



LA DANZA DE LAS CIFRAS A LA LUZ DE LA NUEVA LEY DE SUSTANCIAS CONTROLADAS

Por: Rose Marie Achá
Mayo de 2017

En los últimos diez años, 38.937 personas¹ fueron aprehendidas por supuestos delitos de narcotráfico en Bolivia. Las cifras de la privación de libertad, sea a través de las aprehensiones policiales o a través del encarcelamiento, es una de las formas de medición de la política de lucha contra el narcotráfico en Bolivia.

A esta evaluación de las cifras, también se incluyen los datos cuantitativos sobre los operativos policiales y el secuestro de sustancias controladas, en el marco de la interdicción, tal como se reporta en la Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Control de Cultivos Excedentarios 2016-2020, que señala lo siguiente:

RESULTADOS DE LA LUCHA CONTRA EL NARGO EN LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS EN BOLIVIA

Las cifras:

121.095 operativos de interdicción realizados

38.937 personas aprehendidas

49.075 fábricas destruidas

Secuestro de:

253 toneladas de cocaína (pasta base y clorhidrato)

5.795 toneladas de marihuana

7.395 toneladas de sustancias químicas sólidas

17.436 metros cúbicos de sustancias químicas líquidas

Datos de la Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Control de Cultivos Excedentarios 2016 - 2020

Estas cifras, si bien son difundidas como evidencia de que la lucha contra el narcotráfico tiene resultados positivos al mostrar cada vez números

¹ CONALTID "Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Ilícitos 2016 – 2020" Bolivia, aprobada por Resolución N° 02/2016, La Paz, de 22 de junio de 2016.

más abultados, también pueden ser interpretadas como una evidencia de que el narcotráfico se está expandiendo en el país, que se está potenciando.

Ya en 2012, en la Memoria Anual del Ministerio de Gobierno se presumía del aumento de los números de personas aprehendidas y droga incautada durante la gestión de gobierno, haciendo una comparación con los números reportados cuando la Drug Enforcement Administration (DEA) operaba en el país, vale decir cuando Bolivia recibía la ayuda norteamericana para la lucha contra el narcotráfico.

Comparación de resultados de la lucha contra el narcotráfico

LUCHA ANTIDROGAS	CON LA DEA 1999-2005	SIN LA DEA 2006-2012
MUERTOS	28	Pleno respeto a la vida y a los derechos humanos
HERIDOS	468	
OPERATIVOS Y APREHENSIONES		
OPERATIVOS REALIZADOS	32.700	82.978
APREHENDIDOS	25.512	27.675
SECUESTRO DE DROGA		
COCAÍNA (TN)	55	187
MARIHUANA (TN)	94	5.461
DESTRUCCIÓN DE FÁBRICAS Y POZAS		
FÁBRICAS DESTRUIDAS	10.621	33.605
POZAS DESTRUIDAS	13.993	46.565

• Fuente: Ministerio de Gobierno Memoria 2012

Si bien la postura gubernamental en contra de la intromisión de los Estados Unidos bajo el pretexto de la ayuda a la lucha contra el narcotráfico es positiva, así como la reducción del número de muertos y heridos en comparación con las gestiones en que operaba la DEA, un cuadro de tipo cuantitativo sólo refleja una parte de la realidad.

Por ejemplo, el cambio en cuanto al descenso a cifra cero de muertos y heridos se refiere solamente a la población de cultivadores de hoja de coca en el Trópico de Cochabamba, los que fueron víctimas de fuerte represión y violación de sus derechos fundamentales durante los gobiernos anteriores, prácticamente desde la promulgación de la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (Ley 1008) en 1988. Sin embargo, este dato no toma en cuenta la actual violación de los derechos humanos de otros sectores más amplios de la población, donde también hay víctimas de la represión del Estado, como por ejemplo los consumidores de drogas, sea ocasionales o habituales, que son criminalizados y enfrentan permanentemente detenciones arbitrarias, vejaciones y torturas en celdas policiales; o las personas de los sectores más pobres que son reclutadas por el narcotráfico como carne de cañón y terminan encerradas en las cárceles sin opción a defensa; o los vulnerables que son víctimas del armado de causas para que

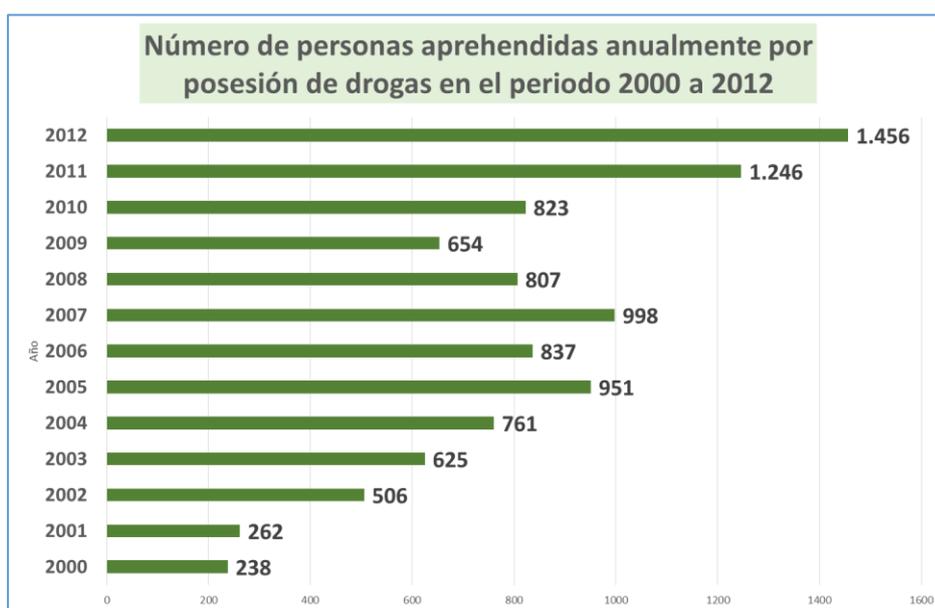
se engrosen las cifras que las instituciones de control penal exhiben como éxitos; o las madres solteras sin recursos que transportan cantidades menores para poder mantener a sus hijos; o los adolescentes víctimas de la "prevención represiva" que lleva adelante el gobierno boliviano tratando los problemas del consumo de drogas (o la sospecha de consumo) en personas menores de edad a través de la Policía; y los otros varios grupos sociales que sufren los efectos del enfoque punitivo del prohibicionismo.

La cuestión es que, las cifras de la interdicción, por sí solas, no indican los índices de reducción de la oferta y la demanda de drogas en Bolivia, ni cuántas bandas narcotraficantes han desaparecido o se encuentran fuera de circulación.

Tampoco se conoce sobre cuántas de las 38.937 personas, aprehendidas en diez años, se encontraron cargos por tráfico u otros delitos de drogas, cuántas de ellas llegaron a ser imputadas formalmente por el Ministerio Público, cuántas fueron condenadas por el Órgano Judicial al comprobarse su culpabilidad, y cuál ha sido el impacto de estas aprehensiones en la desarticulación de las organizaciones criminales.

Debido a esos vacíos, resulta necesario un análisis del desarrollo de la lucha contra el narcotráfico, a fin de avanzar hacia la visualización de los resultados de tipo cualitativo, que son los que permitirán conocer si efectivamente se están cumpliendo los objetivos de la política en cuanto a la reducción de la oferta y la demanda de drogas.

En esa línea, es importante visualizar quiénes son las personas que componen las cifras que se difunden en los reportes gubernamentales, a quiénes golpea realmente el aparato de la lucha contra el narcotráfico. Para comenzar, se revisan los datos existentes sobre aprehensiones policiales:



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística

Llama la atención el número de personas aprehendidas con el cargo de posesión de drogas, que va creciendo cada año, siendo que no existe un delito

denominado específicamente "posesión". Lo que sí se conoce, por los diversos estudios realizados anteriormente, es que los aprehendidos por tal causa son usualmente los usuarios o consumidores de drogas, criminalizados por el artículo 49 de la Ley 1008.

Aunque consumir una droga no tiene prevista una pena de cárcel, sino la internación obligatoria del consumidor en un centro de farmacodependencia², el sólo acto de poseer la sustancia para consumo personal ya habilita la persecución policial y en muchos casos el procesamiento penal. Para poder consumir una droga es obligatorio poseerla primero. Y por disposición de la ley y la concepción de gran parte de los operadores de justicia, se presume la posesión dolosa, es decir, con intención de venta. Por tanto, el consumidor de drogas es quien tiene que probar que la sustancia que portaba era para su consumo personal inmediato. Si no logra probarlo, el mencionado artículo 49 señala que debe ser procesado por el delito de tráfico de drogas, que tiene una pena entre 10 a 25 años de cárcel.

De esa manera, un problema psico-social y de salud como es el consumo de drogas pasa a ser resuelto por la vía penal, en la cárcel.

Número de personas aprehendidas anualmente en el periodo 2016 a 2012

MOTIVO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
POSESION	837	998	807	654	823	1.246	1.456	6821
TRÁFICO	2.381	1.806	1.447	1.865	1.373	1.598	1.870	12.340
PRODUCCION	646	539	344	241	335	164	116	2385

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística

Se observa que, en comparación con los otros cargos reportados, el porcentaje de personas aprehendidas bajo el cargo de posesión llega a un 32% del total. Es la posesión, entonces, la segunda causa de las aprehensiones policiales, por debajo del tráfico de drogas (que alcanza un 57%) y muy por encima del cargo por producción de drogas (un 11%).

Se entiende que estos cargos delictivos son los registrados por la Policía, específicamente por la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN), y que pueden variar al calificarse los delitos al momento de la imputación fiscal o de la imposición de una condena.

Una proporción de estas personas aprehendidas por la FELCN (las que en los últimos diez años alcanzaron al número de 38.937) es imputada formalmente, remitida a las cárceles con detención preventiva y recibe una condena. A fin de comprender cuál es su relevancia o el nivel que tenían en la estructura del narcotráfico, se analizan a continuación los datos disponibles sobre personas encarceladas:

² No existe un centro de farmacodependencia público, todos son privados, por tanto el consumidor de drogas aprehendido tiene que pagar el costo, cuando tiene recursos para hacerlo.

Cambios en el periodo 2012 – 2015 Detención preventiva y delitos de drogas

Personas encarceladas	Diciembre de 2012	Diciembre de 2015
Número de personas en detención preventiva	12.163	13.672
Porcentaje respecto al total	85%	69%
Número de encarcelados/as por delitos de drogas	3.787	2.592
Porcentaje respecto al total	27%	19%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Régimen Penitenciario.

Como se observa en el cuadro, a diciembre de 2012 Bolivia tenía un 85% de personas presas con detención preventiva, es decir sin haber sido halladas culpables de delito (el segundo porcentaje más alto de América Latina). A fin de reducir ese porcentaje que muestra una evidente violación del principio de presunción de inocencia, entre 2012 y 2015 se emitieron consecutivamente cuatro decretos de indulto y amnistía, y para posibilitar el acceso de los reclusos en detención preventiva a esos beneficios se puso en marcha una campaña judicial para la conclusión de los procesos, por diversos mecanismos procedimentales, y la emisión de mandamientos de condena en los casos correspondientes.

Los decretos de indulto y amnistía incluían entre los posibles beneficiarios a las personas encarceladas por delitos de narcotráfico, cuando sus condenas no sobrepasaban los 10 años de privación de libertad.

A partir de la aplicación de esos decretos, el porcentaje de la detención preventiva disminuyó, para fines de 2015, a un 69%, al mismo tiempo que también se redujo el porcentaje de personas encarceladas por delitos de narcotráfico, los que por primera vez dejaron de ser la primera causa de encarcelamiento en Bolivia, para convertirse en la tercera causa.

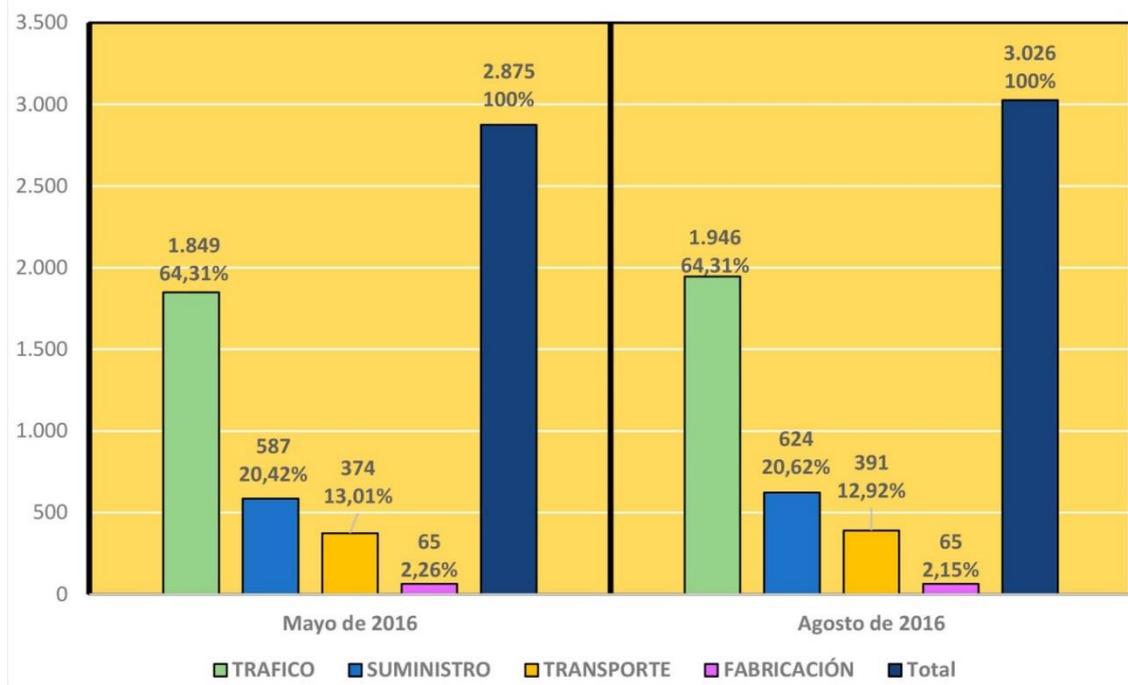
Esta situación demostró que una alta proporción de las personas encarceladas por delitos de narcotráfico se encontraba en detención preventiva. Asimismo, considerando que las penas establecidas para los delitos de narcotráfico tienen una escala bastante alta, la existencia del requisito de tener no más de 10 años de condena para poder acceder al indulto, permite inferir que una gran proporción de las personas encarceladas a diciembre de 2012 por delitos de narcotráfico habían cometido delitos menores. Por ello, pudieron ser beneficiadas por el indulto.

La detención preventiva, por periodos largos, en casos de narcotráfico es una situación en la que suelen encontrarse los partícipes muy subalternos del negocio. Si se analizan aquellos casos "pesados" donde se logró detener efectivamente a "peces gordos" del tráfico (emisarios extranjeros y jefes de los clanes familiares, por ejemplo) el promedio de tiempo que ellos permanecieron en detención preventiva es de unas cuatro semanas. Así sucedió en el caso "Sérpico", en que los principales acusados de los delitos de tráfico de drogas y legitimación de ganancias ilícitas (lavado de dinero) por varios millones de dólares sólo permanecieron en la cárcel unas pocas semanas. Por los mismos delitos, los acusados en el caso del clan "Gonzales Ledezma" también estuvieron muy poco tiempo encarcelados. Y en el caso "Dorado", donde había vinculación con el Primer Comando Capital (PCC) de Brasil, el principal acusado no pasó más de un mes en la cárcel.

Esto confirma que gran parte de quienes permanecían encarcelados en forma preventiva en Bolivia eran los eslabones menores de la cadena del negocio del tráfico.

Se analizan a continuación las estadísticas carcelarias de 2016, después de haberse producido la disminución del número de personas encarceladas por delitos de drogas, y haberse colocado estos delitos en el tercer lugar, ya no en el primero, de las causas de encarcelamiento.

Personas encarceladas en Bolivia por delitos de sustancias controladas en 2016



Fuente: Programa Libertas con datos de la Dirección General de Régimen Penitenciario.

En el gráfico se observa que los delitos de drogas por los cuales las personas se hallan privadas de libertad en las cárceles, son cuatro: Tráfico, Suministro, Transporte y Fabricación.

Se tiene, entonces, que el delito de tráfico de drogas es el que alcanza un mayor porcentaje, tanto el mes de mayo como el mes de agosto de 2016, sin embargo, es necesario considerar que no siempre los encarcelados por tráfico corresponden a personas de peso en el negocio. De acuerdo con la Ley 1008, se puede estar preso por el delito de tráfico, tipificado en el artículo 48 de la Ley 1008, por portar tan sólo un gramo de droga.³

Asimismo, por disposición del artículo 49 de la misma Ley, el consumidor de drogas que no ha podido probar que la cantidad portada era para su consumo personal inmediato (aunque la misma exceda en uno o dos gramos) tiene que ser obligatoriamente procesado por tráfico de drogas. Esta disposición, al colocar a un consumidor de drogas, que porta un sólo gramo demás, ante una pena entre 10 a 25 años de cárcel, constituye un evidente derroche de desproporcionalidad. Por esa razón, en la práctica se realizó una modificación en el accionar de fiscales y jueces, que comenzaron a adecuar este tipo de situaciones al delito de suministro, que tiene una pena menor (de 8 a 12 años de cárcel), apartándose de lo dispuesto por el artículo 49.

Así, se comenzó a calificar un caso como tráfico solamente cuando la cantidad de la droga portada es mayor a 10 gramos, y como suministro por debajo de los 10 gramos. Sin embargo, esto no se cumple en todos los casos ya que existe una gran discrecionalidad en los jueces y fiscales⁴, por lo cual entre dos casos similares por tenencia de 10 gramos, una persona puede ser procesada por tráfico, mientras que la otra por los mismos 10 gramos es procesada por suministro.⁵

En este contexto permeado por el enfoque punitivo de la política de drogas, preocupa la fuerte tendencia a llevar a la cárcel a consumidores de drogas y a personas que ocupan un nivel muy subalterno en el negocio del tráfico, con escasos resultados en la detención de las figuras clave del narcotráfico que podrían debilitar la estructura del negocio.

Al respecto, se han realizado diversos estudios desde Acción Andina – Bolivia, el Programa Libertas, la Plataforma Coca Orgánica, Libre e Informada (COLI), el Centro de Estudios Drogas y Derecho (CEDD), y otras organizaciones además de la Defensoría del Pueblo, que muestran la desproporción con que actúa el sistema penal “antidrogas” y permiten advertir quiénes son los que están en las cárceles por los cuatro delitos de drogas señalados arriba. Así se describe en los siguientes cuadros elaborados por el Programa Libertas:

³ Ver: http://www.opinion.com.bo/opinion/informe_especial/2013/1201/suplementos.php?id=2243

⁴ Ver: <http://web.paginasiete.bo/ideas/2017/2/12/trauma-mariel-carcel-posesion-diez-porros-126810.html>

⁵ Achá, Gloria “Los Chivos Expiatorios: Control de Drogas y Cárceles en Bolivia”, Acción Andina/Programa Libertas/ Plataforma Coca Orgánica, Libre e Informada. Febrero de 2017

Delito: TRAFICO DE DROGAS
Penal: 10 a 25 años de cárcel

¿Quiénes están presos por el delito de tráfico?

- Personas aprehendidas con más de 10 gramos de una droga.
- Integrantes intermedios de bandas narco.
- Consumidores de drogas que no pudieron probar que los gramos que portaban eran para consumo personal inmediato.

El número de 1.946 personas presas por tráfico de drogas a agosto de 2016 no quiere decir que se esté encarcelando a narcotraficantes de peso.

Delito: SUMINISTRO DE DROGAS
Penal: 8 a 12 años de cárcel

¿Quiénes están presos por suministro?

- Personas aprehendidas con menos de 10 gramos de una droga.
- Muchos consumidores habituales de drogas que no pudieron probar que los gramos portados eran para consumo.

Total: 624 personas encarceladas a agosto de 2016.

Delito: Transporte de drogas
Penal: 8 a 12 años de cárcel

Delito que se imputa a quienes trasladan pequeñas cantidades como "mulas" y "tragones".
321 personas presas a agosto de 2016.

Delito: Fabricación de drogas
Penal: 5 a 15 años de cárcel

Los detenidos son los obreros del narco.
65 personas presas en agosto de 2016.

Sobre los partícipes de peso en el narcotráfico, como ya se ha mencionado, pocos de ellos llegan a, o permanecen en, las cárceles. Por ejemplo, en delitos como los vinculados al lavado de dinero, en 2011 la entonces Ministra de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, Nardi Suño, admitió que entre 2006 y 2010 no hubo ninguna sentencia condenatoria en los 44 casos de lavado que llegaron a la justicia.⁶

Los partícipes menores del narcotráfico, que sí son los que abultan las cifras, suelen ser fácilmente reemplazables en la estructura del negocio, por lo cual su encarcelamiento no va a incidir en la reducción de este negocio o de sus ganancias.

De esa manera, se entiende que el encarcelamiento de un total de 3.026 personas por delitos tipificados en la Ley 1008 a agosto de 2016 muestra los números correspondientes a las acciones de persecución de supuestos narcotraficantes, pero no evidencia que los detenidos tengan alguna relevancia para la disminución del crimen organizado.

En ese contexto, Bolivia ha promulgado una nueva norma (que deroga algunas partes de la Ley 1008) denominada Ley de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas (Ley N° 913 de 16 de marzo de 2017). Básicamente, esta nueva norma establece:

- Nuevos instrumentos de investigación penal (compensación económica al informante, colaboración eficaz, intervención de telecomunicaciones, exención de confidencialidad)
- Mecanismos de control y fiscalización de las sustancias químicas controladas.
- Una red de prevención integral, tratamiento, rehabilitación y reintegración de personas con adicciones y su entorno
- Un régimen de bienes secuestrados, incautados y confiscados
- La regulación de la pérdida de dominio de bienes ilícitos a favor del Estado.

Cabe aclarar que esta nueva Ley no tipifica delitos ni determina penas, por lo que los delitos de narcotráfico continúan estando definidos en la Ley 1008, y una nueva tipificación recién será introducida en la futura reforma al Código Penal.

La nueva Ley pretende fortalecer las estructuras de investigación del delito, mejorar la administración de los bienes incautados y mejorar el funcionamiento de las áreas de prevención, tratamiento, rehabilitación y reintegración de las personas con adicción a drogas, otorgando la coordinación de estos espacios al Ministerio de Salud (aspecto último que constituye un gran avance considerando que hasta ahora la prevención estaba a cargo de la Policía y de las Alcaldías, y que no existe ninguna supervisión ni evaluación de la autoridad de salud a los centros de tratamiento y rehabilitación privados, que son los únicos que prestan atención

⁶ Ver: <http://eju.tv/2011/11/gobierno-admite-fallas-en-lucha-contra-el-lavado-de-dinero-en-bolivia/>

a las adicciones). Sin embargo, no existe ninguna disposición que indique que habrá algún cambio en la forma de medir los supuestos éxitos de la política de lucha contra el narcotráfico en el país. La Estrategia 2016-2020 tampoco muestra señales de que se vayan a cambiar los de evaluación.

Esto indica que seguirán presentándose cifras y aplicando la “mano dura” contra los participantes “desechables” del negocio. “Cuando la represión no tiene una dirección estratégica, son generalmente los más débiles en la cadena de producción de drogas los que resultan perjudicados. El enfoque en metas genéricas, como las cuotas de arrestos o decomisos de drogas, puede resultar en un aumento del número de capturas e incautaciones, que termina casi siempre afectando a los actores menos relevantes. Tales abordajes no tienen prácticamente ningún impacto a largo plazo, ya que siempre hay una reserva de individuos dispuestos a ocupar las vacantes. Por el contrario, lo que se consigue es un desplazamiento geográfico temporal de la actividad criminal y el abarrotamiento de prisiones y del sistema de justicia penal.”⁷

Es necesario repensar los indicadores actuales, a fin de que se pueda evaluar el impacto real que las cifras de la interdicción tienen sobre las organizaciones narcotraficantes, la violencia que generan o la droga que trafican.

En este contexto, se pueden señalar algunos desafíos de la lucha contra el narcotráfico en Bolivia:

- Eliminar la criminalización de las personas consumidoras de drogas.
- Modificar el enfoque sobre los temas de prevención, tratamiento y rehabilitación (quitar los programas de “prevención represiva”).
- Evaluar el funcionamiento de las instituciones de control penal (FELCN, Ministerio Público y Órgano Judicial).
- Investigar y procesar los delitos de corrupción de las autoridades y funcionarios de las instituciones de control penal.
- Incluir sanciones alternativas para casos de delitos menores de drogas y otras medidas de resolución fuera del sistema penal.
- Establecer nuevos indicadores para el monitoreo y la evaluación de la lucha contra el narcotráfico, a fin de tener la posibilidad de reorientarla con una política más justa y efectiva.

⁷ Transnational Institute/Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos “Sistemas sobrecargados: Leyes de drogas y cárceles en América Latina” 2011

Bibliografía

Achá, Gloria "Los Chivos Expiatorios: Control de Drogas y Cárceles en Bolivia", Acción Andina/Programa Libertas, Plataforma Coca Orgánica, Libre e Informada. Febrero de 2017

CONALTID "Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Ilícitos 2016 - 2020" Bolivia, aprobada por Resolución Nº 02/2016, La Paz, de 22 de junio de 2016.

Organización de Estados Americanos (OEA) "El problema de las drogas en las Américas: Estudios Drogas y Seguridad" 2015

Transnational Institute / Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos "Sistemas sobrecargados: Leyes de drogas y cárceles en América Latina" 2011