

Hipertrofia represiva: la cuestión carcelaria en América Latina

JORGE NÚÑEZ VEGA

Investigador FLACSO Ecuador

RESUMEN

El texto es un estudio comparativo de países latinoamericanos donde se muestra la problemática del incremento acelerado de la población carcelaria desde principios de la década anterior. El estudio dice que la situación carcelaria depende de las reformas políticas y económicas de cada estado, donde lejos de responder a una discusión de la política criminal, las políticas se dirigen hacia un endurecimiento de la penalización y la expansión de la población carcelaria, lo que no guarda proporción con el incremento de la delincuencia. Prueba de ello es la política antidroga de los países andinos, donde la presión internacional, a través de la imposición de cuotas de incautación de drogas y de detenciones, engendra una lógica represiva al margen de la propia dinámica del delito. Estas políticas criminales y penitenciarias sobre drogas ilegales afectan además a los grupos más vulnerables del campo del narcotráfico. En Ecuador esto se aprecia en el porcentaje de mujeres privadas de libertad, en Bolivia con la cantidad de campesinos presos por esta clase de delitos.

Palabras clave: Población carcelaria. Política criminal y penitenciaria. Política antidroga. Endurecimiento de la penalización. Dinámica del delito. Reforma del Estado.

ABSTRACT

The article is a comparative study of Latin American countries, where is shown the problematic of the accelerated increase of the prison population, since the beginning of the previous decade. The study says that the prison situation depends on the political and economic reforms of each state that, far from respond to a discussion of criminal policy, go towards a hardening of the

penalization and the expansion of the prison population, which does not keep relation with the increase of the crime. Proof of it, is the antidrug policy of the Andean countries, where the international pressure, through the imposition of seizure fees of drugs and the arrests, generates a repressive logic on the margin of the dynamic of the crime. These criminal and penitentiary policies on illegal drugs, in addition, affect the most vulnerable groups of the drug trafficking. In Ecuador this is appreciate in the percentage of women deprived of their freedom; in Bolivia, because of the amount of imprisoned farmers that committed this class of crimes.

Key words: Prison population. Criminal and penitentiary policy. Antidrug policy. Hardening of the penalization. Crime dynamic. State reform.

INTRODUCCIÓN

El incremento sostenido y acelerado de la población penitenciaria es un fenómeno generalizado en América Latina. En todas las cárceles, el número de personas excede la capacidad física, y en la mayoría, los niveles de hacinamiento son críticos. (Carranza, 2003) Esta realidad nos enfrenta a la siguiente pregunta: ¿Cómo interpretar la situación carcelaria de la región sin ocultar particularidades, ni caer en descripciones meramente institucionales?

Lecturas que den cuenta de esta interrogante son cada vez más necesarias, debido a que la circulación de discursos que advierten a diario sobre la inseguridad y el incremento de la violencia, en ámbitos políticos y académicos, actualizaron y reforzaron una vieja creencia que mira en la cárcel un indicador de la delincuencia. Así, habría más gente presa porque los delitos aumentaron. Aunque la afirmación no resiste la más leve

constatación empírica, sirve para justificar reformas en los sistemas penales y carcelarios de la región, lo cual, por decirlo menos, es preocupante.

Ecuador es un buen ejemplo de lo anotado. La tasa de homicidios por cien mil habitantes subió de 10.3, a principios de los noventa, a 15, en 2000. El porcentaje de personas encarceladas se mantuvo relativamente estable: cerca del 20 por 100 del total de la población en los últimos ocho años. Mientras, la fundación Marcha Blanca, grupo que demanda más seguridad al Estado, propone que los municipios asuman responsabilidades penales y penitenciarias para mejorar la respuesta institucional¹.

Otro argumento, un tanto más sofisticado, que suele utilizarse para explicar el aumento de la población penitenciaria, lo relaciona con el crecimiento demográfico. Desde este punto de vista, la razón para

Cuadro n.º1
VARIABLES QUE INCIDEN EN EL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN PENITENCIARIA
EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

País	Años		Aumento	Crecimiento por aumento demográfico		Crecimiento por mayor uso de la prisión	
	1992	1999		Número	%	Número	%
Argentina	21,016	38,604	17,588	1,800	10	15,788	90
Bolivia*	6,235	8,315	2,080	296	14	1,784	86
Brasil	114,377	194,074	79,697	13,701	17	65,996	83
Colombia	33,491	57,068	23,577	3,867	16	19,710	84
Chile	20,989	30,852	9,863	2,282	23	7,581	77
Perú	17,350	27,452	10,102	2,448	24	7,654	76

Fuente: Carranza, 2003.

* El dato de Bolivia es de 1997.

que existan más personas presas es que la sociedad está integrada por más gente. En el siguiente cuadro observamos que el incremento de la población penitenciaria obedece, principalmente, al mayor uso de la prisión y, en menor grado, al crecimiento demográfico.

En este contexto, las ideas del artículo pretenden mostrar la forma en que los procesos de construcción del Estado en el sentido weberiano, es decir, como producción y reproducción de aparatos legales y burocráticos altamente racionalizados, definen la realidad de las cárceles en América Latina. Por un lado, se relaciona los indicadores penitenciarios en América Latina con las reformas políticas y económicas de los Estados durante los noventa. Por otro, se atiende a las políticas criminales y penitenciarias derivadas de la estrategia antidroga liderada por Estados Unidos, desde finales de los ochenta, en los países andinos.

El ensayo retoma los casos de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Si bien es un limitante no analizar todas las realidades nacionales de la región, estos países permiten distinguir y observar tendencias. El periodo de referencia es la década de los noventa. Sin embargo, las características de los procesos políticos y sociales aludidos extienden ocasionalmente la temporalidad hasta los ochenta.

LA ENTRADA DEL ESTADO DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA

A pesar de haber compartido elementos comunes con Europa, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, las diferencias de orden histórico, económico y político nos impiden hablar en rigor de Estados de Bienestar en América Latina². (Barba, 2004)

En primer lugar, las instituciones del Estado de Bienestar europeas nacen, a finales del siglo XIX, ligadas a la emergencia del ca-

pitalismo. La creación del seguro social responde a procesos políticos donde los trabajadores estuvieron en capacidad de exigir al Estado que se reduzcan las diferencias sociales, producidas por el mercado, y se eleve su calidad de vida. (Isuani, 2000) De modo que la estructura del bienestar en Europa es anterior a la «Gran Depresión» de 1929. En cambio, para América Latina las instituciones típicas del bienestar aparecieron en el siglo XX, después de la crisis del modelo liberal, lo que las vincula más al ámbito económico que al político.

Un segundo punto es el contexto económico, en el que se inscribe la construcción de Estados de bienestar. En Europa, el pleno empleo, institución básica del modelo keynesiano, se articuló fácilmente a la estructura original del bienestar, ya que al promover la intervención del Estado en el mercado laboral para evitar la caída del consumo, se amplió también la cobertura social de sus instituciones. Mientras, en los países latinoamericanos la adopción del bienestar se produjo en el marco de procesos de industrialización, vía sustitución de importaciones, donde los Estados privilegiaron la seguridad social, ligada al empleo formal, excluyendo, desde el inicio, a los grupos desheredados del mercado laboral. (Barba, 2002)

Finalmente, el Estado de Bienestar en Europa se desarrolla en el marco de instituciones democráticas, lo que permitió incorporar a la ciudadanía en su lógica. En tanto, la ausencia de sistemas políticos democráticos en América Latina estimuló el apareamiento de redes clientelares. (Barba, 2004)

Por estas razones, la cuestión del bienestar en América Latina es un hecho particular. Además, las diferencias culturales y sociales entre los países latinoamericanos también definieron las formas del bienestar en la región. En este sentido, Barba (2004) identifica tres tipos ideales de regímenes de bienestar: universalistas, duales y excluyentes, dependiendo de las formas históricas en que se articularon la política social, el funcionamiento de la economía, particularmente el mercado laboral, y las estrategias de bienestar de los hogares. (Barba, 2004)

Los regímenes universalistas estuvieron vigentes en Argentina y Chile durante los setenta y se caracterizaron por un sistema de seguridad social de alta cobertura, acceso a sistemas de salud y educación primaria y secundaria. Este modelo de protección se basa en el trabajo formal y, por ende, estratifica los beneficios a través de incorporaciones controladas de grupos emergentes, dando prioridad a los funcionarios del Estado, profesionales y trabajadores urbanos.

Los regímenes duales surgieron en Brasil, Colombia y Venezuela y en ellos encontramos provisión de educación a nivel primario, con cobertura casi total hasta los setenta; sistemas de salud y seguridad social, ligados al empleo formal, e incorporación de los sectores más pobres a través de redes clientelares. Sin embargo, fueron marginadas las zonas rurales. El tipo excluyente presente en Ecuador, Bolivia y Perú, en cambio, evidenció procesos más lentos de cobertura de la seguridad social, restringida básicamente a sectores públicos, incorporación estratificada social y étnicamente a los servi-

cios de salud y educación, así como redes clientelares en las relaciones entre el Estado y los sectores más pobres de la sociedad (Vásconez, 2004)

ADIÓS AL BIENESTAR LATINOAMERICANO

La crisis del modelo de sustitución de importaciones, a principios de los ochenta, convirtió a los organismos financieros internacionales en actores protagónicos de las reformas políticas y económicas de los Estados, en América Latina. Si los países desarrollados han hecho caso omiso de las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, parecería que Latinoamérica entró sin beneficio de inventario en los llamados procesos de ajuste estructural y estabilización económica derivados del Consenso de Washington³. (Isuani y Nieto, 2002)

La receta inicial era relativamente sencilla: estabilizar la inflación, liberalizar el comercio y eliminar la regulación financiera, tareas que podía realizar el jefe del ejecutivo, sin tener que buscar consensos en la clase política ni persuadir a ningún grupo social. La segunda parte, políticamente más compleja, incluía la reforma fiscal, la privatización del sector público y la reforma de la seguridad social.

Con esta consigna los gobiernos de turno empezaron la reforma. Los regímenes universalistas fueron los primeros que comenzaron el proceso en los setenta, pero lo interrumpieron por las distintas crisis que generó, retomando la agenda a mediados de esa década y continuando a lo largo de los

noventa. Para los regímenes duales y excluyentes fueron los noventa el período decisivo. En los regímenes universalistas el proceso ha sido gradual, mientras en los duales y excluyentes las mediadas fueron muy rápidas. (Barba, 2004)

Las transformaciones sufridas por los Estados han sido desiguales: Argentina y Chile liberalizaron sus regímenes de bienestar, con relativo éxito en Chile y muy pobre en Argentina. Brasil se distingue por su poca disposición a implementar las reformas —hasta 1996 solamente había impulsado la apertura comercial y la reforma financiera—. Colombia lo ha hecho de forma conservadora y en Venezuela fueron un fracaso. Perú ha avanzado radicalmente en la implementación de las reformas y Bolivia y Ecuador sufrieron crisis que frenaron los procesos.

LA RECETA OCULTA:

POLÍTICAS CRIMINALES Y CARCELARIAS

Loïc Wacquant (2002) afirma que, en los últimos veinte años, el desmantelamiento del Estado de Bienestar en Estados Unidos y Europa implicó el incremento de políticas criminales y carcelarias. En América Latina se confirma esta relación cuando observamos que, entre 1992 y 1999, la población penitenciaria aumentó en un promedio del 83 por 100. Y, de acuerdo a la tasa de personas privadas de libertad por cada 100.000 habitantes, Argentina, Chile y Bolivia casi duplican este indicador en diez años. La tasa promedio de todos los países en 1992 es de 77 personas, frente a 109 en 2002 y 144 presos considerando los picos más altos de la serie, es decir, el doble del promedio del año de referencia (ver Cuadro 2).

Cuadro n.º 2
Población penitenciaria en países de América Latina (tasas por cien mil)

País	Años										
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina	63	64	68	74	97	96	99	106			
Bolivia						80	86	102	110	97	
Brasil	75	81	82	93		104		115	132	135	137
Colombia	92	96	96	97	119	128	127	137	145	156	
Chile	155	155	150	155	163	172	181	205	214	216	212
Ecuador	74	81	81	84	94	80	78	69		61	59
Perú	77	80	83	88	96	100	104	108	107	103	103
Venezuela					102	112	106	98			

Fuente: Carranza, 2003.

El único país que presenta un decremento en la tasa en 2002 es Ecuador (ver cuadro 1), un fenómeno que se explica por la promulgación de leyes de rebajas de penas que disminuyan la condena a la mitad automáticamente, mecanismo que fue eliminado en 2001 por el Congreso Nacional y que es, actualmente, uno de los ejes del repertorio discursivo en la lucha del Comité Nacional de Internos del país, al lado de la aplicación de los beneficios de ley, como la prelibertad para los detenidos por delitos de drogas ilegales, a quienes se les ha negado este derecho inconstitucionalmente hasta ahora⁴.

Hay que considerar también que la gente que pasó por la cárcel, cuando cumplió su pena, quedó sometida a tutela policial. Por tanto, aunque la tasa baje, debido a un flujo de ingresos y egresos rápido, como en el caso ecuatoriano, o más lento, como en el resto de países, miles de personas quedan cada año conectadas a los aparatos policiales y carcelarios del Estado.

Al relacionar los tipos de regímenes de bienestar con los indicadores de los sistemas de cárceles en la región, si bien existe un aumento general de la población penitenciaria en todos los países, incluido Ecuador, ya que desde el 2001 la curva de crecimiento vuelve a subir notablemente, observamos que los regímenes universalistas presentan cierta estabilidad durante la primera mitad de los noventa y, a partir de allí, el crecimiento es sostenido. Es lamentable no contar con información en tasas de Argentina, después de 1999, ya que el país atravesó una crisis económica y política extremadamente grave, que afectó a gran parte de la población. Pero al analizar el cuadro 1 vemos que este país, entre 1992 y 1999, es el de mayor incremento en la población penitenciaria (90 por 100) y el de menor crecimiento demográfico (10 por 100) de América Latina⁵.

El caso de Chile es también sugerente, sobre todo debido a que este país ha sido el referente de los efectos positivos de la reforma del

Estado en América Latina⁶. Además de tener la tasa más alta de todos los países y el rango de aumento más grande, es el único caso del cono sur donde el porcentaje de mujeres presas supera el 5 por 100, alcanzando un 8 por 100 en 2005. (Dammert y Díaz, 2004).

Finalmente, los regímenes duales evidencian un incremento más lento pero sostenido, a lo largo de la década. En Brasil y Colombia ningún año desciende la tasa y, comparando estos dos países, vemos que Colombia, todos los años, tiene la tasa más alta que Brasil, a pesar de tener menos habitantes⁷. La situación en los regímenes excluyentes es disímil. En Perú, la tendencia es creciente y constante hasta 1999, que es cuando comienza a bajar. Bolivia sólo presenta datos desde 1997 hasta 2002 y la tasa crece hasta 2000 y baja en 2001; sin embargo, este país es el segundo en porcentaje de incremento de la población penitenciaria: 86 por 100 entre 1992 y 1999. Para Ecuador, la serie crece hasta 1996, descendente hasta 2001 y, nuevamente, va en aumento por las razones apuntadas arriba.

De lo expuesto hasta aquí, podemos afirmar que en países con regímenes de bienestar universalitas es mucho más evidente un mayor uso de la cárcel ligado a las transformaciones del Estado durante los noventa. Argentina y Chile nos muestran claramente esta tendencia. El caso de Brasil no es claro porque se confunde con el resto de países, incluidos en categoría dual, donde encontramos países andinos ligados a la dinámica de las drogas ilegales. Además este país no ha participado activamente de la reforma política y económica, así que todavía man-

tiene instituciones de bienestar que los diferencian aún más del resto de realidades.

LA CRUZADA ANTIDROGA DE ESTADOS UNIDOS EN EL MUNDO ANDINO
Las políticas criminales y carcelarias sobre drogas ilegales están íntimamente relacionadas con la estrategia antidroga, liderada por Estados Unidos desde finales de los ochenta. A mediados de esa década, el presidente Ronald Reagan declaró que las drogas ilegales son un asunto de seguridad nacional. En 1989, George H. W. Bush lanzó la «Iniciativa Andina», como parte de una estrategia para erradicar la producción de drogas ilegales en la región. (Youngers y Rosin, 2005)

La visión militar del fenómeno impuesta por Estados Unidos, no tardó en incluir a las fuerzas armadas de los países andinos en las tareas policiales. A finales de los noventa, se firmaron convenios con Ecuador, Curasao y El Salvador para realizar labores de interdicción, a cargo del Departamento de Defensa norteamericano, utilizando, para el efecto, bases aéreas de estos países. Para habilitar estas locaciones militares, Washington ha gastado 137 millones de dólares, de los cuales casi la mitad fueron asignados a equipar la base Manta en Ecuador. Es decir, ese país recibió sólo por este concepto treinta millones menos de los que su Estado invirtió en Bienestar Social durante 2003⁸.

La asistencia económica de Estados Unidos para el control de drogas ilegales ha incrementado gradualmente a lo largo de la década, sobre todo en los países andinos. Washington aportó en programas antidrogas a las policías y fuerzas armadas de Amé-

rica Latina y el Caribe más de 2.737 millones de dólares, entre 1997 y 2002. Sin contar paquetes especiales como el Plan Colombia, la «ayuda antidroga» norteamericana, en 2000, fue de 117 millones de dólares para policías y militares. Monto que sería exagerado si no tuviéramos que compararlo con la escandalosa suma de 1.97 billones de dólares gastados por ese país en ese mismo rubro, desde la implementación del Plan Colombia. (Isacson, 2005)

Además, Estados Unidos presionó a los Gobiernos de los países andinos para que impulsen legislaciones antidrogas especiales y severas. Los casos de Ecuador y Bolivia nos muestran la forma en que las embajadas norteamericanas influenciaron en la expedición de esta clase de leyes, centradas en la criminalización indiferenciada de consumi-

dores, mulas (gente que lleva pequeñas cantidades de alguna droga en maletas o dentro de su cuerpo), pequeños expendedores y traficantes de drogas ilegales.

En Bolivia, antes de la discusión de la llamada ley 1008 (Ley de Regulación de Sustancias Controladas, julio de 1988), los voceros de la embajada de Estados Unidos afirmaron que la ley antidroga era esencial para levantar la suspensión temporal de la asistencia económica que mantenía su país. (Ledebur, 2005). La versión ecuatoriana de esta ley, denominada 108 (Ley de Sustancias Psicotrópicas y Estupefacientes, 1991), nace en un contexto donde el presidente, de tendencia social demócrata, era cuestionado sobre este tópico por el partido demócrata cristiano. Así que su apoyo incondicional a la ley antidroga pretendía demostrar a Estados

Cuadro n.º 3
Ayuda estadounidense militar y policial para América Latina y el Caribe, 1997-2002

Program	Level of aid (millions of U. S. dollars)
Counterdrug Programs	More than 2,737 (92 por 100)
International Narcotics Control	More than 1,769
Sections 1004 (Defense Dept. Counternarcotics)	Approx. 705
Emergency Drawdowns	192
Sections 1003 (Defense Dept. Counternarcotics)	61
Discretionary Funds from ONDCP	10
Nondrug Programs	More than 230 (8 por 100)
Excess Defense Articles (EDA)	73
Foreign Military Financing (FMF)	71
International Military Education and Training (IMET)	62
Antiterrorism Assistance (ATA)	25
JCETs, exercises, intelligence agencies, etc.	Unknown

Fuente: Isacson, 2005.

Unidos el compromiso del Gobierno con la lucha contra las drogas, a cambio de un tratamiento flexible en el resto de temas bilaterales, particularmente el comercial. (Edwards, 2003)

A criterio de Irigoyen y Soberón (1994), en los países andinos aparecieron verdaderos subsistemas penales, caracterizados por acoger la normativa internacional de las drogas ilegales, sin guardar ninguna coherencia con la legislación interna, ni proporcionalidad entre el delito y la pena y tampoco distinguir entre campos de control, como el consumo, cultivo, procesamiento y tráfico. En esta línea, los autores señalan la instauración de procedimientos especiales en materia de drogas ilegales:

- Es recurrente la ampliación de los plazos de detención policial para los casos relacionados con drogas (en Perú se pasa de las 24 horas a 15 días; Bolivia a 48 horas).
- Son frecuentes la ampliación de atribuciones y otorgamiento de valor probatorio a la acusación del personal policial (Ecuador y Bolivia) y la desaparición de etapas judiciales (sumario o instrucción en Bolivia). En Colombia, la policía aumenta su poder por el valor probatorio de las diligencias de la destrucción de plantaciones y sustancias incautadas y la posibilidad de ocupar pistas de aterrizajes.
- Creación de órganos especializados (Ecuador, Bolivia, Colombia).
- La creación de sistemas diferenciados de delitos con procedimientos especiales (Ecuador y Colombia).
- La creación de instancias de juzgamiento espacial (Bolivia, Colombia y Perú).
- Establecimiento de jurisdicciones militares para algunos casos (Venezuela y Colombia).
- Nombramientos de jueces secretos, testigos secretos y ocultamiento temporal de pruebas (Colombia).
- Extensión del plazo de prescripción de la acción judicial y la propia pena (Bolivia, Ecuador y Perú).
- Limitación de derechos y beneficios procesales ordinarios (Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela).
- Medidas cautelares especiales, como prohibición de vender bienes, clausura de establecimientos y decomiso (Ecuador, Colombia y Venezuela).
- Limitación del secreto bancario (Ecuador y Perú).
- Inversión de la carga de la prueba, transfiriéndola al inculcado o a terceros (Bolivia y Ecuador).
- La consulta de oficio de sentencias (Bolivia, Perú y Ecuador).
- Negación de beneficios de ley como la prelibertad (Ecuador, Perú y Venezuela).

Si bien, en la mayoría de países, existieron reformas a estas leyes, debido a las críticas de varias organizaciones de derechos huma-

nos (Bolivia en 2001 y Ecuador en 1997), en todos los países se ha mantenido la estructura básica del marco jurídico. Antes de concluir esta sección, valdría preguntarse por los resultados de este gigantesco despliegue policial, militar y penal antidroga en América Latina.

En Bolivia y Perú, países donde culturalmente la hoja de coca tiene usos tradicionales de larga data, la producción disminuyó durante los noventa. No obstante, es pertinente señalar que en ambos casos la producción de coca, a inicios de los ochenta, incrementó, en respuesta a la expansión del mercado de cocaína a nivel mundial. En Bolivia, los cultivos de coca para mascar, antes de este período, eran de la región de Yungas en el Departamento de La Paz, mientras las nuevas plantaciones aparecieron en el Chapare, durante los setenta. Los cultivos de coca en Perú, antes de la escalada de la demanda internacional, tenían mayoritariamente usos tradicionales, y en pequeña escala servían para el comercio legal de bebidas suaves. Después del apareamiento de la industria del narcotráfico, la producción de coca en el país se hizo muy compleja, debido a varios factores, entre ellos los conflictos entre los campesinos y grupos subversivos como Sendero Luminoso. (Thoumi, 2003).

Durante los noventa, los cultivos de coca bolivianos bajaron de 48.800, en 1996, hasta 38.000 hectáreas, en 1998. La producción de cocaína declinó de 248 toneladas métricas, en 1992, a 77 toneladas, en 1999, y, para el año 2000, la producción del alcaloide descendió a 55 toneladas. En 1999,

Perú tenía menos de 50.000 hectáreas de cultivos, frente a las casi 100.000, de 1996. La producción de cocaína cayó dramáticamente de 606 toneladas métricas, en 1992, hasta 192 toneladas, en 2000. En contraste con esta situación, Colombia pasó, de ser un país encargado del procesamiento y tráfico de drogas ilegales, a constituirse en el mayor productor de hoja de coca en el mundo, en 1999, duplicando la producción de Bolivia y Perú juntos. Entre 1989 y 1998, la producción de hoja de coca incrementó en 140 por 100: de 33.999 a 81.400 toneladas métricas. Esta expansión ocurrió a pesar de los programas de fumigación que, sólo en 1998, cubrieron 65.000 hectáreas de cultivos. Además, el país mantuvo su posición de principal refinador de cocaína, abasteciendo el 80 por 100 del mercado norteamericano, y, durante los noventa, la producción de amapola, materia prima de la heroína, escaló de cero, en 1989, a 61 toneladas métricas, en 1998. (Bagley, 2003).

Bruce Bagley (2003) explica estos resultados, más agrios que dulces, de la política antidroga, desde el punto de vista de la economía política del narcotráfico. Según el autor, el puente aéreo que permitía a las organizaciones traficantes colombianas llevar, desde Perú y Bolivia, pasta básica de cocaína a Colombia para su posterior refinamiento, colapsó a causa de la interdicción a mediados de los noventa. Esto incidió negativamente en los precios de la hoja de coca boliviana y peruana, además de incentivar los cultivos en territorio colombiano.

Por otro lado, la dinámica del tráfico internacional también cambió durante los no-

venta. El desmantelamiento de las grandes organizaciones colombianas de traficantes, a comienzos de la década, y la vinculación de grupos mexicanos al negocio del transporte, configuró una nueva estructura del comercio ilegal. Para Mónica Jacobo (2003), el tráfico de drogas ilegales se adaptó fácilmente a las condiciones impuestas por la política antidroga; en lugar de existir pocos carteles grandes, ahora encontramos pequeños cartelitos, articulados entre sí por un sinnúmero de redes de relaciones económicas que desbordan las fronteras nacionales. Los capos pueden haber caído, y, con ello, incluso tal vez disminuya la violencia, pero los contactos del contrabando se han multiplicado y, por ende, no hay razón para que se reduzca la cantidad de droga ilegal en el mercado.

Al parecer, Ecuador juega un papel similar al que cumplió, a principios de los noventa, dentro de la economía política del narcotráfico. Es un punto de conexión para el tráfico de cocaína y, aunque en menos cantidad, de heroína hacia mercados internacionales, a través de la carretera panamericana norte y los puertos marítimos de Manta, Guayaquil, y Puerto Bolívar. Los aeropuertos internacionales son utilizados en menor grado para el tráfico, debido al incremento de los controles existentes. También es funcional a esta industria para el comercio clandestino y el abastecimiento de precursores químicos. En el país también se ha señalado el incremento de actividades relacionadas con el lavado de dinero, después de la dolarización, decretada en 2000; sin embargo, las referencias han sido principalmente periodísticas y aún no encontramos estu-

dios económicos sobre el tema. (Rivera, 2004).

LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA ANTIDROGA EN EL SISTEMA PENITENCIARIO

El punto anterior nos muestra la forma en que Estados Unidos influyó en las políticas criminales y carcelarias de la región andina y en la configuración actual de la economía política del narcotráfico, de acuerdo con las funciones de cada país en la producción y tráfico internacional de drogas ilegales. Falta explicar cómo afecta esta política antidroga, de corte militar y penal, en los sistemas carcelarios de los países andinos.

La participación de las fuerzas armadas en tareas policiales conectó a la institución con el fenómeno delincencial, lo que implicó la redefinición de sus funciones tradicionales y el aumento de la fuerza represiva del Estado. A través de la creación de policías especiales antidroga, se articuló a los sistemas carcelarios a la dinámica internacional de la interdicción. Ambos fenómenos generan la hibridación y dislocación de los aparatos de seguridad estatales en la región.

El tema de las unidades especiales antidroga en los países andinos muestra cómo las relaciones de cooperación y coordinación con las agencias antinarcóticas han producido desigualdades al interior de las instituciones policiales locales, lo que, al mismo tiempo, ha generado cambios en la organización y funcionamiento de la policía. Es común en la región andina la presencia de grupos espaciales antidroga que operan con relativa independencia de la jerarquía

institucional, cuentan con mejores equipos y reciben contraprestaciones formales o informales por su trabajo.

La corrupción es un problema particular en las operaciones policiales antidroga. En ocasiones, la policía «arregla» con un grupo de traficantes para perseguir a otro. Uno de los casos más sonados, en los que las agencias antinarcóticos estadounidenses participaron, fue la persecución a Pablo Escobar, jefe del cartel de Medellín. Durante el operativo, la policía especial antinarcóticos de Colombia hizo un pacto con los Pepes, un grupo vinculado al cartel de Cali, que buscaba liquidar al Escobar. (Neild, 2005).

A más de ello, el protagonismo de las policías antinarcóticos, en materia judicial, también ha irradiado el sentido de la especialización en el campo penal. Los casos relacionados con drogas ilegales son mundos aparte, dentro del sistema jurídico, no sólo porque las leyes y procedimientos lo hacen diferente, sino porque prácticamente todos los actores, incluido el acusado, conocen y reconocen que la dinámica tiene reglas de juego propias. Los jueces saben que tienen que ser severos, los fiscales que están sometidos a la policía, los presos enfrentados a sentencias largas, etc.

De esta forma, la política antidroga en la región andina ha engendrado una racionalidad de la represión en la que no importa realmente el delito que se persigue. El objetivo es apresar gente con drogas ilegales, da igual si son los últimos eslabones de la industria del narcotráfico, como consumidores, campesinos, mulas o pequeños trafi-

cantes, y que, en consecuencia, el apresamiento no disminuya la producción y el tráfico.

Desde el punto de vista de los actores de la industria, la realidad ecuatoriana nos muestra una característica propia de los sistemas de cárceles, ligados a la lógica antidroga. De las mujeres presas, el 76 por 100 se hallan privadas de libertad por delitos relacionados con drogas ilegales, y la gran mayoría de las veces se involucraron a la industria en la etapa del transporte, como mulas, es decir, recibieron entre 3.000 y 5.000 dólares por llevar pequeñas cantidades de drogas en su cuerpo o en maletas. Otro grupo significativo se vio envuelto en el negocio porque su marido estaba articulado a él y, en menor escala, la mujer cumplía un papel económicamente relevante en el negocio.

Hecho que se explica porque las asimetrías de género, circundantes en la sociedad, operan al momento de organizar las relaciones sociales dentro del narcotráfico y las mujeres son de los actores con menos poder en este campo. Es lógico, por tanto, pensar que son los grupos más vulnerables frente a la criminalización de la droga⁹.

De acuerdo con la estadística, este fenómeno es generalizado en la región andina. Como vemos en el cuadro, la población carcelaria por sexo muestra que hay más mujeres privadas de libertad en los países andinos, indicador que, en promedio, llega alrededor del 9 por 100 y en Bolivia alcanza el 12 por 100; frente a un 5 por 100 de promedio de Argentina, Brasil y Chile.

Cuadro n.º 4
Población penitenciaria: total y por sexo en países de América Latina

País	Población peniten.	Sexo	
		Hombres	Mujeres
Argentina (2003)	51,998	40,393	2,294
Bolivia (2003)	6,768	5,949	819
Brasil (2004)	330,642	319,731	10,911
Colombia (2004)	68,020	63,385	4,635
Chile (2005)	64,828	59,659	5,169
Ecuador (2003)	9,866	8,862	1,004
Perú (2004)	32,129	29,816	2,313
Venezuela (2003)	21,342	19,933	1,409

Fuente: **Argentina:** Datos provinciales y federales 2003. Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP) www.policrim.jus.gov.ar/Sneep/introduccion.htm. La información correspondiente a internos por sexo se basa en el total de datos remitidos desde los establecimientos, y debido a que no todos los centros enviaron a tiempo la información requerida, ésta difiere del total de la población penitenciaria (51.998 personas). **Bolivia:** Datos a diciembre de 2003. Primer censo efectuado por la Dirección de Régimen Penitenciario e International Centre for Prison Studies (ICPS) www.prisonstudies.org. **Brasil:** Datos a Junio de 2004. International Centre for Prison Studies (ICPS) www.prisonstudies.org. **Colombia:** Datos nacionales a Diciembre de 2004. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) www.inpec.gov.co. **Chile:** Datos a Enero de 2005. Gendarmería de Chile www.gendarmeria.cl/estadisticas/estadisticas.htm. Incluye el sistema abierto y cerrado. **Ecuador:** Datos a 2003. Dirección Nacional de Rehabilitación Social. Boletín Estadístico 2003-2004. **Perú:** Datos a Octubre de 2004. International Centre for Prison Studies (ICPS) www.prisonstudies.org. **Venezuela:** Datos a Julio de 2003. International Centre for Prison Studies (ICPS) www.prisonstudies.org.

Por otro lado, mientras en Argentina la población penitenciaria, clasificada por delitos, mayoritariamente pertenece a tipos penales relacionados con la propiedad privada y el porcentaje de extranjeros no llega al 4 por 100¹⁰, en Bolivia el 54 por 100 de gente está detenida por delitos sancionados por la Ley de Sustancias Controladas (1.008), y la Pastoral Penitenciaria de ese país afirma que, entre los 3.656 casos de drogas ilegales, no existen «peces gordos». La mayoría de personas privadas de libertad son campesinos, pequeños vendedores y consumidores¹¹. En cambio, los extranjeros en Ecuador representan el 10 por 100

de su población penitenciaria, de los cuales el 60 por 100 tienen nacionalidad colombiana.

Hace falta realizar un análisis más fino para comprender la relación profunda entre los sistemas de cárceles en la región andina y el campo del narcotráfico, a nivel infraestatal. Tomando en cuenta los casos de Ecuador y Bolivia, observamos que las personas privadas de libertad por las leyes antidrogas son generalmente los actores con menos poder, dentro de la industria del narcotráfico: mulas en Ecuador y campesinos en Bolivia.

Por ahora es evidente que la lógica represiva de la interdicción sólo ha fomentado el crecimiento de la industria y algunos cambios en la estructura productiva y organizacional de las drogas ilegales a nivel regional. Realidad que dista mucho del sueño estadounidense; por el contrario, al enfocar lo que Youngers (2005) denomina efectos colaterales de la política antidroga, observamos que las cárceles de los países andinos sirven para confinar a grupos ligados precariamente a dicha economía ilegal.

CONCLUSIONES

- En América Latina existe una relación entre la implementación de las reformas políticas y económicas del Estado y la situación del sistema penitenciario.

- Esta relación no es mecánica, depende de las políticas criminales y carcelarias adoptadas en cada país. Además, el mayor uso de la cárcel también responde a procesos de política pública relacionados con la implementación de estrategias de control y prevención del delito a nivel nacional y local.

- Las respuestas del Estado, frente al incremento de la población carcelaria, no se han orientado hacia una discusión sobre las políticas criminales; la tendencia es construir más cárceles y, en algunos casos, privatizar la rehabilitación social.

- No siempre hay una relación causal entre el incremento de la población penitenciaria y la delincuencia, y esto es especialmente evidente con la política antidroga en los países andinos, donde la presión internacional, a través de la imposición de cuotas

de incautación de drogas y de detenciones, engendra una lógica represiva al margen de la propia dinámica del delito.

- La política antidroga liderada por Estados Unidos ha reforzado la capacidad represiva de los Estados en la región andina, al presionar para que las fuerzas armadas participen en tareas de interdicción y apoyar la creación de unidades especiales de policía antidroga.

- Al involucrar a los militares en el trabajo policial antidrogas, se conecta a la institución castrense con el fenómeno delincuencia, lo que obliga a redefinir sus funciones.

- En los países andinos las políticas criminales y carcelarias sobre drogas ilegales dependen de la estrategia estadounidense.

- Estas políticas son las que más impactan en la situación carcelaria de los países andinos.

- Las políticas criminales y penitenciarias sobre drogas ilegales afectan a los grupos más vulnerables del campo del narcotráfico. En Ecuador, esto se aprecia en el porcentaje de mujeres privadas de libertad y en Bolivia por la cantidad de campesinos presos por esta clase de delitos.

- Lo anterior sugiere un impacto diferenciado de la política antidroga, que depende en gran medida de la economía política del narcotráfico, aunque, como se señaló antes, los sectores más afectados siempre son los que tienen menos poder en la cadena de producción.

1. La fuente de la tasa de homicidios es Carrión Fernando, 2004. «La inseguridad ciudadana en la Comunidad Andina». En ICONOS, n.º 18 FLACSO Ecuador. El porcentaje de internos por delitos de homicidio puede verse en el Boletín Estadístico anual de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social de Ecuador. Y la propuesta de Marcha Blanca se encuentra en varios comunicados y documentos públicos distribuidos por la organización; el utilizado en este artículo fue entregado al autor durante un Seminario realizado por FLACSO el 31 de marzo y 1 de abril de 2005.

2. La teoría distingue tres tipos de Estado de Bienestar. En el modelo residual, que tiene como eje el mercado, las políticas públicas se orientan a corregir externalidades de la economía, no intentan modificar la estructura social generada por el libre flujo de la oferta y la demanda y asume que sólo hay que proteger transitoriamente a los pobres incapaces de satisfacer sus necesidades pero que están dispuestos a reintegrarse al mercado laboral. Los regímenes conservadores son esencialmente políticos porque conciben el bienestar de manera corporativa; el problema fundamental es preservar las diferencias de estatus; su institución fundamental es el seguro social ligado al empleo formal; su cobertura es expansiva y gradual; el enfoque de política social es moderadamente desmercantilizador y se basa en el principio de subsidiaridad que supone la intervención pública sólo cuando la familia es incapaz de proteger a sus miembros. Finalmente, los modelos universales son desmercantilizadores; buscan alentar significativamente la estructura social generada por el mercado y romper con los privilegios de los grupos organizados; asumen la pobreza y la desigualdad no como asuntos derivados de las limitaciones de las personas sino como productos del funcionamiento del mercado. Su principio básico es fijar para todos los ciudadanos y ciudadanas niveles mínimos de bienestar entendidos

como derechos sociales; sus instituciones son el seguro social universal (no sólo para el empleo formal) y sus políticas tratan de activar el mercado laboral. (Esping – Andersen, 1990; Marshall 1975; Lautier, 2001, Skocpol 1987; tomado de Barba, 2004)

3. Término acuñado por John Williamson para referirse a un conjunto de ideas generales que influyen en el diseño de políticas públicas orientadas a superar la crisis del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones, las mismas que son aceptadas por organismos internacionales, inversionistas financieros, funcionarios de gobierno y asesores económicos.

4. Boletín Informativo 2002. El sistema penitenciario ecuatoriano en cifras. Dirección Nacional de Rehabilitación Social de Ecuador.

5. La curva de crecimiento anual de la población penitenciaria descende entre los años 1997 y 2001 y aumenta notablemente desde ahí hasta el 2003. Boletín Informativo 2002. El sistema penitenciario ecuatoriano en cifras. Dirección Nacional de Rehabilitación Social de Ecuador.

6. No se cuenta con cifras de Argentina desde 1999.

7. La comparación de las tasas entre Colombia y Brasil en el cuadro sólo es posible desde 1995 hasta el 2001 debido a la ausencia de datos, en el caso de Brasil tampoco hay datos de 1996. La información de Venezuela es muy limitada, sólo cuatro años, como para agruparla en alguna tendencia.

8. Ministerio de Economía Finanzas.

9. Dirección Nacional de Rehabilitación Social. El Sistema Penitenciario en Cifras. 2003-2004.

10. Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP). Informe preliminar SNEEP año 2003

11. La Prensa. Editorial, La Paz-Bolivia Edición de Enero 8, 2005. <http://www.laprensa.com.bo/20050108/editorial/vineta.htm>

- Andrade X. 1990: «Los Pequeños Traficantes», en: La Economía Política del Narcotráfico. El caso ecuatoriano. Flacso –Sede Ecuador y North– South Center University of Miami. Quito-Ecuador.
- Bagley, Bruce. 2003: *Drug trafficking, political violence and U. S. policy in Colombia in the 90*. Texto original.
- Barba, Carlos. 2004: «Más allá de la tesis de la convergencia de los Regímenes de Bienestar en América Latina». Universidad de Guadalajara.
- Bourgois, Philippe. 1995: «In Search of Respect. Cambridge University Press». United States of America.
- Carranza, Elías. 2003: «Política Criminal y Penitenciaria en América Latina». ILANUD.
- Dammert, Lucía y Javiera Díaz. 2004: «Los desafíos del sistema carcelario en Chile». CLACSO, grupo Violencia y Sociedad. Venezuela.
- Goetschel Ana María: «El discurso sobre la delincuencia y la constitución del Estado ecuatoriano en el siglo XIX». Tesis de maestría de FLACSO – Ecuador.
- Isacson Adam (2005): «The U. S. Military in the War on Drugs» en Youngers Coletta A. y Eileen Rosin (eds.), Drugs and Democracy in Latin America: the impact of U. S. Policy.
- Irigoyen Raquel y Ricardo Soberón. 1994: «Narcotráfico y Control Penal». En Drogas y Control Penal en los Andes. Comisión Andina de Juristas
- Isuani, Ernesto. 2000: «Bismarck o Keynes. ¿Quién tiene la culpa?» En Pobreza y Política Social
- Isuani, Ricardo y Daniel Nieto. 2002: «La cuestión del Estado de Bienestar en el mundo post – keynesiano». Publicado en la revista del CLAD Reforma y Democracia. n.º 22
- Jacobo, Mónica. 2003: «México y Colombia: de los grandes carteles a los cartelitos». Texto original
- Luna, Thea. 2004: «History of law» 1008.www.wola.org
- Pérez Guadalupe, José. 1994: «Faites y Atorrantes. Una etnografía del penal de Lurigancho». Centro de Investigaciones Teológicas (CINTE) Lima – Perú.
- Rivera, Fredy. 1994: «Las formas de una guerra amorfa: drogas, democracia y derechos humanos en Ecuador». En ICONOS n.º 20, Flacso – Ecuador.
- Rodríguez, Noel. 2004: «Violencia contra las mujeres privadas de libertad en América Latina». ILANUD Sistema Nacional de Estadística sobre Ejecución de la Pena (SPEEP). Republica Argentina, año 2003.
- Vásconez, Alison. 2004: «Regímenes de Bienestar y Debates sobre política social en Ecuador». Texto original.
- Wacquant, Loic. 2000: «*Las Cárceles de la Miseria*». Alianza editorial. España.
- Wacquant, Loïc. 2002: «La penalización de la miseria: de la importación de políticas de seguridad». Reglones 51.
- Wacquant, Loic. 2004: «Las Dos Caras del Gueto. La construcción de un concepto sociológico». En Reglones 56.
- Youngers, Coletta y Eileen Rosin. 2005: «Drugs and Democracy in Latin America». Washington Office on Latina America. Wola. Kynne Reinner. Boulder, London.
- Thoumi, Francisco. *Illegal drogas, Economy, and Society in the Andes*. Woodrow Wilson Center Press, the John Hopkins University Press.
- Isacson Adam. 2005: «The U. S. Military in the War on Drugs. Drugs and Democracy in Latin America. Washington Office on Latina America». Wola. Kynne Reinner. Boulder, London.
- Neild, Rachel. 2005: «U. S. Police Assistance and Drug Control Policies. Drugs and Democracy in Latin America». Washington Office on Latina America. Wola. Kynne Reinner. Boulder, London.
- Ledebur, Kathryn. 2005: «Clear Consequences. Drugs and Democracy in Latin America». Washington Office on Latina America. Wola. Kynne Reinner. Boulder, London.