

PROYECTO DE LEY SOBRE COMBATE AL NARCOTRÁFICO: ¿LEGALIZACIÓN ENCUBIERTA?

- El proyecto de ley que busca fortalecer el combate al narcotráfico y el crimen organizado constituye una necesaria actualización de las herramientas para una persecución penal eficaz del tráfico de drogas.
- Sin embargo, durante su paso por la Comisión de Seguridad Pública del Senado el proyecto fue objeto de modificaciones que constituyen importantes retrocesos para el objetivo buscado al quitar herramientas a la policía y al Ministerio Público.
- En la práctica, la iniciativa busca legalizar el uso de la cannabis recreativa y medicinal, una discusión que es legítima tener, pero que debe realizarse de manera transparente a la ciudadanía y con base en evidencia científica.

La delincuencia, según los distintos sondeos de opiniónⁱ, es hoy la principal preocupación de los chilenos. Ello se explica por los niveles récord de delitos de alta connotación social como los asesinatosⁱⁱ y por la percepción de que el crimen organizado es hoy parte de la realidad de muchas ciudades del país.

Una de las principales fuentes de financiamiento de las bandas criminales es el tráfico de drogas y, en ese sentido, el proyecto de ley que se discute en el Senado para dotar a las policías y al Ministerio Público de mayores atribuciones para combatir el narcotráfico ha logrado avances positivos pero, al mismo tiempo, ha avanzado en aspectos que no tienen relación con la idea matriz del proyecto -por ejemplo, en temas relacionados al uso de la cannabis con fines medicinales- sino que, por el contrario, podrían complejizar el problema del tráfico de drogas en nuestro país.

LO POSITIVO: PERSECUSIÓN PATRIMONIAL AL CRIMEN ORGANIZADO

El narcotráfico, en tanto crimen organizado, se ha caracterizado por la sofisticación en su operación, constituyendo las organizaciones criminales que lo realizan verdaderas organizaciones empresariales ilícitas de alta complejidadⁱⁱⁱ. Precisamente porque se encuentran fuera del Estado de Derecho y del orden social, la acción de estas organizaciones adquiere dimensiones especiales, pues deben evadir constantemente la acción del Estado, por ejemplo, mediante corrupción o resistiéndola mediante violencia^{iv}. Precisamente por las características descritas, los enfoques de la

investigación y persecución penal han entendido que las organizaciones se mantienen por las ganancias que generan antes que por las personas que las lideran. Por ello, el combate patrimonial al narcotráfico y, en general, al crimen organizado, resulta una prioridad para la formulación de políticas de persecución penal.

Fue en esta línea que el Senado aprobó en general, por unanimidad, el proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de mejorar la persecución del narcotráfico y crimen organizado, regular el destino de los bienes incautados en esos delitos y fortalecer las instituciones de rehabilitación y reinserción social⁹. Esta iniciativa constituye un importante avance en la incorporación de herramientas como el reporte de operaciones sospechosas a la Unidad de Análisis Financiero de diversos tipos de adquisición de bienes y celebración de contratos; y el perfeccionamiento del Código Procesal Penal en materia de ejecución de sentencias y del rol del Consejo de Defensa del Estado, entre otras.

LO NEGATIVO: DESINCENTIVOS PARA EL COMBATE AL TRÁFICO Y LEGALIZACIÓN PARCIAL DE LA CANNABIS

Sin embargo, las indicaciones presentadas durante el trámite legislativo buscaron diluir varias de las atribuciones que contenía el proyecto de ley como, por ejemplo, rebajar las penas asignadas al nuevo delito que la ley creaba, que penaba el suministro de drogas a terceros. Por otro lado, la Comisión de Seguridad Pública del Senado aprobó tres modificaciones que significan un importante retroceso en el combate al narcotráfico:

1. Elimina la destinación de recursos provenientes de decomisos para que unidades policiales y del Ministerio Público refuercen la investigación y persecución de organizaciones criminales.

El proyecto de ley incluía la posibilidad de que parte de los recursos provenientes de las enajenaciones de bienes y valores decomisados a las bandas criminales pudieran ser destinados a las policías y el Ministerio Público para optimizar su capacidad operativa y de respuesta. Sin embargo, una indicación de los senadores Quintana, Lagos, Elizalde y Provoste, rechazó esta medida que buscaba potenciar a las unidades que participan de la lucha contra el crimen organizado.

No se aprecian razones sólidas para fundar el rechazo de la iniciativa en consideraciones de idoneidad, transparencia y probidad de la medida, toda vez que la redacción aprobada en general establecía que sería un reglamento el cual determinaría la operación de este mecanismo.

2. Permite la tenencia máxima anual de hasta medio kilo de flor seca de cannabis.

La inclusión de un nuevo artículo 8º bis, por parte de los senadores Quintana e Insulza, busca determinar qué se entiende por consumo personal, exclusivo y próximo en el tiempo, al establecer umbrales de licitud en la tenencia y porte de plantas y flor seca. Es decir, se trata de una norma de legalización parcial que, para el caso de la tenencia, lo fija en 500 gramos al año¹.

Lo anterior, y considerando la evidencia de países que han avanzado en la legalización de la cannabis, alertan sobre la mantención del mercado negro, especialmente porque se producen diferencias de precios o existen barreras de acceso. Así, por ejemplo, en Canadá un 45% de los consumidores siguen consiguiendo marihuana por medios extra legales o, en el caso de Uruguay, los precios de la marihuana legal subieron 87% entre 2017 y 2021, haciendo que las ventas ilegales no desaparezcan, especialmente porque a través de ellas se evita pagar impuestos^{vi}.

Sobre este particular, la Comisión de Seguridad Pública no tuvo un debate profundo y no contó con antecedentes que permitieran refutar la evidencia nacional y comparada sobre los efectos que ha tenido la legalización de la cannabis, que es esencialmente lo que se propone al permitir 500 gramos de posesión como consumo personal.

3. Autorización a la siembra, plantación, cultivo o cosecha de especies vegetales del género cannabis para fines medicinales

Actualmente, el artículo 8º de la Ley Nº20.000 establece una sanción para quien, careciendo de la debida autorización, siembre, plante, cultive o coseche especies vegetales del género cannabis u otras productoras de sustancias estupefacientes o sicotrópicas.

Sin embargo, una indicación de los senadores Quintana, Lagos, Elizalde y Provoste, entrega una excepción a lo anterior en caso que se trate de un tratamiento médico que haya sido prescrito por el respectivo médico tratante, mediante la correspondiente receta, junto a otros requisitos formales. En la práctica, ello resulta ser un nuevo intento por legalizar el cultivo de cannabis que ya ha sido rechazado por el mismo Senado^{vii} y que poco tiene que ver con un proyecto de ley que busca combatir el narcotráfico.

La cuestión en torno al uso de la cannabis medicinal radica en que no hay evidencia concluyente respecto de su eficacia, así como de los riesgos de su consumo. Por ello, cualquier decisión al respecto debe contar con una sólida evidencia científica que permita despejar cualquiera de las dudas sobre la materia, cosa que la Comisión de Seguridad Pública no logró.

¹ El proyecto de ley no especifica la autoridad responsable de fiscalizar la tenencia ni su marco jurídico.

Conocida es, por ejemplo, la postura del Colegio Médico de 2019 -presidido entonces por la ex ministra del Interior, Izkia Siches, en un documento que redactaron, entre otros, el actual subsecretario de Salud Pública Cristóbal Cuadrado- donde se manifestó en contra del proyecto:

“Para finalizar, queremos decir que por todos los motivos planteados y hasta no tener mayor certeza científica de la utilidad medicinal de componentes de la marihuana y del impacto que generan las leyes en la población, recomendamos prudencia en la toma de decisiones que afecten a nuestra población. Intereses personales o económicos de algunos grupos de presión o empresas relacionadas al multimillonario negocio detrás de la Cannabis, no pueden tener prioridad por sobre la salud pública de nuestro país.

Además, queremos manifestar que como médicos no estamos dispuestos a indicar sustancias sin el respaldo de eficacia, seguridad y calidad necesario para hacerlo de manera responsable y respetando los principios éticos básicos que nos exige nuestro quehacer (beneficencia y no maleficencia). Más aún, cuando se trata de sustancias con conocidos efectos negativos sobre la salud de las personas”^{viii}.

Por otro lado, las mismas instituciones técnicas del Estado del tema como el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA), el Instituto de Salud Pública y el Ministerio Público^{ix}, demostraron que la cannabis incautada en nuestro país, no posee concentraciones del principal componente terapéutico que se le atribuye (cannabidiol, CBD). Por el contrario, se registran concentraciones muy altas de componente psicoactivo (THC) y cannabinol (CBN).

REFLEXIONES FINALES: SINCERAR POSTURAS

Si bien el proyecto de ley es un importante avance en materia de combate al narcotráfico gracias a la posibilidad de perseguir el patrimonio de las organizaciones criminales, se restan herramientas para las policías y se legaliza de facto el uso de marihuana recreacional al imponerse umbrales de porte que resultan elevados, los cuales no demuestran que sean efectivos en la reducción del narcotráfico y que, por el contrario, pueden terminar incentivando a las organizaciones a fomentar el microtráfico.

En ambos casos, la Comisión de Seguridad Pública del Senado parece haber resuelto más por intuición que por evidencia. Tal como recomendaba el Colegio Médico en su declaración de 2019 sobre el proyecto “Cultivo Seguro”, esta es una materia en la cual, a falta de evidencia, debe primar la prudencia: lo que está en juego, antes que cualquier otro aspecto, es la salud y el bienestar de la población.

Asimismo, resulta bastante evidente que, tanto en el primer como en el segundo trámite constitucional, la inclusión de normas sobre uso medicinal de la cannabis obedece a una estrategia de los promotores de la iniciativa “Cultivo Seguro”, algunos de los cuáles tendrían intereses económicos en la industria de la cannabis medicinal^x, buscando comisiones que, por su composición, fuesen favorables a la iniciativa. No debe olvidarse que la Comisión de Salud del Senado rechazó una iniciativa similar a la que la Comisión de Seguridad Pública aprobó, después de un largo debate sobre el fondo del proyecto.

La legalización del uso recreativo de la cannabis recreativa y medicinal es una discusión válida (es parte del programa de gobierno del Presidente Boric), pero debe darse de forma transparente, considerando los beneficios y costos de la medida y la evidencia respecto a sus efectos en la salud de la población y no en el contexto de un proyecto de ley que busca dotar al Estado de herramientas eficaces para cortar una de las principales vías de financiamiento al crimen organizado. El mismo que hoy tiene a la seguridad pública como la primera preocupación de la ciudadanía.

ⁱ Ver, por ejemplo, Pulso Ciudadano N° 73, septiembre 2022.

ⁱⁱ Ver “La delincuencia regresa con fuerza a la vida de los chilenos tras la pandemia”. Temas Públicos N° 1.555-1, Libertad y Desarrollo.

ⁱⁱⁱ Cajiao, A. González, P. Pardo, D &, Zapata, O. 2018. Una aproximación al crimen transnacional organizado: redes de narcotráfico Colombia-España. 5/2018. Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/dt5-2018-crimen-transnacional-organizado-redes-narcotrafico-colombia-espana.pdf>. Revisado el 26 de septiembre de 2022.

^{iv} Vid. Santana, A. 2004. El Narcotráfico en América Latina. Siglo XXI Editores.

^v Boletines refundidos N°s 11.915-07, 12.668-07, 12.776-07 y 13588-07.

^{vi} Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol. 2021. Efectos de la legalización de la marihuana recreacional. Disponible en <https://www.senda.gob.cl/wp-content/uploads/2021/06/Informe-Observatorio-Junio-2021.pdf>. Revisado el 26 de septiembre de 2022.

^{vii} Por ejemplo, la moción que modifica el Código Sanitario para incorporar y regular el uso medicinal de productos derivados de cannabis, también conocido como “Cultivo Seguro” (boletín 11.327-11), el cual fue rechazado en general por la Comisión de Salud del Senado, durante su segundo trámite constitucional.

^{viii} Colegio Médico de Chile. 2019. Documento de posición del Colegio Médico de Chile sobre el proyecto de ley que “Modifica El Código Sanitario para incorporar y regular el uso medicinal de productos derivados de cannabis”, p.27. Disponible en https://www.colegiomedico.cl/wp-content/uploads/2019/06/documento_cultivo_seguro.pdf. Revisado el 26 de septiembre de 2022.

^{ix} Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol. 2021. Estudio Análisis Químico del Cannabis Incautado en Chile. Disponible en https://www.senda.gob.cl/wp-content/uploads/2021/10/Informe-Observatorio_Octubre-2021-Analisis-quimico-cannabis.pdf. Revisado el 26 de septiembre de 2022.

^x Médicos sin Marca. 2019. Negocios millonarios y conflictos de interés en la industria de “cannabis medicinal”. CIPER-Chile. Disponible en <https://www.ciperchile.cl/2019/07/11/negocios-millonarios-y-conflictos-de-interes-en-la-industria-de-cannabis-medicinal/>. Revisado el 26 de septiembre de 2022.