



LEY DE SUSTANCIAS CONTROLADAS Y PODER DE ESTADO

Theo Ronckenⁱ

En marzo de 2017 la nueva Ley de Sustancias Controladas de Bolivia, generó protestas de transportistas. Estos objetaron algunos artículos de la ley que pretenden regular la pérdida de dominio sobre bienes –por ejemplo motorizados – a favor del Estado, cuando éstos estén asociados con actividades ilícitas. Dirigentes de los choferes observaron que “podrían sufrir la incautación de su herramienta de trabajo incluso si algún pasajero es detenido con droga”, y que su sector no fue tomado en cuenta en la formulación de la ley.¹ Las autoridades no tardaron en responder y en menos de un día representantes del autotransporte declararon sentirse “tranquilos” con algunas modificaciones de última hora que, sobre la marcha de las primeras negociaciones ante la amenaza de acciones contundentes, ya habían sido aprobadas en la Cámara de Diputados. Con ello se consideró el tema zanjado.

Un alto vocero del partido oficialista MAS, opinó que oponerse a la ley era defender al narcotráfico.² Luego de otros dos días, el ministro de Gobierno proclamó el debate cerrado y sin más, se pasó a aprobar y promulgar a la nueva normativa. Esta dice “promover, proteger y garantizar el derecho a la vida, la salud, la seguridad pública y la soberanía, para lograr el Vivir Bien, que constituyen bienes comunes esenciales para una pacífica convivencia de la sociedad”. En la práctica no es probable que ello ocurra así, puesto que grandes partes de esa sociedad tiene motivos para preocuparse incluso más que el sector de los transportistas. Pero, no igualan su poder de movilización por lo que se entiende que tampoco fueron tomadas en cuenta, aunque sin duda, sí se verán afectados en sus derechos ciudadanos.

Estado y narcotráfico

El problema principal de la Ley de Sustancias Controladas, es su eminente carácter estado-centrista. La manera de definir a “el problema” y sus vías de “solución”, reflejan una confianza sin reservas en la capacidad de la institucionalidad estatal para plenamente asumir los desafíos de esta materia. A lo sumo, se considera incluir un controlable despliegue del potencial de la sociedad, siempre y cuando sea funcional a los lineamientos del Estado. La Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Control de Cultivos Excedentarios de Coca 2016-

¹ “Transportistas advierten con paro por ley antidroga”. *Los Tiempos*, 14/03/2017.

² Leonardo Loza, en “Los cambios a ley no frenan paro cívico”. July Rojas, *Los Tiempos*, 16/03/2017.

2020 (“Estrategia 2016-2020”)³, ya dio un adelanto de esa idea, al plantear que: “Con la nueva Constitución Política del Estado (CPE) se concretó la refundación de la nueva Bolivia [...] en el que la Lucha contra el Narcotráfico es un tema prioritario de seguridad del Estado” (p. 4).

Sin embargo, tenemos en todo el continente a más de medio siglo de políticas basadas en esta premisa que no sólo fueron contraproducentes sino a menudo, también resultaron sumamente nocivas al desarrollo democrático y el cumplimiento de los derechos humanos. Y es que Estado y actividad ilícita, no pueden ser vistos como entidades esencialmente opuestas y excluyentes, es decir: obviar las dimensiones que comparten en su relacionamiento. Más bien cabe observar, con Emmerich, que: “La vinculación del narcotráfico es más fuerte con el Estado que con las drogas”⁴, puesto que “en realidad se trata de organizaciones que solo se vinculan con las drogas en los eslabones inferiores de la cadena organizacional”.⁵ Con el Estado, en cambio, disputa el monopolio de la violencia sobre un territorio determinado, con dos alternativas: “o chocan o acuerdan recursos y conductas. Si ambos son actores políticos, lo más probable es que haya un acuerdo y una congruencia”.⁶

Esta es la situación que ha prevalecido en Bolivia, como indica la evolución del negocio de la cocaína desde la promulgación de la primera ley de drogas en 1962, con la que el país ingresó al régimen prohibicionista internacional.⁷ Con ella, el Estado boliviano se adhirió a un trato diferenciado para delitos de drogas, separando el lado de la “oferta” del de la “demanda”, y a la sustitución de cultivos de coca como eje fundamental de sus políticas.⁸ Juntos a la Responsabilidad Internacional Compartida, la Reducción de la Oferta, la Reducción de la Demanda, y el Control de Cultivos Excedentarios de Coca, siguen siendo los pilares de la Estrategia 2016-2020 del Estado Plurinacional de Bolivia. Las siguientes líneas presentan evidencia de una preocupante persistencia de otra característica del régimen prohibicionista en la política boliviana sobre sustancias controladas desde 1962 a la fecha: la discrecionalidad con la que las normativas suelen ser aplicadas. Comúnmente, el resultado perjudica a personas involucradas en los eslabones inferiores del negocio de drogas, y favorece la continuidad de una u otra estructura operativa en los niveles superiores. Siendo así, es imperativo que la ciudadanía observe y rechace el carácter estado-centrista de la nueva ley y políticas concordantes, y reclame su derecho a un real ejercicio del constitucionalizado Control Social sobre la agencia estatal en esta materia.

Exclusividad de competencias

³ Documento aprobado mediante Resolución CONALTID N° 02/2016, La Paz, 22 de junio de 2016.

⁴ Norberto Emmerich, 2015. *Una teoría política para el narcotráfico*, Quito: IAEN, p.31.

⁵ *Ibíd*em, p.37.

⁶ *Ibíd*em, p.51.

⁷ Paul Gootenberg, 2007. “The ‘Pre-Colombian’ Era of Drug Trafficking in the Americas: Cocaine, 1945-1965”. *The Americas*, 64:21, September 2007, pp.1-44.

⁸ Miguel Ruiz-Cabañas, 1993. “La Campaña Permanente de México: costos beneficios y consecuencias”. Peter H. Smith (comp.), *El combate a las drogas en América*. México DF: Fondo de Cultura Económica, pp.207-220.

En particular en el pilar de la Reducción de la Oferta, la Ley de Sustancias Controladas (LSC) reafirma la exclusividad de competencias que la institucionalidad estatal ya se adjudica durante décadas. Como señal de los “resultados relevantes” que se habría obtenido en los últimos diez años de gestión (2006-2015), el diagnóstico de la Estrategia 2016-2020 presenta las siguientes estadísticas: “i) 121.095 operativos de interdicción, realizados a nivel nacional, ii) 253 toneladas de secuestro de cocaína (cocaína base + clorhidrato), iii) 5.795 toneladas de secuestro de marihuana, iv) 7.395 toneladas de secuestro de sustancias químicas contraladas sólidas y 17.436 metros cúbicos de sustancias químicas líquidas, v) 49.075 fábricas destruidas, vi) 38.937 personas aprehendidas” (p. 11). Se señala que en general, los números superan los promedios anuales obtenidos en anteriores gobiernos. Es importante observar que estos datos informan sobre la actividad institucional pero por sí solos, no bastan para medir el resultado de la interdicción. Si bien los aumentos del volumen de sustancias secuestradas, de la cantidad de fábricas destruidas y del número de personas aprehendidas de un año al siguiente, puedan ser señales de una exitosa reducción de la actividad ilícita, es igualmente posible que más bien, indiquen una presencia potenciada. En parte, esta duda podrá aclararse con una presentación de datos en mayor desglose y detalle. Ello, por ejemplo, permitiría conocer los lugares, orígenes y grados de pureza de la cocaína incautada, características básicas de las instalaciones de producción intervenidas, y los perfiles de la población aprehendida. Sin embargo, para dar curso a una verificación de resultados y efectos de la interdicción mediante la cual las instituciones puedan cumplir con su “obligación de proporcionar información oportuna y confiable” (LSC, artículo 41 inciso V)⁹, será necesario instaurar y garantizar un eficaz proceso revisión y optimización de indicadores, con participación activa y reconocida de la agencia ciudadana independiente.

Aplicación selectiva

La Ley de Sustancias Controladas hace hincapié en el principio fundamental de la proporcionalidad de las penas, “establecido en acuerdos internacionales y regionales” (p. 7). Sin embargo, como señala entre otros Achá, el sistema de administración de justicia en Bolivia, tiene “evidentes dificultades [...] para la aplicación de los principios de proporcionalidad, igualdad ante la ley y subsidiariedad del Derecho Penal”.¹⁰ Achá explica esta realidad por la “criminalización secundaria” que llevan adelante las instituciones de control penal: “se ponen en marcha los mecanismos de la selectividad penal a través de los cuales operan filtros que seleccionan a aquellas personas y conductas sobre las cuales recaerá la acción punitiva”.¹¹ La aplicación selectiva cuyos efectos ha observado la autora en centros penales, se realiza “de acuerdo con el mayor o menor poder que tienen los individuos o grupos. En cuanto mayor es el poder [...], menor es el riesgo de ser definido

⁹ La fuente consultada para este artículo, es el Proyecto de Ley No 36412016-2017 “Lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas”, presentada a la Cámara de Diputados en fecha 22/02/2017.

¹⁰ Rose Marie Achá, 2017. *Los chivos expiatorios. Control de drogas y cárceles en Bolivia*. Cochabamba: Acción Andina, COLI, Programa Libertas, p.6.

¹¹ *Ibidem*, pp.6-7.

como delincuente y ser seleccionado por el sistema penal [...]; y en cuanto menor sea el poder [...], mayor será el riesgo de ser seleccionado.”¹²

En consecuencia, las cárceles del país “aparecen [...] pobladas en una gran parte por las personas que tienen menos recursos, menos poder y menos privilegios, o cuyos delitos, por motivos de índole socio-cultural, por efectismo político o por variables ideológicas, tienen prioridad en la persecución penal. Entre estas personas se encuentran quienes son imputados y condenados por delitos menores de drogas (vinculados con el microtráfico y el narcomenudeo), así como aquellos consumidores de drogas que suelen ser discretamente remitidos al sistema penal”.¹³ De por sí, esto ya pone en cuestión a una debida aplicación del principio de la proporcionalidad (LSC, artículo 10), puesto que por discreción, un consumidor corre riesgo de ser acusado y enjuiciado por tráfico ilícito de sustancias controladas (LSC, artículo 9). Asimismo, la última década evidenció la persistencia de la virtual impunidad de un delito como el lavado de activos ilícitos. ¿Cuáles podrían ser motivos para esperar un cambio en esta realidad con la nueva normativa?

Participación ciudadana y control social

Komadina da cuenta de una distinción entre dos sentidos del control social en la literatura sociológica.¹⁴ En su sentido “positivo”, la acción de control es ejercida desde la sociedad hacia el Estado, a fines de consolidar el bien común. De su parte, el control social “negativo”, consiste en una acción de vigilancia y control que el Estado despliega en la sociedad para fortalecer y legitimar su poder. La Constitución Política del Estado Plurinacional (2009) reconoce e instruye la implementación de mecanismos de Control Social que corresponden con el sentido positivo. Como tal, integran el contrapeso que ha de equilibrar las relaciones de poder entre Estado y sociedad, en resguardo de un proceso democrático saludable. De su parte, la Ley de Sustancias Controladas establece tres tipos de ejercicio de control social: “a través de la participación de la población en sus diferentes estructuras, en la prevención social y en la obligación de los ciudadanos a denunciar cuando existan indicios de hechos delictivos” (LSC, artículo 8 inciso a).

La primera modalidad parece referirse a los constitucionalizados mecanismos del Control Social. La nueva normativa no brinda especificaciones, pero es probable que éstas sean incluidas en su reglamentación. A modo de analogía, se puede destacar a tres elementos de la renovada legislación en el área política colindante de la seguridad ciudadana. La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Ley 264/2012): reconoce a la participación ciudadana y el control social como fundamentos del Sistema (artículo 5 inciso II); establece el principio de la transparencia, para cuyo efecto la información relativa a la materia “será veraz, oportuna, accesible, comprensible y confiable”, además de “estar a disposición de la

¹² Pablo González (2013) *Procesos de Selección Penal Negativa: Investigación criminológica*, citado en Achá, *op.cit.*, p.7.

¹³ Achá, *op.cit.* p.7.

¹⁴ Jorge Komadina, 2011. *El debate sobre el control social*. Cochabamba: CEADDESC.

población” (artículo 5 inciso 4); y define como una función del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (ONSC): “promover relaciones de cooperación interinstitucional con entidades e instituciones públicas y privadas u otros observatorios” (artículo 25 inciso 11). Con la promulgación de la Ley de Sustancias Controladas esta última disposición queda derogada (LSC, Tercera de las disposiciones abrogatorias y derogatorias) y en un plazo máximo de 120 días después de la publicación, el ONSC ha de estar integrado en el Observatorio Boliviano de Seguridad Ciudadana y Lucha Contra las Drogas (LSC, Disposición transitoria séptima). La nueva ley establece la obligación para instituciones públicas y privadas de “proporcionar información oportuna y confiable” (LSC, artículo 41 inciso V), pero sin especificar el acceso público a informaciones o los modos en que sectores que no sean públicos puedan participar en su recolección, interpretación y análisis integrado. Queda por ver cómo estos importantes recursos de poder que facilitan el Control Social, tomen forma en la reglamentación.

En su Capítulo 6, la Ley de Sustancias Controladas establece competencias en el área de la prevención social, en el Artículo 8 identificado como otro ámbito del control social. En ese caso, sin embargo, es evidente que el término es usado en su sentido “negativo” (ver arriba), puesto que los artículos 30-37 del capítulo – que refieren a una diversidad de posibles proyectos, programas y actividades de prevención situacional y social primaria, secundaria o terciaria – instruyen que estos deban contribuir a las políticas del Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID) y su particular entendimiento de la prevención integral. Para articular los diversos aportes se prevé un trabajo en red bajo coordinación y/o acreditación de la institucionalidad estatal competente, la que verificará el cumplimiento de disposiciones y regulaciones. El fin último de este andamiaje del control social en sentido negativo, se muestra con claridad en la instrucción de someter el “consumidor problemático” a tratamiento médico y terapéutico (LSC, artículo 34). Además de un ingreso voluntario, esta medida puede darse por orden judicial (previo informe médico forense), por solicitud familiar o por *solicitud comunitaria* (LSC, artículo 35; énfasis del autor).

La tercera modalidad de participación ciudadana identificado en el artículo 8 de la ley como una forma de control social, trata más bien de una obligación (la de “denunciar cuando existan indicios de hechos delictivos”). Es obvio que tal instrucción también se dirige a reforzar el control estatal sobre la ciudadanía, y de ninguna manera debe confundirse con un derecho ciudadano, menos con el constitucionalizado derecho al Control Social.

Extinción de bienes y otros fantasmas

El texto de la ley sostiene que “la complejidad de las organizaciones criminales, exige al Estado renovar sus instrumentos legales que recaiga sobre los bienes y no solo sobre las personas” (LSC, p.8). “Esta ley es histórica y va a abrir una lucha sin cuartel en contra del narcotráfico”, sostuvo un senador luego de sancionar la normativa.¹⁵ Sin embargo, la

¹⁵ Milton Barón, en “Senado sanciona ley de Sustancias Controladas”. *Los Tiempos*, 15/03/2017.

observada habitual discrecionalidad y escasa garantía del cumplimiento de derechos ciudadanos en la justicia boliviana, obstaculiza una exitosa aplicación de métodos especiales de investigación como son: la compensación económica al riesgo del informante (LSC, artículo 13), la rebaja de la pena a cambio de una cooperación eficaz (LSC, artículo 14), la interceptación de comunicaciones por orden del juez (LSC, artículo 15), y la pérdida de dominio de bienes (LSC, título segundo). Por supuesto, todos estos instrumentos pueden ayudar a construir casos judiciales con evidencia sólida contra exponentes en los escalones superiores del negocio ilícito y el crimen. Al respecto, la empírica internacional no deja lugar a dudas. Pero cabe preguntarse, contra quienes serán aplicados en la práctica operativa, y quienes en cambio podrán continuar produciendo drogas, transportando sustancias controladas o lavando ganancias ilícitas sin ser molestados, o siquiera estar sujetos a observación. Abundan las historias que dan pautas para formular una respuesta a estas preguntas. Los siguientes párrafos recogen algunas.

Sobre la discrecionalidad en el pago por información, el autor de “la Guerra Falsa”¹⁶ Michael Levine, ha señalado que en su trabajo como ex agente encubierto de la DEA, descubrió que informantes con un pasado criminal quienes sabían ocultar sus pasos, no encontraban mayor dificultad para confabular una acusación convincente contra un blanco inocente. “Mis 25 años de experiencia en el sistema judicial”, dice Levine, “me enseñaron que nunca falta el burócrata o el político quien, si no le gusta la forma en la que tu ejerces tus derechos ciudadanos, o si cree poder hacer promoción con tu detención, no piensa dos veces antes de recurrir a la multitud de ratas [informantes] para preparar una acusación en tu contra [...]. Lo único que los podía detener, según Levine, eran personas con una conciencia y una posición de autoridad, o la atención que provocaban sus acciones en los medios de comunicación.”¹⁷

Uno de los grandes casos en los que trabajó Levine en su tiempo de agente, resultó en la acusación formal contra el “ministro de la cocaína” boliviano Luís Arce Gómez, que eventualmente llevó a su detención, enjuiciamiento y encarcelamiento en los Estados Unidos. Un aspecto poco difundido de ese caso, es el rol que jugó Alejandro Pacheco Sotomayor como testigo del lado acusador. Para ello, Pacheco ingresó a fines de 1989 al programa de protección de testigos, justo antes de que su hijo Luís Amado (Pacheco) se apoyara en Fernando Jaimes Viaña, un socio de primera hora de Alejandro, para abrir nuevas rutas de exportación de la cocaína boliviana a España y a Miami vía Haití. De esta manera, la colaboración de Pacheco padre como informante coincidió con el inicio de un período de auge en el emprendimiento ilícito de Pacheco hijo, que duraría hasta la fortuita detención del llamado “narcoavión” en Lima en septiembre de 1995. También Alejandro Pacheco volvería a ser detenido con drogas en por lo menos dos ocasiones, respectivamente en 1991

¹⁶ Michael Levine y Laura Kavanau-Levine, 1994. *La Guerra Falsa. Fraude mortífero de la CIA en la guerra a las drogas*. Cochabamba: Acción Andina y CEDIB.

¹⁷ Michael Levine, 1996. “King Rat. Criminal informants are the real winners in the DEA’s drug war”. *Prison Life*, enero-febrero 1996.

y en 2006. En la última, que ocurrió en Perú, tenía 72 años de edad y estaba, junto a socios locales y de México, en posesión de 864 kilos de cocaína¹⁸.

Otras experiencias en los Estados Unidos señalan que el riesgo del abuso discrecional es inherente a una medida de extinción de dominio sobre bienes que opera en beneficio directo de los mismos encargados de la interdicción. Con base en testimonios personales, un reportaje de prensa de 1991 concluyó respecto a la ley federal de drogas estadounidense que esta: “ha perdido control. Policías locales, agentes federales y las cortes, buscando frenar las drogas y a veces llenar sus bolsillos, [más bien] frenaron los derechos de ciudadanos inocentes. Desde 1984, la ley permite a las autoridades confiscar bienes sin previa imputación. 80% de quienes pierden sus autos, barcos, fondos y casas, nunca llegan a ser acusados”. El artículo cita al presidente del Colegio de Abogados de Louisiana Thomas Lorenzi quien opinó: “En analogía a la ‘Guerra a las Drogas’ podemos decir que la ley de extinción de dominio, es la otorgación del permiso a las tropas para saquear”.¹⁹

Conclusiones

La accidentada historia reciente de reformas judiciales en Bolivia²⁰, indica que el sector de transportistas tenía mucha razón en alarmarse por los riesgos que conlleva la nueva Ley de Sustancias Controladas. Sin embargo, sus dirigentes no tardaron demasiado en aceptar la normativa y “después de escuchar la explicación de técnicos del Ministerio de Gobierno [...ya tan solo] cuestionaron que ni la Asamblea Legislativa Plurinacional ni el Ejecutivo hayan socializado la ley antes de ser sancionada”²¹. En efecto, cabe cuestionar la práctica de sancionar una normativa de gran impacto sin previamente realizar una consulta amplia e incluyente con todas las poblaciones afectadas. Pero, también requiere una senda crítica el que líderes sociales quienes, gracias al poder que les otorga la mayor capacidad de presión política de su sector, tienen un acceso privilegiado a los espacios de participación y control social, ejerzan esa responsabilidad ante toda la ciudadanía con tan poca seriedad. En Cochabamba, parece haber bastado un único taller informativo convocado por la Brigada Parlamentaria departamental para convencer a los dirigentes invitados de que la nueva ley “sólo apunta a afectar los bienes de los narcotraficantes y no los adquiridos de ‘buena fe’ por personas particulares”.²²

Ello refleja el importante nivel de normalización en este grupo de representantes, y probablemente en toda la sociedad boliviana, de la idea de una clara línea divisora entre unos ciudadanos “buenos” y otros “malos” que el Estado, y en particular los operadores de la justicia (policías, fiscales, jueces), sabrá trazar con certeza por el “bien común”. Es decir,

¹⁸ “Padre de Luís Amado Pacheco cae en Perú con cerca de una tonelada de cocaína de alta pureza”. *Bolpress*, 16/06/2006.

¹⁹ Andrew Schneider y Mary Pat Flaherty, “Presumed Guilty”. *Pittsburgh Press*, 08/1991.

²⁰ Ver entre otros: Pamela Delgadillo y Rogelio Mayta, 2015. *Laberinto.bo. Notas para un diagnóstico de la justicia y algunas propuestas*. La Paz: UNITAS.

²¹ “Aceptan ley antidroga pero piden más información”. July Rojas, *Los Tiempos*, 23/03/2017.

²² *Ibidem*.

no se ve necesario cuestionar los riesgos de la habitual discrecionalidad de la justicia penal o seriamente discutir los efectos nocivos que ya evidencia mientras no perjudique a los grupos de ciudadanos “buenos” con los que uno se puede identificar. Este perverso modo de pensar las causas y consecuencias de una compleja problemática social, da lugar a apoyar y reforzar propuestas que autorizan al Estado y sus instituciones a culpar y castigar a aquellos individuos, grupos y sectores que vea conveniente y así, en esencia, desentenderse de su responsabilidad para buscar soluciones reales y duraderas. El carácter estado-centrista de la nueva Ley de Sustancias Controladas y la pobre interpretación del ejercicio de control social en la normativa, expresan esta lógica y ponen a la población, sobre todo a personas y sectores con menos recursos, menos poder y menos privilegios, en la primera línea de fuego.

Marzo de 2017.

ⁱ Coordinador de Acción Andina e integrante de la Plataforma Coca Orgánica, Libre e Informada (COLI).