Instituto de Asuntos Públicos
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana
Universidad de Chile

debates PENITENCIARIOS

Revista electrónica Nº 14, Diciembre 2010 | Área de Estudios Penitenciarios **CESC**
Director CESC: Hugo Frühling | **Coordinadora Área:** Olga Espinoza
Investigadores: Carolina Viano - Carolina Villagra - Fernando Martínez
Editor: Ignacio Iriarte | **Diseño:** Alejandro Peredo
Foto portada: Reuters | **Crédito:** Oswaldo Rivas
CESC | www.cesc.uchile.cl | Santa Lucía 240, Santiago de Chile | **Teléfono:** (56-2) 977 1528

debates PENITENCIARIOS
Revista electrónica Nº 14, Diciembre 2010 | Área de Estudios Penitenciarios CESC

Editorial

El término del año 2010 se vio empañado por la trágica muerte de 81 personas en el incendio producido en la cárcel de San Miguel. Este episodio refleja la crisis que afecta al sistema penitenciario chileno, poniendo en evidencia problemas en la infraestructura del penal, recursos materiales y humanos insuficientes y una deficiente gestión para dar respuesta a problemas denunciados con antelación a este hecho. En esta edición se aborda este tema en la sección de Noticias.

Como ha sido la práctica editorial, la revista electrónica Debates Penitenciarios, contempla un artículo principal destacando en esta ocasión el referido a "Políticas de drogas y situación carcelaria en Colombia". El documento explica el impacto de las políticas de drogas en el sistema carcelario colombiano en lo que parece ser el sector más afectado por dichas políticas.

El documento tiene tres partes. La primera ofrece una perspectiva histórico-normativa, construida a partir de la revisión de fuentes secundarias, que se centra en las políticas sobre drogas en Colombia. La segunda fue elaborada a partir de información primaria proveniente de dos fuentes principales: registro administra-tivo y entrevistas semi estructuradas con mujeres recluidas por delitos relacionados con drogas. La tercera y última parte incluye las conclusiones del estudio.

En este número destacan también el lanzamiento del libro "Volver a confiar. Caminos para la reintegración post carcelaria" que presenta una experiencia innovadora en reinserción y rehabilitación de infractores de ley y de dos manuales, "Guía de preparación para el egreso de la cárcel" y "Los primeros cien días en libertad", dirigidos a administradores de justicia y a quienes han terminado de cumplir su condena, respectivamente. Como ya fue mencionado, en la sección Noticias se comenta la tragedia carcelaria que dejó a 81 personas muertas en la Cárcel de San Miguel de Santiago, debido a las deficitarias condiciones carcelarias y el grave hacinamiento que viven la mayor parte de los penales no concesionados en Chile.

También fueron reseñadas publicaciones especializadas en materia de seguridad y links a interesantes sitios web que cierran este último número del año 2010.

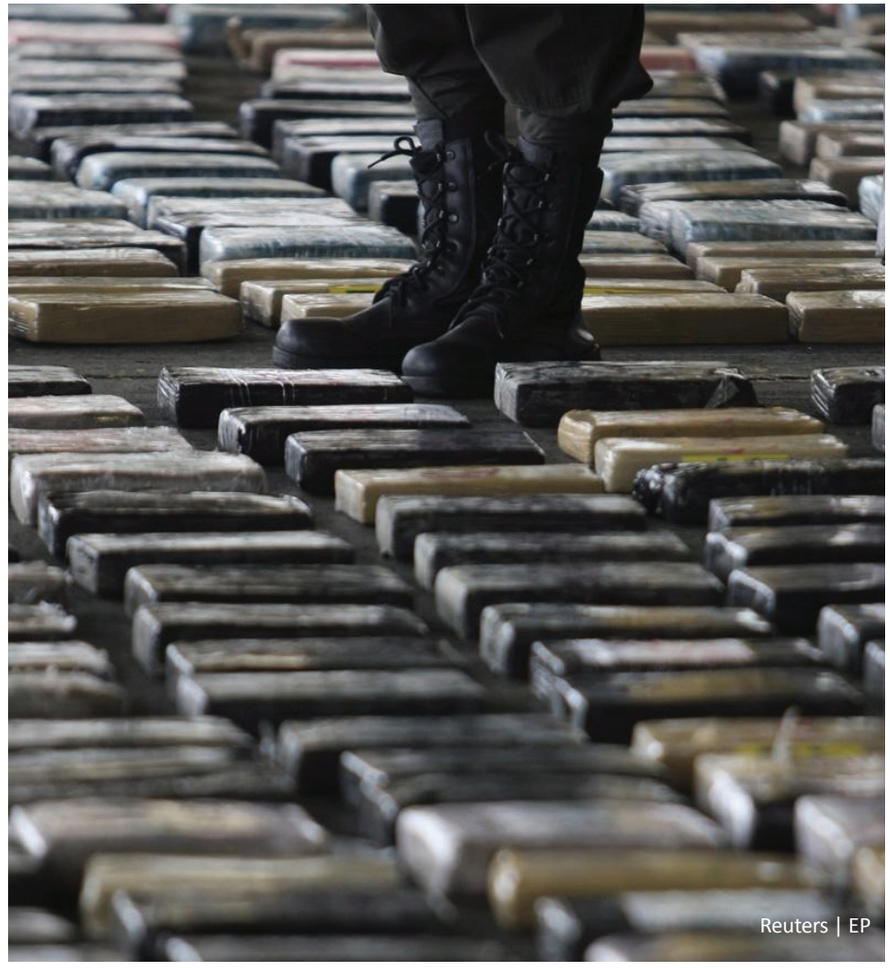
Políticas de drogas y situación carcelaria en Colombia

Rodrigo Uprimny Yepes | *Director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -De JuSticia- y profesor de la Universidad Nacional de Colombia.*
Diana Esther Guzmán | *Investigadora principal del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -DeJuSticia- y profesora de la Universidad del Rosario.*

Artículo

INTRODUCCIÓN

Durante el siglo XX las políticas en materia de droga en Colombia se caracterizaron por ser crecientemente represivas, poco efectivas y altamente influenciadas por la normatividad desarrollada en el ámbito internacional. En efecto, Colombia pasó en pocos años de tener una regulación dispersa, con énfasis en la prevención y el tratamiento médico- administrativo, a una legislación abundante en tipificación de conductas y sanciones que abarcan todo el ciclo de la droga –desde su producción, pasando por su comercialización y tráfico, hasta su consumo-. Buena parte de la normatividad destinada a enfrentar el narcotráfico fue creada bajo la vigencia de estados de excepción, convirtiéndose luego en legislación permanente. De hecho, durante las décadas de los ochentas y noventas, el narcotráfico reforzó la tendencia del Estado colombiano a recurrir a normas de excepción para enfrentarlo[1]. La creciente represión refleja, además, una fuerte influencia de la legislación internacional que se desarrolló en el mismo periodo, y que en general fue impulsada por Estados Unidos, produciéndose en el país una interiorización de la "guerra a las drogas", con el consecuente endurecimiento de la normatividad nacional. Sin embargo, este endurecimiento progresivo no ha logrado acabar con las redes de crimen organizado de tráfico de drogas, generándose incluso, la articulación de nuevos grupos organizados.


Reuters | EP

1 Para un mayor desarrollo de la relación entre los estados de excepción y la legislación contra el narcotráfico véase, Uprimny, R: 2001 y García, M.: 2001.

Las políticas de drogas han mostrado, además, ser poco efectivas en lo que respecta a la reducción de la oferta, como es el caso de la cocaína, por ejemplo, en que Colombia tiene una participación muy importante en el cultivo, producción y tráfico.

La poca efectividad de las políticas de drogas en la reducción de la oferta, contrasta con su alto impacto en el sistema carcelario, derivado principalmente de un aumento importante de las medias represivas y privativas de la libertad. En la actualidad, los centros de reclusión colombianos cuentan con una alta presencia de personas privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas. La mayoría de ellas son los eslabones menos importantes de la cadena de cultivo, producción y tráfico de drogas y tienden a enfrentar condiciones particulares de vulnerabilidad.

Este documento pretende mostrar algunas de las formas como las políticas de drogas impactan el sistema carcelario del país. Para esto, enfocamos nuestro análisis en lo que parece ser el sector más afectado por dichas políticas: aquellas personas que desempeñan papeles menores o marginales, énfasis que se justifica al menos por dos razones. En primer lugar porque a nivel cuantitativo el mayor peso de la criminalización está sobre ellos. En segundo lugar, porque la tendencia general parece ser que quienes sufren con mayor rigor los efectos penales de las políticas frente a las drogas son quienes enfrentan condiciones particulares de vulnerabilidad debido a sus características socio demográficas. Lo anterior, en un contexto carcelario caracterizado por fuertes restricciones a los derechos humanos derivadas de las precarias condiciones de internamiento y alto hacinamiento.

La poca efectividad de las políticas de drogas en la reducción de la oferta, contrasta con su alto impacto en el sistema carcelario, derivado principalmente de un aumento importante de las medias represivas y privativas de la libertad.

El documento tiene tres partes. La primera ofrece una perspectiva histórico-normativa, construida a partir de la revisión de fuentes secundarias, que se centra en las políticas sobre drogas en Colombia. La segunda fue elaborada a partir de información primaria proveniente de dos fuentes principales: registro administrativo y entrevistas semi estructuradas con mujeres recluidas por delitos relacionados con drogas. La tercera y última parte incluye las conclusiones del estudio.

I. LAS POLÍTICAS EN MATERIA DE DROGAS EN COLOMBIA

La política del Estado colombiano frente a las drogas se ha basado en general en una recepción interna de la normatividad internacional, y una fuerte y progresiva tendencia a la represión. En cuanto a lo primero, la legislación nacional sobre drogas es en lo esencial el desarro¬llo de acuerdos inter¬na¬cionales hegemonizados por los Estados Uni¬dos (Del Olmo: 1986; Rico: 1986; Caballero: 1989). En cuanto a lo segundo, la tendencia permanente es hacia tipificar nuevos delitos, así como aumentar las penas.

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA[2]

1.1. El camino de la normatividad internacional

La normatividad internacional en el Siglo XX pasó de una ausencia de control a las drogas a un régimen de "lucha" frontal contra las mismas, encarnada en estrategias prohibicionistas y altamente represivas. En efecto, hasta finales del siglo XIX, existía un régimen internacional liberal, puesto que no había prohibiciones al comercio sobre sustancias psicoactivas a nivel internacional. Esta situación perduró hasta inicios del siglo XX. La Conferencia Internacional sobre el Opio de Shangai de 1909, en donde se votaron las primeras resoluciones internacionales en materia de regulación sobre sustancias psicoactivas (Caballero, F: 1989, 42), marca el inicio de la marcha hacia el prohibicionismo. El momento más reciente de la evolución internacional sobre la materia ha sido la aprobación de la "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas" por la Conferencia de las Naciones Unidas en su sexta sesión plenaria, el 19 de diciembre de 1988. Su objetivo no es única¬mente reprimir y criminalizar el tráfico de esas sustancias definidas como estupefacientes o sustancias sicotrópicas sino también lograr otras finalidades, como "privar a las personas dedica¬das al tráfico ilícito del producto de sus actividades delictivas y eliminar así su princi¬pal incentivo para tal actividad" (Preámbulo de la Convención). La Convención es en primer término un tratado de derecho penal, destinado a que los países se comprometan a definir ciertas conductas como delictivas. Es también un tratado de procedimiento penal por medio del cual los Estados aceptan adoptar ciertos procedimientos, entre los cuales se destaca como central el decomiso del produc¬to y de los bienes provenientes directa o indirectamente del narcotráfico; y en tercer término, es un tratado de cooperación entre los países para la represión del narcotráfico.

2 Este apartado del documento se basa en un documento de Uprimny, R. (en prensa) Hacia una política de drogas democrática. Bogotá: DeJuSticia.

1.2. La recepción en el derecho nacional

La evolución general de la política colombiana contra las drogas podría ser caracterizada, conforme a la terminología propuesta por Santos, como un "globalismo localizado", que es a su vez efecto de un "localismo globalizado" en materia jurídica[3]. Así, el derecho internacional de las drogas es un típico localismo globalizado, ya que las orientaciones internas de los Estados Unidos sobre la materia fueron convertidas en tratados vinculantes, que a su vez no sólo han reforzado las tendencias prohibicionistas en ese país, sino que además ha condicionado fuertemente todas las políticas nacionales, pues ha excluido, o marginalizado, las otras opciones en este campo.

En este globalismo localizado, se pueden reconocer una serie de etapas:

a. Etapa 1: De una regulación preventiva a las primeras represiones (Década del 20 a los años 70's).

b. Etapa 2: Influencia creciente de los tratados internacionales y búsqueda de articulación de las represiones (Década del 70).

c. Etapa 3: La búsqueda de la integralidad de la regulación: Estatuto Nacional de Estupefacientes o Ley 30 de 1986 (Década del 80)

d. Etapa 4: La aprobación con reservas de la Convención de Viena de 1988

e. Etapa 5: De la despenalización del porte y consumo de la dosis personal –Sentencia C-221 de 1994 de la Corte Constitucional- a la regresión a la prohibición –Reforma constitucional de 2009-.

3 Sobre el concepto de "localismo globalizado" y de "globalización localizada", véase: De Sousa Santos, B. (2002) La globalización del derecho: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación. Bogotá: Universidad Nacional.; y (2009) Sociología Jurídica Crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho. Bogotá: ILSA

2. NORMATIVIDAD NACIONAL

El marco normativo colombiano actual en materia de drogas tiene cuatro pilares fundamentales: i) la prohibición del consumo; ii) la lucha contra el narcotráfico como crimen organizado mediante el uso del derecho penal; iii) herramientas administrativas de carácter represivo, como la erradicación de cultivos; y iv) la prevención y educación.

2.1 La prohibición del consumo

Colombia ha consagrado constitucionalmente la prohibición del porte y consumo de estupefacientes (Artículo 49 de la Constitución). Con esto quedó prohibida la dosis personal. Sin embargo, no es claro aún cuáles son las consecuencias de dicha consagración, pues el propio legislador excluyó durante el trámite de la reforma la posibilidad de imponer cualquier tipo de sanción por el porte y consumo. Lo cierto es que con la misma, el Estado tiene la obligación de incorporar un enfoque preventivo en sus políticas frente a la droga, pues ahora la Constitución así lo establece. Además, hay dos leyes anteriores a la reforma constitucional que resultan especialmente relevantes en relación con el porte y consumo de drogas. En primer lugar, la Ley 745 de 2002 prohibió el consumo en espacios públicos, establecimientos comerciales de esparcimiento, centros educativos y lugares aledaños, y en presencia de niños y niñas. En segundo lugar, la Ley 1098 de 2006 –Código de la Infancia y Adolescencia- establece algunas protecciones a los niños y niñas frente al consumo de sustancias drogas.

2.2 La lucha contra el narcotráfico como crimen organizado mediante el uso del derecho penal

En cuanto a lo segundo, el pilar represivo se caracteriza por incorporar la penalización que se extiende a todas las conductas que tienen relación con el ciclo de producción y comercialización de la droga. Este se encuentra contenido en lo esencial en el Código Penal –Ley 599 de 2000- y en el Estatuto Nacional de Estupefacientes -Ley 30 de 1986-. En el primero se

tipifican como delitos las conductas de: i) porte, ii) fabricación, iii) tráfico de estupefacientes, iv) tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos; v) porte de sustancias; vi) conservación de plantaciones; vii) financiación de plantaciones; viii) cultivo; y ix) destinación de bienes a la fabricación y tráfico de drogas.

Es importante resaltar que además de tener asignadas penas relativamente altas, estos delitos no permiten el acceso a varios beneficios procesales contemplados en la ley. Así, de acuerdo con el artículo 1 del decreto 177 de 2003, el beneficio de la vigilancia electrónica como sustituto a la privación física de la libertad no aplica para delitos de tráfico de drogas, entre otros. Sin embargo, lo que parece más complicado en relación con las penas asignadas a este tipo de delitos es que la multa se considera pena principal y por tanto, un requisito para obtener la libertad es pagarla. Esto ha creado enormes dificultades para las personas que no tienen recursos para pagar sus multas, pues incluso si ya han cumplido con la pena física, deben responder también por ellas antes de salir en libertad.

El Estatuto Nacional de Estupefacientes incluye además la tipificación de delitos relacionados con la droga (Capítulo V), y un capítulo dedicado a las contravenciones (Capítulo VI). En torno a la cuestión del tratamiento que el Estatuto da a los delitos, los especialistas han procedido a formular varias críticas[4], centradas en la inseguridad jurídica generada por esta normatividad. Así, los tipos contemplados en el ENE consagran demasiadas conductas alternativas, con lo cual se equiparan puniblemente comportamientos cuya gravedad es muy diferente. Además, algunas de las descripciones son excesivamente abiertas, de manera que falta mucha claridad en su delimitación; en otros hay ausencia de precisión sobre la relación entre ciertos comportamientos definidos por los verbos rectores y el objeto material; otras veces falta claridad entre las circunstancias modificadoras de la punibilidad y los verbos rectores, todo lo cual afecta gravemente el principio de legalidad. El régimen contravencional del ENE adolece, igualmen¬te, de muchos defectos. Finalmente, un aspecto notable es que no sólo el ENE no define el bien jurídico que se propone salvaguardar, por lo cual existe notoria disparidad de criterios entre quienes han pretendido sondear cuál es, en últimas, ese interés jurídico.

4 Para estudios críticos y fundamentados al ENE, véase: VVAA (1988) Comentarios al Estatuto Nacional de Estupefacientes. Bogotá: Temis, Colegas, pp 48 y ss; y VVAA (1986). Comentarios estatuto nacional de estupefacientes. Bogotá: señal editora.

2.3 Herramientas administrativas de carácter represivo, como la erradicación de cultivos

En lo que se refiere al tercer pilar, el ENE incluye algunos dispositivos destinados al control administrativo de la importación, fabricación y distribución de sustancias que producen dependencia (Capítulo IV); y otros relacionados con las operaciones administrativas de destrucción de plantaciones y sustancias incautadas (Capítulo VII).

En cuanto a la represión a los cultivos, además de las disposiciones contempladas en el Estatuto Nacional de Estupefacientes, los elementos más importantes se encuentran asociados al Plan Colombia. En virtud de éste, Colombia recibe anualmente grandes cantidades de recursos provenientes de Estados Unidos, para la lucha contra el narcotráfico. De hecho, la sexta estrategia del plan corresponde con una estrategia antinarcóticos encaminada a "combatir todos los componentes del ciclo de las drogas ilícitas (...) impedir el flujo de los productos de dicho tráfico que alimenta la violencia hacia la guerrilla y otras organizaciones armadas." (Presidencia de la República de Colombia: 1999).

Lo más complicado en relación con las penas asignadas a este tipo de delitos es que la multa se considera pena principal y por tanto, un requisito para obtener la libertad es pagarla. Esto ha creado enormes dificultades para las personas que no tienen recursos para pagar sus multas, pues incluso si ya han cumplido con la pena física, deben responder también por ellas antes de salir en libertad.

De manera más específica respecto al cultivo, la séptima estrategia del plan constituye una "estrategia de desarrollo alternativo, que fomente esquemas agropecuarios y otras actividades económicas rentables para los campesinos y sus familias. El desarrollo alternativo también contempla actividades de protección ambiental que sean económicamente factibles, con el fin de conservar las áreas selváticas y poner fin a la expansión peligrosa de los cultivos ilícitos (...)" (Presidencia de la República de Colombia: 1999).

A pesar de lo anterior, el Plan Colombia se ha traducido en una estrategia agresiva de erradicación a través de la fumigación aérea de grandes zonas del territorio nacional, que ha traído consecuencias negativas en la salud de las poblaciones aledañas.

2.4 La prevención y educación

El cuarto pilar, correspondiente a la prevención y educación, se encuentra también consagrado en lo esencial en el ENE –Ley 30 de 1986-. Resulta importante en este punto señalar que son bastante reducidas las dimensiones y los alcances que han cobrado en la práctica las campañas de prevención que deberían adelantarse bajo la orientación y vigilancia de los Ministerios de Comunicaciones, Educación y Salud (a los cuales el Estatuto dedica los seis artículos que conforman su Capítulo II), así como las campañas de prevención contra el consumo del alcohol y del tabaco (de los cuales se ocupa el Capítulo III). Tampoco ha sido importante el cubrimiento que han logrado los servicios de prevención, tratamiento y rehabili¬tación de farmaco-dependientes que, de acuerdo con el Capítulo VIII de la ley 30 de 1.986, debe incluir el Ministerio de Salud en todos sus progra¬mas. Las realizaciones en todos estos frentes son exiguas.

3. INSTITUCIONALIDAD

Las principales instituciones con funciones y competencias en el desarrollo de las políticas frente a las drogas en Colombia se encuentran concentradas en la rama ejecutiva y judicial. En conjunto, constituyen un modelo altamente represivo, pues las instituciones más importantes en la aplicación de las políticas tienen funciones de contención y sanción.

3.1. Consejo Nacional de Estupefacientes

Es un órgano del Gobierno Nacional, adscrito al Ministerio del Interior y de Justicia (artículo 89, Ley 30 de 1986), encargado de definir la política destinada a controlar y eliminar de la producción, tráfico y consumo de sustancias sicoactivas. Fue creado con el fin de contar con una instancia que articule los esfuerzos de diferentes órganos en la lucha contra las drogas, que centralice las principales decisiones relacionadas con el control de los cultivos, la persecución de las organizaciones dedicadas al narcotráfico y el manejo de los bienes destinados al negocio de la producción y tráfico de las drogas.

3.2. Dirección Nacional de Estupefacientes

Es la institución encargada de asesorar, coordinar y ejecutar "la política del Gobierno Nacional enfocada al control y disminución de la producción, tráfico y consumo de drogas psicoactivas" (DNE: 2009). Tiene entre sus objetivos: i) contribuir a la eliminación de la oferta de drogas psicoactivas; ii) apoyar las acciones que demande el gobierno nacional, en especial el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE), en materia de lucha contra las drogas; iii) dinamizar el desarrollo de las estructuras de política antidrogas a nivel departamental para afrontar la problemática; iv) desarrollar las actividades de información, sensibilización y movilización, frente al problema de drogas; v) ejercer el control administrativo a sustancias controladas y en relación con actividades marítimas y aéreas para evitar su relación con la producción y tráfico de drogas ilícitas; vi) incrementar la productividad financiera y la utilidad social de todos los activos que se encuentran a cargo de la entidad; vii) apoyar al estado en los programas de inversión social, seguridad y lucha contra la delincuencia organizada, a través de los bienes y recursos del FRISCO; viii) apoyar la actualización jurídica y fortalecimiento institucional en materia de drogas; ix) intervenir en los procesos de extinción de dominio sobre los bienes producto del narcotráfico y delitos conexos y subyacentes; x) hacer de la gestión de la entidad un modelo de transparencia institucional austera en el manejo de los recursos públicos y al servicio del ciudadano; y xi) promover la política internacional sobre el problema mundial de las drogas (Decreto 2568 de 2003).

3.3. Policía Nacional

En desarrollo de sus funciones constitucionales y con el fin de mantener el orden público, puede detener a quienes incurran en conductas delictivas. En el caso de los delitos relacionados con drogas, puede detener a las personas que sean sorprendidas portando o consumiendo y debe conducirlas ante el fiscal competente, para que se determine si la persona debe ser puesta en libertad o iniciar un proceso en su contra. Esto último ocurre generalmente cuando la cantidad de sustancia incautada es superior a la dosis personal determinada por el Estatuto Nacional de Estupefacientes, salvo en los casos en los que, como lo estableció la Corte Suprema de Justicia, se trata de una dosis de aprovisionamiento destinada al uso personal.

3.4. Ejército Nacional

Tiene funciones de erradicación de cultivos ilícitos. Desde el Gobierno de Gaviria se creó una Brigada Especial contra el Narcotráfico que tiene como finalidad contribuir en la lucha armada contra las organizaciones criminales. La brigada se financia con dinero del Plan Colombia.

3.5. Ministerios

De acuerdo con el Estatuto Nacional de Estupefacientes, corresponde a los Ministerios de Salud, Educación y Comunicaciones impulsar y desarrollar campañas de prevención, desarrollar un componente educativo y contribuir en la rehabilitación.

3.6. Sistema judicial

Las instituciones del sistema judicial penal son las encargadas de hacer efectivas las penalizaciones incluidas en la normatividad nacional. En esa medida, le corresponden funciones de investigación y juzgamiento.

II. POLÍTICAS DE DROGAS Y SISTEMA CARCELARIO

Esta segunda parte del documento recoge los principales resultados empíricos del estudio. La metodología empleada incluyó dos componentes principales. Uno de tipo cuantitativo, que se centró en la revisión y análisis de la información de registro administrativo producida por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-.

A lo largo de la investigación, logramos acceder a información de dos tipos.

En primer lugar, la institución entregó algunos datos de registro administrativo tal y como los arroja el SISIPEC - Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario-, agregados para los años 2007 a 2009. Nos fueron entregados los registros correspondientes a algunas de las variables que solicitamos –como tipo de delito, pertenencia a un grupo vulnerable, sexo, nivel de escolaridad-. Esta información permite mostrar cuántas personas fueron privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas, así como las principales características socio demográficas de las mismas. Sin embargo, no nos permite, como se verá más adelante, presentar la información desagregada por años, ni establecer cuál fue la población carcelaria para esos años, pues no da cuenta de quiénes salieron –solo de quienes ingresaron.

En segundo lugar, el INPEC entregó datos agregados sobre la población carcelaria, agregada por tipo de delito, sexo y situación jurídica. Esta información se encuentra desagregada por año, desde el 2003 hasta el 2009. Aunque intentamos acceder a datos para años anteriores al 2003, no fue posible hasta el momento en el que concluimos la etapa de recolección de información.

Como parte del componente cualitativo llevamos a cabo 19 entrevistas semi-estructuradas con mujeres privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas. Para desarrollar este trabajo de campo, ingresamos al centro de reclusión de "El Buen Pastor", en donde habíamos identificado a 30 mujeres dispuestas a participar en la entrevista. Todas ellas tienen en común ser representadas en la actualidad por abogadas de la Defensoría Pública. Si bien esta muestra tiene varios sesgos, aportan información cualitativa que consideramos relevante.

Los resultados se han agrupado en torno a tres elementos centrales. En primer lugar, se muestra cuántas personas han sido privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas. En segundo lugar, se explora quiénes son efectivamente privados de la libertad en Colombia por drogas. En tercer lugar, nos centramos en mostrar algunos de los que serían los impactos de la criminalización en la vida de las personas que han sido privadas de la libertad habiendo tenido una participación marginal en el negocio de la droga

1. POBLACIÓN CARCELARIA POR DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS

En Colombia la participación de los delitos relacionados con drogas en la población carcelaria es bastante alta. De acuerdo con los datos suministrados por el INPEC, constituyen el tercer grupo de delitos con más personas privadas de la libertad. Este grupo incluye todos los delitos tipificados en el Código Penal Colombiano bajo el título de "tráfico de estupefacientes y otras infracciones", así como las infracciones incluidas en la Ley 30 de 1986. El Cuadro No. 2 muestra la evolución que ha tenido la población carcelaria entre el año 2003 y el año 2009, desagregada por delitos. Los delitos se encuentran agrupados en los capítulos principales del Código Penal Colombiano.

DELITO	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
CONTRA LA VIDA Y LA INTEGRIDAD PERSONAL	14.994	24%	17.710	26%	17.960	27%	17.006	28%	17.685	28%	19.056	27%	20.542	27%
CONTRA PERSONAS Y BIENES PROTEGIDOS POR EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	9	0%	14	0%	10	0%	81	0%	85	0%	95	0%	110	0%
CONTRA LA LIBERTAD INDIVIDUAL Y OTRAS GARANTIAS	3.370	5%	3.781	6%	3.926	6%	3.845	6%	3.999	6%	3.870	6%	3.768	5%
CONTRA LA LIBERTAD, INTEGRIDAD Y FORMACIÓN SEXUALES	4.138	7%	5.095	7%	5.684	9%	5.720	10%	6.267	10%	6.753	10%	6.901	9%
CONTRA LA INTEGRIDAD MORAL	0	0%	5	0%	7	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
CONTRA LA FAMILIA	552	1%	641	1%	726	1%	683	1%	801	1%	904	1%	917	1%
CONTRA EL PATRIMONIO ECONOMICO	14.152	23%	14.688	22%	15.537	23%	14.330	24%	15.917	25%	17.223	25%	20.198	27%
CONTRA DERECHOS DE AUTOR	2	0%	27	0%	11	0%	7	0%	7	0%	19	0%	12	0%
CONTRA LA FE PÚBLICA	436	1%	611	1%	609	1%	581	1%	667	1%	757	1%	702	1%
CONTRA EL ÓRDEN ECONÓMICO SOCIAL	230	0%	318	0%	309	0%	254	0%	252	0%	320	0%	265	0%
CONTRA LOS RECURSOS NATURALES Y EL MEDIO AMBIENTE	2	0%	12	0%	2	0%	5	0%	9	0%	23	0%	17	0%
CONTRA LA SEGURIDAD PÚBLICA	5.719	9%	6.664	10%	6.018	9%	4.240	7%	4.203	7%	5.721	8%	6.258	8%
CONTRA LA SALUD PÚBLICA *	11.454	18%	12.920	19%	12.187	18%	9.803	16%	10.317	16%	11.818	17%	12.624	17%
Afectaciones a la salud pública	3	0%	16	0%	36	0%	4	0%	4	0%	10	0%	8	0%
Tráfico de estupefacientes y otras infracciones	11.451	18%	12.904	19%	12.151	18%	9.799	16%	10.313	16%	11.808	17%	12.616	17%
CONTRA MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA	0	0%	0	0%	0	0%	26	0%	10	0%	7	0%	8	0%
CONTRA LA EFICAZ Y RECTA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA	273	0%	387	1%	297	0%	354	1%	417	1%	487	1%	409	1%
CONTRA LA EXISTENCIA Y SEGURIDAD DEL ESTADO	156	0%	129	0%	81	0%	146	0%	58	0%	70	0%	132	0%
CONTRA EL REGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL	3.283	5%	3.512	5%	2.853	4%	2.282	4%	2.364	4%	2.264	3%	2.397	3%
TOTAL INTERNOS POR DELITOS	62.277	100%	68.020	100%	66.829	100%	60.021	100%	63.603	100%	69.979	100%	75.992	100%

* Los "delitos contra la salud pública" incluyen en Colombia dos títulos con delitos distintos: i) afectaciones a la salud pública, como propagación de epidemia y contaminación de aguas; y ii) del tráfico de estupefacientes y otras infracciones, ya descritos anteriormente.

Los delitos relacionados con drogas han mantenido una participación en la población carcelaria entre los años 2003 y 2009 que va desde el 16 al 19%. Esto los convierte en el tercer grupo de delitos más importante, solamente superados por los delitos contra el patrimonio económico y los delitos contra la vida e integridad personal.

Este resulta un dato especialmente importante pues muestra que las políticas colombianas de lucha contra las drogas ejercen una presión importante en el sistema carcelario. En cifras netas, el número de personas privadas de la libertad en Colombia por delitos relacionados con drogas ha sido en los últimos años cercano a 11.000, con muy leves variaciones. Al finalizar el año 2009, 12.616 personas se encontraban privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas, lo cual equivale al 17% del total de la población carcelaria del país.

El número de personas privadas de la libertad reportado corresponde tanto a sindicados/as como a condenados/as. Frente a este criterio, parece haberse presentado en los últimos años una evolución interesante en relación con la composición de la población carcelaria. Así, en el caso específico de los delitos contra la salud pública, en donde se encuentran incluidos los delitos relacionados con drogas, el porcentaje de personas privadas de la libertad en calidad de sindicadas ha disminuido de manera importante. Mientras que en año 2003, el 49% de la población carcelaria estaba conformada por sindicados/as, para el 2009 disminuyó al 29%. El Cuadro No. 3 presenta la composición de la población carcelaria por delitos contra la salud pública, desagregada por situación jurídica. El cuadro permite apreciar una disminución progresiva en el porcentaje de sindicados/as en la composición de la población carcelaria.

Cuadro No. 3: Composición de la población privada de la libertad por delitos relacionados con drogas, desagregada por situación jurídica (2003-2009). Fuente: información suministrada por el INPEC en datos agregados

AÑO	SITUACIÓN JURÍDICA –DELITOS CONTRA LA SALUD PÚBLICA				
	SINDICADOS/AS		CONDENADOS/AS		TOTAL
	TOTAL	%	TOTAL	%	
2003	5606	49%	5848	51%	11454
2004	6004	47%	6900	53%	12904
2005	4926	41%	7225	59%	12151
2006	3396	35%	6403	65%	9799
2007	3817	37%	6496	63%	10313
2008	4033	34%	7775	66%	11808
2009	3609	29%	9007	71%	12616

Esta tendencia parece coincidir con las dinámicas de la población carcelaria general. El Cuadro No. 4 muestra la evolución de la composición de la población carcelaria desde el año 2003 hasta el 2009, de acuerdo con su situación jurídica. Como se aprecia, en el 2003, el 42% de la población carcelaria eran sindicados/as, mientras que para el 2009 disminuyó al 32%.

Cuadro No. 4: Composición de la población carcelaria, desagregada por situación jurídica (2003-2009). Fuente: información suministrada por el INPEC en datos agregados

AÑO	SITUACIÓN JURÍDICA –DELITOS CONTRA LA SALUD PÚBLICA				
	SINDICADOS/AS		CONDENADOS/AS		TOTAL
	TOTAL	%	TOTAL	%	
2003	26397	42%	35880	58%	62277
2004	28811	42%	39209	58%	68020
2005	25749	39%	41080	61%	66829
2006	19353	32%	40668	68%	60021
2007	22183	35%	41420	65%	63603
2008	24055	34%	45924	66%	69979
2009	24569	32%	51423	68%	75992

La razón de la tendencia a la disminución de los sindicados en la composición de la población carcelaria no fue objeto de este estudio, y por tanto no podemos dar cuenta de ella en el presente documento.

2. ¿QUIÉN ES PRIVADO DE LA LIBERTAD POR DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS?

Parece claro que los delitos relacionados con drogas tienen una participación importante en la composición de la población carcelaria. Esto resulta coherente con la filosofía represiva que parece estar presente en las políticas de "lucha contra las drogas" que ha adoptado y desarrollado el Estado Colombiano.

Para profundizar en el conocimiento sobre el impacto de dichas políticas, resulta clave contar con más y mejores datos sobre quiénes son las personas efectivamente criminalizadas y privadas de la libertad. Para esto, en esta parte del documento pretendemos aportar elementos relevantes para la caracterización de la población carcelaria por delitos relacionados con drogas. Incluimos información sobre características socio-demográficas, como el sexo, la edad, la pertenencia a grupos vulnerables y la ocupación e ingresos de las personas. Además, intentamos también aproximarnos al nivel de participación de dichas personas en el "negocio" de la droga. Características socio-demográficas

a. El sexo de las personas privadas de la libertad

De acuerdo con las cifras suministradas por el INPEC, el número de mujeres privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas es significativamente menor al número de hombres. De hecho, al analizar la composición de la población carcelaria por sexo, el porcentaje de mujeres desde el año 2003 nunca ha superado el 17%.

A pesar de que el porcentaje de mujeres privadas de la libertad por drogas no ha superado en los últimos años el 17%, parece presentarse una especie de feminización de este tipo de delitos. En efecto, si se comparan las cifras anteriores con las del total de la población carcelaria, hay una mayor composición de mujeres en los delitos relacionados con drogas. Mientras que la desagregación del total de la población carcelaria muestra que los hombres privados de la libertad son cerca del 93% y las mujeres son solo el 7 o 6% restante, dentro de los privados de la libertad por delitos relacionados con drogas el porcentaje de mujeres se eleva al 17%.

Son muy pocos los delitos en los que de manera consistente y representativa hay una participación de mujeres superior al 10% en la población carcelaria. En algunos casos se reporta un mayor porcentaje de mujeres para determinados delitos, pero solo para un año y generalmente el número de personas privadas

de la libertad por ese delito es muy bajo. Tal vez el único delito en el que de manera consistente a través de los años hay una participación importante de mujeres en la composición de la población carcelaria es el proxenetismo, en donde ha llegado incluso al 40%. Sin embargo, el número de personas privadas de la libertad por este delito en ningún año (del 2003 al 2009) es superior a 80.

Además, al comparar el número de mujeres privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas, frente al número de mujeres privadas de la libertad por todos los delitos, se evidencia que constituyen la mayoría de las mujeres reclusas.

Esto muestra que si bien la mayoría de las personas detenidas por droga no son mujeres, la mayoría de las mujeres reclusas han perdido su libertad por drogas. Este dato refuerza entonces la tesis de que parece existir una feminización de los delitos relacionados con drogas. Ahora bien, al hacer el ejercicio hipotético de excluir de la población reclusa total la población privada de la libertad por delitos relacionados con drogas, los porcentajes de participación de hombres y mujeres varían, reduciéndose la participación de las mujeres en la población reclusa total de manera significativa. Tomando como ejemplo el año 2009, encontramos que la participación de las mujeres en la población reclusa se disminuye y pasa del 6 al 4 por ciento. Esta reducción refuerza aún más la tesis sostenida en líneas anteriores.

2009	HOMBRES		MUJERES		TOTAL
	TOTAL	%	TOTAL	%	
Población reclusa general	71204	94%	4788	6%	75992
Población reclusa por drogas	10492	83%	2124	17%	12616
Resultado hipotético	60712	96%	2664	4%	63376

b. Edad

En la mayoría de casos de personas privadas de libertad por delitos relacionados con droga, se trata de personas en edades productivas, especialmente entre los 26 y 35 años. Existe además una importante participación de personas muy jóvenes, pues el 22% de las personas privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas se encuentran entre los 18 y 25 años de edad. El otro grupo con una participación importante es entre los 36 y 45 años, con un 23%. Esto implica que el grueso de las personas privadas de la libertad –hombres y mujeres- por drogas tiene entre 18 y 45 años.

Esto constata la tendencia general marcada por la población carcelaria total, ya que, el mayor porcentaje de personas privadas de la libertad se encuentran entre los 26 y 35 años (37%), y le siguen las personas entre los 18 y 25 años, con un 22%.

c. Criterios de vulnerabilidad

Un elemento importante en la caracterización de las personas privadas de la libertad por drogas es si pertenecen a un grupo poblacional con características que los ponen en condiciones particulares de vulnerabilidad. La información cuantitativa suministrada permite identificar algunos aspectos que resultan claves. El INPEC ha definido cinco criterios de vulnerabilidad que son tomados en consideración en su base de datos: i) ser madre lactante o gestante; ii) pertenecer a una minoría étnica; iii) tener alguna discapacidad; iv) ser adulto mayor; y v) ser extranjero. A continuación se muestra el porcentaje de las personas privadas de la libertad entre los años 2007 y 2009, por delitos relacionados con drogas que reúnen estos criterios, de acuerdo con el SISIPEC. Como lo muestra el Cuadro No. 10, el número de personas privadas de la libertad que cumplen con alguna de las características definidas por el INPEC como criterios de vulnerabilidad es bajo. Como se mencionó anteriormente, la población carcelaria por delitos de drogas para el periodo de la referencia es de 21.746 y el total de.la población carcelaria es de 91.331.

Cuadro No. 10: N de personas privadas de la libertad por drogas que cumplen con características de vulnerabilidad definidas por el INPEC, frente al número total de personas privadas de la libertad que cumplen con las mismas características (2007-2009)

CARACTERÍSTICA	Personas privadas de la libertad por drogas, que cumplen con la característica	Total de personas privadas de la libertad que cumplen con la característica
Madres Lactantes	67	151
Adulto mayor	530	2242
Afro colombiano	475	2844
Con discapacidad	141	682
Extranjeros	237	320
Indígena	164	637

Aunque en general, el número de personas que cumplen con las características definidas por el INPEC es bajo, un elemento interesante en estos datos es que del total de extranjeros que ingresaron a prisión en el periodo 2007 a 2009, la mayoría lo están por delitos relacionados con drogas. En efecto, se reportan 320 extranjeros/as en total, y 237 de ellos ingresaron a centros de reclusión por delitos de drogas. Esto equivale al 74% de las personas extranjeras.

d. Escolaridad, ocupación e ingresos

Otros criterios que resultan relevantes en la caracterización sociodemográfica de las personas privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas se refiere a su ocupación, ingresos y nivel de escolaridad. Sin embargo, frente a estos criterios no se tuvo acceso a información cuantitativa. Aunque el INPEC cuenta con datos sobre el nivel de escolaridad de las personas privadas de la libertad, pues nos fue suministrada información sobre el nivel académico de la población carcelaria entre el año 2003 y el 2009, no fue posible acceder a esta información desagregada por delitos. Por lo tanto, no contamos con la información que permita establecer el nivel de escolaridad de las personas privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas. En relación con las otras dos variables parece no producirse la información.

Debido a la precariedad de los datos que logramos obtener en este tema, optamos por enfatizarlo en las entrevistas. Los resultados obtenidos con este trabajo de campo no son, como se ha insistido, generalizable para toda la población privada de la libertad, pues solo se entrevistaron mujeres reclusas. En todo caso, creemos que la información cualitativa obtenida es valiosa y puede ayudar a enriquecer el análisis.

En cuanto al perfil socioeconómico, las entrevistas permitieron identificar que se trataría de personas sin un trabajo estable, con un bajo nivel de escolaridad y pocos ingresos. Estas mujeres, además, serían madres cabeza de familia.

Las entrevistas muestran que en estas mujeres hay una relación importante entre el perfil socioeconómico y las motivaciones para participar de alguna forma en delitos relacionados con drogas. Aceptar la posibilidad de perder la libertad constituía para las entrevistadas un precio muy bajo frente a lo que representaba obtener recursos para sostener a su familia.

2.1. PARTICIPACIÓN EN LOS DELITOS

Además de los criterios socioeconómicos incluidos, para saber quiénes son las personas que están privadas de la libertad, resulta importante también establecer a quiénes alcanzan las políticas represivas dentro de las redes del narcotráfico. Esto es, si llegan solo hasta los eslabones más débiles de la cadena –conformados por quienes participan en las actividades menos lucrativas del negocio, o lo hacen de forma marginal, como los raspachines, los pequeños cultivadores, las mulas y los pequeños distribuidores- o alcanzan a persona con una participación importante en el negocio del narcotráfico.

Aunque esto resulta especialmente relevante, los datos cuantitativos disponibles no permiten establecerlo, pues el sistema de información del INPEC reporta por cuál o cuáles delitos son privadas de la libertad las personas, pero no su grado de participación en las conductas delictivas, ni la cantidad de droga que la persona portaba al momento de ser detenida. Además, en Colombia es posible que tanto los pequeños distribuidores, como los grandes traficantes sean procesados por el mismo delito: tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, que reúne verbos rectores que corresponden con prácticamente toda el ciclo de la droga, e incluye penas diferenciadas de acuerdo con las cantidades de droga por las cuales se lleve a cabo la judicialización.

Con el fin de superar esta dificultad, desarrollamos un indicador proxy que toma en cuenta si la persona ha sido privada de la libertad por tráfico de estupefacientes, lo ha sido en virtud de un concurso de conductas punibles, y en particular si ese concurso es con el delito de concierto para delinquir. El punto de partida de esta medición es que una persona que ha sido judicializada por tráfico, si se constata que tiene una participación importante en una organización criminal de drogas, debe ser procesada también por concierto para delinquir. Igualmente, si una persona simplemente es procesada por portar y no parece tener vínculos importantes con redes de tráfico, no habría lugar a concurso. Se trata en todo caso de una medición bastante tentativa, que puede no captar elementos relevantes. Sin embargo, puede contribuir a diagnosticar a quiénes llega la presión del sistema judicial en virtud de las políticas de lucha contra la droga. El cuadro No. 11 muestra los resultados.

TRÁFICO DE ESTUPEFACIENTES	
Sin concurso	16695
En concurso	1348
Total	18403

Cuadro No. 11: Personas privadas de la libertad en el periodo 2007 a 2009, en virtud del tipo penal de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, desagregadas tomando en cuenta si fueron procesadas por concurso o no. Fuente: SISIPEC del INPEC

Como se muestra en el cuadro, del total de personas privadas de la libertad por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, solo 1348 fueron procesadas en concurso con otros delitos. De ellas, solo 428 personas lo fueron por concurso con concierto para delinquir, lo cual equivale al 2% del total de personas privadas de la libertad en el periodo de la referencia. Esto podría implicar que el 98% de las personas privadas de la libertad por este delito, no habrían tenido o no se les habría podido probar una participación importante en las redes del narcotráfico.

3. EL IMPACTO DE LA CRIMINALIZACIÓN

Para mostrar el impacto de la criminalización hemos optado por referirnos a dos dimensiones complementarias. La primera se refiere a las condiciones mismas de la reclusión y la segunda a la forma como la vida de los y las reclusas se ve afectada con la privación de la libertad. La primera dimensión es útil en dos sentidos. Por una parte, permite complementar el panorama sobre la presión que recibe el sistema carcelario como consecuencia de las políticas represivas. Por la otra, permite contar con información relevante sobre las condiciones que deben enfrentar las personas que son privadas de la libertad. Para desarrollar esta dimensión hemos tomado en consideración el nivel de hacinamiento reportado, como un indicador mínimo y significativo, ya que no puede haber condiciones dignas de vida con hacinamiento, así como información cualitativa sobre la convivencia al interior de los centros de reclusión. La segunda dimensión la hemos desarrollado principalmente a partir de la información cualitativa recolectada en las entrevistas sobre el impacto en los proyectos de vida y las relaciones familiares.

3.1. Condiciones carcelarias

Establecer en qué condiciones están privadas de la libertad las personas en Colombia resulta especialmente relevante para comprender el impacto de las políticas altamente represivas frente a la droga en la vida de las personas que han visto afectada su libertad por ellas. Para esto, desde la perspectiva cuantitativa tomaremos en cuenta el hacinamiento. Incluimos además un dato que da cuenta del presupuesto del Estado por recluso.

En este sentido, el cuadro No. 12 muestra la evolución de los niveles de hacinamiento en el país desde el año 1997 hasta el 2009. Los resultados permiten identificar una disminución importante hacia el 2001 y 2002, pero un aumento posterior de carácter relativamente consistente.

Cuadro No. 12. Nivel de hacinamiento (1997 a 2009).

AÑO	Población	Capacidad	Sobrecupo	Hacinamiento
1997	42.454	29.217	13.237	45,3%
1998	44.398	33.119	11.279	34,1%
1999	45.064	33.600	11.464	34,1%
2000	51.548	37.986	13.562	35,7%
2001	49.302	42.575	6.727	15,8%
2002	52.936	45.667	7.269	15,9%
2003	62.277	48.291	13.986	29,0%
2004	68.020	49.722	18.298	36,8%
2005	66.829	49.821	17.008	34,1%
2006	60.021	52.414	7.607	14,5%
2007	63.603	52.555	11.048	21,0%
2008	69.979	54.777	15.202	27,8%
2009	76.471	55.042	21.429	38,9%

La disminución que se presentó durante los años 2001 y 2002 parece deberse a una de las intervenciones más drásticas de la Corte Constitucional en el sistema carcelario del país. En efecto, mediante la sentencia C-153 de 1998, en la cual se declaró el estado de cosas inconstitucional en los centros de reclusión del país, la Corte constató la presencia de tres elementos: (i) la existencia de una situación de hacinamiento que vulneraba los derechos fundamentales, (ii) que dicha violación era generalizada, ya que afectaba a una multitud de personas, y (iii) que las causas de la situación eran de naturaleza estructural, pues no se originaban de manera exclusiva en la autoridad demandada, razón por la cual su solución exigía la acción coordinada de distintas autoridades.

En virtud de las órdenes emitidas en la sentencia, se produjeron cambios en las políticas carcelarias del Estado. Como consecuencia, luego de expedida la sentencia se obtuvo una disminución de la sobrepoblación carcelaria[5]. Sin embargo, posteriormente la tasa de hacinamiento volvió a crecer a niveles muy altos. A partir de 2003, las cifras sobre la congestión carcelaria volvieron a ascender y conservan una tendencia a la alza. Para el 2009 alcanzó un 38.9%.

El hacinamiento constituye un indicador mínimo y significativo de las condiciones carcelarias, pues si bien pueden vulnerarse garantías fundamentales en ausencia de hacinamiento, y éste no da cuenta de las diversas dimensiones de la reclusión, es un hecho que no puede haber condiciones dignas de vida en presencia de hacinamiento. En este sentido, un aumento del mismo, develaría el deterioro de las condiciones de privación de la libertad.

Los datos contenidos en el Cuadro No. 12 sugerirían entonces que se viene presentando un deterioro en las condiciones carcelarias y por tanto, existirían mayores restricciones a los derechos fundamentales de los reclusos, así como riesgos mayores de vulneración de sus garantías.

5 Luego de la sentencia, el Estado ha hecho una inversión importante de recursos en la ampliación de la oferta carcelaria. En este sentido, en el 2000 expidió un Documento Conpes destinado a adoptar un plan de "ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria del orden nacional" (Documento Conpes 3086). Luego, en el año 2004, expidió otro documento Conpes en virtud del cual se pretendía adoptar una "estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios" (Documento Conpes 3277). En el año 2006 se expidió el documento Conpes 3412, con el fin ajustar la estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios. Estas estrategias han implicado un plan de inversión que ha aumentado de manera importante los recursos destinados a superar el hacinamiento.

En este punto, consideramos importante incluir un dato que muestra la relación entre los delitos por droga y el hacinamiento. En un ejercicio hipotético, si le restamos a la población reclusa reportada, aquella parte que ha sido privada de la libertad por drogas, podremos constatar la presión que ejercen estos delitos en el sistema carcelario colombiano, o en otras palabras, qué tanto contribuyen los delitos relacionados con drogas al hacinamiento.

Existe un dato adicional que puede ser interesante para el análisis sobre condiciones de reclusión. El cuadro No. 15 muestra la evolución del presupuesto destinado por el Estado por recluso/a, desde el año 2003 al 2008. Esta información ha sido suministrada por el INPEC como un dato agregado. Las cifras mostrarían que no se han dado cambios importantes en el presupuesto por recluso.

Los datos de hacinamiento sugerirían un deterioro progresivo de las condiciones de reclusión. Por supuesto, estas afectan a la población carcelaria en general, pero tendería a tener efectos más fuertes en aquellos más pobres, pues son quienes deben conformarse con la comida y elementos suministrados por el INPEC, ya que por sus condiciones económicas pueden no recibir remesas y consignaciones con las cuales suplir algunas de sus necesidades. Alguna evidencia empírica sugeriría además que en el caso del narcotráfico las desigualdades entre los mandos altos- medios y "los de abajo", son más marcadas, pues mientras los primeros podrían acceder a servicios básicos privados, los segundos deben aceptar aquellos que les brinde el Estado, sin importar su calidad (Ariza, L. comunicación personal).

Cuadro No. 15. Presupuesto anual por recluso. Fuente: INPEC.[6]

AÑO	Presupuesto por recluso al año	Valor deflactado	Equivalencia en dólares
2003	$ 6.606.712,00	$ 6.606.712,00	$ 2.295,99
2004	$ 6.546.160,00	$ 6.204.891,00	$ 2.362,67
2005	$ 8.108.922,00	$ 7.330.645,68	$ 3.158,71
2006	$ 10.210.670,00	$ 8.834.870,38	$ 3.747,91
2007	$ 9.459.495,00	$ 7.744.261,26	$ 3.726,16
2008	$ 9.061.923,00	$ 6.890.293,13	$ 3.504,26
2009	$ 9.503.144,00	$ 7.084.096,51	$ 3.285,32

6 El valor deflactado y la equivalencia en dólares fue elaborada por los autores, a partir del índice de inflación y de la tasa de cambio reportada por el Banco de la República.

3.2. El impacto en la vida de los y las reclusas.

Aunque cada historia de vida es distinta y no es posible hacer generalizaciones sobre la forma como se ven afectadas las vidas de las personas privadas de la libertad, las entrevistas permiten identificar algunas hipótesis relevantes.

Por ejemplo, la pérdida de la libertad puede representar la ruptura de los proyectos de vida. La relación con los hijos y con la familia es una preocupación constante. Aunque algunas entrevistadas, como "la españolita", han encontrado en la pérdida de la libertad una oportunidad para valorar a su familia y mejorar su relación con sus padres, la mayor preocupación de las internas son sus hijos y el distanciamiento de ellos.

Las historias de vida encontradas dan cuenta entonces de la ruptura familiar que deben afrontar las mujeres entrevistadas, al ser privadas de la libertad por un tiempo largo. Incluso si redimen pena deben pasar en la cárcel varios años y nada les asegura que la comprensión que reciben algunas por parte de su familia les permita mantener relaciones cercanas con sus seres queridos. Por supuesto, no todas sufren lo mismo, ni valoran la ruptura familiar de la misma forma, pero al menos para las mujeres la preocupación por sus hijos es una constante, como lo manifiestan las abogadas de la Defensoría Pública con quienes pudimos hablar.

Lo paradójico de la privación de la libertad es que si entraron al "negocio" porque era su única alternativa productiva, la reclusión no les mejora las condiciones ni las perspectivas laborales. El increíble peso que tienen los antecedentes en los proyectos productivos de las hoy reclusas es un elemento que las políticas de drogas no toman en consideración. Pareciera que el problema se acaba cuando el juez realiza la adecuación típica, a pesar de que persistan las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica que las llevaron a vender o a transportar.

III. BALANCE GENERAL Y CONCLUSIONES

De lo dicho hasta ahora hay varios aspectos que merecen mención especial. La primera constatación que surge del estudio es que Colombia se caracteriza por tener una legislación que reproduce tendencias internacionales impulsadas principalmente por Estados Unidos y caracterizadas por altas dosis de represión que se cristalizan en múltiples estrategias, de las cuales las más importantes son el uso del derecho penal y la erradicación de cultivos.

La segunda constatación es que la represión, aunque creciente, no parece haber tenido efectos significativos sobre el crimen organizado que se ha estructurado en torno al negocio de la droga. Aunque existe una represión absoluta del cultivo –plantaciones-, fabricación y tráfico de drogas, desarrollada principalmente en el Estatuto Nacional de Estupefacientes (Ley 30 de 1986) y en el Código Penal (Ley 599 de 2000), su eficacia real y simbólica es muy limitada. Las precarias condiciones sociales que persisten en el país y las necesidades básicas insatisfechas constituyen un ambiente propicio para que los empresarios de la droga encuentren personas dispuestas a participar en actividades de cultivo, fabricación y comercialización.

Una tercera constatación es que las consecuencias de las políticas represivas son múltiples y se revelan en diferentes ámbitos de la vida nacional. Sin embargo, tal vez uno de los más representativos es el sistema carcelario, pues como se desprende de las cifras oficiales que maneja el INPEC, los delitos relacionados con drogas –cultivo, fabricación, tráfico y relacionados- constituyen la tercera causa por la cual las personas son privadas de su libertad en Colombia.

En cuarto lugar, parecería que quienes han llegado a la cárcel por este tipo de delitos no son quienes participan directa y de manera importante en las

organizaciones criminales de tráfico. Generalmente se trata de personas que tienen una participación menor en el ciclo de la droga, que pueden ser fácilmente sustituibles en las redes de fabricación y tráfico, y quienes se caracterizan por tener escasa formación académica y condiciones socioeconómicas precarias.

Una quinta constatación es que las condiciones de reclusión siguen sin presentar mejoras sustanciales, a pesar de la intervención de la Corte Constitucional Colombiana encaminada a conseguir una garantía adecuada de los derechos fundamentales de la población carcelaria. En efecto, luego de una disminución en el hacinamiento provocada por las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en la sentencia que declaró el Estado de Cosas Inconstitucional, se evidencia un aumento progresivo del mismo. Esto constituye una amenaza evidente para la vigencia efectiva de los derechos de la población privada de la libertad.

Bibliografía

Caballero, F. (1989). *Droit de la drogue.* Paris: Dalloz.

Corte Constitucional Colombiana, (1994) *Sentencia C-176.* MP Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional, (1994) *Sentencia C-221.* MP Carlos Gaviria Díaz.

Del Olmo, R. (1986). *La cara oculta de la droga.* Bogotá: Temis.

Del Olmo, R. (1986) *¿Prohibir o Domesticar?. Políticas de drogas en América Latina.* Caracas: Nueva Sociedad

De Sousa Santos, B. (2002) *La globalización del derecho: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación.* Bogotá: Universidad Nacional.

De Sousa Santos, B. (2009) *Sociología Jurídica Crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho.* Bogotá: ILSA

Dirección Nacional de Estupefacientes –DNE- (2009). *Misión, Visión y Objetivos.* En la página institucional: http://www.dne.gov.co/?idcategoria=122. (Consultado el 28 de diciembre de 2009).

Escobar E. (1986), *"De las contravenciones: naturaleza, competencia y procedimiento"* en VV AA. Comentarios estatuto nacional de estupefacien¬tes. Bogotá: Señal editora.

García M. (1991) *"Eficacia simbólica y narcotráfico"* en Nuevo Foro Penal. Bogotá, No 54

Guzmán, D. y Uprimny, R. (2010) *La prohibición como retroceso.* WOLA, TNI.

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (2005) *Cárceles. Revista latinoamericana de política criminal. Pena y Estado No. 6.* Buenos Aires: Ediciones del Instituto Talcahuano.

Ley 30 de 1986

Ley 599 de 2000

Mejía, D. y Restrepo, P. (2009) *"La guerra contra la producción y tráfico de drogas: Una evaluación económica del Plan Colombia".* Debates de Coyuntura Económica. Bogotá: Fedesarrollo.

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito –UNODC- (2009) *Informe Mundial sobre las drogas.*

Bibliografía

Presidencia de la República de Colombia (1999) *Documento oficial del Gobierno Colombiano sobre el Plan Colombia.* En: Plan Colombia. Información y Documentos. Equipo Nizkor. Disponible en: http://derechos.org/nizkor/colombia/doc/plan/. (Consultado el 6 de mayo de 2010).

Rico, J. (1986) *"Les législations sur les drogues: Origine et évolution"* en Psychotropes. Montréal, Vol III, No 1.

Uprimny R. (1997) *"¿Qué hacer con las drogas? Políticas vigentes y alternativas emergentes"* en Martín Hopenhayn (Comp.) La grieta de las drogas. Santiago de Chile, CEPAL.

Uprimny R. (2001) *"El laboratorio colombiano: narcotráfico y administración de justicia en Colombia"* en Boaventura Santos, Mauricio García (Eds). El caleidoscopio de la justicia colombiana. Bogotá: Uniandes, UN, Siglo del Hombre.

Uprimny R. (2002) *"El desfase entre los que saben y los que hacen: reflexiones sobre el marco jurídico y cultural de la política contra las drogas en Colombia"* en VV.AA Dorothea Schreck (coord.) Seminario de expertos farmacodependencia y política de drogas. Berlín, Caritas

Uprimny, R. (en prensa) *Hacia una política de drogas democrática.* Bogotá: DeJuSticia.

Vázquez E. (1982) *Tratado jurídico de las drogas.* Bogotá: Ediciones Librería El Profesional.

Velázquez F. (1988). *"Las contravenciones en el Estatuto Nacional de Estupefacientes"* en VVAA. Comentarios al Estatuto Nacional de Estupefacientes. Bogotá: Temis, Colegas.

VVAA. (1996) *Drug war politics. The politics of denial.* Berkeley: University of California Press.

VVAA. (1988) *Comentarios al Estatuto Nacional de Estupefacientes.* Bogotá: Temis, Colegas.

VVAA. (1986) *Comentarios estatuto nacional de estupefacientes.* Bogotá: señal editora.

LANZAMIENTO LIBRO VOLVER A CONFIAR

Con la presencia de la Defensora Nacional, Paula Vial, el Director del Instituto de Asuntos Públicos, Eduardo Dockendorff y el Director del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), Hugo Frühling, fue lanzado el miércoles 20 de octubre el libro "Volver a confiar. Caminos para la reintegración post carcelaria".

El libro presenta una experiencia innovadora, premiada como la mejor entre 26 proyectos, en la primera versión del concurso de "Buenas Prácticas en reinserción y rehabilitación de infractores de ley", que realiza Paz Ciudadana. El jurado consideró que el proyecto cumplía con los requisitos de Eficacia, Replicabilidad, Sostenibilidad y Rentabilidad, entre otros, para hacerse merecedor del reconocimiento.

El proyecto "Volver a Confiar" se plantea como un proyecto piloto de reintegración a nivel local, que operaba en la comuna de La Pintana y busca contribuir a la reinserción social de hombres y mujeres que han sido condenados por infracciones a la ley penal, a través de la ejecución de un modelo de gestión basado en el acompañamiento individualizado y en la promoción del acceso a los servicios y programas sociales disponibles en su comunidad.

Los resultados de esa intervención se documentan en esta publicación y se espera que contribuya a mejorar la política pública en esta materia. Además, se lanzaron dos manuales, "Guía de preparación para el egreso de la cárcel" y "Los primeros cien días en libertad", dirigidos a administradores de justicia y a quienes han terminado de cumplir su condena, respectivamente.

MEDIDAS PARA MEJORAR CONDICIONES DE LAS CÁRCELES

11 medidas y una inversión superior a los $6 mil millones para las mejorar condiciones de habitabilidad y seguridad de internos y gendarmes presentó el Ministro de Justicia, Felipe Bulnes.

Con el fin de mejorar las condiciones de habitabilidad, higiene, alimentación y seguridad de más de 53 mil internos recluidos en las cárceles el gobierno presentó un plan de 11 medidas que buscan mitigar las deficientes condiciones en que éstos conviven, especialmente en las 77 unidades penales tradicionales del país.

En términos sustanciales, las medidas trabajadas por la cartera del Ministro Bulnes y Gendarmería buscan mejorar las condiciones básicas de reclusión y dignidad de las personas recluidas por decisión de los tribunales de justicia bajo el sistema intramuros, que actualmente presenta tasas de sobrepoblación que se ubican en un rango de un 68 a un 100 por ciento.

Bajo los nuevos estándares penitenciarios, se asegurará a los reos el acceso a una cama, colchones y frazadas; raciones de comida caliente; mejoramientos en materia sanitaria; un aumento en las horas de desencierro; mejoras al sistema de registro de internos y las condiciones de recepción de las visitas; asegurar atención médica en emergencias; fortalecimiento de la asesoría espiritual; nuevas condiciones de liberación; reforzar la rehabilitación a través de la ocupación plena de los Centros de Educación y Trabajo, y seguridad al interior de los penales, que implica en este último caso, la instalación de sistemas de inhibición telefónica en penales de mayor complejidad de la Región Metropolitana.

Las 11 medidas propuestas son las siguientes:

1. Proporcionar colchones, frazadas, literas.
2. Mejoras en la alimentación de condenados e imputados.
3. Mejoras en materia sanitaria y sistema de luminarias.
4. Aumento en las horas de desencierro.
5. Cuidado y salud en situaciones de emergencia.
6. Mejoras en registro corporal a internos.
7. Mejoras al sistema de visitas.
8. Fortalecimiento de asesoría espiritual.
9. Mejorar condiciones de liberación.
10. Potenciamiento de los Centros de Educación y Trabajo (CET).
11. Mejoras en la seguridad al interior de los penales.

81 PERSONAS MUERTAS DEJÓ INCENDIO EN LA CÁRCEL DE SAN MIGUEL DE SANTIAGO

Las deficitarias condiciones carcelarias y el grave hacinamiento que viven la mayor parte de los penales no concesionados en Chile dejó en evidencia el incendio de la Cárcel de San Miguel el pasado 8 de diciembre.

81 muertos fue el saldo de un motín y posterior incendio en la cárcel de San Miguel, según informó Gendarmería. El motín, según fuentes oficiales, se inició cerca de las 05.00 de la madrugada, cuando los reclusos comenzaron a quemar los colchones, lo que provocó un incendio de grandes proporciones.

Este siniestro, considerado por las autoridades como "el más grave de la historia de las prisiones chilenas", también dejó a tres gendarmes y un bombero heridos.

La sobrepoblación penitenciaria en Chile llega al 70%. En centros como el de San Miguel, hay un gendarme por cada 19 reclusos. Existen más presos por habitante que en Brasil y Colombia

Gran parte de estos números se explica ya que el colectivo atendido por Gendarmería pasó de 60.990 personas en 1998 a 106.877 en 2009, es decir un crecimiento del 75%.

Llevado a tasas de presos por 100.000 habitantes, la situación es aún más desalentadora. Si hace diez años, ésta alcanzaba a los 220, hoy ya llega a 318. En otras palabras, la población penal recluida ha aumentado en mucho mayor medida que la población general del país. De esta forma, bien se podría decir que en Chile ya hay 1 reo por cada 334 habitantes, una tasa que no deja de sorprender si se considera que en países con mayor tasa delictual las estadísticas son menores. Ese es el caso de Brasil con 1 por cada 450; Argentina, 1 por cada 660; o Colombia, 1 por cada 665.

Más allá de que la mitad de las condenas en Chile termine en castigos privativos de libertad, lo cierto es que hay algunos factores que han agudizado esta situación. Entre ellos, según detalla el Informe del Consejo para la Reforma Penitenciaria presentado en marzo, se encuentra el considerable incremento de las sentencias tras la reforma procesal penal. De las 35.000 condenas que se registraban en 1999 se pasó a 215.000 en 2008, es decir se multiplicaron por seis.

Fuente: El Mostrador.cl

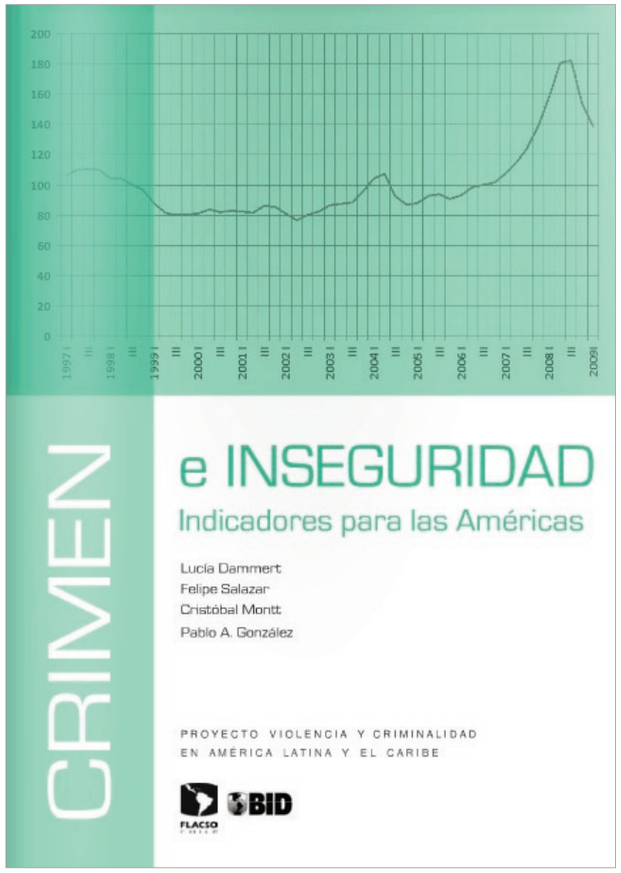
SEXTO CONGRESO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN SOBRE VIOLENCIA Y DELINCUENCIA

Cerca de 30 trabajos de investigación sobre delincuencia, prevención del delito, participación comunitaria, reinserción social, entre otros, fueron expuestos en la Sexta versión del Congreso Nacional de Investigación sobre Violencia y Delincuencia realizado a fines de noviembre en Santiago.

En el Congreso participó el Investigador del CESC, Diego Piñol, quien se refirió a la relación droga delito a partir del análisis de los datos obtenidos en la evaluación de programas de tratamiento de drogas en cárceles, realizado por el CESC.

Según el estudio presentado por Piñol establecer una relación mecánica entre droga y delito tiende a la simplificación de un problema de mayor complejidad. En su exposición plantea que la experiencia internacional y estudios sobre la materia demuestran que hay muchas más variables en juego al momento de delinquir que el solo uso de drogas.

La investigadora del CESC, Ximena Tocornal, por su parte presentó el tema Distribución espacial del delito y la violencia en barrios del gran Santiago según estratos socioeconómicos, el que se enmarca en el proyecto Anillos-Conicyt y que evalúa la incidencia en el territorio del delito caracterizando su distribución espacial.



CRIMEN E INSEGURIDAD. INDICADORES PARA LAS AMÉRICAS

Lucía Dammert ; Felipe Salazar; Cristóbal Montt y Pablo A González. FLACSO-Chile/Banco Interamericano de Desarrollo
2010, 109 páginas. Subdirección Técnica.

La publicación se estructura para responder a dos objetivos fundamentales.

En primer lugar, caracterizar los diversos sistemas de información sobre seguridad ciudadana, resaltando los problemas, limitaciones y avances desarrollados en los últimos años, centrándose en información sobre denuncias y detenciones, sistema penitenciario y encuestas de victimización. En segundo lugar, presentar un análisis preliminar de la información disponible, como un primer paso hacia el mejoramiento del análisis comparado.

El texto se organiza en cuatro secciones. La primera es una reflexión sobre los problemas que involucra la carencia de un sistema integral y comparable de información sobre violencia y criminalidad. En la segunda sección desarrolla un recuento comparado de las iniciativas realizadas con encuestas de victimización, profundizando en sus complejidades y desafíos. Se realiza una sistematización de información que pretende buscar posibilidades de comparabilidad, que al ser muy precaria tanto por la disponibilidad de datos como por las diferencias metodológicas, evidencia la clara limitación de este esfuerzo.

Una tercera sección versa sobre información oficial que emana primordialmente de las instituciones policiales (denuncias de delitos y detenciones).

La cuarta sección presenta información sobre los sistemas penitenciarios y sus mecanismos de registro.

Finalmente, la última sección identifica los procesos requeridos para avanzar en la consolidación de sistemas de información capaces de generar diagnósticos acertados y políticas públicas eficaces para enfrentar los desafíos de la seguridad ciudadana. Este reporte sugiere posibles cursos de acción al respecto.

MARAS Y BARRAS PANDILLAS Y VIOLENCIA JUVENIL EN LOS BARRIOS MARGINALES DE CENTROAMÉRICA

Wim Savenije. Flacso, El Salvador.
2009, 337 páginas

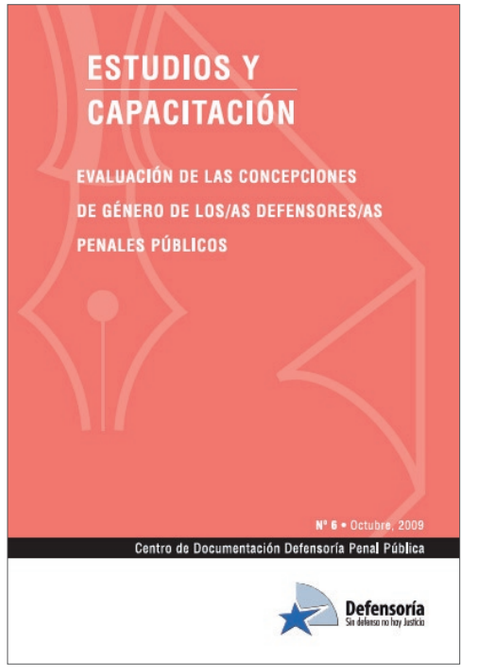
Este libro analiza el fenómeno de grupos juveniles violentos en barrios marginales en El Salvador y su influencia en toda Centroamérica, a partir del estudio de dos pandillas transnacionales: la "Mara Salvatrucha" o "MS" o "MS-13" y "El Barrio 18", además de las Barras Estudiantiles conformadas por alumnos de educación media y que se dividen en dos alianzas: los "Nacionales" y los "Técnicos".

El autor, graduado de Filosofía y Psicología en la Universidad de Utrecht, Holanda, vivió en una colonia marginal de El Salvador, entre 1995 y 1996 y ha estado vinculado a Flacso El Salvador desde el año 2000, dedicándose a investigaciones sobre temas de juventud, exclusión social y violencia.

El recorrido temporal y la información que aporta este estudio permiten encontrar claves para comprender y explicar la compleja relación entre las dinámicas de violencia grupal y la presencia de condiciones de exclusión social y de autoexclusión de las pandillas callejeras y las barras estudiantiles.

EVALUACIÓN DE LAS CONCEPCIONES DE GÉNERO DE LOS/AS DEFENSORES/AS PENALES PÚBLICOS.

Defensoría Penal Pública.
José Olavarría, Investigador responsable.
2009, 277 páginas



El texto realiza un diagnóstico de las concepciones de género relativos a las imputadas que tienen los defensores y sus equipos de apoyo.

Además se identifican las barreras al servicio con criterio de género y se conceptualiza la defensa penal de las imputadas también desde esa perspectiva.

La publicación además describe las brechas las brechas e identifica los contenidos y procesos que facilitan en la práctica la aplicación del concepto de género en el trabajo cotidiano de los defensores públicos.

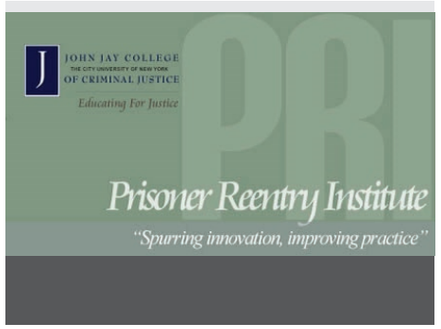
Además, identifica las diversas alternativas de instalación de la perspectiva de género en la prestación de la defensa penal.

Para realizar la investigación el equipo responsable realizó un detallado análisis de la documentación emanada de la Defensoría Penal Pública, realizó entrevistas a operadores del sistema y realizó una encuesta nacional on-line a todos los y las defensores penales públicos.

El informe concluye con lineamientos para un plan de trabajo que apunte a la instalación de la defensa penal con una perspectiva de género.

Según los autores una defensa con perspectiva de género debe considerar:

- Registros y estadísticas
- Personal de apoyo competente
- Buenas prácticas
- Protocolo y estándares
- Capacitación



JOHN JAY COLLEGE OF CRIMINAL JUSTICE (EEUU)

Instituto para la reinserción de prisioneros

http://www.jjay.cuny.edu/centers/prisoner_reentry_institute/2707.htm

La página del Instituto para la reinserción de prisioneros explica en detalle los objetivos y misión del Instituto y se explaya en los diversos mecanismos para estimular la innovación y desarrollar buenas prácticas en el ámbito de la reinserción.

Además se puede acceder a publicaciones y documentos relacionados con investigaciones relacionadas con desarrollo, gestión y evaluación de proyectos innovadores en materia de reinserción. Además, explicita herramientas para la promoción en materia de oportunidades de educación y detalla proyectos que están en proceso de implementación.

RED LATINOAMERICANA DE EDUCACIÓN EN CONTEXTOS DE ENCIERRO

http://www.redlece.org/

La Red Latinoamericana de educación en contextos de encierro –RedLECE- se creó en el marco del proyecto EUROsociAL-Educación, financiado por la Comisión Europea, durante un seminario sobre « Educación en prisiones » que tuvo lugar en el transcurso del III Foro educativo Mercosur en Belo Horizonte (Brasil) del 20 al 24 de noviembre de 2006.

El sitio entrega importante y valioso material sobre experiencias de educación en contextos de encierro en diversos países de América Latina y en el mundo.

Además entrega una amplia batería de buenas prácticas para ser replicadas en países con estados de desarrollo similar.

Un excelente biblioteca on line, enlaces de interés y un completo centro de recursos pedagógicos coronan la oferta de esta página.

NATIONAL PROBATION SERVICE (NPS)

http://probation.homeoffice.gov.uk

La página de esta agencia estatal inglesa a cargo de la administración penitenciaria, refiere a las diversas medidas alternativas y sanciones comunitarias que otorga el Servicio Nacional de Libertad Condicional (NPS)

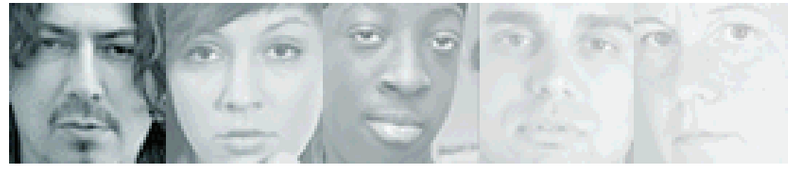
El link permite a sus usuarios acceder a información en poder del NPS y entrega información local. También es posible acceder a información relativa a los beneficios,

Twitter: CEP_prob

EUROPEAN ORGANIZATION FOR PROBATION

http://cep-probation.org

Esta organización reúne organizaciones gubernamentales y no gubernamentales interesadas en la implementación de medidas alternativas.

La página de la Organización Europea para la libertad condicional tiene como objetivo promover la inclusión social de los delincuentes a través de medidas y sanciones comunitarias como la libertad condicional, servicio comunitario, la mediación y la conciliación.

Diversos informes sobre actividades vinculadas, la publicación de su boletín digital y a través de este sitio web se estimula el intercambio de ideas sobre la libertad condicional y hace una importante contribución al desarrollo de medidas y sanciones comunitarias.