientras que el 60 por ciento sólo alcanzó la formación escolar de nivel primario o secundario.

²⁹ Ministerio de Gobierno, 2006.

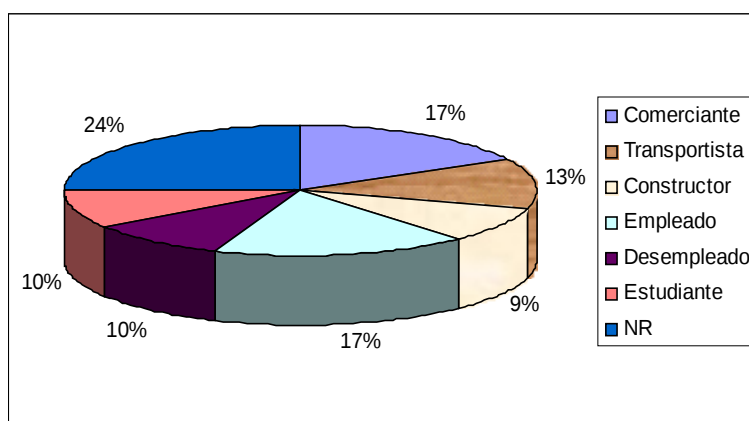
Gráfico 10. Distribución según nivel de educación de la población penitenciaria por delitos tipificados en la Ley 1008 en el penal de San Pedro.



Fuente: Elaboración Propia en base a encuesta levantada con reclusos del penal de San Pedro.

Avanzando con la caracterización de la población en estudio se observa que el grado de formación coincide con el tipo de actividad realizada. La mayoría de los reclusos desarrollaban actividades económicas legales como comerciantes, transportistas o constructores; en general, labores que no requieren formación económica superior. Se tiene, entonces, que según las últimas actividades legales desarrolladas antes de ser privados de libertad, estos tres rubros agrupan al 40 por ciento de los reclusos por narcotráfico.

Gráfico 11. Distribución según última actividad legal de la población penitenciaria en el penal de San Pedro.

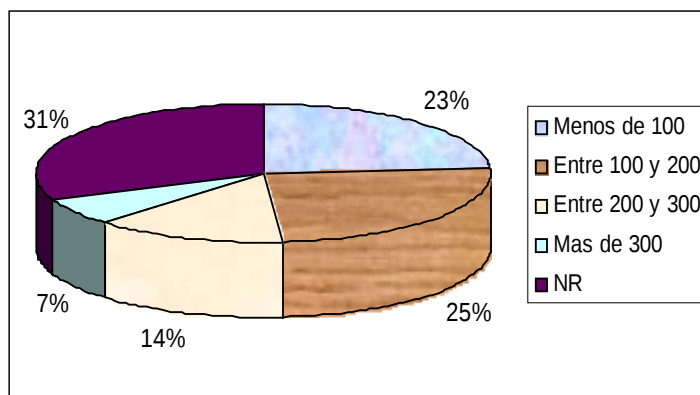


Fuente: Elaboración Propia en base a encuesta levantada con reclusos del penal de San Pedro.

El perfil de pobreza y vulnerabilidad económica se define con más claridad al observar los niveles de ingresos que lograba esta fracción de la población privada de libertad. El 62 por ciento de los encuestados

declaró no percibir ingresos mayores a los 300 dólares americanos por mes. Un porcentaje que se eleva hasta el 89 por ciento si se consideran únicamente las respuestas brindadas. En general, el promedio de ingresos de los reclusos antes de ser privados de libertad se registró en 1.080 bolivianos, una cifra equivalente a 155 dólares por mes y que cubre menos del 50 por ciento del costo de la canasta alimentaria básica que se tiene en Bolivia.³⁰

Gráfico 12. Nivel de ingresos de la población penitenciaria antes de involucrarse en actividades relacionadas al tráfico de sustancias controladas.



Fuente. Elaboración propia en base a encuesta levantada con reclusos del penal de San Pedro.

Un testimonio ilustra el perfil de pobreza. Entre los reclusos procedentes de áreas rurales se entrevistó a un joven apicultor de no más de 30 años que a los 21 años de edad, cuando ya contaba con tres hijos pequeños y esposa a los cuales debía cuidar se encontró por desventura con un grupo de personas que estaba transportando pasta base. Ante la presencia del extraño los traficantes lo obligaron a participar a cambio de no ser lastimado, estableciéndose luego del primer contacto una serie de nuevos encuentros. La nueva labor que el joven encontró por azar le permitió multiplicar su ingresos por unas ocho veces, con lo que no sólo logró cubrir las necesidades más básicas de su familia sino además comprar nuevos medios de trabajo para sus labores de apicultor y para luego convertirse en transportista. Por supuesto, no transcurrieron más de algunos años antes de ser detenido y perder todo lo que había logrado acumular en ese tiempo.

En general, historias personales y de vida como la referida, tanto en áreas rurales como urbanas, abundan entre la fracción de reclusos en estudio. Historias de personas en situación de pobreza, crisis familiar o de salud que se encontraron frente a la posibilidad de obtener ingresos

³⁰ Según el Instituto Nacional de Estadística el costo de la canasta básica alimentaria ronda alrededor de los 328 USD.

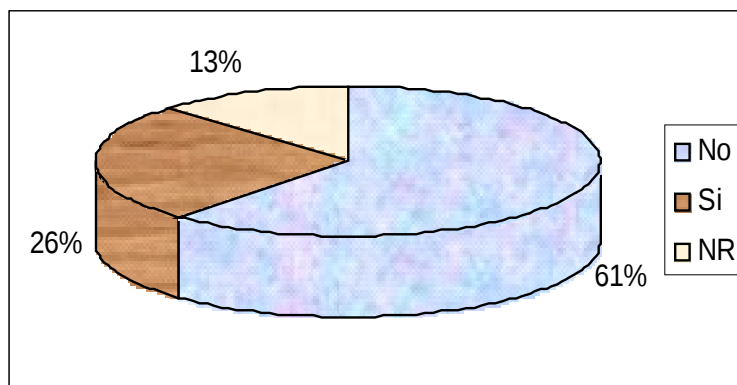
extraordinarios y superar su situación a cambio aceptar el riesgo de perder su libertad y su integridad física.

1.9 Rasgos del proceso de detención y defensa

Además de los rasgos socio demográficos empleados para trazar un perfil de la población detenida en el mayor penal de la ciudad de La Paz, para continuar realizando una aproximación a la realidad que se deriva de la aplicación de las políticas antidroga y del costo social que suponen, es importante esbozar algunos otros elementos referidos a la lógica de detención y posterior proceso legal en los que se sumerge a los reclusos.

Un primer elemento a considerar es el efecto de las faltas de capacidades de las instituciones encargadas de la administración de justicia y de la privación preventiva de libertad a los detenidos por la aplicación de la Ley 1008.

Gráfico 13. Población que cuenta con sentencia por narcotráfico y delitos conexos en el penal de San Pedro.

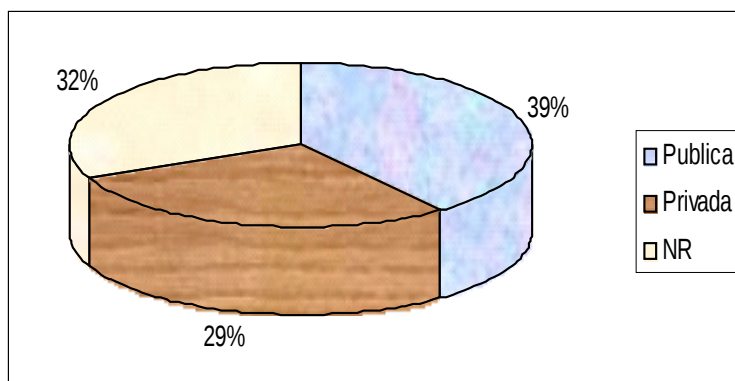


Fuente: Elaboración propia en base a encuesta levantada con reclusos del penal de San Pedro.

Como se observa en el gráfico previo, el 61 por ciento de las personas encuestadas declaró no contar aún con sentencia. Este porcentaje se eleva hasta un 70 por ciento si solo se cuentan las respuestas brindadas. Este hecho no es aislado sólo para los privados de libertad por la Ley 1008 en cuanto que la población penitenciaria nacional es mayoritariamente preventiva, de modo que los 5.808 reclusos preventivos que existen en el país alcanzan el 74 por ciento de la totalidad de la población penitenciaria.³¹

Los referidos niveles de privación de libertad como medida cautelar suponen una sistemática violación a los preceptos constitucionales y derechos civiles vigentes. Una situación que se deriva del proceso jurídico particular de aplicación de la Ley 1008 por el que se deja el destino de los reclusos en manos de fiscales que no dejan de percibir bonos que proporciona la embajada americana en función a la cantidad de personas que se privan de libertad y que como se muestra en los gráficos siguientes tiende a no disponer de una defensa legal eficiente.³²

Gráfico 14. Tipo de defensa legal en el penal de San Pedro para reclusos por narcotráfico y delitos conexos



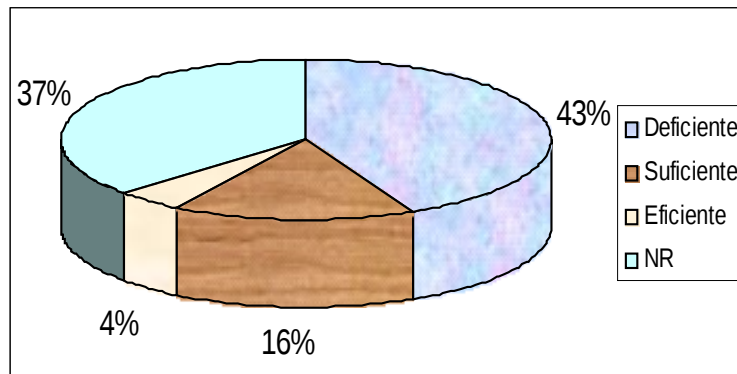
Fuente: Elaboración propia en base a encuesta levantada con reclusos del penal de San Pedro.

³¹ Ministerio de Gobierno, 2006.

³² Entrevista a funcionario del Ministerio Público.

Como se observa en el Gráfico 14, más de la mitad de los reclusos encuestados afirma tener una defensa pública, esto debido a la insuficiencia de recursos económicos propios para pagar un abogado defensor particular. Por supuesto, la percepción que tienen estos reclusos de la defensa pública es por demás negativa.

Gráfico 15. Forma en que la población carcelaria define su defensa legal

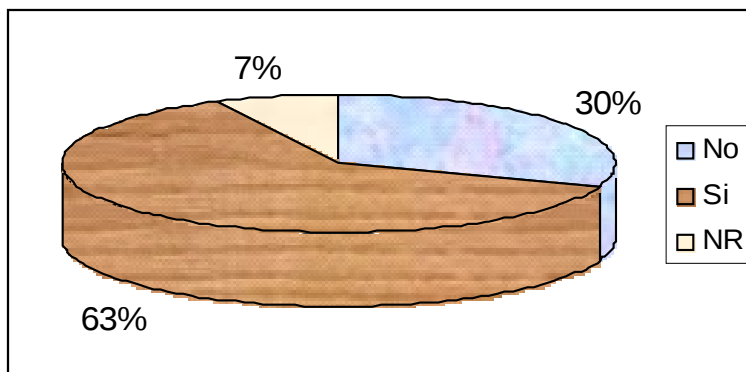


Fuente: Elaboración propia en base a encuesta levantada con reclusos del penal de San Pedro.

Los reclusos que afirmaron tener una defensa eficiente apenas llegó al 4 por ciento mientras que quienes aseguran contar o haber contado con una defensa que no ha permitido hacer justicia a su causa es de más del 43 por ciento.

La situación de precariedad en las condiciones de los reclusos se agrava, además de la retardación de justicia y de lo inapropiado de su defensa legal, por los abusos que sufren al momento de ser detenidos. En este sentido un 63 por ciento de los reclusos encuestados afirmó ser golpeado o torturado en el momento o los días siguientes a su detención por la misma Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico.

Gráfico 16. Población reclusa golpeada o torturada.



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta levantada con reclusos del penal de San Pedro.

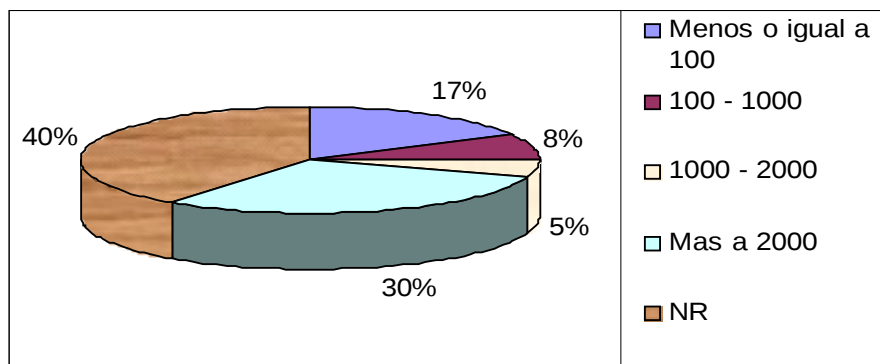
Según entrevistas realizadas a privados de libertad, se ha registrado que la FELCN, con el propósito de extraer información a los detenidos sobre las personas con las que coordinaban la fabricación, transporte o tráfico de sustancias controladas, suele golpear durante días, sumergir en el agua reiteradamente o aplicar golpes de energía eléctrica a los detenidos.³³ Formas de tortura que suponen la más flagrante violación a los derechos de los detenidos.

1.10 Pautas para la caracterización del delito

Una vez profundizado el perfil de esta población y expuesto algo sobre las situaciones que atraviesan al momento de su detención y a lo largo de su defensa, se procede a mostrar algunos elementos que muestran la naturaleza del delito que cometieron y el costo social de su falta.

Inicialmente, se puede mostrar que la cantidad de droga ilegal con la que fueron detenidos los encuestados, la mayor parte pasta base, está en el rango superior a los 2.000 gramos. La cantidad es coincidente con las cantidades que se manejan en las pozas de maceración, las plantas artesanales de procesamiento para la obtención de pasta base o con las cantidades que transportan los mulas hacia las fronteras. El ocho por ciento correspondiente al rango menor a los 100 gramos corresponde más bien a micro-trafficantes, conocidos como sobreteros por la jerga del penal, o consumidores acusados de tráfico.

Gráfico 17. Cantidad de droga.

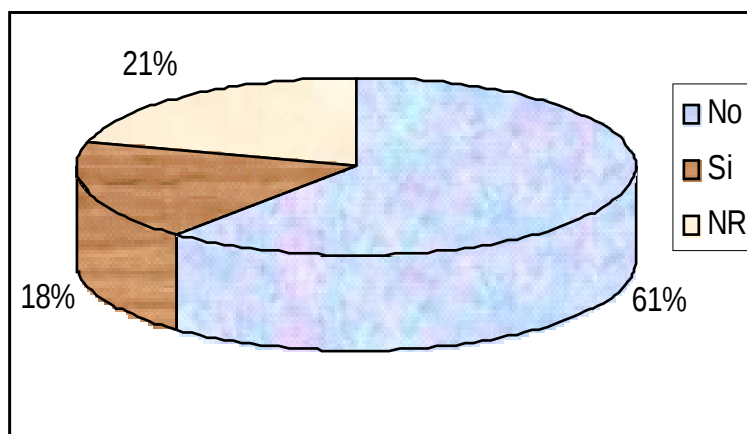


Fuente: Elaboración propia en base a encuesta levantada con reclusos del penal de San Pedro.

³³ Testimonios de privados de libertad entrevistados en el penal de San Pedro.

Respecto al consumo reiterado o problemático de drogas ilegales entre los detenidos, la proporción no supera más del 18 por ciento, lo que coincide con la baja proporción de microtraficantes - consumidores que se infiere de los datos expuestos en el Gráfico 17.

Gráfico 18. Proporción de recluso que ha consumido de manera reiterativa alguna droga ilegal

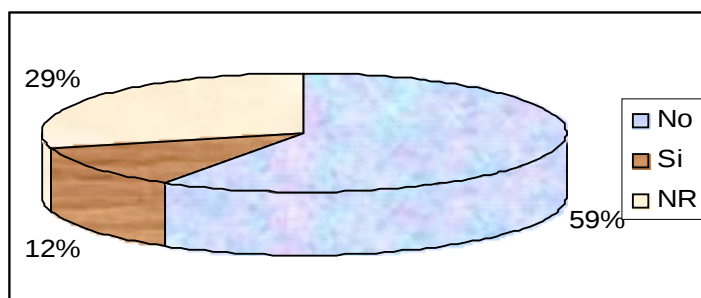


Fuente. Elaboración propia en base a encuesta levantada con reclusos del penal de San Pedro.

Por el bajo nivel de consumo reiterativo de drogas ilegales que se identifica en los detenidos y por los niveles de ingreso referidos anteriormente en esta población, se observa que la mayor parte de los reclusos se involucró con las redes de tráfico más por necesidades económicas derivadas de una situación generalizada de pobreza que por un consumo problemático.

Otro elemento importante para considerar al momento de analizar la naturaleza del delito es la propiedad de la droga. En este sentido se observa que casi el 60 por ciento de los encuestado declaró no ser propietario de la droga por la que fue detenido, lo que significaría que se encontraban realizando tareas de fabricación o transporte por encargo de terceros.

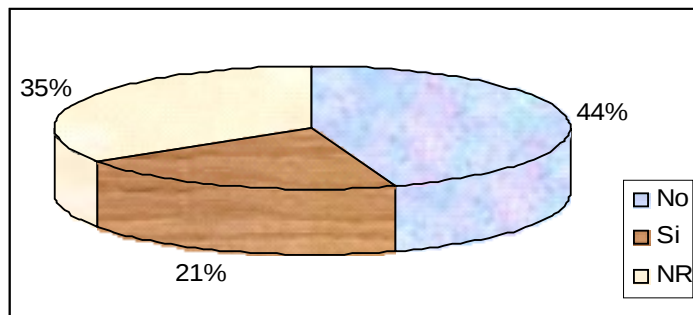
Gráfico 19. Propiedad de la droga.



Fuente: Elaboración Propia en base a encuesta levantada con reclusos del penal de San Pedro.

Por el carácter predominante de no propiedad que han expresado los encuestados también se puede inferir un bajo nivel de participación de los reclusos en las organizaciones de tráfico de droga. Al referir que no son propietarios se muestra el carácter de empleados fácilmente reemplazables en las organizaciones y, además, la baja eficacia de la política de interdicción derivada en el apresamiento masivo de mulas, obreros y pisadores de hoja de coca. Una situación que se ve más clara cuando se observa que el 44 por ciento de los reclusos afirma que trabajaba sin coordinar su trabajo con más de una persona.

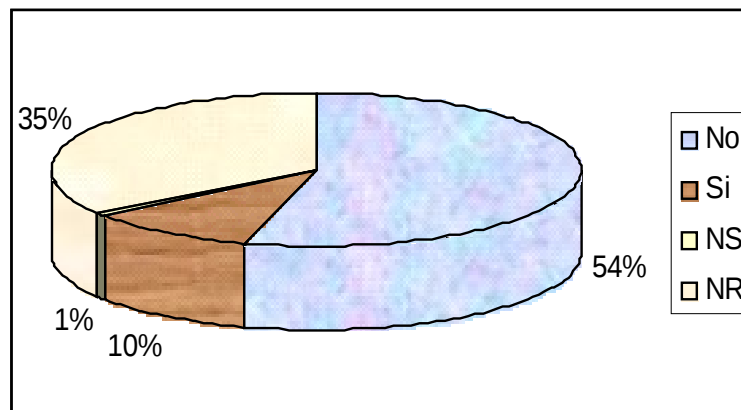
Gráfico 20. Reclusos que operaban en coordinación con más de



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta levantada con reclusos del penal de San Pedro.

En coincidencia con las inferencias que se han ido realizando de los anteriores datos se observa que tan sólo el 10 por ciento de los reclusos se consideraba parte de una organización criminal. La mayor parte se concibió a si mismos como personas contratadas para prestar un servicio o desarrollar un trabajo específico, sin llegar a ser parte o miembros de una organización criminal.

Gráfico 21. Proporción de recluso que se considera como parte de una organización criminal



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta levantada con reclusos del penal de San Pedro.

En general, se reconoce que el impacto que se logra en las organizaciones criminales con la detención masiva de hombres y mujeres es poco significativo, en cuanto que, la mayor parte de los detenidos son obreros y mulas que poco conocen de las operaciones de las organizaciones criminales, al menos hasta que son privados de libertad, puesto que, como se ha reconocido en varias entrevistas realizadas, es en el interior del penal donde los obreros y mulas se convierten en verdaderos socios de las organizaciones criminales.

Conclusiones

Se ha observado que la particularidad del escenario en que se reproduce el narcotráfico en Bolivia está definida por el carácter tanto rural como urbano de producción y transporte de sulfato y clorhidrato de cocaína que se extiende matizado a lo largo del territorio nacional. Esto significa que no se trata, tanto como en los centros de consumo, del microtráfico relacionado al “consumo problemático” sino de la fabricación y el transporte relacionados a la pobreza y al desempleo. Una realidad que así como se reconoce diversa y extendida en todo el país se descubre penosamente concentrada en cada recinto penitenciario.

En los primeros acápite del documento se ha observado que de los nuevos discursos y mensajes emitidos por las autoridades nacionales y de los cambios formales en las instituciones que llevan adelante la política de lucha contra el narcotráfico no se puede referir un redireccionamiento en el sentido de la política. Las actividades de erradicación se llevan adelante del mismo modo desde el año 2004 y la interdicción continúa sin alteraciones en su sentido aún a pesar de la salida de la DEA y la reducción en los recursos invertidos por la Embajada de los Estados Unidos.

También se ha observado que lo que sí se debe reconocer es que de la reforma institucional, de su sentido formal y político, se deriva, una mejor situación y mayores espacios de negociación respecto al anterior escenario de conflicto con amplios sectores de productores de hoja de coca.

En el actual escenario, los cambios anunciados a la Ley 1008 suponen dos elementos centrales íntimamente relacionados. Primero, la

formalización de las reivindicaciones logradas por los cocaleros el año 2003, al establecer en una nueva norma la aceptación oficial del cato de coca por productor afiliado a las federaciones del Trópico de Cochabamba.

Segundo, en la reforma se ha anunciado que se fortalecerá la mano dura hacia el tráfico de sustancias controladas, incrementando las penas, reduciendo las medidas sustitutivas e incrementado la relación de medidas cautelares como la privación preventiva de libertad. Un cambio que se llevará adelante a pesar de que el impacto que se logra con las políticas de interdicción no resuelven el problema del narcotráfico y que vulneran a la población frente a la pobreza e inducen a los privados de libertad a articularse a las organizaciones o redes de tráfico de sustancias controladas.

El contraste en los dos elementos de reforma anunciados surge, primero por la imposibilidad del Gobierno boliviano de dar marcha atrás respecto de los logros alcanzados por las organizaciones cocaleras el año 2003 y, segundo, por la necesidad del Gobierno boliviano de mostrar a la comunidad internacional y a la propia opinión pública boliviana su firmeza en la lucha contra el narcotráfico.

Se ha podido observar que los anuncios del endurecimiento de la política penal ya no llegan por imposición del Gobierno de los Estados Unidos, ya no es necesario. Ahora, por sí sólo, el Gobierno boliviano busca mostrar su capacidad de mano dura olvidando indagar y exponer la relación entre el delito, la pobreza y la vulnerabilidad de la sociedad boliviana ante las organizaciones criminales y las políticas represivas. Entonces, en este punto se observa que quienes afirmaron que “uno de los obstáculos para la modificación de esta Ley es la política de Gobierno de los Estados Unidos”³⁴ no dimensionaban correctamente la problemática.

Respecto a las encuestas y entrevistas realizadas, éstas han permitido observar que la interdicción y la masiva privación de libertad no logra frenar el tráfico de sustancias controladas, que su aplicación impacta negativamente en los derechos humanos y civiles de los privados de libertad, que tienen un impacto social y humano negativo; y por último, que de manera contradictoria a sus pretensiones, por las condiciones que se atraviesan en los recintos penitenciarios, fortalece los vínculos entre las personas detenidas y las redes de narcotraficantes.

Finalmente, entre las conclusiones logradas, se reconoce la urgencia de abrir un debate serio y documentado sobre este tema, posibilidad que se dificulta por la vigencia de un discurso predominante de carácter represivo, aún a pesar de que los líderes del Gobierno actual se

³⁴ P. 128 - 129 Sacha Llorenti

mostraron críticos a estas políticas antes de ocupar los puestos de administración gubernamental. Es este el espíritu de la Defensa Social que lleva al Estado a asumir una posición en la que se debe proteger a la sociedad de los infractores de la ley, sin considerar cuáles son los móviles del delito y cuál es la estructura social de la que se deriva la masificación del incumpliendo de la norma.

Anexos

Anexo 1. Tabla de distribución de la población privada de libertad por delitos tipificados en la Ley 1008 según departamento y recinto penitenciario

RECINTO PENITENCIARIO	TOTAL
PALMASOLA	672
MONTERO	30
PUERTO SUAREZ	27
WARNES	8
YAPACANI	9
BUENA VISTA	7
TOTAL SANTA CRUZ	753
MOCOVI	83
GUAYARAMERÍN	22
RIBERALTA	21
SANTA ANA YACUMA	0
TOTAL BENI	126
SAN PEDRO DE URURO	58
TOTAL URURO	58
CANTUMARCA	29
BUENA VISTA	5
BETANZOS	0
COLQUECHACA	0
PUNA	0
SACACA	0
TUPIZA	1
UNCÍA	1
UYUNI	9
VILLAZÓN	4
TOTAL POTOSI	49
VILLA BUSCH	34
TOTAL PANDO	34
SAN ROQUE	46
ZUDAÑEZ	0
TARABUCO	0
PADILLA	0
MONTEAGUDO	2
CAMARGO	0
TOTAL SUCRE	48
CPF MIRAFLORES	40
COF OBRAJES	121
SAN PEDRO	472
CHONCHOCORO	6
APOLO	1
CARANAVI	0
CHULUMANI	4
INQUISIVI	1
PUERTO ACOSTA	0
TOTAL LA PAZ	645
EL ABRA	74

SAN SEBASTIÁN VARONES	249
SAN SEBASTIÁN MUJERES	91
SAN ANTONIO	97
SAN PABLO QUILLACOLLO	48
SAN PEDRO DE SACABA	114
ARANI	5
AIQUILE	0
ARQUE	0
AYOPAYA	0
TOTORA	0
TOTAL COCHABAMBA	678
MORROS BLANCOS TARIJA	41
BERMEJO TARIJA	3
YACUIBA TARIJA	31
ENTRE RÍOS TARIJA	1
VILLAMONTES TARIJA	0
TOTAL TARIJA	76
TOTAL NACIONAL	2467

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por Dirección General de Régimen Penitenciario

Anexo 2. Tabla de nacionalidades de la población penitenciaria de San Pedro

Nacionalidad	Cantidad
Bolivianos	1294
Peruanos	93
Españoles	5
Chinos	2
Colombianos	2
Franceses	2
Holandeses	2
Sudafricanos	2
Portugueses	2
Brasileros	1
Alemanes	1
Chilenos	1
Ecuatorianos	1
Rumanos	1

Fuente: Elaboración propia en base a registro levantado por los reclusos del penal de San Pedro

Anexo 3. Boleta de encuesta aplicada en San Pedro
BOLETA DE ENCUESTA PARA PRIVADOS DE LIBERTAD POR LEY
1008

ESTUDIO CARCELES Y REFORMA DE MARCO LEGAL DE DROGAS.

PENAL: _____		FECHA: / /	
1. SEXO: H M		2. EDAD: _____ Años	
3. ¿Qué nivel de educación ha alcanzado? (Elija una opción): a) Ninguna b) Primaria, c) Secundaria, d) Técnica, e) Universitaria, f) Postgrado			
4. ¿Cuál era su última actividad económica legal en el exterior? a) Comerciante b) Transportista c) Constructor d) Empleado e) Estudiante f) Otros: _____			
5. Nivel promedio de ingresos anteriores por mes (Legal): _____ Bs. /\$us.			
6. ¿Tenía personas económicamente dependientes de usted? ¿Cuántas? _____			
7. Número de hijos menores: _____		8. Número de hijos dentro del penal _____	
9. ¿Cuánto tiempo lleva privado de libertad? _____ Meses / Años			
10. ¿Cuenta con sentencia? Si No			
11. ¿Por qué delito esta privado de libertad? _____			
12. Si usted cuenta con sentencia ¿Cuál es la sentencia? _____ Años ¿Cuánto tiempo después de ser privado de libertad se la dieron? _____ Meses / Años			
13. ¿De qué tipo fue su defensa? a) pública b) privada			
14. ¿Usted diría que su defensa fue: a) deficiente b) suficiente c) eficiente			
15. En que caso que haya sido deficiente ¿Por qué motivos? a) falta de interés b) falta de capacidad c) exceso de casos			
16. ¿Por qué tipo y cantidad de droga o sustancia controlada fue usted recluido? Tipo _____ Grs. _____ Tipo _____ Grs. _____			
17. ¿Es primera vez que es privado de libertad? Si No			
18. Si no es primera vez ¿Por qué delito estuvo privado de libertad antes? _____			
19. ¿Fue usted golpeado o torturado? Si No ¿Por quién? _____			
20. ¿Se declara culpable? Si No ¿La droga era de su propiedad? Si No			
21. ¿Si usted fue culpable que lo motivo a realizar el delito?			

a) desempleo b) crisis familiar c) oferta de dinero fácil d) fue obligado e) consumo
22. Si usted fue culpable. ¿Trabajaba con otras personas? Si No ¿Cuántas? _____ ¿Cuántas personas tenía a su cargo? _____ ¿A lo largo de cuánto tiempo fue realizó esta actividad? _____ Meses / Años ¿Considera que usted fue parte de una organización? a) Si b)No c) No se
23. ¿Cuál es el nivel de dificultad que usted considera que existe para ingresar a una organización: a)Muy Fácil, b)Fácil, c)Regular, d)Difícil, e)Muy difícil
24. ¿Qué nivel de ingresos lograba al mes? _____ Bs / \$us.
25. ¿Ha consumido de manera reiterada algún tipo de droga ilegal? Si No ¿Cuál? _____

Anexo 4. Presupuesto aprobado de la Dirección General de Régimen Penitenciario. GESTIÒN 2010

Descripción	Monto aprobado
Servicios personales	3.466.910
Servicio de alimentación (prediarios)	14.418.659
Servicio de salud	282.030
Servicios básicos	8.436.969
Gastos de funcionamiento	2.635.578
Mantenimiento y refacciones	1.000.000
Proyectos e investigaciones futuras	128.000
Total	30.368.146