

Estrategia Nacional Contra el Narcotráfico y la Economía Ilegal de las Drogas

*desarrollo institucional y gestión del conocimiento
tecnología e información, gestión de sistemas de in
formación capacidades técnicas y operativas en co
ordinación interdicción al tráfico ilícito de susto
cias controladas delitos conexos y fiscalización in
dicción de sustancias controladas afectación al
medio ambiente afectación económica, recuperaci
de recursos regulación de la producción de la hoja
coca gestión de responsabilidad común y compart
control y circulación de la hoja de coca promoción
la salud pública regulación para fines medicinales
prevención de delitos y seguridad ciudadana mitiga
ción de problemas asociados gestión del conoci
tecnología e información, gestión de sistemas de in
formación capacidades técnicas y operativas en co*

**Estrategia Nacional contra el narcotráfico y la economía ilegal de las drogas
Febrero 2020**

**Estado Plurinacional de Bolivia
Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas
CONALTID**

Bolivia 28 de febrero de 2020

CONALTID/ Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas

Edición:

Secretaría de Coordinación del CONALTID

Jeanine Áñez Chávez

Presidenta Constitucional del Estado Plurinacional

Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas CONALTID:

Arturo Murillo Prijic

Ministerio de Gobierno

Karen Longaric Rodríguez

Ministerio de Relaciones Exteriores

Yerco Núñez Negrete

Ministerio de Presidencia

Luis Fernando López Julio

Ministerio de Defensa

Aníbal Cruz Senzano

Ministerio de Salud

Secretaría Técnica del CONALTID

Jaime Zamora Fernández

Viceministro de Defensa Social y Sustancias Controladas

Secretaría de Coordinación del CONALTID

José Luis Laguna Quiroga / *Coordinador General*

Susana Aramayo Rodríguez / *Coordinación y Gestión Pública*

José Luis Santivañez Galar / *Programas, Proyectos y Acciones*

Lorena Ferreyra Villalpando / *Planificación, Evaluación y Seguimiento*

Diego Giacomani Aramayo / *Articulación Interinstitucional*

Kery Prado Escobar / *Gestión de Financiamiento*

Marcela Díaz Callejas / *Área Jurídica*

Noel Alán Guzmán Chilo / *Equipo Técnico SC*

Jennifer Garro de Rodríguez / *Equipo Técnico SC*

Mary Laura Rivero Mamani / *Equipo Técnico SC*

Ana Laura Rojas Mariscal / *Equipo Técnico SC*

Jhovanna Morales Barroso / *Equipo Técnico SC*

Eduardo Ruiz Marín / *Comunicación*

Diseño del documento: Equipo de Comunicación SC - CONALTID

Impreso en Bolivia 2020

Documento aprobado mediante Resolución CONALTID 01/2020

La Paz, febrero de 2020

Resumen ejecutivo

La Estrategia nacional contra el narcotráfico y la economía ilegal de las drogas: “Bolivia, libre de drogas” es un modelo de gestión integral y equilibrada que expresa la nueva política de lucha contra las drogas del Estado Plurinacional de Bolivia. Este instrumento de planificación concibe que detrás de las actividades del narcotráfico opera un sistema económico ilegal que afecta a toda la estructura de la sociedad boliviana; siendo necesario desplegar políticas y acciones que abarquen las diversas facetas para enfrentar este complejo problema. Estas acciones se realizarán a partir de dos dimensiones que expresan la visión sistémica con la que el Gobierno Boliviano pretende afrontar este problema: a) la primera, basada en la “inclusión social y desarrollo humano”, promoviendo una vida saludable y con capacidad de desarrollo integral, desencadenando acciones coordinadas para la prevención, atención e intervención en poblaciones y regiones vulnerables focalizadas en los estratos más pobres y con problemas de consumo, principalmente mujeres, jóvenes y niños; b) la segunda dimensión abarca las políticas y acciones que buscan fortalecer la seguridad pública, mejorando la inteligencia táctica y financiera, para finalmente optimizar las operaciones de la fuerza pública que irán a reencauzar la erradicación e interdicción, buscando ampliar y potenciar la presencia del Estado en todo el territorio nacional con la fuerza y razón de la Ley por el bienestar general. Las dimensiones expuestas contienen seis ejes temáticos, compuestos por objetivos, medidas de éxito, indicadores y acciones de impacto, que fueron dispuestos para alcanzar el objetivo principal que es el de “afectar las estructuras orgánicas y económicas de las agrupaciones criminales de narcotraficantes, a través de instituciones del Estado fortalecidas con capacidad operativa y tecnológica”.

Esta nueva perspectiva pretende superar las políticas que se focalizaron particularmente en la interdicción y erradicación basadas en disminuir la oferta y la demanda, que infructuosamente no han logrado su objetivo; pues no se redujo la oferta y mucho menos la demanda, derivando en el incremento de la violencia y, naturalmente, del narcotráfico como negocio transnacional altamente lucrativo.

Por otra parte, la nueva política contra el narcotráfico y las drogas, distanciándose de anteriores enfoques, reconoce que este problema no solo es un asunto de soberanía nacional; sino que, al ser un fenómeno transnacional, debe ser combatido de manera complementaria y compartida con los países vecinos y a nivel global. Considerando como marco de toda operación combinada los acuerdos y compromisos asumidos como país en las instancias internacionales de lucha contra el narcotráfico, en materia de derechos humanos y desarrollo sostenible.

La nueva Estrategia nacional boliviana marca su sello innovador porque busca de manera enfática mitigar las consecuencias sociales, económicas y legales en las que están inmersas poblaciones vulnerables y pobres; a la vez, pretende fortalecer a las instituciones del Estado, que trabajan en la lucha contra el narcotráfico y la economía ilegal de las drogas, para desarrollar capacidades en la gestión de la información y el conocimiento. Buscando, además, mejorar las condiciones y efectividad de las

operaciones de interdicción y control de las actividades del crimen organizado y de sus derivaciones, vinculadas a otras prácticas ilegales que requieren ser tratadas con firmeza.

Por ello se remarca, como una línea especial, la afectación de las estructuras económicas del narcotráfico para cortar los circuitos de la producción, refinación, tránsito y consumo de sustancias ilícitas, así como también los circuitos del enriquecimiento ilegal a causa de la corrupción y lavado de activos. Otro de los aspectos a destacar de este nuevo enfoque es la recuperación, de regiones y comunidades, que por carencia de oportunidades económicas han sido involucradas indirectamente (como productores) en las estructuras del narcotráfico, afectando su vida y los sistemas de vida naturales de donde habitan.

La lucha contra el narcotráfico en Bolivia es congruente con la nueva política institucional que el gobierno ha definido para alcanzar índices óptimos, que coadyuven en consolidar el modelo democrático de una administración eficiente y transparente a través de siete premisas:

- Implementar políticas, planes, programas y proyectos, para mejorar las condiciones de gobernabilidad y presencia del Estado en las regiones afectadas por el narcotráfico y la economía ilegal de las drogas.
- Garantizar las medidas de prevención y atención de poblaciones y personas vulnerables, focalizadas en la rehabilitación e integración social.
- Tomar en cuenta la diversidad cultural, las normas de convivencia, tolerancia, respeto a los derechos humanos y dignidad de las personas, con enfoque de género y de generaciones.
- Afectar la economía de las organizaciones criminales del narcotráfico, relacionada con la producción, comercialización y consumo de las drogas.
- Integrar las políticas nacionales con los acuerdos bilaterales y multilaterales contra la economía global de las drogas.
- Desarrollar un sistema integrado de acopio, sistematización y análisis de información, validado según los problemas de las drogas y el narcotráfico en Bolivia, aspecto que fue soslayado durante más de una década.
- Implementar un sistema de control y fiscalización de las actividades del narcotráfico y de la economía ilegal de las drogas, que opere con inteligencia y tecnología de última generación para incrementar la eficacia de las unidades que realizan interdicción y erradicación.

De acuerdo con las premisas descritas, las dimensiones y estrategias que se diseñaron, se implementarán bajo los siguientes ejes temáticos:

I. Dimensión de inclusión social y desarrollo humano

Eje Temático 1. Cohesión social, salud y cultura

Objetivo. Reducir los impactos negativos, asociados al uso de drogas y al tráfico ilícito de sustancias controladas, en salud, seguridad ciudadana y desarrollo humano.

Eje Temático 2. Justicia e inclusión social y económica

Objetivo. Adecuar el marco legal e institucional del sistema penal y penitenciario con la finalidad de que permita mejorar los procedimientos de la administración de justicia, para que los criterios de proporcionalidad se constituyan en principios fundamentales en materia de narcotráfico y consumo de sustancias controladas.

Eje Temático 3. Recuperación de regiones y poblaciones vulnerables

Objetivo. Implementar mecanismos y dispositivos de reintegración, restitución, restauración y mitigación de ecosistemas y poblaciones en las regiones y territorios afectados por las actividades del narcotráfico.

II. Dimensión de seguridad, inteligencia y fuerza pública

Eje Temático 4. Interacción global y regional de la Estrategia Nacional

Objetivo. Fortalecer la agenda diplomática e interacción sectorial con los países de la región y de otros continentes para el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de drogas, desarrollo y derechos.

Eje Temático 5. Afectación de dominio al sistema económico del narcotráfico

Objetivo. Afectar las estructuras del narcotráfico en sus componentes productivos, de mercados y sistemas de legitimación de activos, a través de la pérdida de dominio de los bienes ilegalmente adquiridos.

Eje Temático 6. Gobernabilidad y presencia del Estado

Objetivo. Fortalecer la capacidad de las instituciones del Estado que luchan contra el narcotráfico para mejorar los sistemas de control y fiscalización de las actividades vinculadas al tráfico de sustancias controladas en todo el territorio nacional, así como del control de fronteras, a través de la actualización tecnológica capacitación técnica y eficacia operativa.

Bajo un marco estratégico integral y equilibrado, la Estrategia nacional contra el narcotráfico y la economía ilegal de las drogas es un “Instrumento de Gestión”, que expresa la nueva visión del gobierno en el marco de la democracia y del enfoque social respecto del narcotráfico en Bolivia. En esta medida, este instrumento permitirá gestionar recursos tanto del Estado, y por lo tanto sus instituciones nacionales públicas, las instituciones privadas, así como las de cooperación internacional, para ejecutar todas las actividades estratégicas programadas.

En definitiva, se busca resolver este problema tomando como base la inclusión social, respetando los derechos humanos, garantizando la seguridad ciudadana y recuperando la capacidad institucional y de información sobre esta materia. Todos estos aspectos necesarios a fin de hacer y ejecutar las políticas públicas para la gente y con la gente.

Considerando estas premisas, que son el fundamento de la nueva visión de país, convocamos a todos a tomar nota de los aciertos y debilidades de esta Estrategia para que en el corto y mediano plazo sean ajustadas de acuerdo con las dinámicas y necesidades de la sociedad boliviana, considerando que el problema de las drogas se desenvuelve dinámica y activamente, debiendo estar atentos para identificar los mecanismos más eficientes que vayan a enfrentar los problemas emergentes.

Índice

Resumen ejecutivo	iv
Glosario	x
Presentación	1
1. Justificación de la Estrategia Nacional	4
2. Lineamientos de la Estrategia Nacional	11
3. Marco normativo e institucional	16
3.1. Marco normativo	16
3.2. Marco institucional	20
3.2.1. Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID)	20
3.2.2. Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas	20
3.2.3. Ministerio de Gobierno	21
3.2.4. Ministerio de Salud	23
3.2.5. Ministerio de Defensa	23
3.2.6. Ministerio de Relaciones Exteriores	24
3.2.7. Ministerio de la Presidencia	24
3.2.8. Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRYT)	24
4. Marco Estratégico	26
4.1. Plan de Desarrollo Económico Social 2016-2020	26
4.2. Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Gobierno y la ELCN y CCEC (2016-2020)	29
5. Análisis sobre el estado de situación de lucha contra las drogas	32
5.1. Contexto Internacional del problema Mundial de las Drogas	32
5.2. Contexto nacional	36
5.2.1 Producción actual de la hoja de coca	36
5.2.2. Reducción y control de cultivos de hoja de coca	40

5.2.3. Interdicción principal foco de las operaciones antidrogas	43
5.2.4. Afectación económica a las organizaciones criminales	49
5.2.5. Regulación, prevención, atención, tratamiento y rehabilitación	52
5.2.6. Justicia e inclusión social	54
5.3. Medio ambiente	55
5.3.1. Pérdida de bosques	56
5.3.2. El Impacto de las políticas de drogas en el medio ambiente y desarrollo productivo	58
5.3.3. El Impacto en el recurso hídrico	60
6. La definición y programación estratégica	61
6.1. Las dimensiones y ejes temáticos	61
6.2. Líneas estratégicas	65
6.3. Desarrollo de la matriz de la estrategia	65
6.3.1 Dimensión de inclusión social y desarrollo humano	65
Eje Temático 1. Cohesión social, salud y cultura	65
Eje Temático 2. Justicia e inclusión social y económica	69
Eje Temático 3. Recuperación de regiones y poblaciones vulnerables	71
6.3.2. Dimensión de seguridad, inteligencia y fuerza pública	74
Eje Temático 4. Interacción global y regional de la Estrategia Nacional	74
Eje Temático 5. Afectación de dominio al sistema económico del narcotráfico	77
Eje Temático 6. Gobernabilidad y presencia del Estado	80
Fuentes documentales consultadas	83

Glosario

AGEMED	Agencia Estatal de Medicamentos
AN	Aduana Nacional
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
APS	Apoyo Presupuestario Sectorial
CACDD	Centro de Adiestramiento de Canes Detectores de Drogas
CCOAN	Centro de Coordinación de Operaciones Antidroga
CEIAGAVA	Centro de Entrenamiento Internacional y Antinarcóticos Garras del Valor
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEO	Comando Estratégico Operacional Tte. Girona (bajo tuición del Comando en Jefe de las FFAA)
CICAD-OEA	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos
CITESC	Centro de Investigación Técnico Científica en Toxicología y Sustancias Controladas
CONALTID	Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas
CONCOCA	Consejo Nacional de Revalorización, Producción, Comercialización, Industrialización e Investigación de la Coca
CPE	Constitución Política del Estado
CSPMD	Consejo Suramericano Sobre el Problema Mundial de Drogas
DAB	Depósitos Aduaneros Bolivianos
DEA	Agencia de Drogas y Narcóticos de los Estados Unidos (en inglés: Drug Enforcement Agency)
DGFELCN	Dirección General de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico
DGRB	Dirección General de Relaciones Bilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores
DGRM	Dirección General de Relaciones Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores
DGRP	Dirección General de Régimen Penitenciario

DGSC	Dirección General de Sustancias Controladas
DIGCOIN	Dirección General de Comercialización e Industrialización de la Hoja Coca
DIGEDES	Dirección General de Defensa Social
DIGEMIG	Dirección General de Migración
DIGPROCOCA	Dirección General de Desarrollo Integral de las Regiones Productoras de Hoja de Coca
DIRCABI	Dirección General de Registro, Control y Administración de Bienes Incautados
ELCN y CCEC	Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Control de Cultivos Excedentarios de Coca
ELCN y RCEC	Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca
ETA	Entidades Territoriales Autónomas
FFAA	Fuerzas Armadas
FGE	Fiscalía General del Estado
FONADIN	Fondo Nacional de Desarrollo Integral
GAD	Gobierno Autónomo Departamental
GAM	Gobierno Autónomo Municipal
GECC	Grupo Especial de Control de Coca
GIAEF	Grupo de Investigaciones y Análisis Económico Financiero
GIOE	Grupo de Investigación y Operaciones Especiales
GISUQ	Grupo de Investigación de Sustancias Químicas
IDIF	Instituto de Investigaciones Forenses
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
JIFE	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
JUPACI	Jefatura de Unidad de Política Antidroga y Cooperación Internacional
JUPH	Jefatura de Unidad Prevención Holística
LCN	Lucha Contra el Narcotráfico
MDRyT	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras
MERCOSUR	Mercado Común del Sur

MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
OBSCLCD	Observatorio Boliviano de Seguridad Ciudadana y Lucha contra las Drogas
OEA	Organización de Estados Americanos
OTID	Organización de Tráfico Ilícito de Drogas
PA	Plan de Acción
PIC	Programa de Institucionalización del CONALTID
PDES	Plan de Desarrollo Económico Social
SC-CONALTID	Secretaría de Coordinación del Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas
SEDEGES	Servicio Departamental de Gestión Social
SEDES	Servicio Departamental de Salud
SIISDD	Sistema Integral de Información Sobre Drogas y Delitos
SISCOCA	Sistema Único de la Coca
SISPA	Sistema de Seguimiento y Monitoreo del Plan de Acción
SNISE	Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Ciudadana Estatal
SPIE	Sistema de Planificación Integral del Estado
SSCC	Sustancias Controladas
SSQQ	Sustancias Químicas
SYSCOCA	Sistema Integral de Información Georreferenciada Sobre la Coca
TGN	Tesoro General de la Nación
UELICN	Unidad Ejecutora de la Lucha Integral Contra el Narcotráfico
UIF	Unidad de Investigaciones Financieras
UMOPAR	Unidad Móvil de Patrullaje Rural
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
UPIIP	Unidad de Políticas de Intraculturalidad, Interculturalidad y Plurilingüismo del Ministerio de Educación
UPOI	Unidad de Políticas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores
VCDI	Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral

VDS SC Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas
VSC Viceministerio de Seguridad Ciudadana

ESTRATEGIA NACIONAL DE LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO Y LA ECONOMÍA ILEGAL DE LAS DROGAS

Presentación

El Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID), en cumplimiento de los preceptos de la Ley N.º 913 de 16 de marzo de 2017, “Ley de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas”, asume la responsabilidad de establecer mecanismos y estrategias para enfrentar el problema de las drogas desde la perspectiva de la prevención integral e investigativa, manejo de información, fiscalización de las sustancias químicas controladas, régimen de bienes secuestrados, incautados y confiscados; y, a la vez, asume también el regular la pérdida de dominio de bienes ilícitos a favor del Estado.

En este marco, la Estrategia Nacional “Bolivia, libre de drogas” define el modelo de gestión del problema de las drogas, cimentado en las acciones de la institucionalidad pública y la participación social a través de mecanismos de diálogo y prevención que privilegien el respeto de los derechos humanos, la seguridad ciudadana, la salud pública y el desarrollo económico; por lo que se incluye también la perspectiva de género y de generaciones, al ser los jóvenes y las mujeres en condiciones de pobreza los sectores vulnerables que hacen más complejo el problema que afronta.

La Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia, Dra. Jeanine Áñez Chávez, al asumir el mando del gobierno, instruyó al Ministro de Gobierno Arturo Murillo Prijic, al Viceministro de Defensa Social y Sustancias Controladas, Jaime Zamora Fernández, y a la Secretaría de Coordinación del CONALTID el inicio del diálogo con todas las instituciones públicas y los diferentes sectores involucrados en esta temática para la elaboración de la nueva estrategia.

Esta Estrategia se constituye en la bitácora para enfrentar el problema de las drogas, que permite a las instituciones del Estado y la sociedad civil gestionar y comprometer a la cooperación internacional y a los gobiernos amigos a coadyuvar en la ejecución de la nueva política y su modelo de operación enlazando el nivel técnico con el político, concordante con los compromisos asumidos por el Estado Boliviano en convenios y acuerdos bilaterales y multilaterales a nivel nacional e internacional.

Al diseño de la Estrategia se suman las experiencias, investigaciones y evaluaciones de estrategias anteriores y de otros países; asimismo, expresa la opinión de expertos que estudian el problema de las drogas a nivel global, en sintonía con los enfoques contemporáneos que abordan la temática de las drogas como un problema principalmente socio-económico.

Una debilidad en el diseño de la Estrategia fue la carencia de información oficial en muchos aspectos del problema de las drogas en Bolivia y la región. Algunos temas no pudieron ser abordados con datos actualizados, como ser: hábitos y formas de consumo; análisis de los impactos logrados con las acciones y políticas anteriores contra el narcotráfico; efectividad de las

operaciones de interdicción; y el impacto económico de las drogas en los mercados fronterizos en el país.

En resumen, se evidencia la falta de información que es concordante con la escasa investigación respecto de los problemas del narcotráfico y la economía ilegal de las drogas, que seguramente se explica por los enfoques implementados en las anteriores estrategias que estaban focalizadas principalmente en la relación coca-cocaína, y no en las derivaciones y diversificación estructural que esta actividad provoca sobre la sociedad boliviana.

Sin embargo, con el aporte de todos, y desde una mirada integral, analítica y prospectiva se han cubierto estos vacíos, siendo evidente la urgente necesidad de construir un sistema integrado de información nacional que proporcione datos, análisis de riesgos, vulnerabilidades e identificación de tendencias, para tomar decisiones políticas oportunas, efectivas y certeras.

Frente a lo que hasta ahora se ha hecho en Bolivia, pretendemos dar en un salto cualitativo y cuantitativo respecto de la política y las estrategias contra el narcotráfico, en la faceta más nociva como es la violencia social y la afectación a poblaciones más vulnerables, para que sobre la base de indicadores verificables y de evidencia científica se realicen operaciones más efectivas y eficientes, cuyos resultados sean posibles de ser evaluados.

No está demás remarcar que esta Estrategia se caracteriza por un enfoque integral y equilibrado, centrado en la persona y en las comunidades afectadas por el narcotráfico y la economía ilegal de las drogas. Así mismo, busca fortalecer la institucionalización de las instancias nacionales que trabajan y luchan contra el narcotráfico, la economía ilegal de las drogas y sus efectos conexos. Las mismas que hasta la fecha han sido poco visibilizadas o soslayadas, con débiles sistemas de gestión de recursos humanos que no garantizaron estabilidad ni especialización de los funcionarios, siendo que este problema requiere de alta experiencia y conocimiento de campo, además de continuidad en la temática.

Como ya se dijo, el presente documento contiene los ejes temáticos, líneas estratégicas, objetivos, medidas de éxito, indicadores y acciones de impacto a desarrollar en el horizonte de cinco años (2020 - 2025) bajo la coordinación del CONALTID, como instancia interministerial responsable de la ejecución de la estrategia.

Esta Estrategia es el resultado de meses de trabajo del equipo técnico de la Secretaría de Coordinación del CONALTID, junto al aporte de los equipos técnicos de la Unión Europea, UNODC, DITISA y FIIAPP, que brindaron sus conocimientos y experiencias para dar un nuevo horizonte a la política sobre las drogas en Bolivia.

Con esta nueva visión de país, propiciada por el actual gobierno, la Estrategia se convierte en una caja de herramientas para llevar a cabo las acciones desde el campo del desarrollo social hasta las acciones directas y operativas de la fuerza pública. Convocamos a todos los bolivianos a ser parte de esta lucha y a aportar en el proceso de implementación de esta Estrategia a fin de que en el corto y mediano plazo se ajuste de acuerdo a las necesidades de la sociedad boliviana, considerando que el problema de las drogas se desenvuelve dinámicamente, y manteniéndose atentos a identificar mecanismos eficientes y de impacto, que permitan revisar y replantear todo en

función de las evaluaciones, y en los momentos que la necesidad así lo requiera. Recalamos que la Estrategia es un instrumento del nuevo modelo de gestión y no es un objetivo en sí mismo; es decir, un medio para “Liberar a Bolivia de las Drogas”.

Bolivia, febrero de 2020

Arturo Murillo Prijic
Ministro de Gobierno

1. Justificación de la Estrategia Nacional

En un contexto político y social muy complejo, el gobierno de Bolivia ha realizado esfuerzos importantes en materia de interdicción, con resultados significativos en los últimos tres meses al decomisar más de 25.796 kg. de sustancias ilícitas, destruir 138 factorías y laboratorios, haber detenido a 779 presuntos traficantes y extraditado a jefes internacionales del narcotráfico (VDS SC, 2020). Estos resultados son señales elocuentes de la firme decisión de realizar todas las medidas necesarias para enfrentar este problema con las herramientas que el Estado Boliviano tenga disponibles.

Por ello, más allá de los resultados obtenidos por las fuerzas policiales que son indicadores importantes de la decisión del gobierno de afrontar este problema, la Estrategia hace un giro a la tradicional “lucha contra el narcotráfico”, encarando integralmente las distintas facetas que el fenómeno de las drogas genera en todos los niveles de la sociedad. La Estrategia reconoce que la lucha contra el narcotráfico no solo se circunscribe a la interdicción de las actividades de producción y tráfico de sustancias controladas, sino al entorno y sus derivaciones con las que se afecta a segmentos más amplios de la sociedad. Destacando que este no es solo un asunto del gobierno y sus instituciones, sino que demanda el involucramiento de la sociedad en su conjunto. El fenómeno de las drogas es multifacético, afectando a todos los niveles de la sociedad de diferentes maneras, convirtiéndose en una amenaza constante a la seguridad ciudadana, salud pública y desarrollo económico y social del país.

Para controlar y reducir los distintos efectos negativos del narcotráfico, debemos ampliar la perspectiva de la política de drogas, superando los enfoques fundamentalmente centrados en la interdicción, enfatizando que no solamente se trata de un asunto policial, militar o judicial; sino que tiene relación con problemas socio-culturales, sanitarios, económicos y ambientales, comprendiendo y dimensionando de manera sistémica y ponderada la complejidad de esta anomalía.

La Estrategia Nacional de drogas 2020 - 2025, “Bolivia, libre de drogas”, se desarrolla luego del viraje fundamental en la política boliviana que confluyó en el cambio de gobierno ante la crisis política y social desatada después de las fallidas elecciones de octubre del año 2019, cambio que significó la instalación de un gobierno de transición abocado a pacificar el país y consolidar la institucionalidad democrática.

Durante estos meses de gestión de gobierno, se ha puesto especial énfasis en preservar el control territorial en regiones afectadas por la influencia de grupos vinculados al narcotráfico y a los intereses políticos del régimen depuesto, que pusieron en vilo la unidad de la nación.

En concordancia con los dos propósitos precedentes alcanzados en este corto periodo, Bolivia ratifica su vocación democrática basada en el respeto de los derechos humanos, la dignidad de las

personas y el desarrollo sostenible, siendo estos principios fundamentales para la concepción de esta Estrategia.

En esta perspectiva, la nueva Estrategia contra el narcotráfico y la economía ilegal de drogas pretende abarcar no solo la ecuación más frecuente en este tipo de instrumentos a nivel global, cual es la reducción de la oferta y demanda como objetivo central de la política anti drogas. De esta manera, se hace primordial superar la atávica forma de considerar el narcotráfico como un fenómeno de mercado, relacionando mecánicamente la reducción de oferta con la reducción de la demanda, porque en esta lógica se soslayan los efectos colaterales de esta actividad, agravando los mismos cuando estos se enquistan en sectores donde prevalece la pobreza, la falta de oportunidades económicas y un débil sistema de salud pública. Todos estos aspectos deben ser tomados en cuenta para obtener resultados más efectivos y poder dismantelar o afectar las estructuras de la economía ilegal de las drogas. Para ello se privilegian los siguientes aspectos, a saber:

- Salud pública,
- Inclusión socioeconómica,
- Desarrollo sostenible,
- Justicia proporcional con el delito,
- Reforma del régimen penitenciario,
- Implementación de tecnología para el desarrollo de inteligencia operativa,
- Fiscalización y control de la economía ilegal de las drogas, y
- Afectación a las estructuras económicas y orgánicas de narcotráfico.

En relación a los problemas vinculados al consumo de drogas, se propone implementar un sistema de atención – previsto en la normativa vigente – para que el sistema público de salud lo ponga en operación. Igualmente, se establecen las bases de un sistema nacional en materia de promoción de la salud y de prevención de consumo de drogas, focalizado en la educación preventiva a nivel familiar, laboral, escolar, entre otros.

La inclusión socio-económica y recuperación de poblaciones impactadas por el narcotráfico busca diseñar programas relacionados con el desarrollo sostenible que generen oportunidades económicas y de empleo, a través de la implementación de emprendimientos vinculados a mercados preferenciales, responsables y justos. Este será un mecanismo que reintegre económicamente a las poblaciones vulnerables sobre la base de las estrategias de vida dentro del sistema económico formal.

Con relación a las organizaciones criminales, la Estrategia propone afectar su poder, dismantelando sus estructuras económicas y mecanismos financieros de blanqueo de capitales, aplicando nuevas tecnologías y herramientas de investigación e inteligencia para la interdicción y control, haciéndolos más efectivos.

Con relación a la hoja de coca, la Estrategia plantea evitar el desvío de esta hacia el narcotráfico, realizando estudios de consumo, que definan las zonas y extensión de cultivos dentro de los límites legales, reformulando la Ley General de la Coca (No. 906) e impidiendo el incremento de cultivos con medidas de desarrollo económico que ofrezcan oportunidades de vida a los pobladores rurales.

De igual modo, la Estrategia plantea la reforma del sistema penal y penitenciario con relación al tráfico de drogas y narcotráfico, orientada a superar los problemas de desproporcionalidad en las penas y, de esta manera, disminuir los índices de encarcelamiento, hacinamiento carcelario y retardación de justicia. Igualmente, se plantea mejorar la capacidad de control y transparencia de las distintas instancias de la cadena de justicia penal para optimizar su funcionamiento y evitar la corrupción que genera el narcotráfico.

La nueva Estrategia de drogas de Bolivia difiere en su enfoque de las anteriores porque busca mitigar las consecuencias sociales, económicas y legales en las que están inmersas las poblaciones vulnerables; mientras que se busca afectar el poder del crimen organizado y sus derivaciones vinculadas directamente al narcotráfico, las que requieren un tratamiento firme y proporcional.

A través de este mecanismo integral y equilibrado se propone la participación ciudadana articulada a las acciones institucionales del Estado en la búsqueda de acciones conjuntas más efectivas, superando el mecanismo de “control social y auto regulación” que propuso el anterior gobierno, y que no fue suficiente para reducir el narcotráfico y sus efectos estructurales, debido a una engañosa “nacionalización y soberanía en la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas” basada en una retórica permisiva y poco práctica. Se afirmaba que este mecanismo de “concertación social y dignidad nacional” – muy novedosa para la región – solo fue discurso político, porque los datos expresan de manera contundente esta afirmación, más allá de que la oferta y la demanda no decrecieron; al contrario, el narcotráfico tomó otras formas más complejas, llegando a instalar negocios ilegales y enclaves territoriales donde prevalece el poder económico y político del narcotráfico, lo que ha puesto en riesgo la cohesión social y estabilidad política del Estado Boliviano, en complicidad con los niveles superiores del propio régimen depuesto.

En Bolivia, desde hace más de 40 años, la lucha contra el narcotráfico estuvo focalizada en el control de la producción de materia vegetal para la elaboración de cocaína. Se han experimentado métodos de erradicación de diferente orden: “Coca cero”, “Desarrollo alternativo” y “Sustitución de cultivos”, entre los programas más destacados. Estos enfoques que, en términos de resultados, fueron limitados y violentos provocaron efectos negativos en los ecosistemas tropicales, tales como el deterioro de suelos, envenenamiento de cuencas y cursos de aguas, entre otros. Estos fueron los principales argumentos que llevaron a formular una nueva estrategia, reconociendo que el fenómeno de las drogas no se circunscribe solamente a la faceta básica de la producción de cocaína; sino que comprende asuntos más complejos y estructurales del problema.

Esta política, aparentemente novedosa, terminó acordando un sistema que cuantitativamente estabilizó los indicadores de erradicación de coca en rangos aparentemente aceptables, manteniendo aproximadamente 22 mil a 24 mil ha de hoja de coca en promedio anual, sin que se sepa de manera probada, y no política, si estos datos son veraces, ni cuánto es la demanda del consumo legal de coca. Lo que ya ha sido establecido es que de las 14 mil ha de coca de los Yungas y Norte de La Paz, el 90% sale al mercado legal y por el contrario de las 9 mil ha del Trópico de Cochabamba, solo el 10% sale al mercado legal de Cochabamba según informes de UNODC (2020)¹.

Otro efecto colateral que la anterior estrategia soslayó es que Bolivia pasó de ser país productor de hoja de coca a transformarse en un país de elaboración de pasta base, refinación y tránsito de cocaína. Según informes del UNODC (enero, 2020) en Bolivia se destruyeron 50 laboratorios y 841 fábricas de elaboración de cocaína (640 fueron encontrados en el departamento de Cochabamba, 152 en Santa Cruz, 45 en La Paz y 4 en Tarija). Además, se decomisaron 9.153 kg de pasta base de cocaína; 6.404 kg de clorhidrato de cocaína y 6.200 kg de marihuana. Estas cifras disminuyeron muy poco de los datos del 2018.

Es necesario hacer notar que parte de estos productos decomisados no tienen origen boliviano, develando de manera efectiva que Bolivia es también un país tránsito de cocaína y marihuana, sin descartar otros productos ilícitos que circulan en el país provenientes de otros países (inhalantes, anfetaminas y metanfetaminas). Detrás de estos datos, se confirma la presencia de organizaciones criminales operando en fronteras y ciudades de Bolivia.

El Diagnóstico Binacional Bolivia - Perú (Drogas, 2019) del Observatorio Boliviano de Seguridad Ciudadana y Lucha contra las Drogas afirma que: "Se entrevisté que traficantes conocidos como los 'narco-arrepentidos' estarían incentivando a pilotos jóvenes y/o familiares a traer pasta base de cocaína desde Perú para los laboratorios de cristalización de cocaína en Bolivia"².

Los datos expresan, no solo la presencia de organizaciones criminales, sino el crecimiento del mercado interno de consumo que se extiende al mismo ritmo en que se incrementa la población

¹ La Paz, 28 de enero de 2020 (Naciones Unidas).- El Representante de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por su sigla en inglés) en Bolivia, Thierry Rostan, presentó hoy los principales resultados del acompañamiento de la UNODC al proceso de destrucción de sustancias controladas incautadas en el país durante 2019. Entre enero y octubre de 2019, la FELCN y el Ministerio Público incautaron 8.168 kg de pasta base de cocaína, 5.953 kg de clorhidrato de cocaína y 5.546 kg de marihuana. En noviembre, ambas instituciones incautaron 295 kg de pasta base de cocaína, 136 kg de clorhidrato de cocaína y 138 kg de marihuana. En diciembre, incautaron 690 kg de pasta base de cocaína, 315 kg de clorhidrato de cocaína y 516 kg de marihuana. En total, entre enero y diciembre de 2019, se incautaron 9.153 kg de pasta base de cocaína, 6.404 kg de clorhidrato de cocaína y 6.200 kg de marihuana para expendio. La UNODC validó la destrucción del 80% de pasta base de cocaína (7.354 kg), 63% del clorhidrato de cocaína (4.034 kg) y 84% de marihuana para expendio (5.229 kg).

² OBSCD, 2019, Diagnóstico Binacional Tráfico de Drogas Bolivia-Perú, Puente Aéreo, Pág. 19.

urbana en todo el país³. Se presume que en Bolivia hay aproximadamente 700 mil personas que consumen algún tipo de droga ilícita, de acuerdo a estudios oficiales del 2008⁴, agravado por el uso del alcohol que alcanza cifras preocupantes (seis de cada diez personas entre 12 a 64 años han consumido alcohol en el periodo de un año), siendo este producto, junto al tabaco, los umbrales hacia el consumo de otras drogas ilegales, principalmente marihuana. Debemos destacar que la juventud es el principal sector social susceptible al uso de drogas, siendo la edad de 16 años cuando predominantemente se inicia en estos hábitos. En el caso del alcohol, en el estrato social comprendido entre los 14 y 30 años, un 51% de los bolivianos reportaron haber consumido alcohol en el último año; de igual modo en el caso del tabaco 54% de los bolivianos están involucrados en el mismo grupo etario (Drogas OBSCD, 2018).

Respecto de las distorsiones en la economía informal, Bolivia es uno de los principales países productores de cocaína (el tercero en el mundo) encontrándose entre los países donde se mueve una importante cantidad de dinero proveniente del tráfico de drogas, calculada entre \$us 2.000 a 2.500 millones de dólares (UIF, 2019)⁵. Este dato económico demuestra el incremento del crimen organizado que influye negativamente en las estructuras sociales y económicas del país, a través del lavado de activos, principalmente en los sectores de la construcción, minería, mercado de bienes inmuebles y actividades agropecuarias, entre otros.

El narcotráfico no solamente afecta a la cultura, cohesión social y economía, también genera impactos negativos al medio ambiente, los recursos naturales y la biodiversidad⁶. Hay tres factores que debemos tomar en cuenta⁷:

1. El incremento de la producción de materia prima implica cambios de uso del suelo, pérdida de cobertura, quemas e incendios forestales⁸, considerando además los problemas que aquejan los procesos migratorios y con ello la expansión de los cultivos ilegales de hoja de coca.
2. La mayoría de las fábricas de cocaína están emplazadas en bosques y áreas rurales, contaminando ríos y fuentes de agua, promoviendo el mercado informal de propiedades agropecuarias, así como la deforestación, afectando los ecosistemas de parques y reservas naturales.

³ Lamentablemente, los datos oficiales de consumo de drogas en Bolivia tienen como base un estudio del año 2008, lo que distorsiona cualquier tipo de análisis en el tema del consumo para la actualidad, reflejando la política del anterior gobierno de invisibilizar esta faceta del problema de las drogas.

⁴ Estudio del Consumo de Drogas realizado por la SC-CONALTID.

⁵ Según la ex directora de la Unidad de Investigaciones Financiera, Teresa Morales.

⁶ UNODC, United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988, [Convención de la Naciones Unidas contra el tráfico de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas, 1988] p. 14. En: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf.

⁷ UNODC, World Drug Report [Informe mundial sobre las drogas] Viena: UN Office on Drugs and Crime, 2015, p.107.

⁸ UNODC, Colombia Coca Cultivation Survey 2014, [Sondeo sobre cultivos de coca en Colombia, 2014] 2015.

3. Las anteriores estrategias estaban centradas en la interdicción e hicieron que los laboratorios clandestinos se establecieran en áreas cada vez más remotas, causando daños incalculables en las ecorregiones más biodiversas y sensibles del país.

El narcotráfico no sólo es un problema de seguridad pública, sino una amenaza para las poblaciones más vulnerables: jóvenes, mujeres, indígenas y campesinos, principalmente de condición económica limitada. Además, se convierte en un obstáculo para la gobernabilidad, ya que crea organizaciones vinculadas al narco-terrorismo y a sectores contra estatales que ponen en riesgo la paz social y la viabilidad democrática en el país.

Los datos disponibles evidencian que las actividades del narcotráfico en los últimos cinco años han crecido en los diferentes componentes de la economía ilegal de las drogas (producción, refinación, tráfico y consumo), como serán expuestos en el análisis del contexto en las siguientes páginas, cerrando el ciclo productivo con sus derivaciones legales y sociales: (enriquecimiento ilícito, crecimiento de la población carcelaria relacionada con narcotráfico, drogodependencia, tráfico de personas y violencia social).

La transnacionalización de la economía ilegal de las drogas ha introducido a Bolivia en el eje más activo de la región, a través de cárteles internacionales de droga, oro y tráfico de personas, estableciendo enclaves territoriales donde operan organizaciones criminales de origen internacional.

Esta situación sucede porque Bolivia está muy cerca del segundo mayor consumidor de drogas ilegales del mundo: Brasil. Además, limita con el productor más importante de cocaína del mundo, Perú, y con el principal productor de marihuana de Sudamérica, Paraguay, sin dejar de tomar en cuenta el crecimiento interno del consumo de Argentina y Chile (Jeremy McDermott-Insight Crime, 2014).

En el mundo, como en la región, se experimenta una tendencia dominante del narcotráfico a través de mega bandas criminales que dominan el mercado mundial, por lo que no es extraño tener la presencia de actividades criminales en Bolivia de miembros o emisarios de organizaciones extranjeras, tales como los llamados Primer Comando Capital (PCC) y Comando Vermelho, del Brasil; Sendero Luminoso del Perú y elementos residuales de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), además de cárteles colombianos y cárteles de México como Jalisco Nueva Generación. No se puede soslayar que el asesinato de Igor Gorelkin Pérez en 2011 por supuestos miembros de la mafia de origen ruso, de acuerdo a informes policiales, fueron los responsables del hecho violento, atribuido a un ajuste de cuentas relacionado con narcotráfico y juego de azar.

En tanto crecen los monopolios de las mafias en el mundo debido al significativo negocio de las drogas, la proyección sobre producción de narcóticos como ser marihuana, opioides, metanfetaminas y cocaína para el 2020, según estudios de especialistas como Steven Dudley y la red Insight Crime, se mantendrán en los niveles de producción de los últimos años, generando

ganancias récord para el crimen organizado. En relación con la región, las crisis políticas podrían ofrecer oportunidades para que, en Perú, Ecuador y Bolivia, las organizaciones criminales incrementen sus actividades. La producción y comercialización de cocaína sigue alentando a las organizaciones criminales más importantes en Latinoamérica, aunque la minería ilegal del oro está acortando la brecha, junto con el tráfico de personas, todas estas actividades relacionadas con las mismas bandas criminales. Aun así, el tráfico de cocaína es el que ha impulsado históricamente a las mafias criminales a las grandes ligas y les ha permitido protagonizar algunos de los ataques más directos a la gobernanza y control de la integridad territorial, no solo en Bolivia, sino con mayor violencia en Colombia, Perú y Brasil, este último dentro de los países más importantes, mientras se agrava la corrupción y la violencia; mientras la creciente sofisticación del crimen organizado latinoamericano sigue alimentándose de la reciente bonanza de la cocaína y la marihuana en la región.

En conclusión, se considera que se ha superado la tradicional relación “coca-cocaína” y con ello el rol de Bolivia en las redes de narcotráfico como país productor; el país ha sido convertido en mercado de drogas e interface para este negocio en el cono sur del continente, ligado con mafias de traficantes de personas, oro y narcóticos de los países vecinos y otras regiones (Op. cit. UNODC 2020).

Todo lo expresado nos permite afirmar que desde hace más de una década han quedado pendientes muchas tareas por cumplir, como ser:

1. Institucionalización y fortalecimiento del sistema estatal de lucha contra el narcotráfico, a nivel de interceptación y control, fiscalización, regulación, prevención y atención para la ejecución de programas y proyectos.
2. Desarrollo de sistemas de información integrados que orienten las operaciones de inteligencia y control territorial de fronteras de manera efectiva.
3. Desarrollo de programas económico-productivos que generen oportunidades económicas y de empleo a las poblaciones vulnerables.
4. Implementación de un sistema integrado de fiscalización y control de las actividades económicas y financieras a nivel nacional vinculado a las dinámicas de los sectores económicos - productivos y comerciales proclives al uso de capitales ilegales.
5. Revisión y reformas a la normativa penal para focalizar la lucha contra las estructuras principales de las organizaciones criminales.
6. Integración de territorios y sectores sociales vulnerables al régimen nacional (eslabones menores del narcotráfico, vinculados con poblaciones pobres), a través de la creación de alternativas de empleo.
7. Estudio nacional del grado de afectación al medio ambiente por la producción de material prima, actividades de transformación y producción de ilícitos del narcotráfico, así como también los mecanismos de destrucción de fábricas y zonas de refinamiento “in situ”, considerando los efectos de las medidas de erradicación y de los vertidos residuales de la producción y los protocolos de destrucción.

2. Lineamientos de la Estrategia Nacional

La nueva *Estrategia Nacional: "Bolivia, libre de drogas"* busca reducir de manera integral los impactos negativos provocados por el narcotráfico y la economía ilegal de las drogas y sus derivaciones, superando la política basada en interdicción y erradicación de los cultivos de coca.

Gráfico N.º 01.
Comparación de las políticas antidrogas en Bolivia



Fuente: Elaboración propia CONALTID

Esta Estrategia concibe el problema de las drogas como multidimensional, porque abarca la marginación de poblaciones vulnerables, la estigmatización de sectores sociales vinculados a la producción de materia vegetal, el sistema judicial colapsado por delitos concomitantes con el narcotráfico, la masificación de la población carcelaria por delitos menores, la creciente presencia de estructuras económicas ilegales y el lavado de activos que impactan a la economía formal y los problemas con el consumo de drogas en todas las regiones del país.

La guerra contra las drogas ilícitas cumple casi cinco décadas en América Latina, desde la conferencia de Nixon del 17 de junio de 1971. Dicha conferencia ha significado para muchos países de Sudamérica una política de Estado invariable, principalmente para Colombia, Perú y Bolivia; bajo las consignas "cero tolerancia a las drogas" y "erradicación de la oferta para disminuir la demanda", axiomas que no han logrado disminuir la actividad, sino han consolidado una potente economía del narcotráfico en la región y a nivel global, aprovechando instalarse en regiones donde se dificulta el control estatal, ocasionando violencia y corrupción en todos los niveles de la sociedad, con indicios de brotes de narcoguerrilla, que podrían ocasionar consecuencias impensadas y catastróficas para la población más pobre y vulnerable.

Gráfico N.º 02
Consecuencias del problema de las drogas



Fuente: Elaboración propia CONALTID

Muchas de las derivaciones del negocio de las drogas ilegales, en gran medida estuvieron relacionadas con la política represiva y violenta con la que se intentó erradicar esta actividad en los países productores. Pero los resultados llevaron al incremento de la violencia y han promovido un lucrativo negocio. Esto podemos expresarlo en el siguiente cuadro que dimensiona el poder económico de esta actividad y, a la vez, aporta contundentes críticas del modelo represivo que no logró los resultados esperados como mecanismo para enfrentar este problema.

Tabla N.º 01
Mercados ilícitos y sus valores globales (2011)

MERCADO	VALORES USD
TRÁFICO DE DROGAS	320 BILLONES
TRÁFICO DE HUMANOS	31.6 BILLONES
TRÁFICO DE VIDA SALVAJE Y ESPECIES NATURALES	7.8 A 10 BILLONES
FALSIFICACIÓN DE MEDICAMENTOS	35 A 40 BILLONES
TRÁFICO DE ÓRGANOS	1.2 BILLONES
TOTAL	395.6 A 402.8 BILLONES

Fuente: Jeremy Haken (Global Financial Integrity; 2011).

El negocio de las drogas y sus derivaciones crece a pesar de las políticas de represión de décadas, porque se trata de un fenómeno económico de mercado, y porque a mayor represión más se desarrollan los mecanismos violentos que caracterizan a las organizaciones criminales; además crece la demanda, cuando disminuye la oferta y el lucro se incrementa.

Lejos de disminuir el consumo y reducir el tráfico, esta estrategia de mercado ha empeorado la situación, principalmente porque se ha marginado e invisibilizado a los consumidores, se ha reprimido a los agricultores y ha abrumado a los operadores de la justicia. Sin contar que los mecanismos de represión e interdicción cobraron más víctimas que las conflagraciones oficiales entre países. Como ya se afirmó, el foco de las operaciones fue la erradicación de cultivos y la “interdicción de las actividades productivas y tráfico” soslayando, en gran medida, el carácter multifacético de esta actividad económica ilícita, que afecta estructuralmente a las sociedades de manera integral.

Tabla N.º 02
Tenencia de la tierra en Bolivia

N.º	TIPO DE ACTOR	EN HA.	%
1	COMUNARIA	13.703.662	24%
2	EMPRESARIAL	7.387.145	13%
3	MEDIANA	3.988.648	7%
4	PEQUEÑA	8.062.071	14%
5	SIN CLASIFICACIÓN	83.646	0%
6	CAMPESINA	766	0%
7	TIERRA COMUNITARIA DE ORIGEN	23.894.942	42%
	TOTAL	57.120.880	100%

Fuente: Elaboración propia CONALTID

Los anteriores datos expresan que gran parte del territorio nacional que se designa como las Tierras Comunitarias de Origen son áreas de fácil acceso para las organizaciones ilegales, que alientan el involucramiento de los más pobres en actividades ilegales. Por eso, las actividades de narcotráfico se han incrementado en el país, en diferentes ecosistemas.

Por más de una década, en foros internacionales, se hicieron críticas a la política represiva y se exigieron cambios en las estrategias de lucha contra las drogas en todos los países. Sin embargo, esas recomendaciones no tuvieron éxito, y se sigue priorizando las acciones de prohibición y las acciones policiales. Por ejemplo, en Bolivia, el 85% de los presupuestos para la lucha contra las drogas estaban destinados a las fuerzas policiales y militares. Pero, a pesar de los riesgos y el despliegue de energía, la efectividad de las acciones resultó siempre menor al dinamismo y creatividad de las organizaciones criminales.

Es indudable que la interdicción no debe parar y debe hacerse de forma más intensiva, pero acompañada y asistida por estrategias de inteligencia, con mejores recursos tecnológicos y mejores capacidades técnicas de los operadores de fiscalización, control e interdicción.

En su intento por nacionalizar la lucha contra el narcotráfico, Bolivia, con su anterior estrategia antidrogas (2016 - 2020), basó sus mecanismos de control en la auto regulación y erradicación de cultivos a través del “control social”, como eje de la política antidrogas, con resultados que, como

ya se dijo, no solo fueron poco efectivos para reducir la actividad, sino que de algún modo la incrementó, relajando los sistemas de control y fiscalización.

Una de las mayores críticas a la anterior estrategia fue de que no se establecieron indicadores de impacto, sino que se basó en indicadores de actividad y estos basados en la interdicción y erradicación sin medir la calidad del impacto alcanzado ni su sostenibilidad. Más allá de las cifras que en apariencia son exitosas, porque indican el cumplimiento de los compromisos como país, muchas veces se han vulnerado los derechos humanos y se ha descuidado la seguridad ciudadana y la salud pública.

El enfoque multidimensional de la *Estrategia Nacional: “Bolivia, libre de drogas”* permite una mejor comprensión del problema de las drogas, integrando las dimensiones económicas, sociales, ambientales, legales y políticas. Con este propósito se proyecta la medición y evaluación de sus repercusiones, a través de medidas de éxito. Las mismas permiten medir las consecuencias negativas de las políticas ejecutadas y maximizar los aprendizajes alcanzados.

La Estrategia se orienta en los lineamientos de la política de drogas del Estado Boliviano, en función de las siguientes dimensiones:

Gráfico N.º 03
Dimensiones de la Estrategia contra las drogas



Fuente: Elaboración propia CONALTID

El propósito de la Estrategia responde a las necesidades específicas del Estado Boliviano respecto del impacto que genera el narcotráfico y la economía ilegal de las drogas en las estructuras económicas, sociales y culturales, impacto que exige soluciones más efectivas y certeras ante la complejidad del problema que atravesamos. Por lo expuesto, la Estrategia se constituye en la expresión de la política nacional para enfrentar los problemas con las drogas, basada en el nuevo marco político que orienta el desarrollo de planes de acción, programas y proyectos, a través de una institucionalidad fortalecida y competente en los asuntos relacionados con la materia.

La Estrategia fue diseñada sobre la base de información pertinente e integrada, atendiendo especialmente a la coordinación interinstitucional y al cumplimiento de roles y competencias de cada una de las instituciones y ministerios involucrados, donde, de esta manera, la Secretaría de Coordinación del CONALTID se constituya en articulador de los procesos de implementación de la Estrategia.

Los principios básicos de la estrategia son los siguientes:

1. Promoción de la participación social, en la cual las instituciones del Estado y la sociedad civil complementan acciones para afectar la economía del narcotráfico y sus efectos relacionados.
2. Enfoque integral y equilibrado, que combina la intervención intersectorial, multidisciplinaria y complementaria, en la ejecución de planes, programas y proyectos en el marco de la Estrategia.
3. La articulación de las políticas nacionales, bilaterales y multilaterales, requerida por el carácter transnacional del problema de las drogas.
4. Un enfoque en base a la evidencia, en el que la generación de conocimiento y el manejo de la información y datos se conviertan en elementos fundamentales para el diseño de las políticas, programas, proyectos y sistemas de seguimiento y evaluación.
5. Consideración de las diversas culturas y normas para la convivencia pacífica, así como la tolerancia y el respeto por todas las comunidades.
6. Inclusión social de los grupos marginados y socio-económicamente desfavorecidos, que son los más vulnerables, con estrategias de control y fiscalización que respeten los derechos humanos y dignidad de las personas.
7. Se incorporan planes, programas y proyectos en materia de prevención y control del fenómeno socio-económico de drogas, con enfoque de género y generacional.
8. Gestión del conocimiento para orientar sistemas de prevención y atención integral, basada en una estrategia de información y educación en todos los niveles de la sociedad, tomando en cuenta la condición sociocultural, económica y etaria.
9. Garantizar la protección y la descriminalización del consumo de drogas, focalizados en la rehabilitación e integración social de las poblaciones vulnerables.

3. Marco normativo e institucional

3.1. Marco normativo

La carta fundamental del Estado Plurinacional de Bolivia define un conjunto de derechos y obligaciones en un Estado constituido como unitario social de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías que se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico.

Entre leyes y normas generales se tienen las siguientes:

- Constitución Política del Estado, de 07 de febrero de 2009.
- Ley N.º 1008 de 19 de Julio de 1988, Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas.
- Ley N.º 1178, de 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamental y su reglamentación.
- Ley N.º 031, de 19 de julio de 2010, Ley Marco de Autonomías y Descentralización Administrativa.
- Ley N.º 04, de 31 de marzo de 2010, de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”.
- Ley N.º 734, de fecha 8 de abril de 1985, Orgánica de la Policía Boliviana.
- Ley N.º 913, de 16 de marzo de 2017, Ley de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas.
- Ley N.º 1970, de 25 de marzo de 1999, Código de Procedimiento Penal.
- Ley N.º 2298, de 20 de diciembre de 2001, de Ejecución Penal y Supervisión.
- Ley N.º 007, de 18 de mayo de 2010, de Modificaciones al Sistema Normativo Penal.
- Ley N.º 100, de 04 de abril de 2011, Mecanismos de Articulación para la Ejecución de Políticas de Desarrollo Integral y Seguridad en Fronteras.
- Ley N.º 101, de 4 de abril de 2011, Régimen Disciplinario de la Policía Boliviana.
- Ley N.º 145, de 27 de junio de 2011, del Servicio General de Identificación Personal.
- Ley N.º 259, de 11 de julio de 2012, de Control al Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas.
- Ley N.º 263, de fecha 31 de julio de 2012, Integral contra la Trata y Tráfico de Personas.
- Ley N.º 264, de 31 de julio de 2012, del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una vida segura”.
- Ley N.º 348, de 9 de marzo de 2013, Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia.
- Ley N.º 370, de 08 de mayo de 2013, de Migración.
- Ley N.º 400 de 18 de septiembre de 2013, de Control de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados.

- Ley N.º 974 de 4 de septiembre, Ley de Unidades de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción.
- Decreto Supremo 25846 de 14 de julio de 2000 Reglamento de Operaciones con Sustancias Controladas y Precursores de Uso Industrial.
- Decreto Supremo N.º 3434 de 13 de diciembre de 2017 Reglamento de la Ley de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas.
- Decreto Supremo N.º 3251, del 1 de julio de 2017, que aprueba el Plan de Implementación de: el Gobierno Electrónico, de Software Libre y Estándares Abiertos.
- Decreto Supremo N.º 29894 de 07 de febrero del 2009, Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Decreto Supremo N.º 26715 de 28 de junio de 2002, Reglamento a la Ley N.º 2298.
- Decreto Supremo N.º 354 de 6 de noviembre de 2009, Coordinación con las Fuerzas Armadas del Estado.
- Decreto Supremo 0649 de 29 septiembre de 2010, del CONALTID.
- Decreto Supremo N.º 1233 de 16 de mayo de 2012, que reglamenta la Declaración Jurada de Bienes y Rentas.
- Decreto Supremo N.º 1486 de 6 de febrero de 2013, Reglamento de la Ley N.º 263.
- Decreto Supremo N.º 1923 de 13 de marzo de 2014, Reglamento a la Ley N.º 370.

Entre las disposiciones específicas se tienen las siguientes:

Los numerales 4 y 5 del Artículo 9 del Texto Constitucional, disponen que son fines y funciones esenciales del Estado garantizar el cumplimiento de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la Constitución; y garantizar el acceso de las personas a la salud.

El Artículo 58 de la Constitución Política del Estado establece que se considera niña, niño o adolescente a toda persona menor de edad. Las niñas, niños y adolescentes son titulares de los derechos reconocidos en la Constitución, con los límites establecidos en ésta, y de los derechos específicos inherentes a su proceso de desarrollo; a su identidad étnica, sociocultural, de género y generacional; y a la satisfacción de sus necesidades, intereses y aspiraciones.

El Parágrafo II del Artículo 103 establece que el Estado asumirá como política la implementación de estrategias para incorporar el conocimiento y la aplicación de nuevas tecnologías de información y comunicación.

El Artículo 105 de la Constitución Política del Estado establece que el Estado promoverá, mediante políticas de educación, recreación y salud pública, el desarrollo de la cultura física y de la práctica deportiva en sus niveles preventivo, recreativo, formativo y competitivo, con especial atención a las personas con discapacidad. El Estado garantizará los medios y los recursos económicos necesarios para su efectividad.

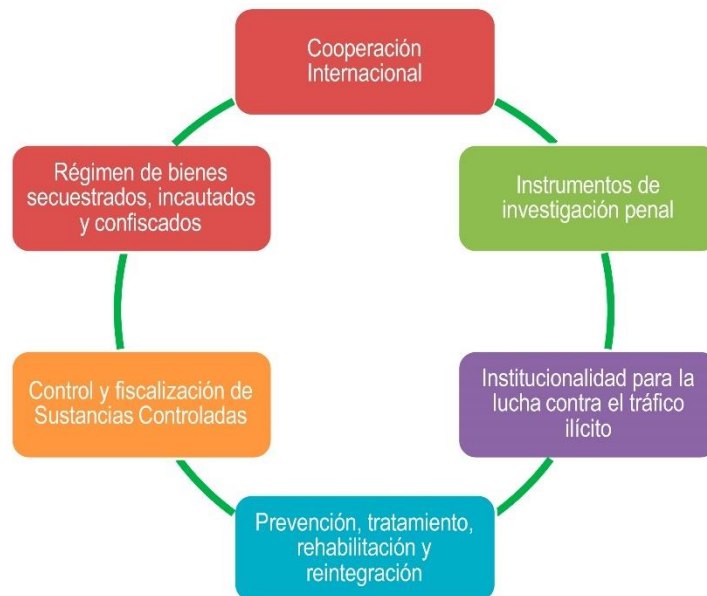
El numeral 6, Parágrafo I del Artículo 298 del Texto Constitucional, señala como una de las competencias privativas del nivel central del Estado, la Seguridad del Estado, Defensa, Fuerzas Armadas y Policía Boliviana.

La Ley N.º 913 de 16 de marzo de 2017, Ley de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas y el Decreto Supremo No. 3434 de 13 de diciembre de 2017, son el marco legal que regula las funciones del Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas – CONALTID.

El Artículo 1 de la Ley N.º 913 establece los mecanismos de lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas en los ámbitos preventivo integral e investigativo; de control y fiscalización de las sustancias químicas controladas; del régimen de bienes secuestrados, incautados y confiscados; y de regulación de la pérdida de dominio de bienes ilícitos a favor del Estado.

El parágrafo I del Artículo 37 de la Ley N.º 913, en relación a la prevención, establece que el Nivel Central del Estado definirá las políticas y estrategias del sector brindando los lineamientos generales.

Gráfico N.º 04
Elementos de la Ley de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas



Fuente: Elaboración propia CONALTID

En el marco de la Ley N.º 913, el CONALTID es el máximo organismo para el diseño, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de lucha contra el tráfico ilícito de drogas y sustancias controladas, se encuentra presidido por el presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y, en su ausencia, por el Ministro de Gobierno.

El CONALTID se encuentra conformado por las máximas autoridades ejecutivas de cinco ministerios: Ministerio de Gobierno, Ministerio de Salud, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Defensa.

Cuenta con dos brazos: la Secretaría de Coordinación del CONALTID, brazo administrativo financiero, que actualmente administra y gestiona los recursos de la cooperación y la Secretaría Técnica, que se constituye en el brazo técnico y operativo.

De acuerdo al Decreto Supremo N.º 3434, 13 de diciembre de 2017, las atribuciones del Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas – CONALTID son:

- Definir las políticas públicas nacionales que enmarquen la planificación, organización, ejecución y coordinación de los planes, programas, proyectos y acciones de la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas; y la prevención integral, el tratamiento, la rehabilitación y reintegración de personas con adicciones y de su entorno.
- Aprobar la Estrategia de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas en sujeción a las políticas públicas nacionales.
- Evaluar la ejecución y el cumplimiento de las políticas públicas, estrategias, planes, programas, proyectos y acciones de la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas; y la prevención integral, el tratamiento, la rehabilitación y reintegración de personas con adicciones y de su entorno.
- Verificar la ejecución y el cumplimiento de las decisiones asumidas en el Consejo, a través de los informes remitidos por las Secretaría Técnica y la Secretaría de Coordinación.
- Evaluar de manera anual la ejecución de políticas, planes, estrategias, programas, proyectos y actividades de las entidades involucradas en la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas; y la prevención integral, el tratamiento, la rehabilitación y reintegración de personas con adicciones y de su entorno.
- Autorizar el destino del monto asignado por el Inciso c) del Parágrafo II del Artículo 63 de la Ley N.º 913.
- Promover y aprobar las propuestas de acuerdos y convenios de financiamiento de carácter internacional, intergubernamental, interinstitucional, públicos y/o privados, en el marco de la responsabilidad internacional compartida y responsabilidad común para la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas.
- Transferir en forma excepcional los bienes confiscados registrados a nombre del CONALTID o aquellos cuya sentencia judicial hubiese determinado su pérdida de dominio a favor del Estado.

3.2. Marco institucional

A nivel gubernamental estas son las instituciones relacionadas directamente en indirectamente en materia de Drogas:

3.2.1. Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID)

El CONALTID fue establecido en 1988, según la Ley N.º 1008 del Régimen de Sustancias Controladas, y está encargado de coordinar y articular las áreas de reducción de la demanda, reducción de la oferta, programas de desarrollo alternativo integral y sostenible, medidas de control, observatorio de drogas, cooperación internacional y evaluación de programas.

Uno de los objetivos fundamentales es el de alentar la formulación y/o aplicación de alternativas al encarcelamiento para delitos menores relacionados con las drogas, según lo establecido en el Código de Procedimiento Penal para las medidas cautelares y en la Ley N.º 1008 para delitos de suministro y consumo, o en su caso la Ley N.º 518 que establece un sistema penal para adolescentes mayores de 14 y menores de 18 años, cuya sanción consiste en la imposición de medidas socio educativas, que pueden darse en sistema abierto, restricción de libertad o privación y en condiciones especiales que garanticen el restablecimiento y la reinserción social.

Sin embargo, el país no ha desarrollado mecanismos para monitorear y evaluar el impacto de la aplicación de tales medidas, al no contar con juzgados o tribunales especiales para este tipo de delitos, debido a que todos los tipos penales se tramitan bajo un procedimiento uniforme establecido en el Código de Procedimiento Penal.

Es necesario realizar una revisión a la Ley N.º 1008 promulgada el 19 de julio de 1988, en la que se pueda tomar en cuenta:

- Evaluaciones de impacto de los programas de prevención del abuso de drogas o cualquier otro estudio de investigación.
- Fortalecer medidas de fiscalización y control para prevenir el desvío de sustancias químicas controladas hacia actividades ilícitas.

El CONALTID desarrolla sus funciones a través de la Secretaría de Coordinación, entidad desconcentrada del Ministerio de Gobierno, cuyo objeto es coordinar y gestionar el funcionamiento interno del Consejo, así como articular las actividades con otras instancias involucradas en la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas.

3.2.2. Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas

El Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas es la Secretaría Técnica del CONALTID y tiene carácter operativo, especializada en la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas.

3.2.3. Ministerio de Gobierno

Implementa políticas públicas proactivas en materia de seguridad ciudadana, régimen interior, migratorio, penitenciario y defensa social, asegurando el ejercicio pleno de los derechos y garantías constitucionales y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de la población boliviana.

Son atribuciones del Ministerio de Gobierno:

- Formular, dirigir y coordinar políticas para la seguridad pública del Estado Plurinacional, precautelando el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, el orden público y la paz social, inherentes al Estado Plurinacional.
- Dirigir a la Policía Boliviana garantizando su accionar efectivo en la preservación de la seguridad pública y la defensa de la sociedad, priorizando su acción preventiva y de auxilio, el control del orden público y el cumplimiento de las leyes de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución Política del Estado.
- Formular, dirigir, coordinar y administrar políticas en los siguientes ámbitos:
 - Migratorio e inmigratorio.
 - Régimen interior de control del orden público y la paz social.
 - Defensa social y lucha contra el narcotráfico, que comprenderá asimismo el régimen de sustancias controladas y bienes incautados.
 - Seguridad Pública, de prevención y represión del delito.
 - Régimen Penitenciario, rehabilitación y reinserción social.
 - Elaboración de una política nacional contra el crimen.
- Formular y coordinar políticas de cooperación policial internacional de lucha contra el crimen organizado.
- Promover acciones de diagnóstico político coyunturales del Estado Plurinacional.

Dependen del Ministerio Gobierno las siguientes instancias en el marco de la lucha contra el narcotráfico:

1. Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas (VDS)

Son atribuciones del Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas, las siguientes:

- Proponer, desarrollar y aplicar políticas, leyes, reglamentos e instructivos para la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas.
- Registrar, coordinar y verificar el transporte, destino, uso de precursores y sustancias químicas.
- Vigilar el cumplimiento de las normas nacionales y convenios internacionales sobre la lucha contra el narcotráfico.
- Proporcionar información y apoyo técnico al Consejo Nacional contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID).
- Por delegación del ministro, coordinar con los organismos de la comunidad internacional la prevención y el tráfico ilícito de drogas.

- Proponer ajustes normativos en la legislación contra el narcotráfico.

2. Dirección General de Sustancias Controladas (DGSC)

La Dirección General de Sustancias Controladas – DGSC, dependiente del Viceministerio de Defensa Social, efectúa el control y fiscalización sobre el manejo de las sustancias químicas controladas y precursores. Atiende los requerimientos de personas naturales y/o jurídicas para utilizarlas con fines lícitos.

3. Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN)

La Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN) es un organismo técnico, científico, operativo, y especializado de la Policía Boliviana, para la inteligencia, investigación, control, fiscalización, interdicción, y aplicación de técnicas especiales de investigación y de prevención del tráfico ilícito de sustancias controladas.

4. Dirección General de Defensa Social (DIGEDES)

Se constituye en el ente encargado de proponer, desarrollar, ejecutar y aplicar políticas, leyes, planes, estrategias, programas y proyectos para la lucha integral del tráfico ilícito de sustancias controladas, a nivel nacional, de manera coordinada, intra e interinstitucionalmente, mediante acciones de seguimiento y reuniones bilaterales, regionales y multilaterales, prevención de consumo de drogas, monitoreo a la racionalización y erradicación de cultivos excedentarios de coca.

5. Observatorio Boliviano de Seguridad Ciudadana y Lucha Contra las Drogas (OBSCD)

Es una entidad desconcentrada dependiente del Ministerio de Gobierno, que tiene como objetivo centralizar la información relativa a la inseguridad, las causas de la delincuencia, la violencia y los efectos socioeconómicos y políticos, generando estadísticas responsables y fiables mediante estudios técnico científicos, que orienten la adopción de políticas públicas de seguridad ciudadana.

6. Unidad Ejecutora Integral de Lucha Contra el Narcotráfico (UELICN)

Es una unidad desconcentrada del Ministerio de Gobierno cuyo propósito es llevar adelante la administración de los recursos económicos, asignados por el Tesoro General de la Nación - TGN para atender la “Administración Integral de Lucha contra el Narcotráfico”.

La UELICN, si bien opera los recursos del tesoro general de la nación, solo lo hace optimizando los mismos hacia el financiamiento de asuntos operativos y de funcionamiento de las fuerzas de lucha integral contra el narcotráfico, FELCN-CEO.

7. Dirección General de Registro, Control y Administración de Bienes Incautados (DIRCABI)

Es una entidad desconcentrada dependiente del Ministerio de Gobierno, encargada de administrar, controlar y monetizar los bienes secuestrados, incautados y confiscados en procesos

penales, vinculados a delitos de tráfico ilícito de sustancias controladas, así como la administración, control y monetización de bienes objeto de pérdida de dominio a favor del Estado.

8. Dirección General de Migración (DIGEMIG)

La Dirección General de Migración tiene por misión institucional regular el ingreso, tránsito, permanencia y salida de personas en el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia y establecer espacios institucionales de coordinación, que garanticen los derechos de las personas migrantes bolivianas y extranjeras, de conformidad a la Constitución Política del Estado, y los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados por el Estado.

9. Dirección General de Régimen Penitenciario (DGRP)

Se constituye en la instancia del Ministerio de Gobierno a cargo de la administración de las penitenciarías, la rehabilitación y reinserción social y la implementación de la política nacional contra el crimen.

3.2.4. Ministerio de Salud

Instancia que tiene dentro de sus mandatos la formulación de políticas y estrategias de prevención, rehabilitación y reinserción social para personas farmacodependientes.

Actualmente, como integrante del CONALTID, está asumiendo un rol más protagónico en la gestión de las políticas de la reducción de consumo indebido de drogas.

1. Viceministerio de Salud y Promoción – Dirección General de Promoción de la Salud.

Instancia encargada de la coordinación de acciones para la formulación, ejecución y de la política general de salud en el marco de las políticas de implementación del Plan General de Desarrollo Económico y Social. En esta instancia se cuenta con el Programa Nacional de Prevención y Tratamiento de Adicciones con el que se proyecta fortalecer la regulación y reglamentación de las políticas de reducción de la demanda.

2. Agencia Estatal de Medicamentos (AGEMED)

Institución pública desconcentrada del Ministerio de Salud que contempla, dentro de sus objetivos, evaluar, autorizar, regular, vigilar, controlar y fiscalizar la producción, fabricación, importación, exportación, almacenamiento, distribución, transporte, comercialización, promoción, publicidad, prescripción, dispensación y precios de medicamentos y tecnologías en salud.

3.2.5. Ministerio de Defensa

El Ministerio de Defensa, es el organismo político-administrativo de las Fuerzas Armadas y tiene como misión fundamental garantizar la Seguridad y Defensa de la Nación y coadyuvar a la Defensa Civil y el Desarrollo Nacional a través del Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas y los Comandos de Fuerza.

1. Comando Estratégico Operacional (CEO)

Instancia desconcentrada, dependiente del Ministerio de Defensa, que integra un componente militar operativo para la racionalización de cultivos de coca; un componente policial de seguridad; y, un componente civil dependiente del VCDI, que se encarga de tareas de concertación y de medida de las superficies de cultivos de coca reducidos. En áreas permitidas para el cultivo de coca esta entidad trabaja en concertación con las organizaciones sociales productoras de coca y en áreas prohibidas para el cultivo de coca lleva adelante tareas de erradicación forzosa.

3.2.6. Ministerio de Relaciones Exteriores

El Ministerio de Relaciones Exteriores constituye la entidad rectora de las relaciones internacionales del Estado Plurinacional de Bolivia, que desarrolla la gestión de la Política Exterior para la defensa de la Soberanía, Independencia e Intereses del Estado, mediante la aplicación de la Diplomacia de los Pueblos por la Vida, en beneficio de las bolivianas y de los bolivianos.

3.2.7. Ministerio de la Presidencia

El Ministerio de la Presidencia brinda apoyo a la gestión presidencial mediante la promoción de un Estado Plurinacional Democrático Participativo, el fortalecimiento en la coordinación con los poderes del Estado, el establecimiento de la gestión pública intercultural, descentralizada, eficiente, transparente y con la participación activa de las organizaciones sociales y los pueblos indígenas originarios campesinos, así como los mecanismos de comunicación y difusión transparente de la Información Gubernamental.

Además de los ministerios que integran el CONALTID, se contemplan instituciones con las que se está iniciando un proceso de coordinación para optimizar la consecución de los objetivos más amplios de desarrollo.

3.2.8. Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRYT)

Es la institución pública del Órgano Ejecutivo del Estado, encargada de definir e implementar políticas para promover, facilitar, normar y articular el desarrollo rural integral agropecuario, forestal, acuícola y de la coca, de forma sustentable, e impulsar en el país una nueva estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques, generando empleo digno en beneficio de productores, comunidades y organizaciones económicas campesinas, indígenas y sector empresarial, bajo los principios de calidad, equidad, inclusión, transparencia, reciprocidad e identidad cultural, en busca de la seguridad y soberanía alimentaria, para Vivir Bien.

1. Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral

El Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral (VCDI) es uno de los tres Viceministerios del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRYT), en su estructura cuenta con dos Direcciones:

Dirección General de la Hoja de Coca e Industrialización (DIGCOIN) y Dirección General de Desarrollo Integral de las Regiones Productoras de Coca (DIGPROCoca).

2. Dirección General de Desarrollo Integral de las Regiones Productoras de Coca (DIGPROCoca)

Dirección que funge bajo la estructura del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral, encargada de llevar adelante el apoyo a la política de reducción de cultivos de hoja de coca excedentarios, establecida por el Estado, a través de las siguientes unidades: Unidad de Desarrollo Económico Social de los Yungas de La Paz-(UDESy) y Unidad de Desarrollo Económico Social del Trópico de Cochabamba (UDESTRO).

3. Dirección General de Comercialización e Industrialización de la Hoja de Coca (DIGCOIN)

A través de sus dos unidades: Unidad de Control de Comercialización y Unidad de Industrialización de la Hoja de Coca, tiene como función el control y seguimiento de la circulación y comercialización de la hoja de coca en su estado natural, desde las zonas autorizadas de producción a los mercados legales, y de estos hasta los destinos finales, atendiendo a dos sectores, comerciantes al detalle y productores al detalle, que expenden la hoja de coca a nivel nacional. Promueve además el control del uso de la hoja de coca con fines de investigación e industrialización.

4. Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)

El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) es una entidad pública descentralizada del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, con jurisdicción nacional, personalidad jurídica y patrimonio propio. Es el organismo responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria en el país, y de realizar el saneamiento de tierras.

5. Unidad de Investigaciones Financieras (UIF)

Dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, la UIF es una entidad pública descentralizada y especializada en la Lucha contra el Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo y Delitos Precedentes; está encargada de prevenir, detectar e implementar medidas de control a través de la emisión de normas, análisis estratégico e inteligencia financiera y patrimonial con innovación tecnológica para contribuir, preservar y proteger la estabilidad del sistema económico, financiero y social del Estado Plurinacional de Bolivia.

6. Fiscalía General del Estado

Es una institución constitucional que representa a la sociedad boliviana ante los órganos jurisdiccionales para velar por el respeto de los derechos y las garantías constitucionales, ejerciendo la acción penal pública. El Fiscal General del Estado es la representación máxima de dicha institución y se tienen asignados Fiscales en materia de delitos de narcotráfico y pérdida de

dominio, así como contra el crimen organizado, legitimación de ganancias ilícitas y financiamiento al terrorismo.

4. Marco Estratégico

4.1. Plan de Desarrollo Económico Social 2016-2020

La Agenda Patriótica 2025 constituye el Plan General de Desarrollo Económico y Social del Estado Plurinacional de Bolivia, que orientó la formulación del Plan de Desarrollo Económico y Social 2016 - 2020 (PDES), al cual deben articularse los planes de mediano y corto plazo en el país y otros instrumentos de planificación.

A partir de un análisis de los indicadores previstos en el PDES 2016-2020, el alineamiento de la *Estrategia Nacional "Bolivia libre de drogas"* se detalla a continuación:

Pilar 1: Erradicar la pobreza extrema

- 1.2. Erradicación de la pobreza social, de toda forma de explotación, de la discriminación y del racismo
 - Meta 3: En Bolivia ya no existen comunidades cautivas, ninguna forma de pongueaje y esclavismo, y de explotación en el trabajo infantil
 - Resultado 4. Se ha avanzado significativamente hacia la reducción de la Trata y Tráfico de Personas y delitos conexos.
- 1.3. Erradicación de la pobreza espiritual y construcción del ser humano integral
 - Meta 5: Combatir la pobreza espiritual
 - Resultado:
 - 3. Se ha reducido el consumo de bebidas alcohólicas que genera violencia y el expendio de otras bebidas nocivas para la salud.

Pilar 11: Soberanía y transparencia en la gestión pública

- .1. Gestión Pública transparente, con servidores públicos éticos, competentes y comprometidos que luchan contra la corrupción
 - Meta 1: Gestión Pública transparente, con servidores públicos éticos, competentes y comprometidos que luchan contra la corrupción.
 - Resultados:
 - 2. Se ha recuperado una cantidad importante de recursos públicos por daño económico al Estado.
 - 4. Se han vinculado instituciones públicas a la Plataforma Electrónica y se ha implementado el Gobierno Electrónico para una gestión pública eficiente (trámites ágiles y mejores servicios) y transparente (acceso a la información), facilitando su evaluación.

- 5. Se ha iniciado un proceso de cambio tecnológico para lograr la soberanía en la gestión de información y del conocimiento (uso del software libre y estándares abiertos).
- 11.2. Sistema Judicial transparente que garantiza justicia para todos y todas
 - Meta 2: Sistema judicial transparente que garantiza justicia para todos y todas.
 - Resultado:
 - 3. Se ha logrado que al menos el 70% de las causas registradas sean resueltas y se ha reducido en 50% el tiempo de duración de los procesos judiciales, reduciéndose la mora procesal.
- 11.3. Seguridad Ciudadana para una vida sin violencia
 - Meta 3: Seguridad Ciudadana para una Vida sin Violencia.
 - Resultados:
 - 1. Se ha transformado institucionalmente la Policía boliviana para contar con una Institución Policial científica, técnica y especializada con servicios desconcentrados para la prevención del delito y la inseguridad pública en favor de la comunidad.
 - 2. Se ha fortalecido a la Policía boliviana con equipamiento e infraestructura moderna.
 - 6. Se ha reducido en 5% las tasas de criminalidad y violencia y se ha elevado la percepción de seguridad en un 10%, con la articulación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, con acciones preventivas a nivel nacional, especialmente para la población de regiones con mayor incidencia criminal y más vulnerable.
 - 7. Se ha incrementado en un 20% los operativos de interdicción al tráfico ilícito de sustancias controladas y se ha reducido en 5% la prevalencia de consumo de alcohol y otras drogas.
 - 8. Se cuenta con un sistema penitenciario con enfoque humanístico y se ha mejorado la situación de las personas privadas de libertad en términos de hacinamiento y habitabilidad en los centros penitenciarios, incluyendo infraestructura, equipamiento y tecnología.
- 11.4. Defensa Integral del Estado
 - Meta 4: Defensa Integral del Estado y Complementariedad en el Desarrollo Nacional.
 - Resultados:
 - 2. Se han fortalecido a las Fuerzas Armadas con radares y otro equipamiento para la seguridad y defensa nacional.
 - 4. Se cuenta con seguridad en fronteras con presencia militar para la defensa de la soberanía del Estado y resguardo de los recursos naturales.
 - 5. Se ha implementado el sistema integrado de vigilancia aérea y control del espacio aéreo.

- 11.5. Gobierno autonómico fortalecido, articulado, eficiente, participativo y con desarrollo tecnológico.
 - Meta 5: Gobierno multinivel fortalecido, articulado, eficiente, participativo y con tecnología.
 - Resultados:
 3. Se han implementado, de manera articulada entre los diferentes niveles de gobierno, los Planes Territoriales con los Planes Sectoriales, de mediano y largo plazo.
 4. Se han articulado al Gobierno Electrónico los GADs, GAMs y GAIOCs.

Por otro lado, en función a los impactos de la presente Estrategia, es previsible lograr impactos también en otros pilares tales como el del punto 3, correspondiente a salud, educación y deporte, en función al fortalecimiento de las políticas de prevención, tratamiento, y rehabilitación con enfoque de salud, donde se hará énfasis en poblaciones vulnerables, entre ellas los privados de libertad, quienes por las condiciones de los recintos penitenciarios conviven junto a sus familias, exponiendo a sus hijos a ambientes que favorecen el consumo de drogas constituyéndose en un grupo de riesgo al interior de los recintos penitenciarios.

Pilar 3: Salud, Educación y Deporte

- 3.1. Salud
 - Meta 1: Acceso universal al servicio de salud.
 - Resultado:
 9. La mayor parte de los municipios cuentan con planes municipales de salud con enfoque intersectorial ejecutado.
- 3.2. Educación
 - Meta 3: Acceso universal a la educación.
 - Resultado:
 7. Se han atendido a hijas e hijos de privados de libertad a través de Centros de Apoyo Integral Pedagógico (CAIP)

4.2. Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Gobierno y la ELCN y CCEC (2016-2020)

El Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Gobierno 2016-2020 aprobado mediante Resolución Ministerial N.º 344/2016 de 29 de diciembre de 2016 y cuyo ajuste fue aprobado mediante Resolución Ministerial N.º 304/2019 de fecha 18 de octubre de 2016, tiene las siguientes misión y visión:

Misión: “El Ministerio de Gobierno, implementa políticas públicas proactivas en materia de seguridad ciudadana, régimen interior, migratorio, penitenciario y defensa social, asegurando el ejercicio pleno de los derechos y garantías constitucionales y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de la población boliviana” (PEI 2016-2020: 90).

Visión: “El Ministerio de Gobierno desarrolla una gestión transparente, moderna y con tecnología de punta que contribuye a garantizar las libertades constitucionales y preservar la gobernabilidad de la población boliviana aplicando políticas proactivas de Seguridad Ciudadana, Régimen Interior, Migratorio, Penitenciario y defensa social, logrando una convivencia armónica que asegure la paz social” (PEI 2016-2020: 90).

En el marco de dicho plan estratégico, la Secretaría de Coordinación del CONALTID, conjuntamente con el Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas, desarrolló la Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Control de Cultivos Excedentarios de Coca, basada en el del PDES Pilar 1 “Erradicar la pobreza extrema” y Meta 5 “Combatir la pobreza espiritual”, siendo las entidades encargadas de promover, coordinar y/o ejecutar las acciones para el cumplimiento del Resultado 3 de dicha Meta: “Se ha reducido el consumo de bebidas alcohólicas que genera violencia y el expendio de otras bebidas nocivas para la salud” a través de una de las Acciones Principales para alcanzar los resultados de la Meta 3 del Pilar 11 referida a prevención y reducción del consumo de drogas y alcohol en el ámbito educativo, familiar y comunitario, cuyo indicador de proceso es el número de Gobiernos Municipales que implementan programas y/o proyectos preventivos (PEI 2016-2020: 99).

Si bien la evaluación de la estrategia ha logrado alcanzar cuantitativamente el 86% de los indicadores previstos en los acuerdos de cooperación con la Unión Europea APS 2015, la estrategia no ha logrado efectos positivos cualitativos en ninguno de los objetivos trazados (como se analiza en el acápite “Transversal”), bajo las siguientes características:

- Financiamiento directo a un sector específico del Gobierno, cuya política está expresada en un Plan o una Estrategia; en este caso, la ELCN y CCEC 2016 - 2020.
- El recurso es inyectado directamente en el Tesoro Nacional, y direccionado a la Cuenta Única del Tesoro (CUT).
- La ejecución de los fondos se la realiza mediante normativa nacional.

- Existe una programación de desembolsos divididos en un Tramo Fijo y Tres Tramos Variables.
- Los tramos variables están condicionados **proporcionalmente** al cumplimiento de indicadores, y son evaluados anualmente por un equipo de la Unión Europea.
- Un total de 20 MM han sido programados según los tramos fijos y variables; 10 MM están consignados como ayuda complementaria para Apoyo Complementario.

Los indicadores a cumplir estaban basados en estos pilares:

Pilar 1:

- **Reducción de la Oferta**

Asociaciones delictuosas y organizaciones criminales involucradas en el narcotráfico y delitos conexos a nivel nacional investigadas, imputadas formalmente y afectadas financieramente.

Pilar 2:

- **Reducción de la Demanda**

Modelo transversal de Prevención, Tratamiento, y Rehabilitación de Trastornos Adictivos con un enfoque comunitario implementado en el marco de la coordinación de la Red de Prevención Integral, Tratamiento, Rehabilitación y Reintegración de Personas con Adicciones.

Pilar 3:

- **Reducción de los cultivos excedentarios de Coca**

Reducción progresiva y sostenida de cultivos de la hoja de coca no autorizada.

Pilar 4:

- **Responsabilidad Internacional Compartida**

Incremento de investigaciones a organizaciones criminales involucradas en el narcotráfico y crímenes conexos a nivel regional.

Pilar 5:

- **Transversal**

Generación y análisis de información oficial consolidada sobre el narcotráfico y delitos conexos realizada por el Observatorio Boliviano de Seguridad Ciudadana y Lucha contra las Drogas.

A pesar de que la evaluación obtenida fue óptima, la estrategia no ha logrado efectos positivos cualitativos en ninguno de los objetivos trazados, porque sus indicadores son genéricos y basados en actividades y no en indicadores de impacto, porque no se redujo la oferta, es más, se incrementó la misma y el país se convirtió, aparte de productor, en consumidor y a la vez en país tránsito, como lo señalan los indicadores precedentes y lo expresan los datos en el análisis del contexto (ver presentación y análisis de contexto nacional).

El modelo de prevención, tratamiento y rehabilitación de trastornos adictivos es por demás endeble, está en manos de los niveles departamentales con operaciones precarias y de muy bajo impacto. De igual modo, las redes de salud para esta materia simplemente no funcionan o son iniciativas personales las que de algún modo responden a las necesidades de la población vulnerable. Los programas de educación y prevención respecto del uso de drogas son invisibles y de bajísimo impacto.

Como se observará en los datos del siguiente acápite, la coca se mantiene en los niveles constantes con variaciones poco relevantes en los últimos cinco años. Considerando otras fuentes no oficiales, más bien se incrementaron los cultivos en áreas de expansión, como ser: parques y reservas naturales, con los consiguientes daños ambientales a estos ecosistemas y fuentes de agua.

El impacto de las políticas contra el narcotráfico en Bolivia en los años anteriores ha sido muy poco efectivo, tanto es así, que la relación y acción combinada con otras fuerzas externas no ha permitido controlar negocios tan visibles como es el caso del tráfico de coca a la Argentina, tampoco el tráfico de sulfato base de cocaína del Perú, el tráfico de marihuana del Paraguay y el tráfico al mercado más grande de la región vía Bolivia como es el del Brasil.

En síntesis, estamos frente a una estrategia muy bien promocionada a nivel internacional y nacional, que en efecto no ha logrado alcanzar sus propósitos porque el grado de tolerancia y vinculación de los intereses del gobierno anterior con los productores de hoja de coca era más que evidente y complaciente, invisibilizando grandes aspectos del problema de las drogas en Bolivia, como ser: crecimiento del consumo interno, tráfico internacional de sustancias controladas, diversificación del consumo, establecimiento de regiones productoras de hoja de coca al margen de las regulaciones del Estado, crecimiento de la economía ilegal y lavado de activos, entre otros.

En conclusión, hay una necesidad urgente de dar un giro a la política y a la estrategia para la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas desde una perspectiva integral e integrada; fundamentada en el respeto a los derechos humanos, atención preventiva y curativa a las poblaciones vulnerables, desarrollo sostenible, afectación al patrimonio ilegal vinculado a la economía del narcotráfico; y, finalmente, interdicción y control del tráfico de sustancias controladas y la producción ilegal de hoja de coca. Todo esto sobre la base de un sistema interinstitucional fortalecido, dotado de tecnología y vinculado a sus pares internacionales para el control de fronteras.

5. Análisis sobre el estado de situación de lucha contra las drogas

5.1. Contexto Internacional del problema Mundial de las Drogas⁹

El problema mundial de las drogas es definido como “El cultivo, la producción, la fabricación, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, comprendidos los estimulantes de tipo anfetamina, la desviación de precursores, y las actividades delictivas conexas”¹⁰. Este problema constituye un reto importante para la salud, la seguridad y el bienestar de toda la humanidad.

En ese sentido, los Jefes de Estado y representantes de los países han reafirmado su compromiso con la salud y el bienestar de las personas en particular y de la humanidad en general; dispuestos a promover activamente una “(...) sociedad libre del uso indebido de drogas, a fin de ayudar a garantizar que todas las personas puedan vivir con salud, dignidad, seguridad y prosperidad y paz (...)”¹¹, ante la complejidad que experimenta el panorama mundial de los desafíos relacionados con las drogas¹².

De acuerdo con las investigaciones realizadas a nivel global en la última gestión, se calcula que 271 millones de personas en el mundo han consumido drogas en el último año, lo que representa un 5.5% de la población mundial entre 15 y 64 años. Asimismo, el Informe Mundial de Drogas 2019 señala que esta cifra se ha modificado desde el año 2009, elevándose el número de personas consumidoras en un 30% aproximadamente.

Del universo de personas que consumieron drogas en el año 2017, se calcula que unos 35,5 millones padecen trastornos debido a su consumo; de manera que éste se conceptualiza como nocivo y requiere tratamiento. Asimismo, la ONU estima que las muertes vinculadas al consumo

⁹ Con énfasis en América Latina.

¹⁰ Declaración Política aprobada en el Vigésimo período extraordinario de sesiones, dedicada a la lucha contra la producción, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y actividades conexas. Disponible: <https://undocs.org/es/A/RES/S-20/2>

¹¹ Documento Final del Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas celebrado en 2016 (UNGASS 2016). Disponible: <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603304-S.pdf>

¹² En ese sentido, ver el reciente Informe Mundial de Drogas de 2019. Disponible: <https://wdr.unodc.org/wdr2019/index.html>

de drogas en el mundo fueron de 585.000 en 2017, frente a los 450.000 fallecimientos que calculó que se produjeron en 2015.

Con relación al contexto regional, se puede mencionar que Colombia es el mayor productor mundial de hoja de coca, con 171 mil ha. Asimismo, el Perú con 65 mil ha cultivadas de hoja de coca, Bolivia con 23.100 ha y finalmente Ecuador, que reporta una cantidad mínima de hectáreas dedicadas al cultivo de hoja de coca. La producción de cocaína se concentra en algunos países de la región Andina.

La producción total de cocaína en el mundo se estima en unas 1.976 toneladas (al 100% de pureza de la sustancia), producción que habría aumentado en un 25% respecto a la gestión anterior, con cálculos y estimaciones actualizadas al 2018, solo para el caso de Colombia. Asimismo, la cantidad de cocaína incautada a nivel mundial es de 1.275 toneladas, significando un aumento del 13% en comparación a la gestión anterior.

Comparando cifras agregadas, la producción de cocaína habría aumentado en un 50%, mientras que la cantidad de cocaína incautada se habría elevado en un 74% en el mismo período, dejando un saldo favorable del 25% aproximadamente. Si bien esta situación es alentadora, según el último Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, JIFE, un aumento en la producción total de cocaína repercute de manera sensible en otros mercados más allá del contexto Andino¹³, siendo que dicha producción está principalmente destinada a los principales mercados de consumo de América del Norte y Europa Occidental y Central.

Por su parte, la demanda de sustancias controladas también ha aumentado. Los dos grandes mercados de consumo de cocaína a nivel mundial en América del Norte se incrementaron en 2.1% y Oceanía 1,6%, sin poder descartar que su consumo se haya extendido a todos los continentes del mundo, debiendo prestarse atención a la emergencia de nuevos mercados de demanda emergente en Sudamérica, particularmente.

El Informe Mundial de 2018 resalta también la necesidad de promover respuestas, equilibradas e integradas en materia de salud y justicia penal, a la oferta y la demanda de drogas. Asimismo, debe tomarse en cuenta la permanente evolución de la dinámica del crimen transnacional que exige un compromiso oportuno y eficiente por parte de todos los Estados.

En este contexto, se hace indispensable fortalecer la cooperación internacional para impedir que los desafíos que plantea el problema mundial de las drogas en todo el mundo pongan en peligro los esfuerzos desplegados hasta el momento.

¹³ Informe Anual 2018 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Disponible: https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2018/Annual_Report/Annual_Report_2018_S.pdf

Bolivia, en el ámbito bilateral y multilateral, por ejemplo, asumió acuerdos con: la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), además de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, en Sudamérica.

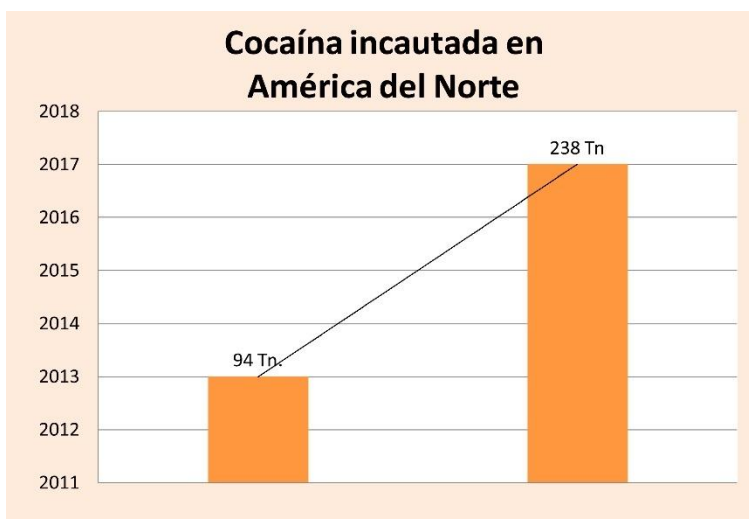
Estos acuerdos evidencian que los países de la región han priorizado las siguientes líneas de acción: i) Reducción de la oferta, ii) Cooperación internacional, iii) Reducción de la demanda, iv) Lavado de activos, v) Cooperación judicial y vi) Desarrollo Integral.

La información expuesta, así como las actividades priorizadas, son el punto de partida para el desarrollo de una nueva estrategia acorde a las perspectivas de desarrollo y seguridad de los países. Bajo ese contexto, y en procura de cumplir con todos los compromisos asumidos en la materia, Bolivia se propone generar un modelo de gestión sobre drogas, que difiere de las estrategias tradicionales aplicadas durante los últimos años, garantizando la soberanía nacional y reconociendo que se debe enfrentar el problema desde un enfoque multifacético para generar resultados efectivos y en concordancia con los compromisos internacionales.

El Informe sobre Drogas al que se hizo referencia, señala que el tráfico de cocaína se ha venido expandiendo desde la década de 1980 hasta convertirse en un fenómeno mundial, y la mayor parte de la cocaína con que se trafica tiene origen en los países andinos, la misma que está destinada a los principales mercados de consumo de América del Norte, Europa Occidental y Central.

A esto se debe añadir que las incautaciones efectuadas en América del Norte se han más que duplicado en los últimos años, de 94 toneladas en 2013 a 238 en 2017.

Gráfico N.º 05
Comparación de incautación de cocaína



Fuente: UNODC

Los datos obtenidos por la UNODC señalan que el segundo mayor flujo de tráfico de cocaína en todo el mundo es el que procede de los países andinos con destino a Europa Occidental, por lo que la cantidad de cocaína incautada en Europa Occidental y Central también ha aumentado en más del doble en los últimos cinco años, de un promedio anual en los últimos años de 71 t en 2016 a 140 t en el año 2017 según el Observatorio Europeo de Drogas (OEDT 2018).

El reparto por consumidores de las sustancias controladas en el mundo para el 2015 es el siguiente: 183 millones de consumidores de cannabis, 35 millones de consumidores de opioides, 37 millones de consumidores de anfetaminas y estimulantes de venta con receta, 22 millones de consumidores de éxtasis, 18 millones de consumidores de opiáceos y 17 millones de consumidores de cocaína. Asimismo, la UNODC calcula las incautaciones de drogas entre 1998 y 2014. Muestra que, partiendo de una base de 100, en 1998, las sustancias con más crecimiento de consumo han sido los estimulantes basados en anfetaminas (ATS). Existen mercados para nuevas sustancias, cuyos datos han pasado de 95 t en 2010 a 190 t en 2015. Lo mismo ocurre con otros mercados de nuevas sustancias psicoactivas (NPS), de marihuana y de opiáceos sintéticos, de las cuales Sudamérica es parte.

Las rutas del tráfico de heroína van desde Pakistán hasta Canadá por el Océano Pacífico, desde Colombia, Perú y Bolivia hasta México y Estados Unidos, desde Afganistán y Pakistán hasta Europa a través de Turquía, y desde Afganistán al Golfo Pérsico y Oriente Próximo. Asimismo, la UNODC muestra que otra gran parte del tráfico de la cocaína desde toda América del Sur, no sólo desde Colombia, sino de Perú, Bolivia, Ecuador y Venezuela, se dirige a Europa Occidental y Central, entrando por Galicia y por el norte de Portugal y diseminándose en el resto de Europa.

Estas cifras son referencia para señalar que es tiempo de visibilizar indicadores de consumo y sus efectos colaterales que permitan obtener resultados más efectivos con relación a las perspectivas de desarrollo económico y social del país, toda vez que, más allá de su impacto en la salud y en la estructura social, el problema del narcotráfico y las drogas implica altos costos socioeconómicos que repercuten en la economía formal, en las oportunidades laborales y el medio ambiente. Lo que significa que se debe abarcar asuntos de salud, educación, y un adecuado y oportuno funcionamiento del Estado a través de sus diversas reparticiones.

El uso de indicadores de impacto puede expresarse en el uso desmesurado de mecanismos penales y represivos que generan a su vez desproporcionalidad y sobrecarga en el ámbito judicial y penitenciario; afectando de manera contundente a grupos vulnerables, como mujeres jefas de familia y traficantes menores.

Desde este breve análisis del contexto internacional y evidenciando las tendencias internacionales de crecimiento del negocio de las drogas, se debe generar una política equilibrada e integral en la que el vínculo con los mecanismos de coordinación, intercambio de información y articulación en operaciones de regulación, fiscalización y control, constituyan herramientas trascendentales para combatir con éxito el tráfico ilícito de drogas.

5.2. Contexto nacional

Como ya se sostuvo, las políticas de interdicción de anteriores gobiernos fueron enfocadas en reducir la oferta, de este modo se abordaron los problemas de las drogas en Bolivia consignándose a esta tarea un promedio de 85% del presupuesto anual destinado por el gobierno a esta materia. El sistema de seguimiento y evaluación estuvo concentrado en indicadores por actividad, como ser: droga secuestrada, número de personas detenidas y cantidad de operativos, sin medir el grado de eficacia de los mismos y sin indicadores de calidad para evaluar las operaciones en relación con la afectación a la economía del narcotráfico de manera sistemática. El cumplimiento de esta principal acción estratégica ha quedado a cargo de la Dirección General de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (DGFELCN).

5.2.1 Producción actual de la hoja de coca

La lógica anti narcóticos expuesta en el anterior párrafo giró en torno de la relación coca-cocaína, y para ello el principal indicador de análisis fue la superficie cultivada de hoja de coca; a partir de allí se desprenden los otros elementos de análisis, como ser: erradicación de cultivos, la interdicción y afectación o pérdida de dominio de propiedades ilegales, entre otros.

De acuerdo al análisis realizado en el Viceministerio de Defensa Social (VDS) sobre la base de los informes de Monitoreo de Cultivos de Coca del 2018, publicado en agosto del 2019 por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la superficie con cultivos de coca en Bolivia ascendió a 23.100 ha, de las cuales 15.015 ha corresponden a los Yungas, 346 ha al Norte de La Paz y 7.787 ha al Trópico de Cochabamba. La producción aproximada de hoja de coca bordearía a las 41.600 toneladas métricas (t) por año, siendo el Trópico de Cochabamba el mayor productor, con un rendimiento de 2,8 t/ha con un volumen de producción de 21.524 t, a pesar de contar solo con 7.784 ha, a diferencia con la hectárea de cultivo en los Yungas y el Norte de La Paz, que tiene un rendimiento de 1,3 t. Con esto datos, se sostiene que la hoja de coca proveniente del Trópico de Cochabamba tiene mucha ventaja para fines no legales, además de considerar su palatabilidad que es de menor gusto para el consumo humano en referencia a la hoja de coca del Norte y Yungas de La Paz (Informe VDS, Villegas & Lino, 2019).

Tabla N.º 03
Producción de hoja de coca (ha)

SUPERFICIE DE CULTIVOS DE COCA	23 148 ha
YUNGAS DE LA PAZ	15.015 ha
TROPICO DE COCHABAMBA	7,787 ha
NORTE LA PAZ – APOLO	346 ha

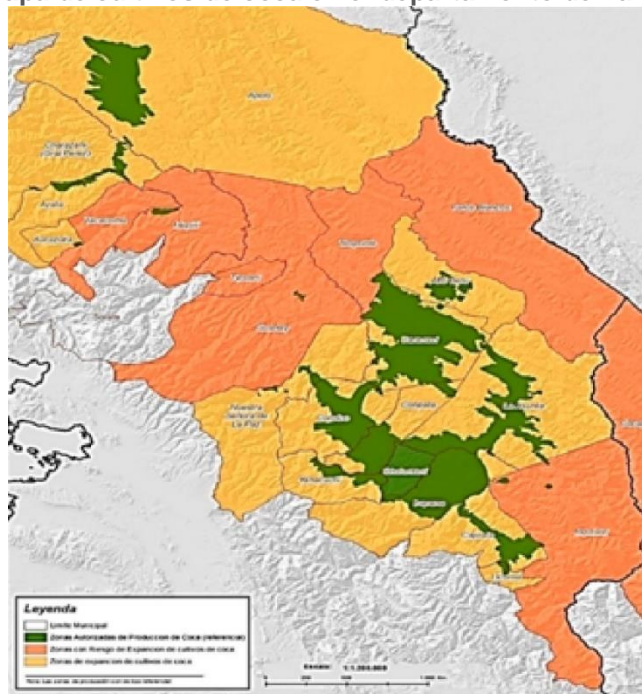
Fuente VDS, 2019

Según informes de la Dirección General de la Hoja de Coca e Industrialización (DIGCOIN), dependiente del Viceministerio de la Coca y Desarrollo Integral, Bolivia produjo 55.618 t en la gestión 2018, de las cuales se comercializaron apenas 24.178 t de hoja de coca en los mercados

autorizados (Villa Fátima y Sacaba), que representa el 53 % del total de la hoja de coca producida en Bolivia. Dado que no existen datos verificables sobre el destino del producto restante, se infiere que se desvía a actividades como el narcotráfico. Es importante destacar que el dato proporcionado por el mismo organismo sostiene que el 8% de la hoja de coca producida en el Trópico de Cochabamba pasa por el mercado legal de Sacaba. Esto quiere decir que 2.456 t llegan al mercado legal de Sacaba y el resto, 21.440 t, aproximadamente, va al mercado ilegal (Ibid. 2019).

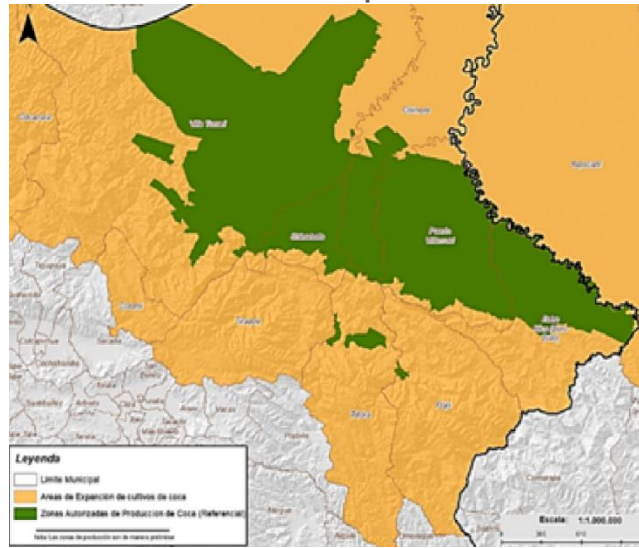
En función a esta información y de acuerdo con las investigaciones de la DEA (Drug Enforcement Administration) del año 2008, se determina que – con la tecnología de la época – se requerían 256 kg de hoja de coca para producir un kilo de cocaína, de tal modo que se producirían 4 kg de cocaína con una t de hoja de coca. De esta manera se calcula, realizando las conversiones, que con la producción no comercializada en los mercados de hoja de coca del Trópico de Cochabamba se podrían producir 85.760 t de cocaína, cifra importante que deja ver la facilidad e impunidad con la que se desarrolla este negocio ilegal y que tiene directa relación con el incremento de la inseguridad, la violencia social y el consumo interno.

Gráfico N.º 06
Mapa de cultivos de coca en el departamento de La Paz



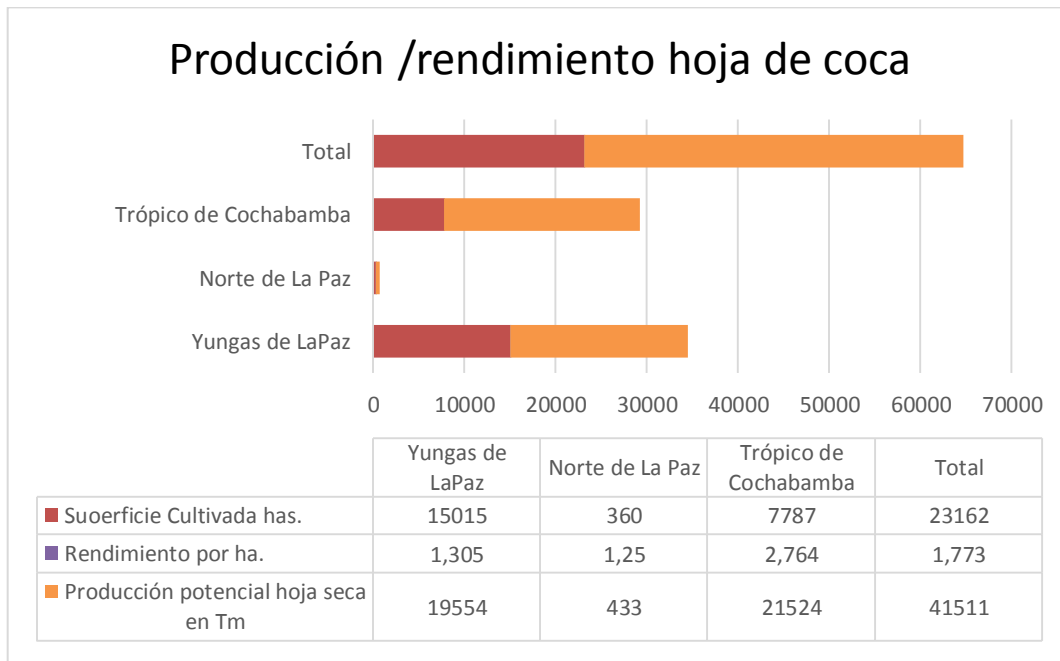
Fuente: CONALTID

Gráfico N.º 07
Mapa de cultivos de coca en el departamento de Cochabamba



Fuente: CONALTID

Gráfico N.º 08
Producción/rendimiento hoja de coca
(Principales zonas)



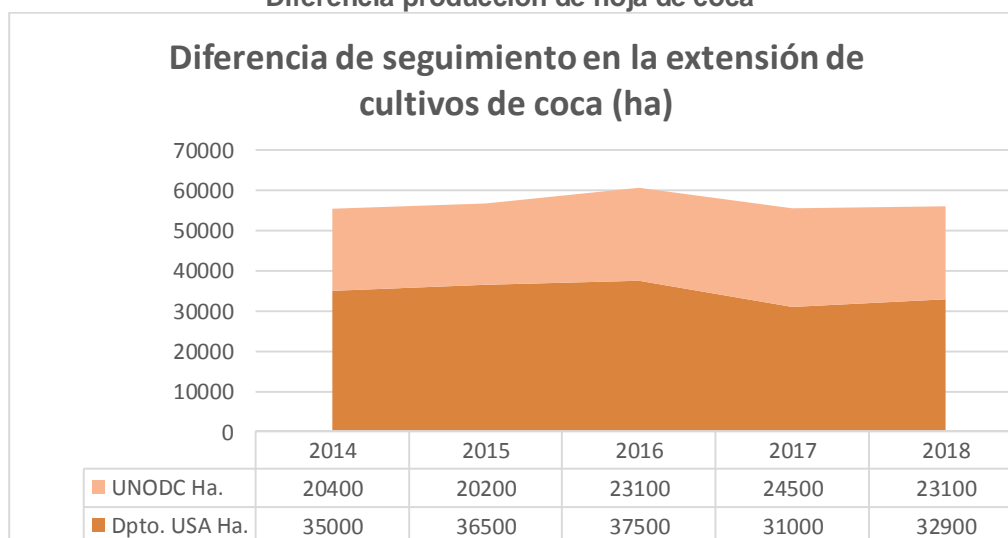
Fuente: VDS 2019, elaboración propia

Se debe remarcar que la mayor parte de los estudios realizados por organismos nacionales e internacionales referidos al rendimiento de la hoja de coca están desactualizados; el que se ha usado es del 2008, cuando las tecnologías de producción eran otras y menos sofisticadas que las actuales, por lo que estos datos son solamente referenciales.

Se destaca que el seguimiento a la producción y comercialización de hoja de coca requiere de revisión y ajustes en los procesos de acopio y análisis, porque los datos que arrojan tienen vacíos de información evidentes, como es de advertir cuando se dice que en los Yungas y Norte de La Paz se produjeron 20.027 t mientras se comercializaron 21.722 t en el mercado legal de Villa Fátima durante el 2018. Encontrándose que no existe información sobre 1.695 t porque no se registra su procedencia, lo que denota que hay áreas de cultivos no registradas y que entran al mercado por otras vías que no son formales.

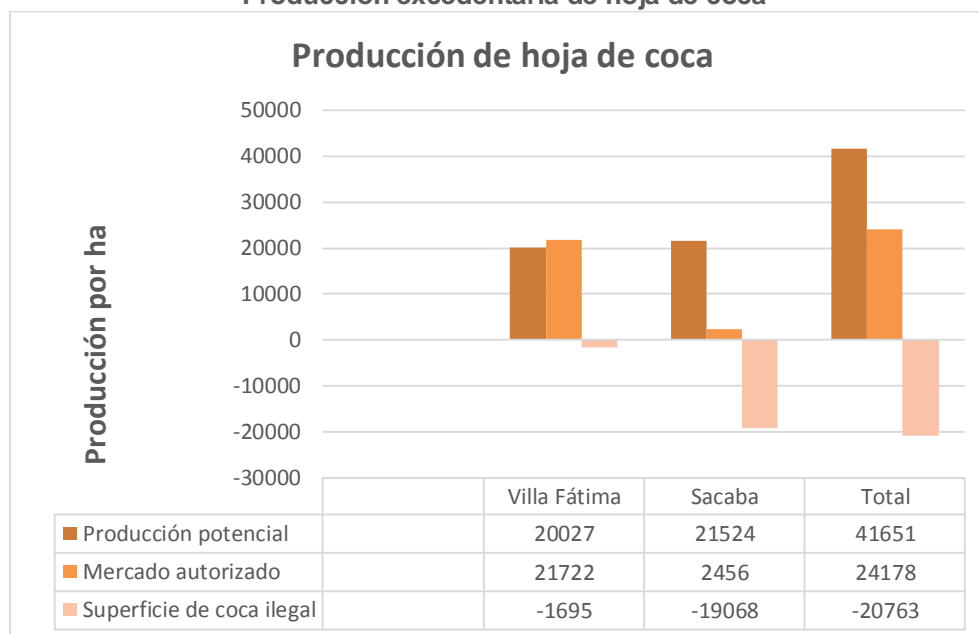
Otro de los temas complejos en el sistema de registro y seguimiento de la producción de hoja de coca son las diferencias existentes entre la información que maneja la Agencia de Drogas y Narcóticos de los Estados Unidos (DEA) y la UNODC, en especial su informe del 2018, donde establece la existencia de 32.900 ha de cultivo de hoja de coca, en tanto que la UNODC registra 23.100 ha, con una diferencia de 9.800 ha adicionales de coca que se mueven en la ilegalidad. Estudios realizados por el Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID) establecieron que se necesitan solamente unas 14.705 hectáreas de hoja de coca para satisfacer el consumo tradicional, por lo que no existe una justificación certera que avale el aumento de las superficies de cultivo establecido en el Artículo 14 inciso V de la Ley General de la Coca 906 del año 2017. Sumado a que el seguimiento realizado por los organismos internacionales demuestra que, en la actualidad, se supera ampliamente lo establecido para el consumo tradicional e, infundadamente, lo establecido por ley.

Gráfico N.º 09
Diferencia producción de hoja de coca



Fuente: VDS 2019, elaboración propia

Gráfico N.º 10
Producción excedentaria de hoja de coca



Fuente: VDS 2019, elaboración propia

5.2.2. Reducción y control de cultivos de hoja de coca

La UNODC estimó que el cultivo de coca en Bolivia para el año 2018 fue de 23.100 ha, registrándose una disminución de 1.400 ha respecto del 2017. En contraste, en la gestión 2019, el gobierno de los Estados Unidos publicó para el mismo periodo una estimación de la superficie de cultivos de coca de 37.500 ha.

Como ya se sostuvo, la estimación de UNODC es de que, del total de cultivos del año 2018, 15.015 ha están en los Yungas de La Paz, 7.787 ha en el Chapare del departamento de Cochabamba y 346 ha en la región del norte de La Paz. Cada una de estas regiones presenta rasgos y características distintas.

Tabla N.º 04
Producción de hoja de coca por departamento

<u>VARIABLES</u>	<u>COCHABAMBA</u>	<u>LA PAZ</u>
Superficie cultivos (ha)	7,252	14,273
Productores autorizados	47,000	35.000
Valor de Pc. (Millones Bs)	1.590	1.642
Ingreso bruto por productor (Bs)	32.720	46.980
Superficie promedio por productor (ha)	0,149	0,408

Fuente: UNODC y CONALTID

Cabe señalar que la racionalización y erradicación de cultivos de coca alcanzó en 2018 a 11.174 ha; no obstante, existe una elevada proporción de renovación de cultivos de hoja de coca debido a la migración de colonos a nuevas áreas de cultivo; lo que refleja una baja reducción neta de cultivos de coca.

En las áreas registradas en el catastro se ha generado un mecanismo de negociación con los productores de coca para un proceso de auto regulación de la erradicación. En áreas no tradicionales (no autorizadas), incluidos los parques nacionales, la erradicación es forzosa y no se combina con acciones de desarrollo sostenible.

Las instituciones encargadas de realizar la reducción y control de cultivos se integran en “el Comando Estratégico Operacional Tte. Gironda (CEO), a través de las Fuerzas de Tarea Conjunta (FTC), el Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral (VCDI) a través de la Dirección General de Desarrollo Integral en las Regiones Productoras de Coca (DIGPROCOCA) y el Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas (VDS SC) a través de la Dirección General de Defensa Social”. (UNODC, 2019)

En los últimos años las políticas de control de cultivos de coca no se han articulado con las políticas relacionadas con el desarrollo integral; generando incongruencias como el desvío de los recursos para el desarrollo hacia áreas en las que no se realiza la erradicación o racionalización.

El segundo aspecto de interés es la elevada cantidad de hoja de coca que no circula por mercados legales, que tiene destinos ilícitos, sin el cual no se podría explicar el incremento de fábricas y laboratorios para la producción de cocaína. Estos dos aspectos exigen reorientar las acciones de regulación y control de la producción y circulación de la hoja de coca, basados en sistemas de monitoreo y control de los cultivos. También se requiere la ejecución de estudios de campo y gabinete para establecer la demanda y oferta respecto de la hoja de coca, determinando cuáles son los indicadores verificables que permitan establecer la superficie y cantidad de hoja de coca requerida para el consumo legal, y la inocuidad de la hoja natural para el consumo humano que permitirá identificar las áreas susceptibles a la erradicación.

Existen vacíos de diverso orden, como es el caso de la carencia de información basada en evidencia, así como también fallas normativas para que el entorno institucional pueda regular, fiscalizar, controlar e intervenir en la reducción de cultivos e interdicción al desvío de hoja de coca ilegal.

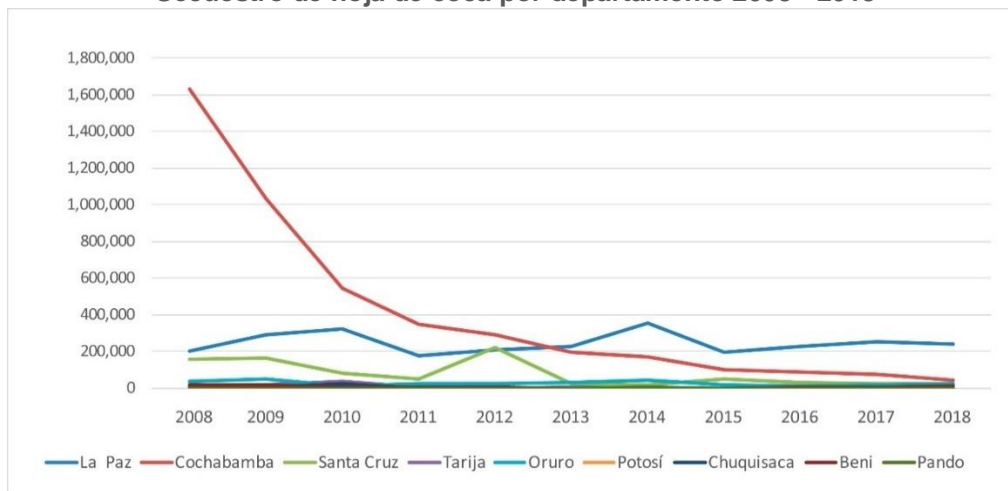
Respecto del control de los flujos comerciales de hoja de coca, se observa que se registró un decremento importante del secuestro de hoja de coca desviada de los mercados legales en el Departamento de Cochabamba a causa de una reducción de operativos del grupo especializado de la DGFELCN. El trabajo de fiscalización y control del comercio de hoja de coca también presenta un entorno institucional en el que se combinan el Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas con el Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral a través de las respectivas DGFELCN y Dirección General Comercialización e Industrialización de Coca

(DIGCOIN). El sistema de control de ruta SISCOCA, con que se administra el proceso, data del año 2003.

El secuestro de hoja de coca, que no circula por mercados legales, alcanza a un total de 331 t, 1% del total de la producción.

Respecto al marco normativo, la Ley General de la Coca N° 906 contiene elementos regulatorios de los mercados autorizados y definición de atribuciones gubernamentales. Se establece el papel del Consejo Nacional de Revalorización, Producción, Comercialización, Industrialización e Investigación de la Coca (CONCOCA) como el punto para la coordinación intergubernamental. Al respecto, es importante indicar que no existen mecanismos regulatorios y sancionatorios adecuados a los desafíos que supone el control de la hoja de coca y la reducción de su desvío hacia el tráfico ilícito de sustancias controladas.

Gráfico N.º 11
Secuestro de hoja de coca por departamento 2008 - 2018



Fuente: UNODC, 2019

El registro biométrico de productores y vendedores de coca también es obligatorio por ley, y existen regulaciones para controlar las rutas de transporte, los mercados y la investigación industrial de la coca¹⁴. Sin embargo, no se cuenta con las capacidades tecnológicas y operativas adecuadas para el control a la circulación y comercialización de hoja de coca. Las acciones de reducción y control de cultivos de coca demandan una articulación con el desarrollo sostenible destinada a implantar una definición de políticas específicas. No se cuenta con sistemas de información articulados entre sí para el análisis territorial.

¹⁴ <https://bo.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/223/INCSR-2019-Bolivia-1.pdf>

Para reducir la producción y comercialización no autorizada de hoja de coca se requiere reforzar una perspectiva regulatoria de sanciones e incentivos en el marco de la normativa nacional vigente y el sistema de fiscalización internacional.

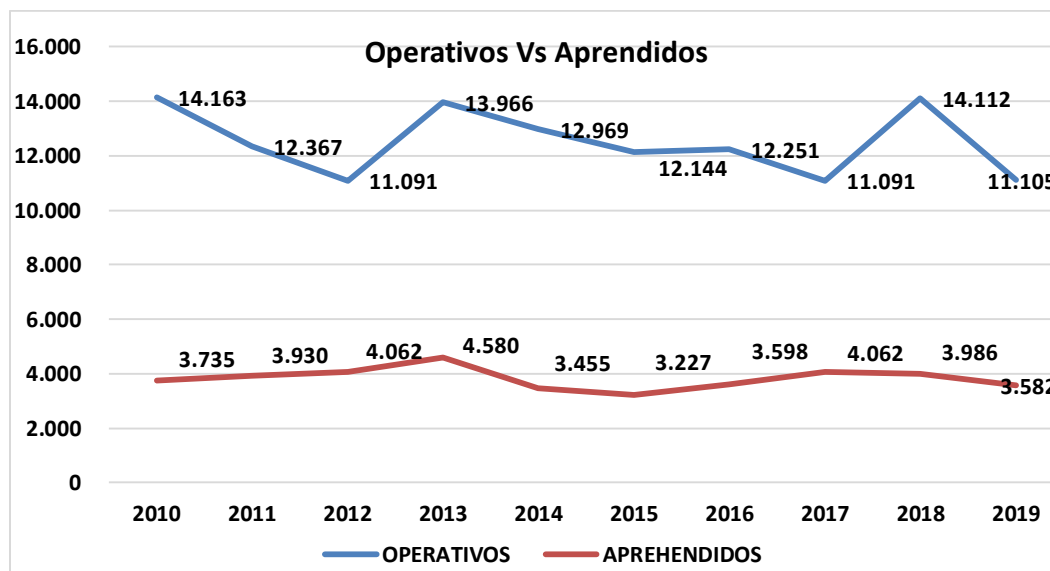
Se hace necesario optimizar la eficacia e impacto de las políticas mediante la coordinación intersectorial y la complementación de las capacidades institucionales de desarrollo sostenible, control social y reducción de cultivos de coca.

Se requiere lograr la articulación de información entre las diversas entidades que intervienen en el control y reducción de cultivos de coca a través de un sistema informático (SYSCOCA).

5.2.3. Interdicción principal foco de las operaciones antidrogas

De acuerdo con el enfoque de la anterior estrategia nacional que se basaba en la interdicción como principal foco de operaciones, se han realizado 116.000 operativos en los últimos 12 años, aproximadamente 10.000 operativos anuales. Con esta cantidad se han aprehendido a 3.700 personas anualmente, por delitos de tráfico de sustancias controladas.

Gráfico N.º 12
Personas aprehendidas vs. Operativos por tráfico ilícito de sustancias controladas (2010 - 2019)



Fuente: VDS SC

Como se puede evidenciar hay una constante en los indicadores de operativos en relación con aprehensiones, sin que la variación haya marcado diferencia durante el periodo analizado. Es de destacar como paradoja que los años de mayor cantidad de operativos, las aprehensiones fueron menores, cuando es de esperar, hasta cierto punto, que el número de personas detenidas varíe en proporción al número de operaciones. Todo parece previsto y regular.

Tabla N.º 05
Población penitenciaria por delitos de sustancias controladas (SSCC)
según tipo penal y género

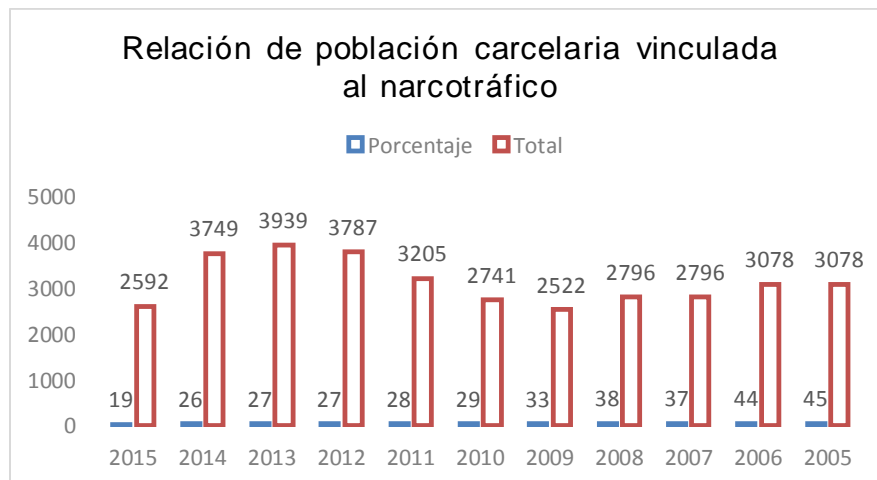
DELITO	VARONES	MUJERES	TOTAL
FABRICACIÓN DE SSCC	46	7	53
SUMINISTRO DE SSCC	871	237	1.108
TRÁFICO DE SSCC	1.259	174	1.433
TRANSPORTE DE SSCC	537	67	604
TOTAL - LEY N.º 1008	2.713	485	3.198

Fuente: Fiscalía General del Estado, reporte: 2019

De acuerdo a los datos sobre la población penitenciaria, según tipo penal, se puede observar que los resultados de la interdicción se concentran en los eslabones más débiles de la cadena del tráfico ilícito, lo que conlleva una escasa afectación a las estructuras principales de las organizaciones criminales.

Resaltamos que el total de privados de libertad por delitos tipificados en la Ley 1008, promulgada el 19 de julio de 1988, es equivalente a un promedio de 32% del total de la población penitenciaria en los últimos diez años. Los resultados son importantes, aunque no se han realizado evaluaciones de impacto que permitan comprender los efectos sociales.

Gráfico N.º 13
Personas apprehendidas por la Ley 1008 (2005 - 2015)



Fuente: CONALTID 2016

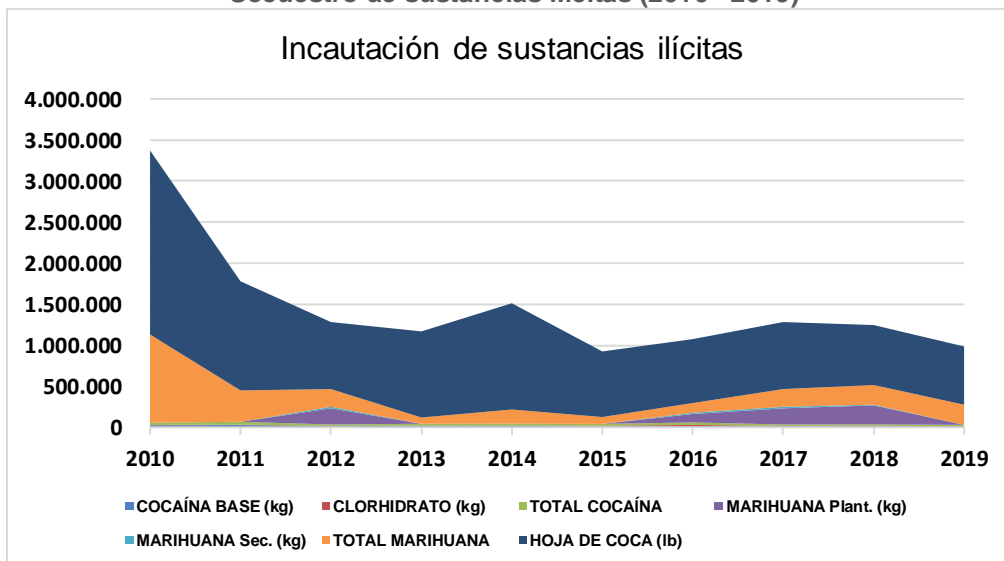
Gráfico N.º 14
Tipo de penas personas encarceladas (2016)



Fuente: VDS SC

Uno de los indicadores más elocuentes para hacer un análisis respecto de la incidencia del narcotráfico en la sociedad boliviana es el secuestro de estupefaciente o materias primas para estos productos.

Gráfico N.º 15
Secuestro de sustancias ilícitas (2010– 2019)

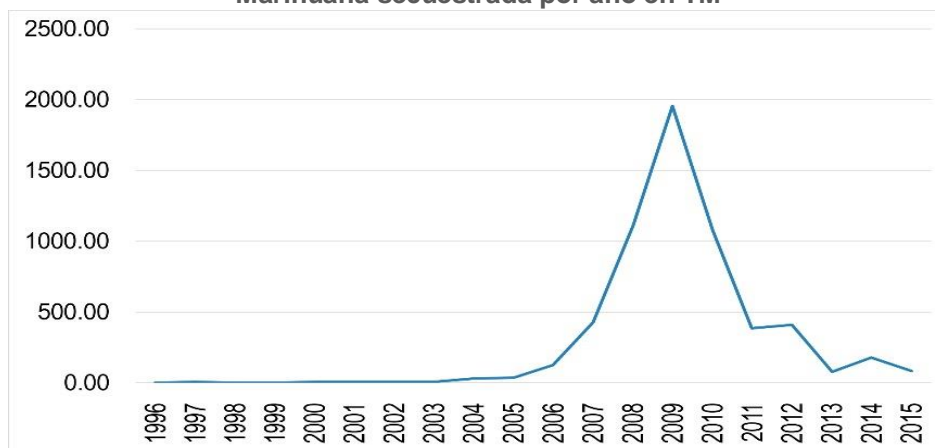


Fuente: FELCN 2020, UNODC 2020

Según los datos, el promedio de clorhidrato de cocaína secuestrado por operativo ejecutado es 1,3 kg. Entre los años 2018 y 2019 las diferencias son poco significativas (7%). Se secuestraron aproximadamente 12 toneladas de cocaína, en pasta base y clorhidrato de cocaína, lo que representa, en términos relativos, 25 a 30% del total del potencial de producción de cocaína en Bolivia (DGFELCN, 2020 y UNODC, 2020).

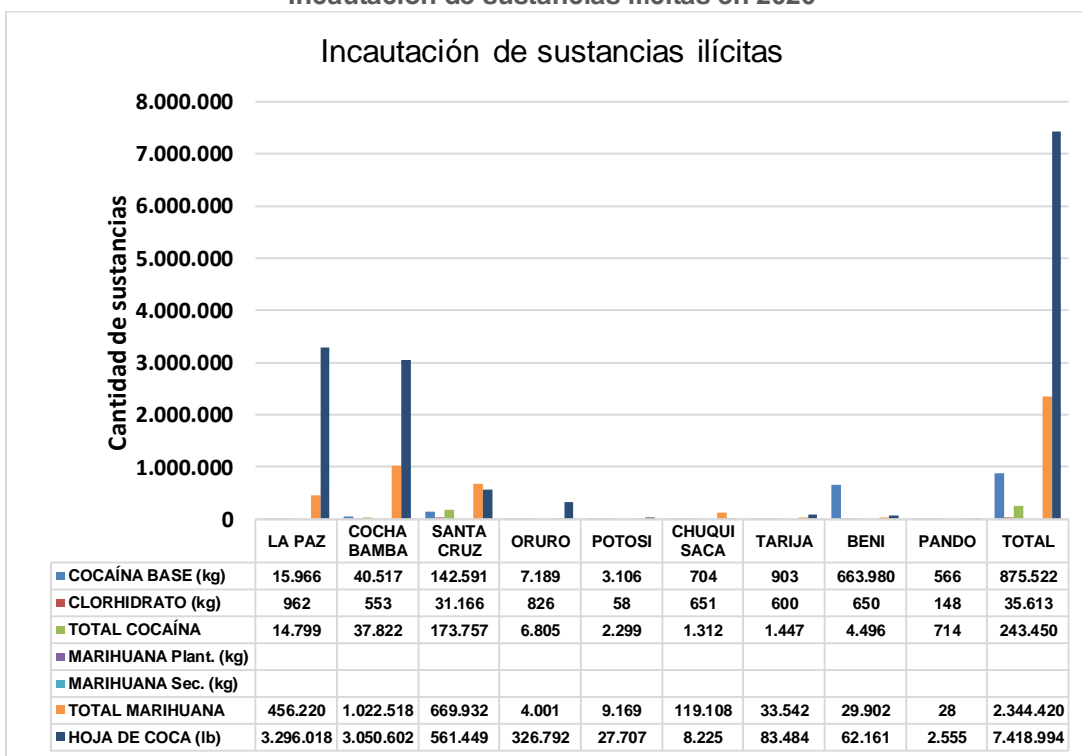
Respecto de la marihuana secuestrada se ha registrado un incremento significativo entre los años 2006 y 2013, a partir de cambios en la programación de los operativos, enfocando un mayor esfuerzo en la interdicción sobre cultivos de cannabis. Sin embargo, se experimenta otro pico de incremento entre el 2015 hasta el 2019, reflejando un incremento en el número de plantaciones.

Gráfico N.º 16
Marihuana secuestrada por año en TM



Fuente: VDS SC

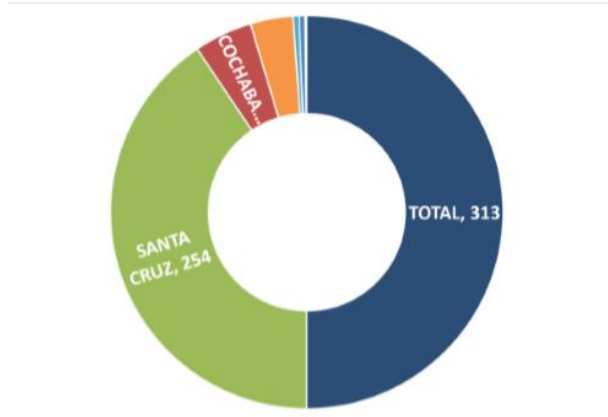
Gráfico N.º 17
Incautación de sustancias ilícitas en 2020



Fuente: VDS SC

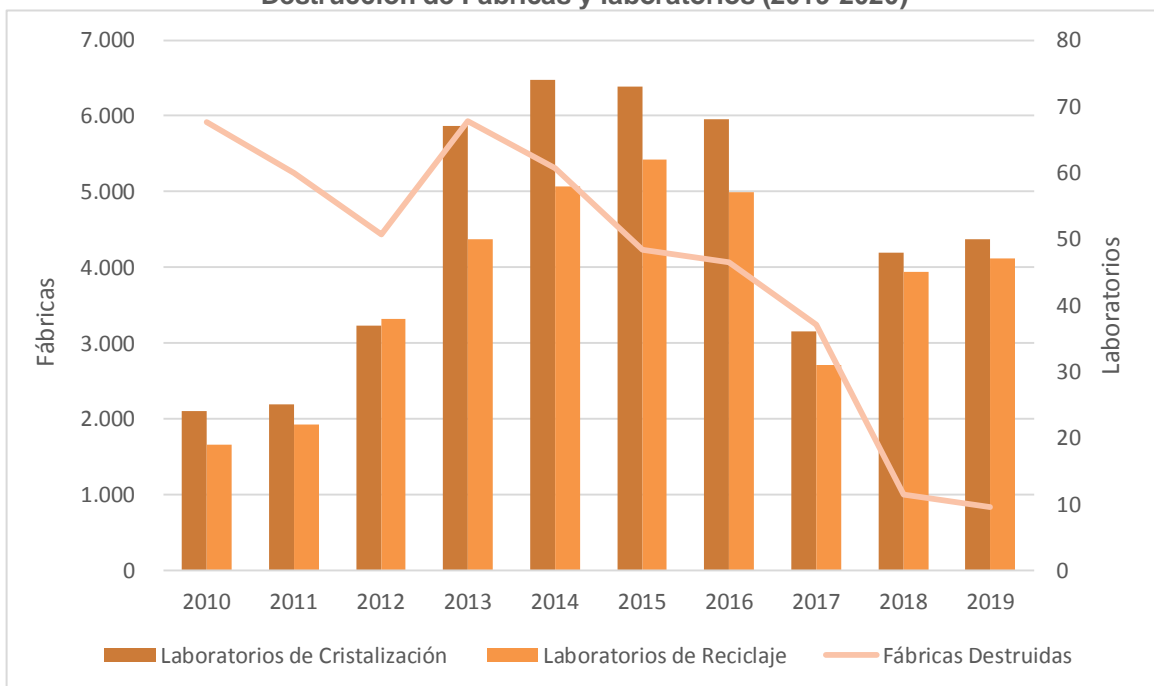
Según la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN) y el Ministerio Público, en el año 2019 se confiscaron 9.153 kg de pasta base, 6.404 kg de clorhidrato de cocaína y 6.200 kg de marihuana. La pasta base y el clorhidrato de cocaína continúan siendo las principales drogas que se producen y trafican en Bolivia. Se ha observado un decremento del tráfico de marihuana proveniente del Paraguay debido a un posible cambio de rutas.

Gráfico N.º 18
Destrucción de Fábricas en 2020



Fuente FELCN 2020

Gráfico N.º 19
Destrucción de Fábricas y laboratorios (2019-2020)



Fuente FELCN 2020

Otro de los resultados de interdicción se expresa en términos de “fábricas de pasta base destruidas”, el que hasta inicios del año 2020 alcanzó a 313 fábricas. Si bien históricamente hubo

un importante decremento a partir del año 2013, esto no se atribuye a la reducción en el número de operativos. El año 2019, según la UNODC en base a información oficial brindada por la FELCN, se reportó el hallazgo de 50 laboratorios de cristalización de cocaína y 841 fábricas de elaboración de cocaína, de las cuales 640 fueron halladas en el Trópico de Cochabamba.

Empero, estos datos no necesariamente expresan que el narcotráfico haya disminuido en el país, sino que en gran medida los sistemas de control en los últimos años han ido disminuyendo y las organizaciones criminales han mejorado sus sistemas de seguridad. Para sustentar estas afirmaciones, se nota que, del 13 de noviembre del 2019 al 17 de febrero de 2020, en el presente régimen, se destruyeron 138 fábricas y laboratorios, confiscándose 25 t de clorhidrato de cocaína y marihuana, en 2.110 operativos realizados. Se mantienen los indicadores de los últimos años, es decir, 1,3 kg por operativo y un promedio de 80 fábricas y laboratorios por mes. Lo que significa que la actividad sigue siendo importante y más sofisticada, bajo control territorial y afectación a reservas y parques nacionales. Es más, lo que varía son las fábricas destruidas, mientras que entre laboratorios los indicadores se mantienen en cifras similares, como si no hubiese una relación entre fábricas y laboratorios.

Es importante mencionar que la DGFELCN ha reportado en diversos informes las desventajas con las que operan. En tanto las organizaciones de narcotraficantes sofistican sus sistemas de seguridad con tecnología digital. Por el contrario, las autoridades desarrollan sus investigaciones, inteligencia y contrainteligencia, basadas en fuentes de información humanas que suelen orientar hacia objetivos menores y sin un sistema eficiente para la prevención o control de delitos de corrupción. Al respecto cabe indicar que, aunque la normativa contemple la modernización de los sistemas de investigación, no se han aplicado tales preceptos normativos.

La fiscalización de las sustancias químicas controladas definida en la Lista V de la reglamentación de la Ley 913 es realizada en Bolivia por la Dirección General de Sustancias Controladas (DGSC), que depende del Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas. Trabajo que es apoyado y complementado por la unidad especializada de la DGFELCN, en términos de investigación y operativos, para evitar el desvío de estas sustancias hacia el tráfico ilícito de sustancias controladas.

Las acciones de fiscalización se organizan en torno al funcionamiento de un sistema informático denominado CENTINELA, que permite hacer el registro de información y emisión de reportes. Este sistema, según diagnóstico institucional, requiere de actualización en cuanto a su diseño, soporte y reglamentación para su óptimo funcionamiento.

Para la gestión 2018, se han reportado incrementos respecto de las operaciones de los años precedentes, alcanzando los siguientes resultados:

- 14.392 empresas registradas para el uso de sustancias químicas.
- 15.154 inspecciones a personas naturales y jurídicas.
- 1.168 resoluciones administrativas para importación, exportación y producción.

- 71.793 de autorizaciones para compras locales.
- 232.615 hojas de ruta para el transporte legal de sustancias químicas controladas.

Aunque los indicadores de interdicción mencionados muestran resultados importantes, no se tiene conocimiento sobre la eficiencia y transparencia de las operaciones; mientras se desconocen los impactos sociales y el efecto sobre las estructuras de las organizaciones criminales.

Los instrumentos utilizados actualmente para desarrollar inteligencia e investigación contra organizaciones criminales constituyen una debilidad debido a las dificultades tecnológicas, lo que resulta en la débil afectación a los círculos más altos de las organizaciones de tráfico de sustancias controladas, ya que manejan sistemas de seguridad y control que hacen que las fuerzas del orden tengan dificultades para alcanzarlos.

Se ha logrado una articulación y flujo de información, por débil que sea, entre la DGFELCN y otras entidades gubernamentales para mejorar la eficiencia de la interdicción, sin que ello sea suficiente para hacer frente de manera efectiva.

La evaluación de impacto y procesos debe orientar la actualización del sistema de interdicción en torno a los delitos de tráfico de sustancias controladas; siguiendo una perspectiva de cumplimiento de los compromisos que ha asumido el Estado Boliviano en materia de derechos humanos, medio ambiente, seguridad y drogas.

El desarrollo de capacidades en la DGFELCN para investigación, inteligencia y la articulación con otras entidades gubernamentales requiere de actualización normativa, adecuación de la reglamentación, modernización de equipamiento técnico, mejoras en la gestión de recursos humanos y nuevas tecnologías para la gestión de conocimiento.

5.2.4. Afectación económica a las organizaciones criminales

La afectación económica es un proceso policial, judicial y administrativo que logra que las organizaciones criminales y sus integrantes pierdan los bienes y valores obtenidos mediante actividades ilícitas como el narcotráfico; derivando en la pérdida de dominio a favor del Estado. Los bienes y valores transferidos, según la normativa vigente, deben ser utilizados en las políticas públicas en contra del tráfico ilícito de sustancias controladas, con lo que se busca mejorar la sostenibilidad financiera del sector.

Según la organización *Global Financial Integrity*, en un estudio publicado en 2017, el narcotráfico genera 652.000 millones de dólares en el mundo. En nuestro país, según estimaciones de potencial de producción y tendencias en precios reportadas por la DGFELCN, el negocio ilegal de

las drogas supone, aproximadamente, un valor de 2000 a 2500 millones de dólares anualmente, cifra que implica una larga cadena de beneficiarios e involucrados (UIF 2019).

La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) ayuda a comprender la distribución de las ganancias ilícitas, al afirmar que alrededor de dos tercios de los ingresos totales del tráfico ilícito de sustancias controladas se realiza al final de la cadena¹⁵. Las estimaciones indican que entre el 20% y el 25% de los ingresos se quedan en las regiones de tránsito y poco menos del 1% del valor de las ventas llega a los cultivadores. Lo que implica que, si en Bolivia se quedan aproximadamente 2,5 mil millones de dólares, el negocio del narcotráfico, generado por Bolivia, mueve por lo menos 10 mil millones. Así, los 2,5 mil millones de dólares se mueven principalmente en las ciudades del eje de Bolivia (i.e. Santa Cruz, La Paz y Cochabamba), en tanto que las regiones como el Trópico de Cochabamba y el Norte de La paz reciben aproximadamente 200 millones de dólares, que dinamizan, y a la vez distorsionan las economías locales ante la debilidad del Estado. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que ciudades de frontera como Cobija, Yacuiba, Bermejo, Puerto Suárez, Guayaramerín y otras intermedias y fronterizas han entrado en el circuito del narcotráfico con mayor fragilidad y vulnerabilidad, habiendo sido sus economías afectadas, solo así se explican las crecientes dinámicas de mercado y el flujo de bienes y servicios.

Según la normativa penal vigente en el país, el narcotráfico es uno de los delitos precedentes para la legitimación de ganancias ilícitas (LGI); no obstante, según diagnósticos institucionales, aún existen deficiencias en las capacidades tecnológicas, reglamentarias y operativas necesarias para hacer frente a los desafíos que traen las acciones de afectación económica a las organizaciones criminales. En este sentido, es importante resaltar que, para la afectación económica a las organizaciones criminales, la investigación, la inteligencia financiera y la pérdida de dominio constituyen elementos centrales que deben ser tomados muy en cuenta. (GAFILAT - UIF, 2019). La Unidad de Investigaciones Financieras (UIF), dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en articulación con las unidades especializadas de la DGFELCN, llevan adelante el trabajo de inteligencia e investigación financiera, económica y patrimonial con resultados relativamente positivos.

¹⁵ http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/laEconomicaNarcotrafico_ESP.pdf

Tabla N.º 06
Casos remitidos por legitimación de ganancias ilícitas (LGI)

OBSERVACIONES	2011	2012	2013	2014	TOTAL
CASOS REMITIDOS CON PRESUNTAS OPERACIONES SOSPECHOSAS RELACIONADAS A LA LGI.	98	18	40	54	210
CASOS RESPONDIDOS ANTE LA INEXISTENCIA DE PRESUNTAS OPERACIONES VINCULADAS A LA LGI.	24	38	SD	SD	62
SOLICITUDES DE INFORMACIÓN REALIZADAS A LA UIF.	373	135	SD	SD	508

Fuente: Unidad de Investigaciones Financieras (UIF)
SD = Sin datos

Es importante observar que la lucha contra la legitimación de ganancias ilícitas supone un sistema de intercambio interinstitucional con entidades que registran y transfieren bienes y capitales, buscando hacer comprender que la actividad ilegal está motivada en su origen por procesos de acumulación de capitales que se concentran en torno a las organizaciones criminales (Raffo, 2011).

Una de las entidades que cierra el ciclo de control y fiscalización es la Dirección General de Registro, Control y Administración de Bienes Incautados (DIRCABI) mediante el proceso de pérdida de dominio y monetización de bienes incautados a favor del Estado. Coordina para esta finalidad con la DGFELCN y la Fiscalía General del Estado (FGE). Los resultados en anteriores años son los siguientes:

Tabla N.º 07
Dinero en las cuentas de CONALTID hasta diciembre de 2015 (en bolivianos)

1990 - 2005	2006 - 2011	2013 - 2014	2015
911.070	197.428	1.195.958	175.729

Fuente: DIRCABI

Adicionalmente, 2.6 millones de dólares fueron obtenidos por DIRCABI el año 2018, producto de la monetización de bienes incautados entre los años 2016 y 2018. Como referencia del peso relativo del valor de las incautaciones, cabe indicar que el año 2018 el presupuesto de la Unidad Ejecutora de la Lucha Integral Contra el Narcotráfico (UELICN) fue de, aproximadamente, 320 millones de bolivianos. Este dato indica que DIRCABI sufre de una debilidad estructural en sus procesos y normativas internas que hacen que su trabajo no cumpla con los fines legales por la que fue creada, ya que su capacidad de monetizar los bienes incautados es muy baja.

Las entidades y unidades especializadas que llevan adelante los operativos, inteligencia e investigaciones para lograr la afectación económica a los eslabones más altos de las

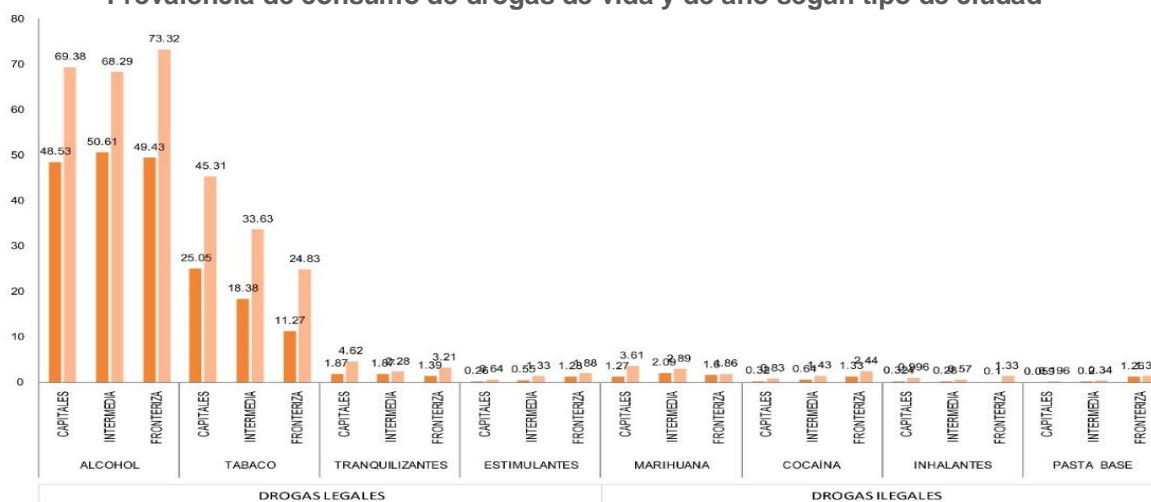
organizaciones criminales no cuentan con los instrumentos normativos y tecnológicos óptimos para ejecutar estas labores.

La actualización y complementación de las capacidades de investigación e inteligencia permitirá lograr una mayor afectación a las organizaciones criminales y abrirá la posibilidad de una desmotivación en la concentración de capitales y recursos para el tráfico ilícito de sustancias controladas.

5.2.5. Regulación, prevención, atención, tratamiento y rehabilitación

Según el Informe Mundial sobre las Drogas 2016 de la UNODC, se calcula que 1 de cada 20 adultos, es decir, alrededor de 250 millones de personas de entre 15 y 64 años, consumieron por lo menos una droga ilegal en 2014; para el 2019 la cifra se incrementó a 275 millones de personas. Un tema que se reconoce tiene implicaciones complejas para salud pública en cuanto lleva asociada una carga importante de muertes prematuras y discapacidad de aproximadamente el 30% de los usuarios de sustancias controladas¹⁶.

Gráfico N.º 20
Prevalencia de consumo de drogas de vida y de año según tipo de ciudad



Fuente: SC CONALTID - OBSCD, 2014 y 2017

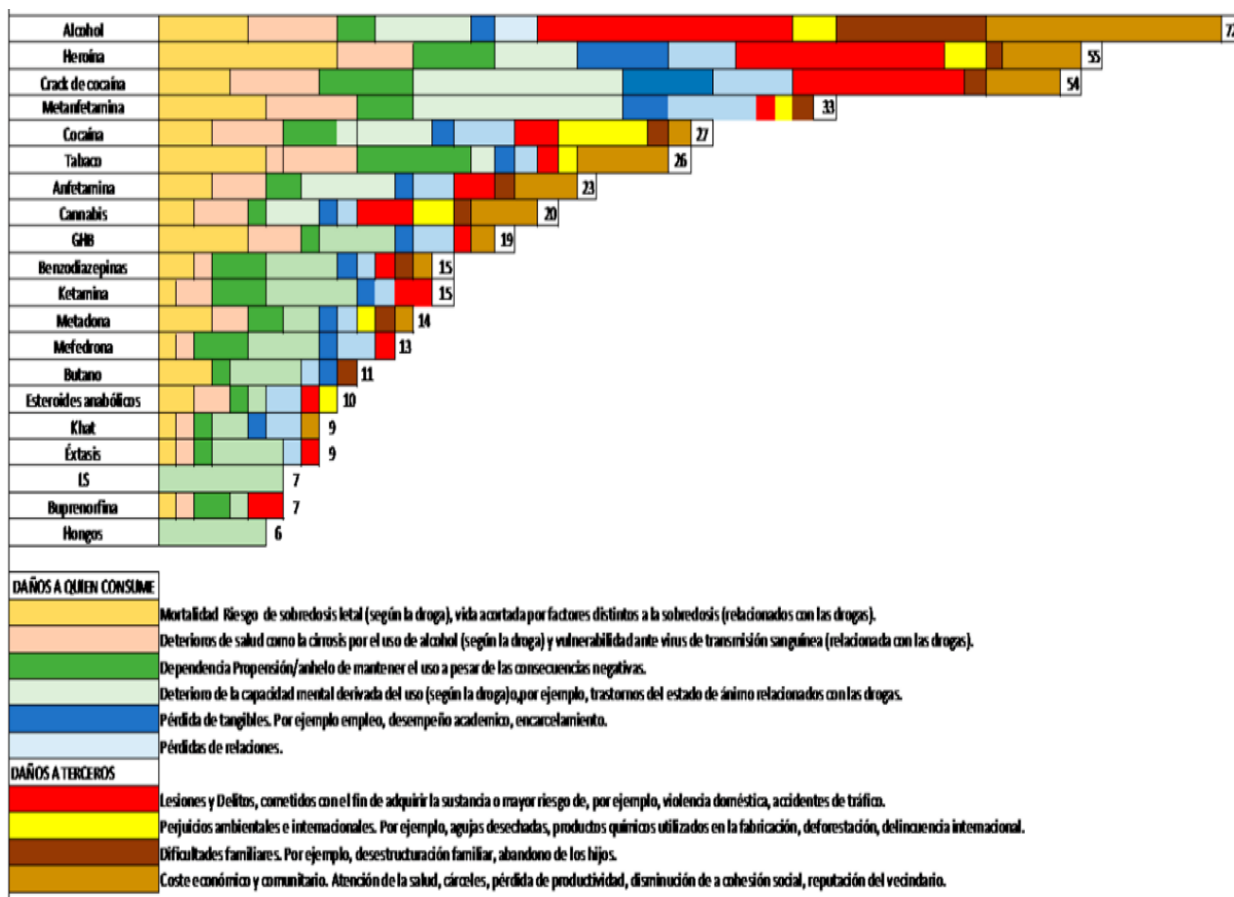
En el gráfico previo, se observa que la prevalencia de vida y de año del consumo de drogas en Bolivia tiene una concentración mayor en torno al alcohol y al tabaco. La prevalencia de consumo de drogas ilegales en ningún caso pasa del 6%. También se observa que el consumo de alcohol y cocaína en ciudades fronterizas presentan índices más elevados que en otras regiones. Los

¹⁶ <https://argentina.campusvirtualesp.org/abordar-el-problema-de-las-drogas-desde-una-perspectiva-de-salud-publica>

problemas se hacen más complejos por la forma en que se consumen drogas en Bolivia, siempre asociadas a otros estimulantes y a la vez en condiciones más intensivas.

Es importante mencionar que la prevalencia indica la proporción de la población que consumió una sustancia en un periodo de tiempo dado, pero no brindan a cabalidad información sobre problemas de salud pública relacionados. Se debe realizar un análisis que considere la peligrosidad de las diferentes sustancias, de modo que se pueda lograr una aproximación a los problemas de salud pública. En el gráfico siguiente se puede observar la variedad en los niveles de peligrosidad.

Gráfico N.º 21
Peligrosidad ponderada de las drogas según daños que ocasiona



Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Global sobre Políticas de Drogas, 2019

Respecto al tratamiento, en Bolivia únicamente existen 2 comunidades terapéuticas estatales, uno en la ciudad de Tarija (denominado como INTRAID) y otro en la ciudad de Santa Cruz (llamado Fundación Centro Salud Mental). Por otro lado, se tienen 76 comunidades terapéuticas privadas que aún no están siendo monitoreadas.

Cabe indicar que en el Ministerio de Salud se están realizando esfuerzos para lograr una gestión territorial y descentralizada en perspectiva de desarrollo humano de los problemas asociados al consumo de drogas; abordando con las comunidades las causas y consecuencias específica del

consumo de sustancias psicoactivas. Es así que se apunta a un abordaje integral de prevención, tratamiento, rehabilitación y reintegración de personas con problemas de adicción.

Persiste una confusión sobre atribuciones entre las instituciones gubernamentales que llevan adelante la prevención en sus ámbitos de prevención universal, de prevención selectiva y de prevención indicada.

No se cuenta con parámetros de calidad que orienten a las comunidades terapéuticas privadas en la prestación de servicios de prevención, atención, tratamiento y rehabilitación de personas con hábitos adictivos:

- No se tiene una oferta de servicios de atención, tratamiento y rehabilitación de problemas de adicciones en el marco del sistema de salud pública.
- No existe información suficiente en términos de cobertura geográfica y continuidad sobre patrones de consumo y consecuencias en la salud pública.

Se considera pertinente fortalecer el funcionamiento de la Red de Prevención Integral, Tratamiento, Rehabilitación y Reintegración, cuya gestión se encuentra según marco normativo en manos del Ministerio de Salud. Existe demanda de modelos públicos de atención, tratamiento y rehabilitación de personas con hábitos adictivos que incluyan una perspectiva de género.

Es necesario establecer parámetros de calidad y monitoreo a las comunidades terapéuticas que prestan servicios de prevención, atención, tratamiento y rehabilitación de personas con hábitos adictivos.

También se debe desarrollar sistemas de información, monitoreo y evaluación que den cuenta de las implicaciones que conlleva el consumo de drogas en salud pública y desarrollo sostenible en las diferentes ciudades y regiones del país.

Respecto a las políticas preventivas del consumo de drogas, existe una creciente necesidad de establecer un enfoque efectivo y de impacto dirigido para reducir los factores de riesgo y promover la protección en todos los entornos (familiares, sociales, educativos, entre otros) sobre todo para la población vulnerable (ej. jóvenes).

La reducción de la incidencia de delitos involucrados al comercio de sustancias controladas, y otros delitos conexos, requiere de una perspectiva de desarrollo integral que permita disminuir las causas sociales y ambientales del tráfico ilícito de sustancias controladas. Se debe orientar hacia los individuos a fin de dejar de considerarlos como delincuentes y tratarlos como pacientes, por lo que es necesario fomentar su formación educativa y mejorar la calidad de sus vidas, haciéndolos autónomos, y partícipes en el enfrentamiento de riesgos relacionados con el tráfico ilícito de sustancias controladas, ofreciéndoles oportunidades para su inclusión social.

5.2.6. Justicia e inclusión social

Las poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad están en mayor riesgo de ser captadas por organizaciones criminales para el tráfico de drogas, lo que supone poner en peligro a esa

población de ingresar al sistema penitenciario, que profundizará su situación de vulnerabilidad y la de sus familias, siendo creciente la afectación en mujeres (PNUD, 2015).

Para abordar las condiciones de vulnerabilidad como factores de riesgo para la comisión de los delitos del tráfico de drogas es importante enfocar procesos de desarrollo sostenible. Las políticas previas de drogas no desarrollaron miradas descentralizadas ni articuladas con las necesidades específicas de cada territorio y de las poblaciones vulnerables más afectadas.

En la nueva política, la Estrategia se enfoca a tomar en cuenta de manera integral los problemas de cada región y sus poblaciones vulnerables; atendiendo a los problemas específicos de mujeres y jóvenes en relación con el tráfico de sustancias controladas y el consumo de drogas.

Como ya expusimos, si bien la cantidad de varones privados de libertad es mayor que la de las mujeres, llama la atención una significativa proporción de mujeres encarceladas por tráfico y suministro de sustancias controladas. El 39% de mujeres privadas de libertad están condenadas por delitos vinculados a las actividades del narcotráfico; de este porcentaje el 52,9% está relacionado al transporte de la droga “mula” mientras que el 36,3% responde a lo que se considera “tragonas”.

Por otra parte, la Ley N.º 913 establece responsabilidades para los gobiernos autónomos en materia de prevención con el fin de abordar los factores de riesgo y potenciar la protección que permitan contener los riesgos de consumo e involucramiento en el tráfico por parte de la población. Estas acciones en materia de desarrollo humano e incentivos económicos, recreación y participación social permitirían lidiar con las causas del consumo e involucramiento al tráfico desde una perspectiva de desarrollo sostenible, que no respalda una visión penal del tema, sino las condiciones de vulnerabilidad que afectan a la población.

5.3. Medio ambiente

Según el UNODC, en su Informe Mundial sobre las Drogas de Naciones Unidas 2016, los daños al medio ambiente y a los ecosistemas por actividades relacionadas con el tráfico ilícito de drogas, de manera general se presentan por los siguientes aspectos:

1. El cultivo ilícito tiene lugar con frecuencia en zonas boscosas y contribuye a la deforestación ilegal.
2. La construcción de infraestructura ilegal y la privatización de tierras públicas.
3. Las iniciativas de erradicación del Estado resultan en la traslación hacia nuevas zonas que eventualmente serán deforestadas fuera del alcance de las autoridades.
4. El vertido en fuentes hídricas de los productos químicos, utilizados en la elaboración de cocaína, incrementando la contaminación, así como el abandono de otros materiales empleados en estos lugares. (UNODC, Informe Mundial sobre Drogas, 2016).

5.3.1. Pérdida de bosques

Las evidencias existentes sobre el desplazamiento y cambio de uso del suelo de zonas boscosas a zonas de producción de coca muestran la pérdida de biodiversidad y hábitats de fauna silvestre¹⁷. Porque la producción no es exigente en términos de capital y trabajo, haciendo de esta actividad altamente rentable en comparación con otras actividades de agricultura, manejo forestal (maderables y no maderables).

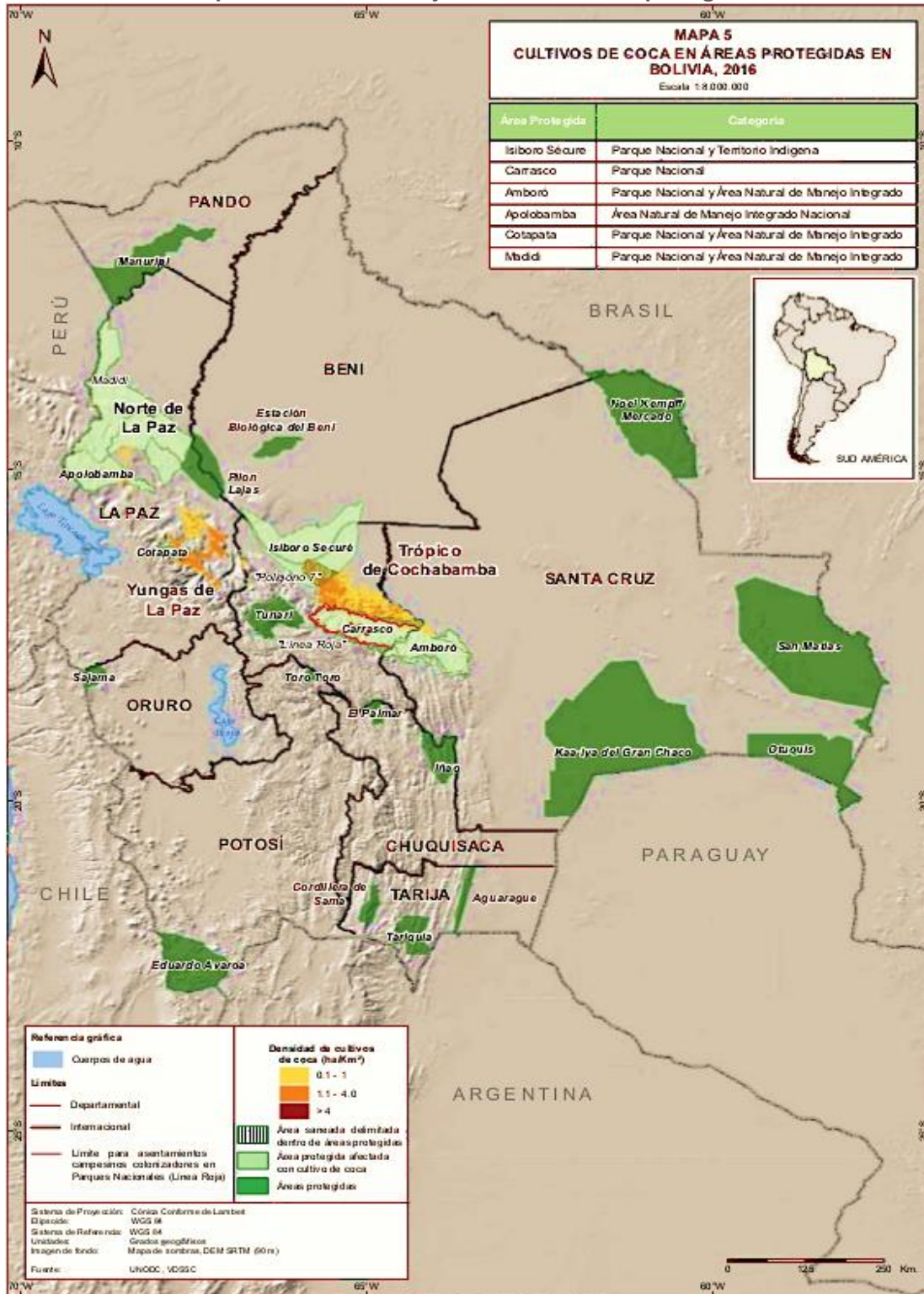
En Bolivia, las áreas boscosas donde se encuentran los cultivos, producción y transporte ilícito son especialmente áreas protegidas, tierras de producción forestal permanente (TPFP) y tierras comunitarias de origen (TCO). El último informe de UNODC (2019) comenta que las zonas de producción licitas de coca en Bolivia son 22.000 ha, lo que representa el 9% de la deforestación total del promedio anual histórico en Bolivia (231.626 ha promedio anual); sin embargo, no se tienen identificados a los cultivos ilegales para estimar con precisión la afectación a estas zonas de importancia ecológica.

Actualmente se ha identificado la zona de los Yungas de La Paz y Trópico de Cochabamba como zonas productoras de coca legal; sin embargo, es evidente el impacto por la expansión de la deforestación en colindancia con estos cultivos lícitos. Zonas afectadas, tales como el parque nacional Amboró y las reservas forestales Guarayos y Chore (estas últimas dos con problemas de legalidad de la tenencia de la tierra, asentamiento no autorizados y la falta del Estado en sus tres niveles, que agrava aún más la situación) son biológicamente importantes para la producción de agua dulce de la región y a la vez vulnerables a la instalación de cultivos ilícitos y las acciones del narcotráfico. Aunque Bolivia actualmente carece de un estudio a largo plazo sobre el aumento progresivo en el cultivo ilegal de coca en áreas protegidas y reservas forestales, es razonable suponer que se están produciendo situaciones similarmente precarias a las 6 de las 22 áreas protegidas, donde se han descubierto cultivos de coca.¹⁸

¹⁷ UNODC, World Drug Report, [Informe mundial sobre las drogas], 2015

¹⁸ UNODC Research; "Estado Plurinacional de Bolivia, Monitoreo de Cultivos de Coca 2017" agosto 2018, p.45, disponible https://www.unodc.org/documents/bolivia/2017_Bolivia_Informe_Monitoreo_Coca.pdf.

Figura N.º 01
 Mapa de cultivos de Hoja de coca en áreas protegidas



5.3.2. El Impacto de las políticas de drogas en el medio ambiente y desarrollo productivo

Ya en 1988 la *Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas* había propuesto medidas de erradicación tomando en cuenta la protección del medio ambiente¹⁹. Por décadas, se ha documentado que los esfuerzos de erradicación más bien han provocado desplazamiento e intervención de nuevos territorios y ecosistemas en zonas remotas para seguir con la producción de sustancias ilícitas: zonas previamente intactas y con alto valor de conservación debido a su diversidad y riqueza en recursos naturales. Desafortunadamente, hasta el momento en Bolivia no se está tomando en cuenta el impacto sobre el medio ambiente, ya que la temática medioambiental se discute al margen de las discusiones sobre las políticas de drogas²⁰.

Uno de los mayores problemas en Bolivia es la poca, o carencia total, de coordinación entre las mismas instituciones que desarrollan las actividades de lucha contra las drogas, y aún menos con aquellas encargadas del desarrollo productivo sustentable y/o de conservación de ecosistemas. En este sentido el PNUD afirma que se deben alinear las políticas de drogas en correlación con las metas de desarrollo sostenible, exigiéndose, a la Asamblea General de las Naciones Unidas, promover mecanismos de medición que permitan valorar los impactos que, a su vez, promuevan el desarrollo sustentable en las políticas de control de drogas. Por ejemplo, actualmente, la política boliviana de erradicación de la hoja de coca ha sido la eliminación de los cultivos vía corta, o sacado desde la raíz, para no dañar los suelos y permitir el desarrollar otras actividades agrícolas en estos suelos, en zonas consideradas excedentarias, así como las no autorizadas, sea en las zonas tradicionales u otras. Sin embargo, no se brindan proyectos alternativos con un fuerte análisis de impacto ya que “la UNODC reconoció que el desarrollo alternativo puede acarrear una ‘contraparte ambiental,’ en la cual la introducción de ganadería de pastoreo canaliza inversiones ilícitas que acaban por deforestar y permite otras actividades relacionadas al cambio de uso de suelo”²¹.

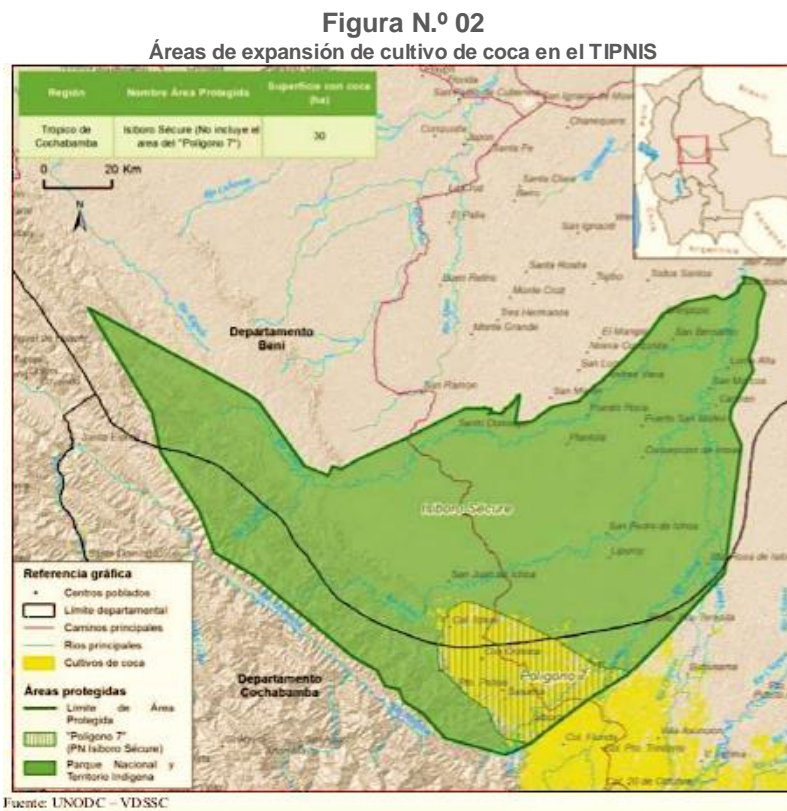
¹⁹ UNODC, United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988, [Convención de la Naciones Unidas contra el tráfico de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas, 1988] p. 14. En: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf.

²⁰ UN University, “Improving the Development Impact of Drugs Policy,” [“Mejoras en los impactos para el desarrollo de la política de drogas”] Nota tras reunión sobre mesa-almuerzo. New York: UN, Julio 2014. Ver, para referencia de la negligencia con temas ambientales en debates estadounidenses sobre drogas: J K Carah, et al. “High Time for Conservation: Adding the Environment to the Debate on Marijuana Liberalization” [Momento idóneo para incluir al medio ambiente al debate sobre la liberalización de la marihuana], *BioScience* 65(8), 2015, p. 828.

²¹ UNODC, World Drug Report [Informe mundial sobre las drogas], 2015, p. 109.

Un reporte de la UNDOC (2015) menciona a la experimentación boliviana en la reducción de las extensiones de áreas con cocaes, donde el control social sí ofreció alternativas positivas sobre las políticas de erradicación²². Sin embargo, al reducir las presiones sobre bosques con el control social, se ha demostrado que relaja la óptica de la problemática hacia el cultivo de la coca y genera una política pro-coca²³, llevando a la intensificación del cultivo legal, y una resistencia por parte de los productores cocaleros a dejar los pesticidas, contaminando los suelos y generando prácticas dependientes a los agro-químicos requeridos para producir hasta 4 cosechas al año²⁴.

Un ejemplo claro es la expansión de áreas de cultivo de coca en el TIPNIS.



Otros impactos medioambientales negativos inducidos por el narcotráfico están vinculados con el mercado especulativo de tierras, como una forma de lavado de dinero. Los narcotraficantes

²² L. Farthing and B. Kohl, "Supply-side harm reduction strategies: Bolivia's experiment with social control," ["La estrategia de reducción de daños en la contraparte de proveedores: Experimentos en Bolivia de control social"], *International Journal of Drug Policy* 23:488–494, 2012; J. Buxton, 2015

²³ Bradley y Millington, 2008.

²⁴ C. Moreira A., "Fertilizantes y sobreexplotación propagaron el hongo de la coca." *Diario Página Siete*, October 13, 2013, En: <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2013/10/13/fertilizantes-sobreexplotacionpropagaron-hongo-coca-2970.html>

utilizan la violencia e incentivos económicos para adquirir derechos sobre el suelo de patrimonio indígena o comunal²⁵, y hacer lavado de dinero mediante instalaciones supuestamente “legítimas” en ganadería, café, plantaciones y plantas de procesamiento²⁶. Esto les permite, a las empresas narco-capitalizadas, expandirse rápidamente y monopolizar terreno y mano de obra campesina a expensas de los bosques comunales²⁷. De modo que las rentas por narcotráfico son catalizadores que transforman ecosistemas de alta productividad de uso mixto y agro-diverso para producción de pequeña escala de alimentos en paisajes de la agroindustria del monocultivo²⁸. Este fenómeno se lo identifica principalmente en las tierras bajas de Bolivia.

5.3.3. El Impacto en el recurso hídrico

Las sustancias químicas utilizadas para el procesamiento de las plantas en la producción de cocaína (incluyendo los agro-químicos ácido sulfúrico, amoníaco, acetona, ácido hidrocórico, keroseno y carbonato de sodio) acaban siendo desechados al suelo o al agua de arroyos por los agricultores o los procesadores, así como lo hace la fuerza pública al desmantelar los laboratorios en medio de las selvas²⁹. Se estima en millones de barriles de mezclas tóxicas lo vertido anualmente³⁰. Sin embargo, los impactos de corto y largo plazo aún deben estudiarse sistemáticamente, siendo que el agua es fundamental para todas las actividades humanas y la biodiversidad.

La Nueva Estrategia toma como un componente importante el medio ambiente ya que el mismo está en relación directa con las poblaciones indígenas, que son parte de las poblaciones más vulnerables, en la medida que hoy cuentan con grandes extensiones de territorio; debido a ello, son víctimas de las redes de traficantes, afectando no solo a sus culturas, sino a sus formas de vida y entorno natural.

²⁵ K McSweeney K y Z Pearson, “Prying Native Peoples from Native Lands: Narco-Business in Honduras “Arrancando a la gente indígenas de tierras indígenas: Narco-negocios en Honduras” Informe de NACLA sobre las Americas 46 7–12, 2013; L Grandia, “Road Mapping: Megaprojects and Land Grabs in the Northern Guatemalan Lowlands” [“Mapa de ruta: Megaproyectos y expropiaciones de tierras en el norte guatemalteco”] *Development and Change* 44(2):233–259, 2013; T Ballvé, “Everyday State Formation: Territory, Decentralization, and the Narco Landgrab in Colombia” [Generación de Estado diaria: Territorio, descentralización, y narco expropiaciones en Colombia], *Environment and Planning D: Society and Space* 30:603–622, 2012.

²⁶ Departamento del Tesoro de E.U., “Treasury Targets “Los Cachiros” Drug Trafficking Organization in Honduras” [“El blanco del Tesoro: los narcotraficantes de Honduras ‘Los Cachiros’”] *Boletín de Prensa*, www.treasury.gov, 19 Septiembre, 2013; N Richani, “The Agrarian Rentier Political Economy: Land Concentration and Food Insecurity in Colombia” [“La economía política del rentero agrícola: El latifundio e inseguridad alimentaria en Colombia”], *Latin American Research Review*, 47, 51–78, 2012; R Araujo, “The Drug Trade, the Black Economy, and Society in Western Amazonia” [“El comercio de la los drogas, economía oscura, y sociedad en Amazonía Occidental”], *International Social Science Journal* 53(169):451–257, 2001; Ver también: Grandia, 2013

²⁷ McSweeney y Pearson 2013; Grandia, 2013; Ballvé, 2012.

²⁸ K McSweeney, et al., 2014; Richani, 2012.

²⁹ UNODC World Drug Report [Informe mundial sobre las drogas], p. 276; OEA, Drug Problem in the Americas [El problema de las drogas en las Américas], 2013; L M Dávalos y A Bejarano, 2008

³⁰ D S Salisbury y C Fagan, 2013; OEA, 2013

6. La definición y programación estratégica

6.1. Las dimensiones y ejes temáticos

Como ya se sostuvo, esta Estrategia está diseñada para que el fundamento operativo intervenga a través de dos dimensiones: inclusión social y desarrollo humano, por un lado, y por otro, seguridad, inteligencia y fuerza pública. Las cuales se describen a continuación:

La fundamentación de la dimensión de inclusión social y desarrollo humano ha sido expuesta con amplios argumentos porque los factores determinantes que explican el fenómeno de las drogas en Bolivia no solo abarcan la producción y el narcotráfico como fenómeno aislado del entorno social y económico, sino que, al erigirse Bolivia como un país de consumo, producción, tráfico y enriquecimiento ilícito, el Estado debe encargarse de que los daños estructurales se aborden de manera creativa y socialmente pertinente, más allá de las intervenciones de control.

Por ello se da importancia a los componentes ambientales, sociales, económicos y políticos, que encarnan la composición multisectorial del CONALTID y de los compromisos internacionales en materia política, de derechos humanos, derechos indígenas, salud y educación, entre otros. Por lo que los factores intervinientes en el problema de las drogas traspasan toda la estructura social y económica de la nación.

Por estas razones, la Estrategia abarca mecanismos y dispositivos de intervención integrales que permiten mitigar los daños y atender las diferentes manifestaciones del problema de las drogas en el campo social, ambiental, económico y político.

Dentro de este enfoque, la capacidad de trabajar estos problemas de forma sistémica, colaborativa e integrada hará que se controlen los riesgos y se resuelvan en gran medida los principales elementos agravantes de esta temática.

Desde la dimensión de seguridad pública, inteligencia y fuerza del Estado, se considera que, en gran medida, una de las prioridades del Estado es sentar soberanía en todo el territorio nacional, controlando y fiscalizando todas las actividades productivas y comerciales. Por tal razón, se debe atender el problema de las drogas también como un tema de seguridad pública. Para cumplir con este objetivo de seguridad nacional, se deben recuperar enclaves territoriales donde la informalidad y las actividades irregulares están fuera de control, tanto a nivel de las regiones productoras de hoja de coca como de las fronteras y de algunas zonas urbanas en las que el narcotráfico ha hecho presencia activa.

Los objetivos y estrategias contenidos en la *Estrategia Nacional* posicionan al ser humano como foco primordial de las políticas públicas de drogas y de las intervenciones del Estado. De tal modo que estos propósitos están plasmados en las siguientes páginas:

Gráfico 22: Dimensiones, ejes temáticos y líneas estratégicas



Fuente: SC CONALTID

Más allá de la estrategia convencional de drogas basada en la reducción de oferta y demanda, la *Estrategia Nacional* busca priorizar las consecuencias y efectos conexos estructurales de la economía ilegal de las drogas, y, en específico, el narcotráfico, tomando en cuenta aspectos económicos, sociales y ambientales de Bolivia.

La priorización de las dimensiones de inclusión social, desarrollo humano y de seguridad, inteligencia y fuerza pública, expresan el modelo de gestión centrado en una intervención integral y equilibrada, tomando en cuenta a las poblaciones proclives a involucrarse en actividades ilícitas que son vulnerables por la naturaleza y características de sus regiones y por su condición socio-económica. Por ello la Estrategia programática está constituida de la siguiente manera:

I. Dimensión de inclusión social y desarrollo humano

Eje Temático 1. Cohesión social, salud y cultura

Objetivo. Reducir los impactos negativos asociados al uso de drogas y el tráfico ilícito de sustancias controladas en salud, seguridad ciudadana y desarrollo humano.

Eje Temático 2. Justicia e inclusión social y económica

Objetivo. Adecuar el marco legal e institucional del sistema penal y penitenciario que permita mejorar los procedimientos de la administración de justicia para que los criterios de

proporcionalidad se constituyan en principios fundamentales en materia de narcotráfico y consumo de sustancias controladas.

Eje Temático 3. Recuperación de regiones y poblaciones vulnerables

Objetivo. Implementar mecanismos y dispositivos de reintegración, restitución, restauración y mitigación de ecosistemas, así como de las poblaciones en las regiones y territorios afectados por las actividades del narcotráfico.

II. Dimensión de seguridad, inteligencia y fuerza pública

Eje Temático 4. Interacción global y regional de la Estrategia Nacional

Objetivo. Fortalecer la agenda diplomática e interacción sectorial con los países de la región y de otros continentes, para el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de drogas, desarrollo y derechos.

Eje Temático 5. Afectación de dominio al sistema económico del narcotráfico

Objetivo. Afectar las estructuras del narcotráfico en sus componentes productivos, de mercados y de sistemas de legitimación de activos, a través de la pérdida de dominio de los bienes ilegalmente adquiridos.

Eje Temático 6. Gobernabilidad y presencia del Estado

Objetivo. Fortalecer la capacidad de las instituciones del Estado que luchan contra el narcotráfico para mejorar los sistemas de control y fiscalización de las actividades vinculadas al tráfico de sustancias controladas en todo el territorio nacional y a lo largo de sus fronteras, a través de la actualización tecnológica, capacitación técnica y eficacia operativa.

Los criterios por los que se priorizaron estas dos dimensiones y sus ejes temáticos, se fundamentan en los siguientes elementos:

- a. El narcotráfico es una actividad económica que se inserta en el sistema económico nacional, y que incide en diferentes facetas de la realidad nacional;
- b. Se sustenta en el análisis del consumo de drogas de inicio temprano, de una variedad de sustancias lícitas e ilícitas, que incluyen alcohol, tabaco, cannabis, clorhidrato de cocaína (referido como cocaína) y cocaínas fumables (crack y pasta base de cocaína referida como PBC).

Con la Estrategia, se busca superar el tradicional mecanismo represivo que no dio los resultados esperados; por ello, en gran medida, se concentrarán los esfuerzos en la promoción, prevención e intervención, sobre todo para grupos vulnerables como son los jóvenes, mujeres, indígenas y campesinos, por estar en situación de riesgo frente al tráfico y consumo de drogas.

En el marco de la dimensión de integración social y desarrollo humano, debemos considerar los elementos que generan fortalezas y debilidades en el ámbito jurídico, ambiental y socio-cultural, como premisas para abordar los impactos negativos que genera el narcotráfico, principalmente

para niños, mujeres, ancianos, indígenas y campesinos, con problemas de calidad y condición de vida inaceptables.

En materia ambiental, los criterios importantes de la definición estratégica corresponden a enclaves territoriales de producción coca-cocaína en zonas de frontera donde el tráfico es dinámico (norte amazónico, Chiquitania, Chaco, pantanal y altiplano); regiones donde la presencia del Estado y sus instituciones ha sido debilitada sistemáticamente por muchos años. Este criterio se establece en función de la relación histórica de zonas de producción de hoja de coca y tráfico reciente, en las que hay una implicancia directa entre su capacidad productiva, acceso remoto y el desvío irregular de su producción como materia prima de elaboración de sustancias ilegales y precursores. Se trata de intervenir en estas zonas en base a información e inteligencia, producto del registro y monitoreo regional en combinación con la fuerza pública y los programas de desarrollo, para afectar, además, el desarrollo del sistema económico irregular del narcotráfico y sus otras actividades conexas, como ser: trata de personas, enriquecimiento ilícito y consumo, entre otros.

Este enfoque también toma en cuenta los impactos que genera el narcotráfico sobre cuencas y recursos hídricos, fauna silvestre, pérdida de ecosistemas y cobertura forestal, principalmente en áreas protegidas, reservas forestales y territorios indígenas, considerados en el marco legal y constitucional como patrimonio de todos los bolivianos.

En el abordaje de la Estrategia, el equilibrio entre los factores de poder y represión, y los del desarrollo integral y sostenible, se realiza a través de un sistema concertado y articulado de manera armónica, sin que ninguno pierda ni peso ni importancia, en la medida que unas acciones dependen de las otras. Con esta lógica, los criterios incorporan los potenciales perfiles sociales de atención que la *Estrategia Nacional* define, como son:

- Jóvenes.
- Mujeres.
- Personas privadas de libertad por delitos menores relacionados con el narcotráfico.
- Personas con problemas de adicción.
- Comunidades indígenas y campesinas de zonas problemáticas.
- Estudiantes de colegio y escuela.
- Instituciones públicas vinculadas al trabajo con drogas.
- Gobiernos Autónomos.
- Instituciones de educación superior.
- Centros de rehabilitación y reinserción.
- Sistema nacional de información e investigación sobre drogas.

6.2. Líneas estratégicas

- Economía sustentable e integral con oportunidades laborales.
- Reforma de la norma penal y del sistema penitenciario.
- Prevención y atención a poblaciones vulnerables.
- Información integrada e inteligencia institucional para la fiscalización y control de activos y capitales.
- Fortalecimiento de las instituciones del Estado para controlar y fiscalizar el territorio nacional.
- Estrategia nacional concordante con los acuerdos y compromisos internacionales.

Las líneas estratégicas responden a los ejes temáticos, mas no de manera lineal y menos en una relación de uno a uno, debido a la integralidad de los factores y causas de la problemática del narcotráfico.

A continuación, se detallan las líneas estratégicas que responden a los desafíos actuales de la lucha contra el narcotráfico, considerando esta actividad ilícita como fenómeno económico con múltiples y diferentes efectos negativos en la economía boliviana y la sociedad.

6.3. Desarrollo de la matriz de la estrategia

6.3.1 Dimensión de inclusión social y desarrollo humano

Eje Temático 1. Cohesión social, salud y cultura

OBJ1.- Reducir los impactos negativos asociados al uso de drogas y el tráfico ilícito de sustancias controladas en salud, seguridad ciudadana y desarrollo humano.

Línea estratégica

1.1. Implementar las redes y sistemas de promoción y atención en salud a poblaciones con problemas de consumo de drogas en centros de salud públicos y privados, con énfasis en poblaciones vulnerables.

Objetivo: Integrar los niveles central, departamental y municipal, los sistemas de redes, previstos en la ley, para el desarrollo de actividades de promoción, prevención integral, tratamiento, rehabilitación y reintegración social para personas con problemas de consumo de drogas, priorizando poblaciones vulnerables: jóvenes, mujeres, poblaciones indígenas y campesinas.

Medidas de éxito:	Metas o indicadores de impacto
<ul style="list-style-type: none"> i. Implementar políticas que promuevan la reducción de la demanda de drogas. ii. Aplicar la normativa vigente respecto de la operación de redes de prevención integral, tratamiento, rehabilitación y reintegración de personas con problemas de adicción. iii. Descentralización de políticas públicas de tratamiento y rehabilitación basadas en las regiones. iv. Establecimiento de los consejos regionales o departamentales de lucha contra el narcotráfico. v. Ejecución de estudios sobre consumo, impacto del consumo de drogas y sus efectos en la salud y la interacción social y económica 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de municipios con servicios de atención pública a personas con problemas de consumo de drogas. • Por lo menos tres redes regionales con centros terapéuticos acreditados que operan. • Número de personas en situación de vulnerabilidad atendidas por programas públicos de tratamiento, rehabilitación y reinserción, basados en evidencia científica. • Consejos regionales o departamentales implementados. <p>Número de entidades de los tres niveles del Estado intercambiando y compartiendo información</p>

Actividades:
<ul style="list-style-type: none"> • Programas regionalizados para la reducción de factores de riesgo y fortalecimiento de factores de protección en poblaciones vulnerables. • Acreditación y monitoreo de redes de centros terapéuticos de atención y tratamiento según estándares internacional para la constitución de los consejos regionales o departamentales. • Convocatoria interinstitucional para la organización de los consejos regionales o departamentales. • Formulación y desarrollo de proyectos en ETAs para la atención y tratamiento de personas con problemas de consumo de drogas. • Diseño y ejecución de estudios y sistemas de monitoreo sobre el consumo de drogas y problemas conexos a nivel nacional y departamental

Línea estratégica	
1.2. Regulación y control al uso de sustancias controladas para fines medicinales y científicos.	
Objetivo: Desarrollar mecanismos para la regulación con fines medicinales de sustancias controladas y medicamentos, en el marco de la legislación nacional y los compromisos internacionales.	
Medidas de éxito:	Metas o indicadores de impacto
<ul style="list-style-type: none"> i. Investigar sobre los efectos de los beneficios terapéuticos de sustancias controladas que permitan el desarrollo de programas de salud. 	<ul style="list-style-type: none"> • Investigaciones sobre los efectos terapéuticos de sustancias controladas. • Sistema de regulación desarrollado para el uso científico y medicinal de sustancias controladas. • Programas de investigación y gestión del

<ul style="list-style-type: none"> ii. Desarrollar mecanismos legales y técnicos para la regulación del uso de sustancias controladas para fines medicinales y terapéuticos. iii. Implementar programas de uso de sustancias controladas para tratamiento terapéutico y medicinal. 	<p>conocimiento sobre uso terapéutico y medicinal de sustancias controladas naturales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programas desarrollados respecto de la temática de uso y aprovechamiento terapéutico de sustancias controladas para fines benéficos en salud.
--	--

<p>Actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de centros de investigación encargados de la regulación del uso terapéutico y medicinal de sustancias controladas. • Conformación de equipos técnico legales para el desarrollo de sistemas de regulación de uso de sustancias controladas que tienen fines medicinales y terapéuticos. • Convenios con centros de investigación universitaria y de salud. • Desarrollo normativo, reglamentario y de herramientas de gestión para la regulación con fines medicinales de sustancias controladas y medicamentos. • Identificación y desarrollo de comunidades científicas experimentales.
--

<p>Línea estratégica</p> <p>1.3. Implementación de las Redes de salud, así como de los sistemas integrales de promoción y prevención, basados en evidencia científica con énfasis en poblaciones vulnerables por regiones.</p>

<p>Objetivo: Desarrollar políticas que permitan la implementación de Redes de promoción y prevención integral para el Estado Boliviano de acuerdo con la normativa entre las instituciones de salud y educación llamadas por Ley, respetando los niveles nacionales, regionales y locales.</p>

<p>Medidas de éxito:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Desarrollo de capacidades institucionales para implementar programas de promoción y prevención en ámbitos escolar, laboral y comunitario. ii. Descentralización de políticas públicas de prevención universal, selectiva e indicada, bajo estrategias y planes regionales o departamentales. iii. Articulación de los niveles departamentales y municipales para acciones combinadas de promoción y prevención 	<p>Metas o indicadores de impacto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Número de unidades educativas y de salud que activan protocolos y acciones de prevención de consumo de drogas. • Nivel de incidencia de políticas de prevención de consumo de drogas aplicadas en niveles subnacionales (incluido tabaco y alcohol) • Número de entidades del sector gestionando sistemas de información con datos interoperables.
---	---

Actividades:

- Implementación de la Red de Prevención Integral, Tratamiento, Rehabilitación y Reintegración de personas con problemas de consumo de drogas y su entorno social y familiar.
- Desarrollo de programas y proyectos subnacionales de promoción y prevención selectiva e indicada del consumo de drogas y factores de riesgo en ámbitos educativos, laboral y comunitario.
- Inclusión en la malla curricular escolar de la temática de promoción de la vida y prevención de consumo de drogas.
- Diseño y desarrollo de programas de formación docente para la promoción de la vida saludable y prevención integral en el ámbito educativo.
- Desarrollo de un programa de seguridad ocupacional y prevención universal de consumo de drogas en el ámbito laboral.

Línea estratégica

1.4. Mitigación de riesgos y daños relacionados al consumo de alcohol y otras drogas.

Objetivo: Reducir riesgos y daños a la vida y el bienestar social derivados por el consumo de drogas legales e ilegales.

Medidas de éxito:

- i. Desarrollo de capacidades institucionales en entidades subnacionales para la prevención de riesgos y atención de daños colaterales.
- ii. Acciones orientadas a reducir daños ocasionados por delitos conexos al tráfico ilícito de sustancias controladas.
- iii. Desarrollar un sistema de red de comunicación y difusión con empresas públicas y privadas para el desarrollo de programas de promoción y prevención
- iv. Creación de plataformas virtuales de información y atención a personas con adicciones a sustancias controladas.

Metas o indicadores de impacto

- Implementación de programas experimentales de mitigación de daño (alcohol y tabaco).
- Número de entidades del sector gestionando sistemas de información con datos interoperables.
- Programas de responsabilidad social corporativa integrados a los programas preventivos.
- Sistema de comunicación social y comunitaria sobre el uso de sustancias controladas y los daños colaterales.

Actividades:

- Desarrollo de programas para la prevención de delitos.
- Desarrollo de protocolos para identificación de casos de trata y tráfico en imputados por delitos de tráfico ilícito de sustancias controladas.
- Implementación de un sistema de comunicación y plataformas virtuales para la atención de poblaciones vulnerables y con problemas adictivos a sustancias controladas.

- Articulación de actores públicos y privados interesados en el desarrollo de programas de prevención.
- Capacitación a efectivos y funcionarios públicos en temas de prevención y reducción de daño.

Eje Temático 2. Justicia e inclusión social y económica

OBJ2.- Adecuar el marco legal e institucional del sistema penal y penitenciario que permita mejorar los procedimientos de la administración de justicia para que los criterios de proporcionalidad se constituyan en principios fundamentales en materia de narcotráfico y consumo de sustancias controladas.

<p>Línea estratégica</p> <p>2.1. Reforma al régimen penal y regulación del tráfico ilícito de sustancias controladas.</p>	
<p>Objetivo: Fortalecer y actualizar el marco normativo y los mecanismos de regulación penal de sustancias controladas en Bolivia para una justicia que respete los derechos humanos y la dignidad de las personas.</p>	
<p>Medidas de éxito:</p> <ol style="list-style-type: none"> Análisis y estudios respecto del régimen penal y penitenciario para promover reformas a la normativa en materia de narcotráfico y sustancias controladas. Uso del encarcelamiento como medida de ultimo ratio en casos de delitos menores relacionados con drogas. Seguimiento, evaluación y control a procesos contra personas y organizaciones criminales vinculadas a delitos por narcotráfico. Generar incentivos que promuevan y desarrollen mecanismos para evitar la corrupción. Desarrollo de capacidades en las entidades involucradas en investigación y administración de justicia para temas vinculados con narcotráfico. Promoción de intercambio de información y conocimientos con actores de investigación penal de la región. Programa de seguimiento y apoyo a procesos judiciales de mujeres y jóvenes involucrados en delitos de narcotráfico 	<p>Metas o indicadores de impacto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El régimen penal y regulatorio cumple el proceso de reingeniería realizada. • Número de funcionarios judiciales, fiscales y policiales fortalecidos en sus capacidades en investigación penal. • Reingeniería de las Instituciones de control gubernamental que trabajan en la lucha del tráfico ilícito de drogas. • Programas de información y especialización en temas de lucha contra el narcotráfico para investigadores y administradores de justicia • Reducción de tiempos procesales y con penas diferenciadas por tipo de delito. • Procesos legales basados en proporcionalidad del delito para la aplicación de penas para mujeres y jóvenes en condición de pobreza económica.

Actividades:

- Promover campañas para agilizar procesos vinculados al tráfico ilícito de drogas con el objetivo de la obtención de la ejecutoria de sentencias.
- Promover la coordinación interinstitucional de entidades intervinientes.
- Desarrollar planes de capacitación en investigación penal para funcionarios de entidades involucradas.
- Ejecución de programas de especialización para operadores de justicia en temas de narcotráfico.
- Implementación de clínicas legales con las escuelas de derecho para casos de mujeres y jóvenes.
- Desarrollo de programas de alternativas al arresto y al encarcelamiento en casos de delitos menores relacionados con drogas.

Línea estratégica

2.2. Reforma al régimen penitenciario

Objetivo: Fortalecimiento al régimen penitenciario**Medidas de éxito:**

- Estudios legales especializados respecto del régimen penitenciario.
- Reingeniería de régimen penitenciario.
- Sistema de información de datos y estadísticas de régimen penitenciario que garantice información oportuna y confiable.
- Coordinación interinstitucional para mejorar los programas de rehabilitación y reinserción social.

Metas o indicadores de impacto

- Régimen penitenciario reestructurado y funcionando.
- Sistema de información de régimen penitenciario proporciona información oportuna y confiable.
- Personas privadas de libertad con oportunidades de rehabilitarse y reinsertarse en la sociedad.

Actividades:

- Promover a través de un programa la reestructuración del régimen penitenciario.
- Implementar el sistema de información de régimen penitenciario a través del Observatorio de Seguridad ciudadana y la Defensoría del Pueblo.
- Ejecutar programas de rehabilitación e inserción social y laboral.

Línea estratégica

2.3. Globalización de la lucha contra el narcotráfico.

Objetivo: Afectar a las organizaciones criminales internacionales, que realizan tráfico ilícito de sustancias controladas, a través de la cooperación internacional y acuerdos de operación conjunta bilateral y multilateral.**Medidas de éxito:**

- Potenciar programas y proyectos bilaterales y multilaterales para reducir la oferta y demanda del

Metas o indicadores de impacto

- Acuerdos bilaterales y multilaterales actualizados.

<p>tráfico ilícito de sustancias controladas, lavado de activos y cooperación judicial.</p> <p>ii. Promover estrategias y mecanismos que mejoren el sistema de seguridad nacional fronterizo.</p> <p>iii. Concretar el Sistema de control de espacio aéreo en Bolivia y de frontera.</p> <p>iv. Establecer un sistema de intercambio de información internacional.</p> <p>v. Promover mecanismos multilaterales y bilaterales para la lucha contra el narcotráfico.</p> <p>vi. Desarrollar un sistema plataforma de gestión de fondos en base a programas con cooperación internacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación de tareas de operación e inteligencia con otros países. • Operativos coordinados. • Sistemas de información y control interinstitucionales con países amigos. • Mecanismos de operación internacional funcionando y operando en la región y el continente.
<p>Actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover los acuerdos bilaterales y multilaterales. • Reducir la salida e ingreso de sustancias ilícitas • Incidir en el espacio aéreo para el tráfico de sustancias ilícitas. • Implementación de sistemas integrados de información a nivel global, regional y fronterizo. • Participar de mecanismos bilaterales y multilaterales para fortalecer la lucha contra el tráfico ilícito de personas y sustancias controladas 	

Eje Temático 3. Recuperación de regiones y poblaciones vulnerables

OBJ3.- Implementar mecanismos y dispositivos de reintegración, restitución, restauración y mitigación de ecosistemas y poblaciones en las regiones y territorios afectados por las actividades del narcotráfico.

<p>Línea estratégica</p> <p>3.1. Investigación científica que oriente la toma de decisiones en la política ambiental antidrogas.</p>	
<p>Objetivo: Desarrollar un sistema integral de prevención, tratamiento y restauración ambiental para la toma de decisiones mediante información geográfica, estadística, procedimental y técnico científica, en concordancia con las convenciones Internacionales y estándares internacionales.</p>	
<p>Medidas de éxito:</p> <p>i. Desarrollo de propuestas de mitigación ambiental para zonas afectadas por las actividades del narcotráfico.</p> <p>ii. Diseño e implementación de programas de restauración y recuperación de territorios afectados</p>	<p>Indicadores o metas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una plataforma de alerta temprana. • Una plataforma de análisis de mitigación ambiental. • Una plataforma de análisis de restauración de regiones vulnerables. • Programas de recuperación de tierras afectadas por la cadena del narcotráfico.

por las actividades del narcotráfico y operativos antidrogas.	<ul style="list-style-type: none"> Programas de mitigación económica y social en zonas afectadas por el narcotráfico.
---	--

<p>Actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> Priorizar áreas vulnerables en TCO, áreas protegidas y reservas forestales. Zonificar las áreas de amenazas nuevas y potenciales ligadas a zonas de alto valor de conservación. Identificar patrones y tendencias de riegos en la cadena de producción de narcotráfico. Sistematizar y/o generar información cuantitativa de impacto al medio ambiente en operaciones antinarcóticos para definir criterios procedimentales. Elaboración de procedimientos de mitigación de impactos ambientales en la ejecución de operaciones de campo en la lucha antidroga. Sistematizar y analizar información sobre las zonas de racionalización y erradicación. Definir criterios para procedimientos de restauración de suelos para alternativas de desarrollo productivo y/o cobertura de bosques.
--

<p>Línea estratégica</p> <p>3.2 Sistemas de Información integrado para el desarrollo de políticas y estrategias contra el narcotráfico en territorios y regiones vulnerables.</p>
--

<p>Objetivo: Desarrollar programas de investigación, sistematización y divulgación de información, para generar mecanismos de control y mitigación en territorios afectados por actividades relacionadas al tráfico ilícito de drogas ilegales.</p>
--

Medidas de éxito:	Indicadores o metas
<ul style="list-style-type: none"> i. Creación de un sistema integral de manejo de información sobre afectación y restauración ambiental debido a las actividades del narcotráfico. ii. Fortalecimiento de capacidades para investigación de impactos ambientales relacionados con las actividades de narcotráfico. iii. Gestionar recursos para la investigación en estos temas. iv. Reingeniería institucional del Observatorio Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Investigaciones desarrolladas. Entidades integran sistemas de información. Se establecen los impactos sociales y ambientales en los parques y reservas de Bolivia. Se cuenta con mapas de riesgos y vulnerabilidad por regiones. Las estrategias institucionales tienen información para orientar sus intervenciones y programas.

<p>Actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> Desarrollar investigaciones respecto del impacto social, económico y ambiental de las actividades relacionadas al tráfico ilícito de drogas. Promover mecanismos de articulación con centros de investigación públicos y privados, sean estos nacionales o internacionales, para fortalecer la capacidad de conocimiento de las instituciones intervinientes y del Observatorio Boliviano.
--

- Generar una canasta de fondos para investigación.
- Fortalecer y sistematizar la información.

Línea estratégica

3.2 Economía sustentable e integral con oportunidades laborales.

Objetivo: Implementar alternativas económico-sociales productivas integradas a mercados preferenciales que presenten mejores posibilidades que la economía de las drogas ilegales.

Medidas de éxito:

- Explorar e implementar alternativas productivas comunitarias en las regiones vulnerables para reducir las actividades vinculadas a la producción y tráfico de drogas.
- Estudios experimentales que promuevan el desarrollo económico alternativo en las regiones vulnerables a las actividades del narcotráfico.
- Fortalecer capacidades institucionales respecto de la gestión del conocimiento para implementar proyectos productivos de alto rendimiento.
- Generar oportunidades laborales sostenibles y dignas en las áreas vinculadas actividades del narcotráfico.

Metas o indicadores de impacto

- Alternativas económicas identificadas y probadas.
- Estudios de investigación experimental que promueven el desarrollo económico alternativo.
- Programas de desarrollo productivo con mercados preferenciales.
- Instituciones con capacidades mejoradas y que generan alternativas productivas para la población afectada por actividades vinculadas al narcotráfico.
- Familias campesinas e indígenas han fortalecido sus organizaciones productivas
- Población económicamente activa en las áreas afectadas por el narcotráfico con oportunidades laborales

Actividades:

- Promover la ejecución de programas de desarrollo productivo sostenible en coordinación con las entidades nacionales y Entidades Territoriales Autónomas.
- Estrategias de recuperación de regiones a través de un conjunto de herramientas de desarrollo económico para ser implementadas.
- Fortalecimiento de las instancias nacionales (Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, Ministerio de Desarrollo Productivo, Ministerio de Trabajo) y ETAs (Gobernaciones y Municipios) para la generación de alternativas productivas y oportunidades laborales.
- Promover el fortalecimiento de las organizaciones productivas locales.

6.3.2. Dimensión de seguridad, inteligencia y fuerza pública

Eje Temático 4. Interacción global y regional de la Estrategia Nacional

OBJ 4.- Fortalecer la agenda diplomática e interacción sectorial con los países de la región y de otros continentes para el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de drogas, desarrollo y derechos.

Línea estratégica 4.1. Establecer instancias, mecanismos y dispositivos de coordinación y articulación interinstitucionales en los niveles político, técnico y financiero.	
Objetivo: Consolidar la coordinación e integración de las acciones del Estado desde una perspectiva de alianzas con otros países.	
Medidas de éxito: i. Las acciones del sector están articuladas interinstitucionalmente en niveles políticos, técnicos y presupuestarios a nivel nacional y regional y global.	Metas o indicadores de impacto <ul style="list-style-type: none">• Número de actividades coordinadas con diferentes carteras y cancillería en el marco de una política sectorial.• Número de entidades del sector gestionando sistemas de información con datos interoperables con aliados internacionales.• Convenios y acuerdos bilaterales y multilaterales que fortalecen las intervenciones a nivel nacional y fronterizo.
Actividades: <ul style="list-style-type: none">• Gestión de acciones conjuntas para la atención de problemas del sector.• Planificación y ejecución de acciones de intervenciones intersectoriales.• Generar concurrencia en intervenciones entre entidades del Estado con el apoyo de cancillería con países aliados.	

Línea estratégica 4.2. Iniciativas bolivianas para aplicación regional, en el marco de la normativa internacional de fiscalización de drogas.	
Objetivo: Fortalecer una gestión diplomática en función a las necesidades de la política sectorial y los compromisos internacionales en materia de drogas, desarrollo sostenible y otros bienes públicos internacionales.	

<p>Medidas de éxito:</p> <ol style="list-style-type: none"> Desarrollar nuevos mecanismos que fortalezcan la lucha contra el tráfico ilícito de drogas a nivel regional. Aplicación de planes micro regionales para control y fiscalización de sustancias controladas presentadas. 	<p>Metas o indicadores de impacto</p> <ul style="list-style-type: none"> Nuevas iniciativas propuestas con el apoyo de la cooperación Internacional. Incremento de propuestas nacionales enmarcadas en la Estrategia que cuentan con participación regional y/o internacional. Establecimiento de áreas de operaciones microregionales y de frontera en zonas rojas.
<p>Actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> Orientación del apoyo de la cooperación internacional a acciones concretas (Asistencia Técnica, Financiera, otros) Gobiernos subnacionales ejecutan acciones en el marco de la política nacional alineada internacionalmente. Establecer mecanismos para lograr canalizar el apoyo internacional en microrregiones y en frontera. Gestión diplomática para la incorporación de las propuestas bolivianas en la agenda internacional de lucha contra las drogas. Seguimiento al cumplimiento de compromisos en el marco de la agenda regional de lucha contra las drogas. 	

<p>Línea estratégica</p> <p>4.3. Promover escenarios de debate institucional y público sobre el fenómeno de drogas en el país para la construcción y avance de confianza mutua entre los países de la región.</p>	
<p>Objetivo: Generar procesos de concertación nacional multisectorial y mecanismos de articulación multilateral para el desarrollo de estrategias para combatir el narcotráfico.</p>	
<p>Medidas de éxito:</p> <ol style="list-style-type: none"> Desarrollar eventos nacionales de concertación sobre problemas de drogas en el país con apoyo de entidades de la región y a nivel global. Articulación con instancias de la Cancillería de la operatividad de las iniciativas. Celebrar acuerdos internacionales suscritos por Bolivia que se siguen de manera efectiva. 	<p>Metas o indicadores de impacto</p> <ul style="list-style-type: none"> Número de acuerdos celebrados a nivel regional. Número de iniciativas bolivianas en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas que cuentan con apoyo y participación internacional. Iniciativas coordinadas con instancias de la Cancillería.
<p>Actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> Promover escenarios de debate, información, discusión e investigación para mejorar la comprensión de las drogas en la sociedad. Celebrar convenios y acuerdos de trabajo interministerial y a nivel regional con las instancias pertinentes. Promover el alineamiento de entidades subnacionales a la política y Nueva estrategia. Seguimiento al cumplimiento de convenios y acuerdos suscritos. 	

<p>Línea estratégica</p> <p>4.4. Acuerdos bilaterales y multilaterales.</p>	
<p>Objetivo: Reducir la producción y tráfico ilícito de sustancias controladas en fronteras y territorio nacional a través del fortalecimiento de la cooperación internacional.</p>	
<p>Medidas de éxito:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Mejorar la coordinación con países de la región para el control operativo en fronteras. ii. Fortalecer los mecanismos de control fronterizo y del espacio aéreo. iii. Promover estrategias y mecanismos que mejoren el sistema de seguridad nacional fronteriza. iv. Concretar el Sistema de Control de espacio Aéreo en Bolivia. v. Establecer mesas de trabajo para mejorar en control operativo con países de la región, principalmente en fronteras. 	<p>Metas o indicadores de impacto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la cooperación internacional para luchar contra el tráfico ilícito de drogas. • Número de mesas de trabajo, reuniones y mesas de control operativo con países de la región.
<p>Actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover eventos de análisis del narcotráfico a nivel regional. • Fortalecer las instituciones involucradas en el control de fronteras. • Consolidar el Sistema de Control del Espacio Aéreo en Bolivia. 	

Eje Temático 5. Afectación de dominio al sistema económico del narcotráfico

OBJ5.- Afectar las estructuras del narcotráfico en sus componentes productivos, mercados y sistemas de legitimación de activos a través de la pérdida de dominio de los bienes ilegalmente adquiridos.

<p>Línea estratégica</p> <p>5.1. Integrar y coordinar los esfuerzos institucionales para afectar financiera, económica y patrimonialmente a las organizaciones criminales.</p>	
<p>Objetivo: Mejorar la efectividad de operaciones, inteligencia e investigación con capacidades técnicas y operativas para incrementar la afectación financiera, económica y patrimonial a las organizaciones criminales.</p>	
<p>Medidas de éxito</p> <p>i. Mejorar la eficiencia y eficacia de los sistemas de investigación e identificación de los sistemas económicos ilegales.</p> <p>ii. Actualizar normas y reglamentos para optimizar y coordinar interinstitucionalmente el manejo integrado de sistemas de información e inteligencia.</p> <p>iii. Incremento de capacidades tecnológicas y de recursos humanos para la aplicación plena de herramientas de investigación definidas según el marco normativo.</p>	<p>Metas o indicadores de impacto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incremento del número de decisiones judiciales de pérdida de dominio de bienes vinculados al narcotráfico. • Número de entidades del sector gestionando información integrada interinstitucionalmente. • Mecanismos de seguimiento y acompañamiento de las acciones de pérdida de dominio a nivel nacional, asegurando su ejecución expedita y coordinada.
<p>Actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modernización e integración de los sistemas de información e inteligencia. • Fortalecimiento con infraestructura, equipamiento y tecnología de las instituciones involucradas. • Formación y capacitación del personal de las instituciones involucradas en temas claves como: extinción de dominio, justicia administrativa y penal, sistemas y métodos de afectación patrimonial y financiera a las organizaciones del narcotráfico, entre otras. • Revisión y actualización de la normativa. • Conformación de equipos interinstitucionales para el trabajo coordinado. 	

Línea estratégica:

5.2. Incremento de las capacidades institucionales para prevenir y combatir la corrupción en las entidades vinculadas a la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y el control de fronteras.

Objetivo: Fortalecimiento de las capacidades institucionales para prevenir, anticipar y controlar conductas que, por beneficio propio, afecten la calidad de la gestión pública.

Medidas de éxito:

- i. Gestionar recursos humanos para actualizar capacidades sobre la base del desarrollo de diagnósticos de riesgos anticorrupción.
- ii. Implementar mecanismos interinstitucionales destinados a implementar medidas de prevención anticorrupción en la gestión de las entidades del sector.
- iii. Establecer flujos de información sobre los avances en la prevención de la corrupción institucional.
- iv. Establecer mecanismos de articulación de las instituciones relacionadas con la lucha contra el narcotráfico con la sociedad civil para las acciones de promoción y prevención.

Metas o indicadores de impacto.

- Mecanismos internos y de transparencia en las instancias operativas.
- Control en el manejo de recursos públicos invertidos en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas.
- Disminución de los riesgos de corrupción identificados en las instituciones involucradas en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

Actividades:

- Asignación de incentivos por resultados exitosos a través de un reglamento establecido.
- Desarrollo de mecanismos y sistemas de contrainteligencia y protección de testigos e informantes claves.
- El fortalecimiento de las instancias de prevención e investigación a cargo de comités de vigilancia para realizar el monitoreo y evaluación de la gestión en la política de drogas.
- Programas de difusión y sensibilización para la prevención de la corrupción en las instituciones vinculadas a la lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

Línea estratégica

5.3. Fortalecer los sistemas de inteligencia e investigación para la desarticulación de las organizaciones criminales.

Objetivo: Producción de inteligencia e investigación a partir del procesamiento de información en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y control fronterizo. .

Medidas de éxito

- i. Fortalecimiento de capacidades de inteligencia destinada a tareas de interdicción

Metas o indicadores de impacto

- Por lo menos tres sistemas integrados a nivel y nacional y regional de inteligencia en

<p>y seguimiento a grupos criminales organizados.</p> <p>ii. Fortalecimiento de capacidades para investigación criminal, forense y técnica-científica.</p> <p>iii. Aplicación de mecanismos de intercambio de información e inteligencia a nivel regional.</p> <p>iv. Implementar y fortalecer tareas de inteligencia, investigación y control en fronteras y terminales aéreas.</p>	<p>funcionamiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intercambio efectivo de información a nivel regional y nacional. • Investigaciones sobre organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico concluidas. • Control fronterizo con información integrada para el desarrollo de sistemas de alerta temprana y análisis de inteligencia. • Número de mecanismos de control fronterizo y terminales aéreas implementadas.
--	--

<p>Actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura y equipamiento para investigación e inteligencia. • Actualización normativa y reglamentaria para el desarrollo de investigaciones e inteligencia en los casos vinculados al tráfico ilícito de drogas. • Formación, capacitación y actualización de técnicas investigativas y operativas de inteligencia en los casos vinculados al tráfico ilícito de drogas. • Implementar mecanismos de inteligencia, investigación y control en fronteras, terminales aéreas y puertos. • Inducción para el manejo de normativa relacionada con temas de enriquecimiento ilícito.
--

<p>Línea estratégica</p> <p>5.4. Utilización de los recursos incautados para el fortalecimiento de la lucha antidrogas y el control de fronteras.</p>
--

<p>Objetivo: Fortalecer la sostenibilidad financiera de las políticas antinarcóticos mediante la monetización y asignación de recursos incautados a las organizaciones criminales.</p>

<p>Medidas de éxito</p> <p>i. Desarrollar una gestión de fondos para mejorar los sistemas de monetización de los bienes incautados.</p> <p>ii. Adecuación normativa y reglamentaria para procesos de pérdida de dominio de bienes y su transferencia al Estado.</p> <p>iii. Mejorar los mecanismos de monetización.</p> <p>iv. Coordinación regional para el uso eficiente y eficaz de recursos destinados al control y fiscalización de sustancias controladas.</p> <p>v. Gestión de recursos para programas especiales.</p>	<p>Metas o indicadores de impacto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incremento de transferencias de DIRCABI a favor del Estado. • Normativa actualizada que permite mejorar procesos de transferencia de recursos provenientes de la monetización de bienes incautados. • Se cuenta con recursos para programas especiales.
--	--

Actividades:

- Mejorar las condiciones operativas de la entidad que se encarga de los bienes incautados y su transferencia al Estado.
- Adecuación normativa y reglamentaria para procesos de pérdida de dominio de bienes y su transferencia al Estado.
- Mejorar la capacitación para procesar la pérdida de dominio de bienes y su transferencia al Estado.
- Mejorar los sistemas de administración y monetización de bienes incautados.

Eje Temático 6. Gobernabilidad y presencia del Estado

OBJ6.- Fortalecer la capacidad de las instituciones del Estado que luchan contra el narcotráfico para mejorar los sistemas de control y fiscalización de las actividades vinculadas al tráfico de sustancias controladas en todo el territorio nacional y a lo largo de las fronteras, a través de la actualización tecnológica y capacitación técnica y eficacia operativa.

Línea estratégica

6.1. Prevenir, manejar y resolver los conflictos alrededor de la producción de hoja de coca.

Objetivo: Fortalecer las capacidades de operación, inteligencia e investigación de las entidades y unidades especializadas.

Medidas de éxito

- Actualización de la regulación de sanciones administrativas e incentivos aplicables por transgresión o cumplimiento de la normativa nacional vigente en materia de cultivos.
- Coordinación intersectorial y complementación de las capacidades institucionales de desarrollo sostenible, control social y reducción de cultivos de coca.
- Acciones de control y fiscalización de producción, transporte y comercialización de hoja de coca y sustancias químicas controladas.

Metas o indicadores de impacto

- Reducción del porcentaje de la producción de hoja de coca destinada a la economía ilícita.
- Incremento de operativos de racionalización y erradicación de cultivos de hoja de coca consensuados.
- Número de entidades del sector gestionando sistemas de información con datos interoperables.

Actividades:

- Actualización y complementación del sistema de fiscalización y control al comercio de hoja de coca; considerando potenciales demandas del mercado legal.

- Redefinición de marco institucional y normativo para un mando único en el CEO y una política coherente de reducción y control de cultivos.
- Articulación de información entre las diversas entidades que intervienen en el control y reducción de cultivos de coca a través de un sistema informático (SYSCOCA).
- Generar espacios de diálogo, negociación y gestión de los programas de erradicación o racionalización de los cultivos de coca y marihuana, en función de los modelos de desarrollo sostenible en cada región.
- Mejorar el sistema de información y gestión de conocimiento.

Línea estratégica

6.2. Fortalecer la capacidad del Estado y articulación intersectorial de la gestión de la información para el control y fiscalización efectiva de la producción, transporte y comercialización de la hoja de coca y sustancias controladas.

Objetivo: Contar con información completa, oportuna y verificable sobre la producción, transporte y comercialización de hoja de coca y sustancias controladas.

Medidas de éxito:

- Reingeniería del Observatorio Boliviano de Seguridad Ciudadana y Lucha Contra las Drogas.
- Facilitación de la interoperabilidad de sistemas de información estatales con el SNISE.
- Optimizar sistemas de control de trazabilidad de sustancias controladas.

Metas o indicadores de impacto

- Observatorio Boliviano de Seguridad Ciudadana y Lucha Contra las Drogas reestructurado brinda información oportuna y confiable a través de la integración de sistemas.
- Información sistematizada y estudios elaborados y difundidos sobre consumo de drogas con enfoque multidimensional.

Actividades:

- Diagnóstico y reestructuración del Observatorio Boliviano de Seguridad Ciudadana y Lucha Contra las Drogas.
- Adecuación de los sistemas de información institucionales para su articulación al SNISE.
- Establecer estándares para la interoperatividad de datos entre sistemas y entidades del sector.
- Formación y capacitación para el manejo de los sistemas de información.
- Ejecución de estudios sobre consumo de drogas con enfoque multidimensional.

Línea estratégica

6.3. Fortalecer la capacidad de los operadores de control y fiscalización de la producción y comercialización de la hoja de coca y sustancias químicas controladas

Objetivo: Incrementar las capacidades operativas y técnicas para la erradicación, racionalización, fiscalización y control de la producción, transporte y comercialización de hoja de coca.

<p>Medidas de éxito:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Fortalecimiento de las instituciones encargadas de los operativos de erradicación y racionalización de cultivos de hoja de coca. ii. Fortalecimiento de las instituciones encargadas del control y fiscalización de la producción, transporte y comercialización de la hoja de coca y sustancias controladas. 	<p>Metas o indicadores de impacto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducción del porcentaje de la producción de hoja de coca destinada a la economía ilícita. • Superficie de áreas no autorizadas y protegidas con reducción neta de cultivos de coca previenen replante. • Incremento de la cobertura de control y fiscalización de producción, circulación y comercialización de hoja de coca. • Instituciones involucradas fortalecidas. • Erradicación al 100% de los cultivos de coca en áreas no autorizadas y protegidas. • Sistema de monitoreo geoespacial y de campo operando.
<p>Actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico de capacidades institucionales. • Fortalecimiento de las capacidades institucionales con infraestructura y equipamiento. • Formación, capacitación y actualización del personal de las instituciones involucradas. • Seguimientos post operativos. 	

Fuentes documentales consultadas

- **COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGA – CICAD (2013)** El problema de drogas en las Américas: estudios. La economía del Narcotráfico. http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/laEconomicaNarcotrafico_ESP.pdf
- **COMISIÓN GLOBAL DE POLÍTICAS DEL DROGAS.** (2019). *Clasificación de Sustancias Psicoactivas*. Disponible en: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2019/06/2019Report_ESP_web.pdf
- **CONSEJO NACIONAL DE LUCHA CONTRA EL TRAFICO ILÍCITO DE DROGAS,** Estudio sobre la problemática penitenciaria vinculada a las drogas en Bolivia, La Paz. 2016
- **DIRECCIÓN DE REGISTRO, CONTROL Y ADMINISTRACIÓN DE BIENES INCAUTADOS – DIRCABI.** (2016) Anuario Institucional. 2015. <http://dircabi.mingobierno.gob.bo/index.php?r=page/detail&id=51>
- **DIRECCION GENERAL DE LA FUERZA ESPECIAL DE LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO. FELCN.** Página web oficial. Combatiendo al narcotráfico en todo el territorio nacional. <http://www.felcn.gob.bo/> (2020).
- **FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO. Informe Anual. 2019. (2019)**
- **GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY.** (2017). Illicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2005 – 2014. https://secureservercdn.net/45.40.149.159/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2017/04/GFI-IFF-Report-2017_final.png?time=1582733484
- **MINISTERIO DE GOBIERNO. VICEMINISTERIO DE DEFENSA SOCIAL Y SUSTANCIAS CONTROLADAS. VDS SC.** Página web oficial. <http://www.vds.gob.bo/> (2020)
- **MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL.** Nota de Prensa. Censo carcelario, Proyecto (Conaltid, 2016) de Ley de Abreviación Penal y suscripción de convenios para mejorar las condiciones de la población carcelaria. Febrero de 2019. <https://www2.justicia.gob.bo/index.php/noticias/notas-de-prensa/2947-2019-02-07-16-53-32> (2020)
- **OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGAS Y EL DELITO (UNODC)** (2019). Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca 2018. Disponible en: https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_ExSum_Spanish.pdf
- **ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD – OPS (2018) Campus Virtual de Salud Pública. Abordar el problema de las drogas desde una perspectiva de salud pública.** Disponible en: <https://argentina.campusvirtualsp.org/abordar-el-problema-de-las-drogas-desde-una-perspectiva-de-salud-publica>
- **PONTÓN C. Daniel, (2013) La economía del narcotráfico y su dinámica en América Latina.** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/272640777_La_economia_del_narcotrafico_y_su_dinamica_en_America_Latina/link/563ef01108ae34e98c4db883/download
- **RAFFO, Leonardo. (2011) La teoría económica de los bienes ilegales: una revisión de la literatura. (2011)** <http://www.scielo.org.co/pdf/soec/n20/n20a12.pdf>
- **SECRETARÍA DE COORDINACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS - SC CONALTID Y OBSERVATORIO BOLIVIANO DE SEGURIDAD CIUDADANA Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS – OBSCD (2014).** *II Estudio Nacional Prevalencia y características*