



Andean Information Network • Red Andina de Información



WOLA

LOS ESFUERZOS BOLIVIANOS PARA EL CONTROL DE LAS DROGAS: AVANCES GENUINOS, DESAFÍOS CONSIDERABLES

Por Kathryn Ledebur y Coletta A. Youngers



Introducción

Tras una victoria abrumadora en las urnas, Evo Morales se convirtió en Presidente de Bolivia en enero de 2006.¹ Presidente de las Seis Federaciones cocaleras, Morales fue durante muchos años opositor de las políticas de drogas propugnadas por los EE.UU., y muchos observadores anticipaban un quiebre total de las relaciones entre los EE.UU. y Bolivia y, por consiguiente, el fin de la cooperación en cuanto a políticas de drogas. En lugar de ello, tanto Morales como la administración de George W. Bush inicialmente mantuvieron bajo control la retórica y desarrollaron una relación bilateral suficientemente cordial—aunque en ocasiones ésta ha estado cargada de tensiones. Luego que Bolivia expulsó al Embajador estadounidense Philip Goldberg en 2008, acusado por Morales de interferencia en asuntos internos del país y por fomentar la conmoción civil; y tras la posterior expulsión de la Agencia Antidrogas de los EE.UU. (*Drug Enforcement Administration*, DEA), la Casa Blanca incrementó sus críticas al gobierno boliviano y, durante los últimos cinco años, ha emitido una “determinación” que declara que Bolivia ha “fracasado de manera manifiesta durante los 12 meses anteriores en cumplir [sus] obligaciones contenidas en los acuerdos internacionales sobre estupefacientes”.² La asistencia económica de los EE.UU. dirigida a los programas bolivianos para el control de drogas se ha reducido a un nivel mínimo. Ello no obstante, en 2011 ambos países firmaron un acuerdo marco para orientar las relaciones bilaterales, y se comprometió un intercambio de embajadores. Más aún, continúa la cooperación entre la principal agencia encargada del control de drogas en Bolivia—el Vice-Ministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas del Ministerio de Gobierno—y la Sección de Asuntos Narcóticos (NAS) de la Embajada de los EE.UU.

A nivel internacional, Bolivia está tratando de reconciliar su nueva constitución, la cual reconoce el derecho a consumir la hoja de coca para fines tradicionales y legales e identifica a la hoja de coca como parte de la herencia nacional del país, con sus compromisos respecto a convenciones internacionales. En junio de 2011, Bolivia denunció la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972, y anunció su intención de re-acceder al tratado con una reserva que permita el consumo tradicional de la hoja de coca. (La Convención de 1961 clasifica erradamente a la hoja de coca como un estupefaciente peligroso, junto con la cocaína). A menos de un tercio de los estados miembros de las ONU presenten una objeción hasta la fecha límite del 10 de enero de 2013, la reserva planteada por Bolivia será aceptada y el país volverá a ser miembro pleno de la Convención Única.

La proximidad de la fecha para el retorno potencial de Bolivia a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes ofrece un momento oportuno para evaluar los avances del gobierno boliviano en alcanzar sus objetivos de políticas sobre drogas. Más aún, Morales ha ocupado el cargo durante casi seis años, lo cual brinda un claro récord de antecedentes por evaluar. Adoptando el enfoque “coca sí, cocaína no”, Bolivia ha tratado de disminuir el cultivo de la hoja de coca—la materia prima empleada para fabricar la cocaína—al mismo tiempo que ha incrementado acciones contra la producción de la cocaína y las organizaciones traficantes de drogas. En 2011, el territorio dedicado al cultivo de la hoja de coca en Bolivia se redujo en un 13 por ciento, según estimados del gobierno de los EE.UU., en contraste a los incrementos netos producidos en el Perú y Colombia. Desde que el Presidente Morales asumió el cargo, se han aumentado de manera sostenida las incautaciones de pasta básica de cocaína y clorhidrato de cocaína, así como la destrucción de laboratorios de producción de drogas. Sin embargo, a pesar de los resultados positivos alcanzados a la fecha, el gobierno enfrenta crecientes retos en la medida en que ha aumentado la cantidad de pasta básica de cocaína y de clorhidrato de cocaína que fluye a través de la frontera con el Perú, que la producción de cocaína en la propia Bolivia se ha incrementado, y que los traficantes de drogas han diversificado y expandido las áreas de producción y transporte de estas sustancias dentro del país.

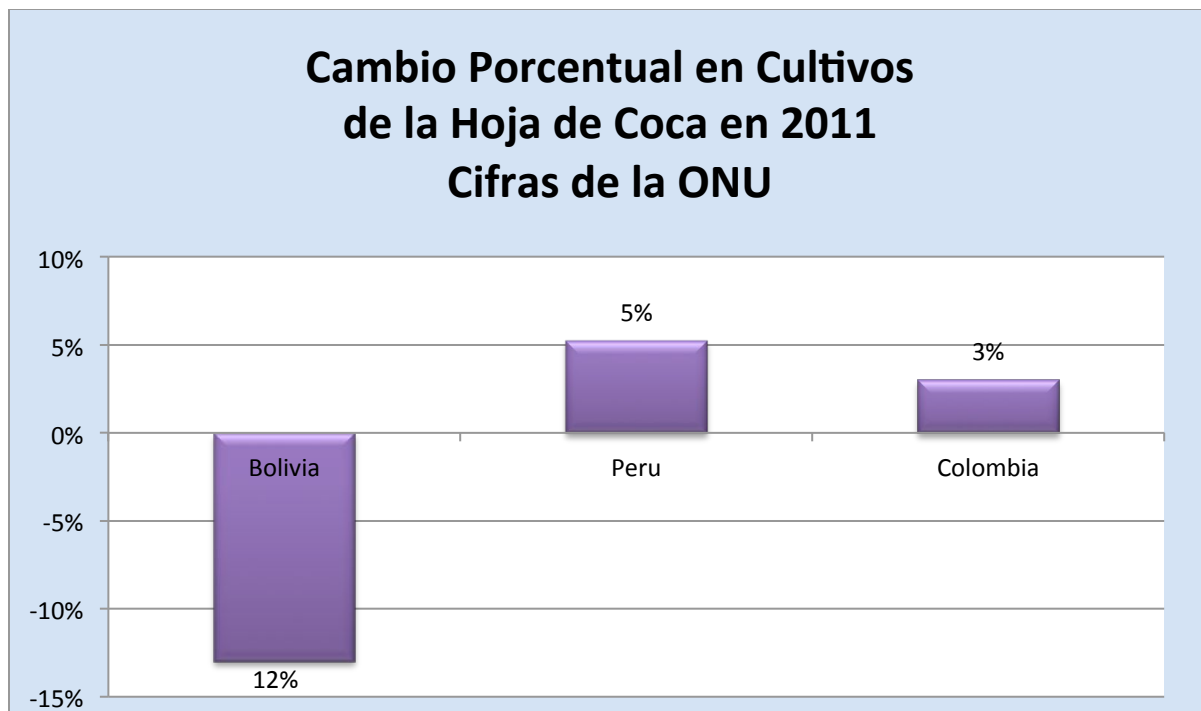
El gobierno boliviano ha logrado significativos avances al enfrentar los continuos desafíos de la producción y el tráfico de drogas, en parte gracias a la asistencia proporcionada por la Unión Europea (UE), los EE.UU. y otros actores. El gobierno de los EE.UU. debe ahora reconocer dichos avances en sus determinaciones anuales. La cadena de “descertificaciones” está cada vez más desconectada de la realidad en Bolivia, y no tienen credibilidad para el gobierno boliviano y otros gobiernos de la región, que continúan considerando las calificaciones anuales de los EE.UU. como ofensivas y políticamente motivadas. La firma de un acuerdo marco entre los EE.UU. y Bolivia marcó un significativo avance en las relaciones bilaterales de estos países. Ambos gobiernos deben consolidar dicho éxito, empleando el acuerdo como un espacio para discutir áreas de interés, de fricción y de consenso. Aunque sin duda surgirán diferencias, mantener un diálogo abierto es en el mejor interés de ambos países.

Cultivo de la Hoja de Coca

En septiembre de 2012, tanto la Oficina de las ONU. contra la Droga y el Delito (ONUDD) como el gobierno de los EE.UU., emitieron sus estadísticas sobre cultivo de coca en Bolivia correspondientes al año 2011. Los estimados de las ONU y del gobierno de los EE.UU. diferían en apenas 1 por ciento (en marcado contraste con las estadísticas elaboradas para otros países). La convergencia de los estimados sobre los cultivos de coca apunta a la efectividad de la estrategia del gobierno para monitorear dichos cultivos, la cual se beneficia de la cooperación de los agricultores cocaleros, de una mayor concentración del cultivo de hoja de coca, y de avances tecnológicos para la medición de cultivos. En pocas palabras, el sistema de monitoreo vigente permite una medición mucho más rigurosa que aquella disponible en el Perú o en Colombia, los principales productores de hoja de coca para el mercado ilegal. (Según la ONUDD, en 2011 Colombia cultivó 64,000 hectáreas de hoja de coca, mientras que el Perú produjo 62,500 hectáreas, cifras que reflejan incrementos de 3 y 5 por ciento en los dos países, respectivamente). El sistema de monitoreo también brinda al gobierno boliviano y a la comunidad internacional la oportunidad de desarrollar políticas de colaboración basadas en información confiable sobre tendencias referidas a la hoja de coca.



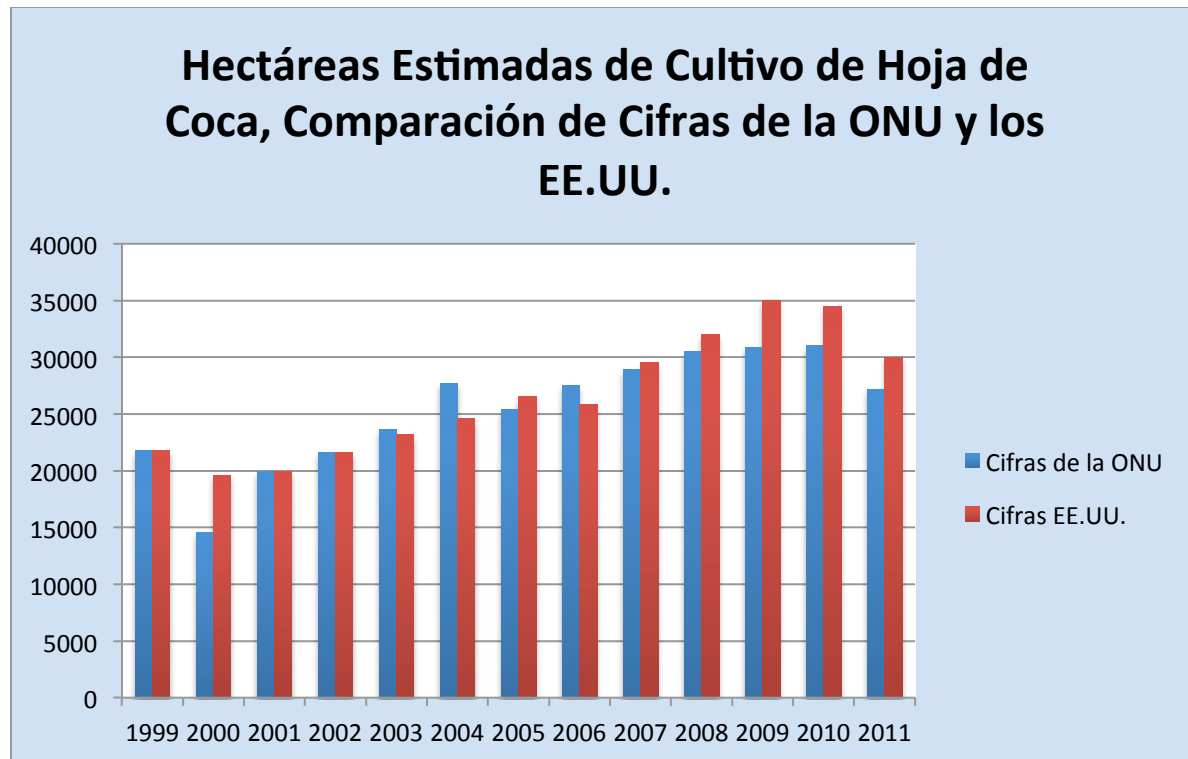
Fuente: Informes de Monitoreo de Cultivos de Coca 2011 de la ONUDD



Fuente: Informes de Monitoreo de Cultivos 2011 de la ONUDD

El Monitoreo de Cultivos de Coca de la ONUDD para el año 2011³, dada a conocer el 17 de septiembre de 2012, indica que el cultivo de la hoja en Bolivia se redujo a 27,200 hectáreas⁴ en 2011, una disminución del 12 por ciento respecto a las 31,000 hectáreas cultivadas en 2010. El informe señala que el cultivo de coca declinó en todas las regiones del país donde la producción de la hoja es importante, lo cual llevó el área total bajo cultivo de coca a un nivel cercano a lo observado en el año 2005. La ONU atribuye esta “significativa” disminución a un “control efectivo” a través de la reducción y erradicación de la coca mediante la cooperación. La ONU también reporta una reducción del 13 por ciento en la producción total de hoja de coca, de 55,500 toneladas métricas en 2010 a 48,100 toneladas métricas en 2011. Según el jefe de la sede de la ONUDD en Bolivia, César Guedes, “El avance logrado en Bolivia es innegable. Este año, Bolivia es el único país que presenta una disminución en el cultivo de hoja de coca... Los hechos son bastante claros, no sólo en relación al cultivo de coca sino también respecto a una larga lista de logros verificables”.⁵

Igualmente, la “descertificación” de la Casa Blanca del 14 de septiembre reporta que los estimados del gobierno de los EE.UU. sobre cultivo de coca en Bolivia durante 2011 corresponden a 30,000 hectáreas, una disminución del 13 por ciento en el cultivo de coca en este país.⁶ En una entrevista realizada en julio de 2012, el *Chargé d’Affaires* de la Embajada de los EE.UU. en Bolivia, John Creamer, declaró que se había producido una “reducción neta impresionante en el número de hectáreas de coca” en 2010 y 2011.⁷ Ello no obstante, la “descertificación” de septiembre—la cual concluye que Bolivia ha “fracasado de manera manifiesta durante los 12 meses anteriores en cumplir [sus] obligaciones contenidas en los acuerdos internacionales sobre estupefacientes”—minimiza la importancia de la reducción de los cultivos de coca, refiriéndose a la disminución del 13 por ciento como apenas “ligeramente menor” que el estimado de 34,500 hectáreas correspondiente al año 2010.



Fuente: Informes del Monitoreo de Cultivos de Coca de la ONUDD e Informes de la Estrategia Internacional de los EE.UU. para el Control de Estupefacientes

La Cooperación para la Reducción del Cultivo de Coca y el Control Social Empiezan a Mostrar Resultados

El éxito de la estrategia de reducción del cultivo de coca a través de la cooperación, empleada por la Administración Morales, depende de la participación voluntaria de los agricultores provenientes de todas las regiones cocaleras del país, así como del equilibrio de presiones procedentes de la comunidad internacional con las demandas de sus afiliados involucrados en el cultivo de la hoja de coca. Una exitosa colaboración entre las autoridades bolivianas y de países vecinos, particularmente de Brasil, así como organizaciones internacionales y agencias donantes del exterior, han contribuido también a mejorar la efectividad del esfuerzo de monitoreo.

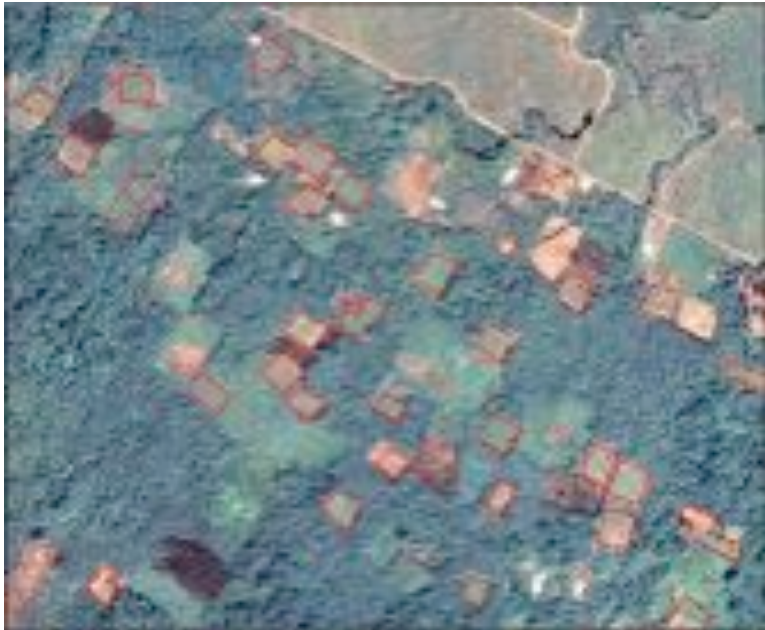
La estrategia de cooperación para la reducción de la coca en Bolivia (conocida como la racionalización) permite a cada agricultor del Chapare cultivar un *cato* de coca,⁸ continuando una política adoptada por el gobierno de Carlos Mesa en 2004. Cualquier cultivo de coca más allá de este límite está sujeto a acciones de eliminación. El gobierno boliviano ha expandido este enfoque a zonas del país donde no había tenido lugar previamente una significativa erradicación de cultivos de coca, como secciones de los Yungas de La Paz. Como resultado del acuerdo sobre el *cato*, con pocas excepciones, la violencia y conflicto generado por la erradicación forzosa en el Chapare han cesado. La estrategia también consiguió inicialmente estabilizar con éxito el cultivo de la hoja de coca, y el año 2011 marca el inicio de lo que Felipe Cáceres, Viceministro de Defensa Social y Sustancias Controladas de Bolivia, considera será una tendencia sostenida de disminución en el cultivo de la coca.⁹



Foto: Sara Shahriari

El éxito relativo de esta política proviene, en parte, de la capacidad de las federaciones cocaleras para hacer cumplir el acuerdo.¹⁰ A cambio de ello, una producción limitada mantiene el precio de la coca—base garantizada de subsistencia—estable y relativamente alta, y libera a los agricultores de la represión que acompañaba a la erradicación forzosa. Según el informe de la ONUDD para 2011, el precio de la hoja de coca en los mercados legales e ilegales es el mismo, lo cual brinda escasos incentivos comparativos para desviarse de las ventas legales. El ingreso seguro generado por la producción en el *cato* de coca también permite la experimentación con otras actividades generadoras de ingreso con la implementación complementaria de programas de desarrollo económico, mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL) y otros programas que ofrecen fuentes adicionales de ingreso, llamados a menudo “desarrollo integrado con coca” (consultar más adelante). Finalmente, las sanciones impuestas por las federaciones por el incumplimiento del límite de un *cato* son severas, incluyendo la pérdida del derecho de cultivar coca y, en última instancia, la expropiación del terreno para reincidentes.

Tal como lo explica el dirigente de la federación, Rolando Vargas, existe una estrategia dual para el control de la hoja de coca: “el control interno de la federación, y el control ejercido por el Estado”, el cual incluye el monitoreo aéreo y la eliminación de los cocales cultivados en violación del acuerdo sobre el *cato*.¹¹ Según el Viceministro Cáceres, en el primer año del gobierno de Morales, 150 agricultores cocaleros perdieron su derecho a cultivar la hoja durante un año. Entre enero y septiembre de 2012, este número se incrementó a 600 agricultores.¹² La reincidencia en la falta da como resultado la pérdida permanente de los privilegios de cultivar coca. Para hacer cumplir esta disposición—o en los casos donde se cultiva coca en áreas que no están cubiertas por el acuerdo del *cato*—el gobierno boliviano ha conformado el Grupo Surazo (nombrado así por el frente frío que desciende rápidamente en las regiones tropicales), una unidad militar de élite de la Fuerza de Tarea Conjunta, que ingresa a las



Imágenes satelitales de ONUDD delinear claramente los *catos* de coca en el Chapare.

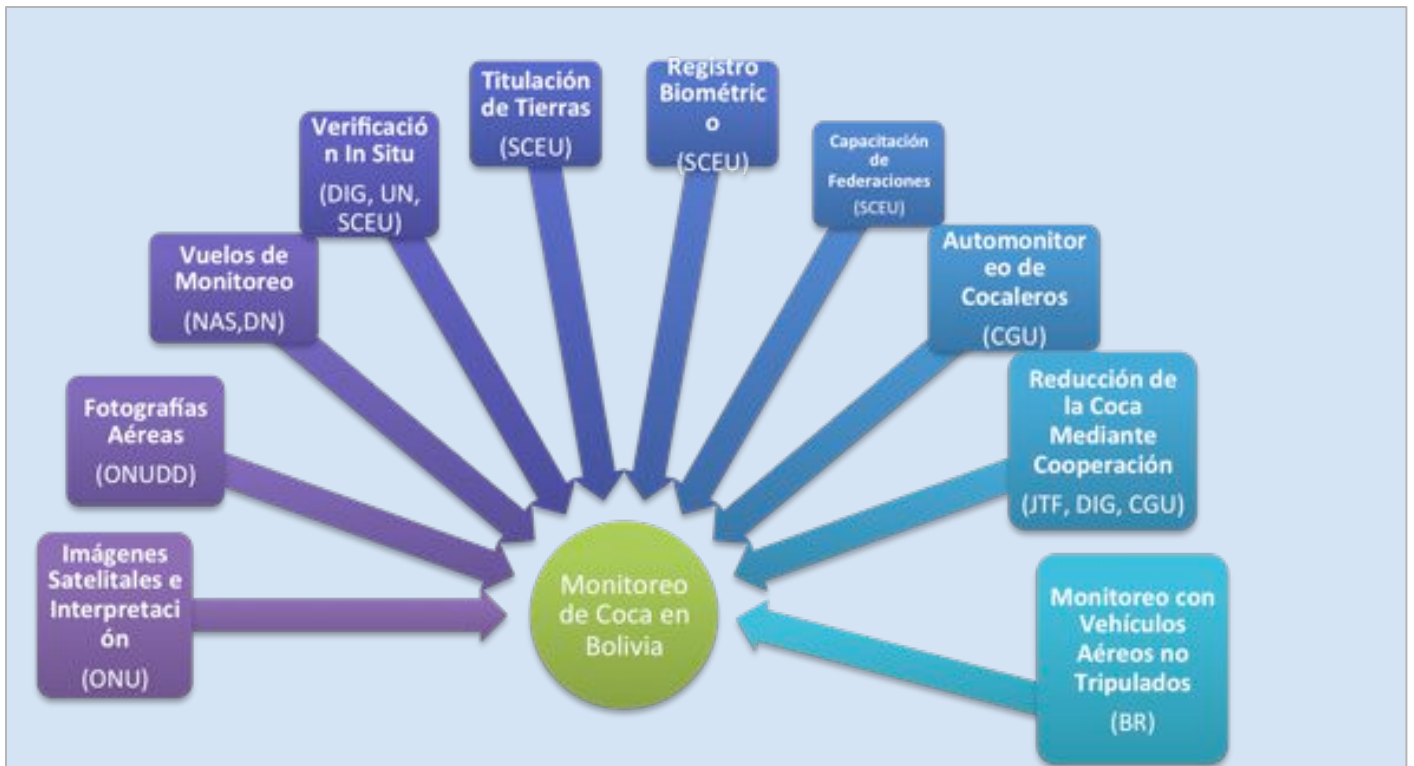
comunidades sin advertencia y que erradica por la fuerza los cocaes excedentes o no autorizados. Sin embargo, el *modus operandi* de la nueva unidad despierta inquietudes sobre el potencial de abusos, particularmente el maltrato a las comunidades afectadas, del mismo tipo que caracterizó a las campañas de erradicación forzosa en el pasado.

Finalmente, el gobierno de Morales ha cumplido de manera consistente sus metas anuales de reducción de la coca. Según el Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas, hasta mediados de noviembre de 2012 se habían eliminado 10,201 hectáreas. La meta

para el año 2012 es una reducción de 11,000 hectáreas.

Monitoreo de la Hoja de Coca, desde los Campos hasta los Mercados

El núcleo de estos esfuerzos es la propia estrategia para el monitoreo del cultivo de hoja de coca, que se realiza de manera colaborativa por parte de entidades estatales bolivianas. El monitoreo de referencias cruzadas realizado por el gobierno de Bolivia es un modelo único que incorpora la participación e involucramiento activos y voluntarios de los agricultores cocaleros con las entidades estatales, así como el intercambio de información e involucramiento de entidades y agencias internacionales, incluyendo las Naciones Unidas, la Unión Europea, y los gobiernos de los Estados Unidos y de Brasil. La Dirección General de Desarrollo Integral de las Regiones Productoras de Coca (DIGPROCOCA) registra los *catos* y proporciona títulos de propiedad a los agricultores. Dicho registro es parte de una sofisticada base de datos, SYSCOCA, la cual realiza referencias cruzadas de la información con imágenes satelitales, fotos aéreas, inspecciones *in situ*, y mediciones con GPS y láser distanciómetros, así como con información recientemente actualizada sobre la tenencia de la tierra. Tal información es luego empleada para planificar la reducción del cultivo de coca a través de la cooperación. SYSCOCA es parte del [Programa de Apoyo al Control Social de la Producción de la Hoja de Coca](#), financiado por la Unión Europea, y la base de datos es compartida asimismo con el Proyecto para Monitoreo de la Coca de la ONUDD. La mayoría de las parcelas dedicadas al cultivo de coca son monitoreadas varias veces al año por satélite, mediante verificaciones realizadas por tres entidades distintas en el terreno, y con fotografías aéreas.



Leyenda		
CGU	Federaciones Cocaleras	Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba, ADEPCOCA en los Yungas, y otras.
DIG	Dirección General de Desarrollo Integral de las Regiones Productoras de Coca (DIGPROCOCA)	Unidades para el Desarrollo Económico y Social (Chapare, UDESTRO, y los Yungas, UDESY) registran, miden y monitorean las parcelas cultivadas de coca con GPS, medidores láser de distancia, etc. La información es compartida con la ONUDD y SCEU.
SCEU	Programa de Apoyo al Control Social	Financiado por la Unión Europea, el proyecto incluye el Sistema para Monitoreo del Cultivo de Coca (SYSCOCA), una sofisticada base de datos que realiza una referencia cruzada de datos sobre monitoreo, títulos de tierras, imágenes satelitales, y ubicaciones de cultivos de coca. En años futuros, el sistema incluirá el mercadeo y transporte de la coca. Considerado oficialmente parte del Vice Ministerio de Defensa Social.
JTF	Fuerza de Tarea Conjunta	Fuerzas militares/policiales bolivianas dedicadas a la reducción del cultivo de coca.
NAS	Sección de Asuntos de Narcóticos de la Embajada de los EE.UU.	Monitoreo aéreo, adquisición de GPS y Láser Distanciaómetros mediante el Acuerdo Trilateral.
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito	Programa para el Monitoreo de Cultivos que incluye análisis de imágenes satelitales, fotografías aéreas, y verificación en el terreno. Publica un informe anual. Comparte información con el Vice Ministerio de Defensa Social, DIGPROCOCA, y el Programa para Apoyar el Control Social.
DN	Diablos Negros	Unidad Militar Aérea Boliviana para el Control de Drogas.
BR	Brasil	Monitoreo en tiempo real con aviones no tripulados, programas de computación y capacitación para que DIGPROCOCA interprete y analice imágenes. Provisto a través de un Acuerdo Trilateral. Información compartida con el Viceministerio de Defensa Social, ONUDD, DIGPROCOCA y NAS (EE.UU.)

Como parte del esfuerzo de monitoreo, la UE ha financiado un registro biométrico de los productores de coca, cada uno de los cuales recibirá su propia tarjeta de identificación personal. Se ha completado el registro de más de 48,000¹³ productores cocaleros, y las cédulas (las cuales contienen una ficha electrónica para facilitar el control por parte del gobierno) serán distribuidas a cada agricultor cocalero autorizado. La base de datos de SYSCOCA descrita arriba brinda a los funcionarios del gobierno boliviano información actualizada sobre la cantidad precisa de arbustos de coca plantados, a quién pertenecen, y si éstos cumplen con la legislación nacional. Mediante la tarjeta de identificación electrónica y la información obtenida en el registro, los funcionarios del estado podrán rastrear la cosecha de la hoja de coca y su venta en el mercado legal local. La idea es que las autoridades del gobierno podrán seguidamente rastrear con mayor eficiencia la coca que ha sido desviada del mercado legal, y determinar quién no está vendiendo su coca a los mercados legales.¹⁴

Resulta particularmente significativo que el gobierno boliviano planea extender el registro biométrico, con apoyo de la UE, para controlar el tránsito, venta y mercadeo de la hoja de coca, desde el campo de cultivo hasta el consumidor. Funcionarios del Programa de Apoyo al Control Social ya han superado lo que era potencialmente el impedimento más significativo para este sistema: la aceptación de los agricultores cocaleros. Éstos han dado dicho consentimiento, primordialmente debido a que el registro valida su derecho a cultivar un *cato* de coca. Eventualmente, cualquier persona involucrada en el transporte o venta legal de la coca contará con una cédula de identificación y, consecuentemente, ingresará al sistema. El gobierno podrá luego monitorear el transporte de coca por parte de los intermediarios registrados hacia los dos mercados mayoristas autorizados, y su distribución a vendedores individuales, todo ello a través del escaneo de sus respectivas tarjetas biométricas de identificación. Cuando el sistema (el cual requiere el equivalente tecnológico de un teléfono inteligente o *smartphone*) esté plenamente implementado, representará una mejora dramática respecto a los registros actuales en papel, donde los comerciantes registrados tienen formularios sellados que les permiten transportar coca. En contraste, el registro biométrico permitirá un intercambio más completo y rápido de la información.

Ningún sistema es infalible, y surgirán múltiples obstáculos para la efectiva implementación del programa de monitoreo, dado que los traficantes de drogas pueden adaptarse a nuevos desafíos tecnológicos y la corrupción puede socavar este esfuerzo, lo cual representa oportunidades para que la coca sea desviada al mercado ilícito en cualquier punto del proceso. Ello no obstante, el sistema representa un esfuerzo pragmático, ambicioso y potencialmente viable para controlar la desviación de la coca hacia los mercados ilícitos. De ser implementado exitosamente, este esfuerzo brindaría el sistema más preciso disponible en la región para monitorear la hoja de coca.

Desarrollo Económico en el Chapare

El éxito de los esfuerzos para la reducción de los cultivos de la hoja de coca (conocido como la racionalización) depende en gran medida de la capacidad de los agricultores cocaleros para diversificar sus fuentes de ingreso. En el caso de la región cocalera del Chapare, se encuentran en marcha esfuerzos para mejorar la calidad de vida en general de la población local. Es difícil encontrar datos concretos, pero hay signos de que los agricultores están aprovechando una serie de oportunidades para generar ingresos. La ONUDD señala la significativa diversificación agrícola que se produce en el área principal de la región del Chapare (excluyendo los parques nacionales) donde se ha implementado la reducción de cultivos de coca a través de la cooperación desde fines de 2004. Según el Monitoreo de Cultivos de Coca correspondiente a 2011, la mayor área cultivada en el Chapare está cubierta por plátanos, seguida por cítricos y palmitos, y luego la hoja de coca. La ONUDD atribuía este fenómeno a los esfuerzos en favor

de un desarrollo sostenible e integrado.¹⁵ Pero asimismo es importante advertir que un ingreso de subsistencia garantizado provisto por la pequeña parcela de coca permitida habilita también a los agricultores a asumir riesgos con otros cultivos.¹⁶ Un informe de la Oficina para la Fiscalización del Gobierno (GAO) de los EE.UU., emitido en junio de 2012, arribó a un conclusión similar, señalando que las “actividades de USAID en Bolivia han contribuido a mejorar los indicadores de pobreza, y las hectáreas de los principales cultivos alternativos—como plátanos y cítricos—se han incrementado más que las de coca”.¹⁷

En entrevistas realizadas por la RAI y WOLA a fines de septiembre de 2012, funcionarios de los gobiernos municipal y nacional en el Chapare, agricultores cocaleros y representantes de organizaciones internacionales estuvieron todos de acuerdo en que la calidad de vida en el Chapare en general ha mejorado debido a una mayor inversión en educación y salud, y mejores medios de transporte. Ya se ha graduado de las universidades locales una generación de hijos de cocaleros en el Chapare, retornando al área con una variedad de habilidades técnicas que ofrecer. Las exportaciones de plátanos hacia Argentina se han convertido en un pilar de la economía local y, además de los cultivos mencionados arriba, los agricultores están invirtiendo más en productos como miel, café y chocolate, y algunos de ellos están invirtiendo en ganado. Otros están involucrándose en negocios a pequeña escala, como mercadeo de productos o servicios de transporte. Tal como una cocalera relató a la RAI y WOLA, “No queremos depender de la coca. Por eso es obligatorio que los miembros de nuestra federación cultiven otras cosas”.¹⁸

Según el alcalde de Shinahota, Rimer Ágreda, uno de los más importantes avances logrados en la región es el mejoramiento de servicios básicos, particularmente el transporte. “Ahora tenemos caminos y puentes en cerca del 80 por ciento de la zona”, lo cual permite el transporte de otros productos agrícolas. “Muchas personas ahora tienen su *cato*, pero también están exportando plátanos y conduciendo un camión”. Tal diversificación económica parece estar incrementando poco a poco los ingresos locales, aunque no se encuentra disponible documentación respecto a la dimensión de este incremento. Sin embargo, Ágreda señalaba asimismo que los cocaleros también “están acostumbrados ahora a tener su *cato* de coca”.¹⁹

La administración Morales también ha promovido el desarrollo de los usos lícitos de la hoja de coca como un medio para generar ingresos adicionales. La industrialización de la hoja de coca es probablemente el pilar más débil de la estrategia de Morales, aunque se han logrado ciertos avances. A fines de 2011 y varios años después de lo programado, una planta procesadora de coca inició sus operaciones en el Chapare. El alto precio de la hoja de coca, en combinación con dificultades para obtener hoja de coca orgánica (la cual es requerida para la elaboración de todos los productos), ha disminuido el ritmo de la productividad. Otro desafío consiste en lidiar con la altísima humedad existente en la zona, ya que los productos alimenticios se ponen rancios rápidamente. Ello no obstante, la fábrica ha empezado a manufacturar una variedad de productos, incluyendo “chisitos” o chips de coca para el programa de desayunos subsidiados en las escuelas públicas, licor de coca, bebidas energéticas, harina, ungüentos y panetones de coca. Cuando los representantes de WOLA y la RAI visitaron la planta a fines de septiembre de 2012, la producción había experimentado una pausa de una semana para realizar una limpieza de la maquinaria, pero se reunieron con los dos técnicos que manejaban la planta. Ellos dijeron unas treinta personas locales eran empleadas por la planta y actualmente surtían los pedidos según éstos se producían, en la esperanza de llegar con el tiempo a una escala de producción plena.

Más Allá del Chapare

Durante muchos años, la producción de la hoja de coca en la región del Chapare superaba con creces a la de la los Yungas de La Paz. Pero el éxito de la reducción del cultivo de hoja de coca a través de la cooperación en el Chapare ha significado que ahora los Yungas sea la principal región productora de hoja de coca en el país, con el 67 por ciento del cultivo a nivel nacional.²⁰ Gobiernos anteriores no pudieron reducir el excedente de cultivo de coca en esta región, pero el gobierno de Morales ha iniciado reducciones mediante acciones de amplia negociación y de desarrollo integrado, las cuales tratan de complementar el ingreso proveniente del cultivo de la hoja de coca. Desde el año 2006, FONADAL—con financiamiento tanto del Tesoro Nacional boliviano como de la UE—ha implementado cientos de proyectos de infraestructura, desarrollo económico, fortalecimiento institucional y de desarrollo social, primordialmente en zonas productoras de hoja de coca, con un énfasis en la consulta con las familias participantes y en la seguridad alimentaria.²¹ El lanzamiento de estas iniciativas de desarrollo participativo antes de negociar la reducción de cultivos de coca ha ayudado a la Administración Morales a lograr acuerdos en zonas donde se produce un excedente de hoja de coca, a implementar el sistema del *cato* en los Yungas,²² y a establecer umbrales para la producción de la hoja de coca en las sub-regiones de los Yungas. Estos factores explican en gran medida la reducción del 11 por ciento en los cultivos de coca en los Yungas durante el año 2011, reportada por la ONUDD. Más aún, por primera vez, los agricultores de la zona tradicionalmente cocalera de los Yungas han acordado trabajar con el gobierno boliviano para limitar la producción de la hoja, aunque continúan existiendo dificultades.²³

Según la ONUDD, en 2011 el cultivo de la hoja de coca declinó en todas las regiones cocaleras, incluyendo los parques nacionales (dando como resultado la anteriormente señalada disminución del 12 por ciento a nivel nacional). Hubo una disminución del 11 por ciento en los cultivos en las Yungas, del 7 por ciento en Apolo-Norte de La Paz, y del 15 por ciento en el Chapare. Los parques nacionales también fueron testigos de una reducción del 15 por ciento en el cultivo de la hoja, como resultado de la erradicación forzada. Ello no obstante, la información de ONUDD muestra que la cooperación para la reducción de la coca mediante el control social es la fuerza que impulsa la disminución del cultivo de la hoja.

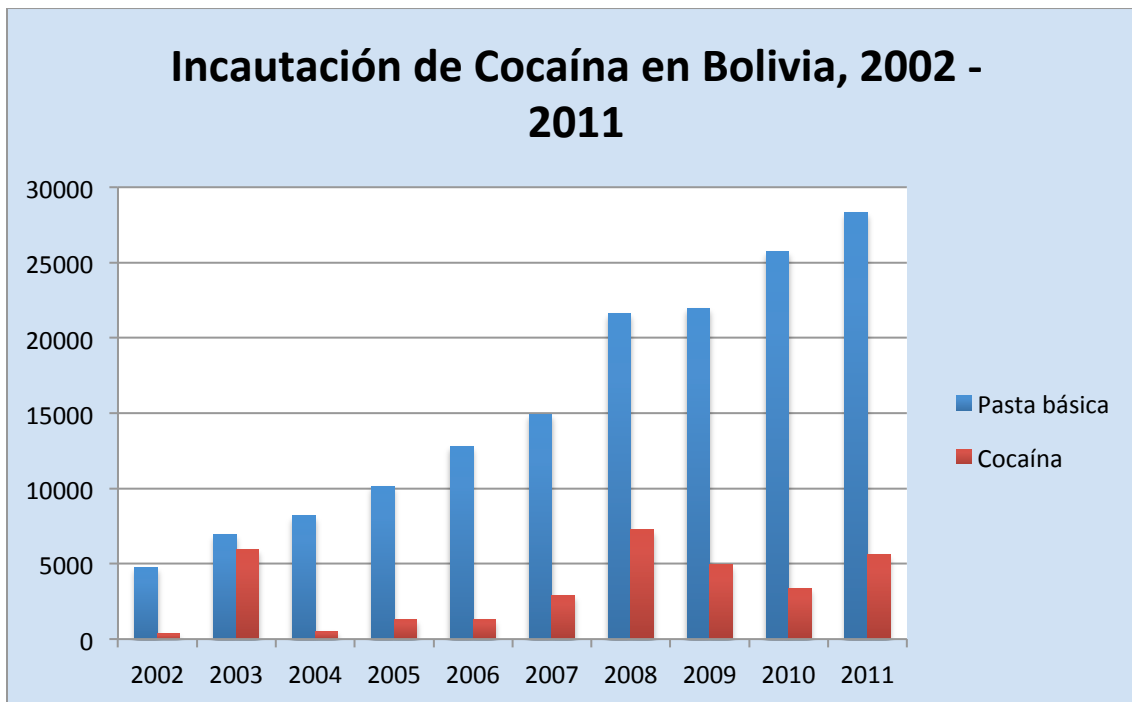
Empero, el gobierno enfrenta el reto de la continua difusión de la hoja de coca hacia nuevas áreas, incluyendo los parques nacionales. Según estimados de la ONUDD, entre 2010 y 2011 se produjo un incremento en el precio de la hoja del 30 por ciento en mercados autorizados, así como del 16 por ciento en los no autorizados.²⁴ Los significativos incrementos en los precios han conllevado a que se plante coca en nuevas regiones, en la medida en que los agricultores migran a nuevas áreas y plantan el arbusto como una manera de generar ingresos para la familia. Por ejemplo, en noviembre se ha detectado una reducción en el cultivo de coca por primera vez en la provincia de Ayopaya en Cochabamba, donde anteriormente no se había detectado este cultivo.²⁵

La administración Morales implementó la erradicación forzada en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure (TIPNIS), en un intento por apaciguar temores de que la carretera que se planea construir a través de la región, y que es objeto de encendidos debates, podría provocar una explosión de la producción de coca y cocaína en ese lugar. Este escenario es improbable. Los colonos en el TIPNIS plantan coca como resultado de infraestructura deficiente y falta de acceso a mercados para otros productos, y los traficantes prosperan en áreas como TIPNIS con múltiples vías fluviales que conectan con Brasil. La carretera ciertamente proporcionaría mayor acceso a las acciones para controlar las

drogas, pero el proyecto es altamente criticado en la medida en que éste provocará un severo daño ambiental y abrirá la región al tráfico agrícola y comercial.

Esfuerzos para Impedir el Tráfico de Drogas

Aunque la producción de coca declinó significativamente en 2011, el gobierno boliviano enfrenta un creciente tráfico de drogas en el país. La voluntad política declarada del gobierno, y sus mayores esfuerzos para aplicar la ley, han llevado a un sostenido incremento de las incautaciones de pasta básica de coca y cocaína, así como de la destrucción de “laboratorios”—mayormente sitios de producción en pequeña escala— desde que la Morales asumió el poder en 2006. Según Nicolaus Hansmann, funcionario de la UE, perseguir el tráfico de drogas es “una de las prioridades más altas del gobierno en la medida en que ellos saben que, tanto interna como externamente, el peor daño que pueden causar [al partido Movimiento al Socialismo, MAS] es asociarlo con el tráfico de drogas”.²⁶ El Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, David Choquehuanca, declaró enfáticamente que “estamos plenamente comprometidos en la lucha contra el tráfico de drogas... el cual amenaza a nuestros hijos y nietos”.



Fuente: Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas de Bolivia, y La Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN)

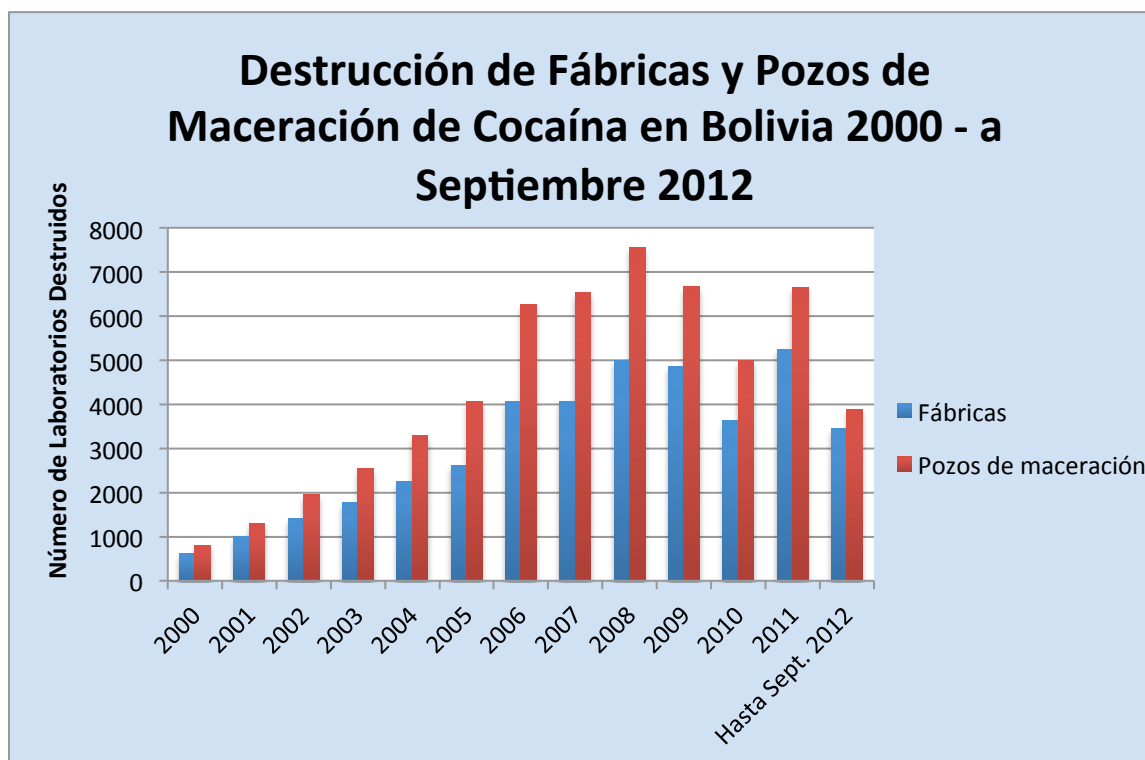


Fuente: Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas de Bolivia, y la FELCN

Las autoridades bolivianas han expresado repetidamente su inquietud respecto a la presencia de representantes de organizaciones del tráfico de drogas en el país, algo que ellos atribuyen a la ubicación central de Bolivia en el continente, el fácil acceso al corredor a través de Argentina y hacia África Occidental (que se ha convertido ahora en un punto principal para el transbordo de drogas ilícitas en ruta a Europa y otras partes del mundo), y la proximidad al segundo mercado más grande de cocaína en el mundo, Brasil. Adicionalmente, Bolivia ofrece costos operativos comparativamente bajos debido a los significativos subsidios existentes para el combustible y la ausencia de una violencia sostenida asociada al tráfico de drogas en México y Colombia. Coronel Gonzalo Quezada, director de la FELCN, señala, “estamos ubicados estratégicamente para los traficantes, y Bolivia es un buen lugar para trabajar sin ser asesinado por los emisarios de los cárteles que quieren explorar sus opciones; pero ello no significa que no estamos haciendo todo a nuestro alcance para detenerlos”.²⁷ Quezada sostiene que cuatro grupos de traficantes de drogas colombianos han enviado a su gente a Bolivia; sin embargo, también otras nacionalidades están representadas. Las estadísticas de detenciones en casos de tráfico de drogas confirman estas dinámicas. Desde enero a septiembre de 2012, la policía boliviana ha arrestado a personas procedentes de 30 diferentes países.

Hasta fines de la década de 1990, familias involucradas y bien establecidas mantenían un dominio geográficamente concentrado del tráfico de drogas en Bolivia. Ello no obstante, en años recientes las redes del tráfico de drogas se han diversificado, tienden a concentrarse en una parte de la cadena del narcotráfico y se han difundido a través del país. El grueso de la producción y el tráfico de drogas en Bolivia lo llevan a cabo ahora pequeños “clanes” familiares, ninguno de los cuales cuenta con una porción significativa del mercado. Éstos pueden desagregarse en cuatro grupos diferentes: aquellos que

adquieren coca para fines ilícitos; quienes compran los insumos; los que proporcionan la mano de obra y la infraestructura temporal para elaborar la pasta básica de cocaína (los pozos de maceración para producir la pasta básica de cocaína se han convertido en la mayoría de los casos en algo del pasado, por cuanto los traficantes han adoptado el más fácil “método colombiano” mediante el cual la coca es molida con trituradores de hierba); y quienes la transportan a los laboratorios de producción de cocaína o a través de la frontera hasta Brasil, donde el producto es utilizado para elaborar el *paco*, un derivado de cocaína altamente adictivo.²⁸ El arresto y desbaratamiento de un grupo tiene escaso impacto, si acaso alguno, en la industria de la droga, ya que éste es reemplazado fácil y rápidamente.



Fuente: Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas de Bolivia, y la FELCN

El influjo de la pasta básica de cocaína y del clorhidrato de cocaína del vecino Perú presenta otro importante desafío para las autoridades bolivianas; según el Coronel Quezada, aproximadamente la mitad de la pasta básica de cocaína y el clorhidrato de cocaína incautados en el país se originan en el Perú. Como el precio de un kilo de pasta básica de cocaína es US\$200 más caro en Bolivia que en el Perú, cada vez más pasta básica de cocaína es traída a Bolivia desde ese país. Investigaciones realizadas por la policía boliviana muestran que la mayor parte del influjo de las drogas proviene de la región del VRAE en el Perú (ahora llamada VRAEM por el gobierno de ese país). Aunque la mayor parte de las drogas llegan a Bolivia en pequeñas cantidades traídas por “mulas” o traficantes de poca monta, las sustancias también son transportadas al territorio boliviano en aviones pequeños para ser procesadas y luego enviadas hacia Brasil. Ésta es una preocupación particular para la policía boliviana, dada la limitada capacidad del país para controlar su espacio aéreo.

El gobierno de los EE.UU. sostiene que la expulsión de la DEA, la cual salió de Bolivia en enero de 2009, bloqueó de manera permanente la capacidad de este país para lidiar con el tráfico de drogas, generando un cuestionamiento sobre la voluntad política de la administración Morales para implementar políticas efectivas para el control de drogas. Otros funcionarios internacionales otorgan mayor respaldo más la

determinación de Bolivia para abordar el problema. Tal como la señalado Hansmann de la UE, existe una “gran voluntad [por parte de las autoridades bolivianas] para avanzar en cuanto a políticas para el control de drogas... pero ello no necesariamente corresponde a lo que los Estados Unidos quieren”. Hansmann opina también que el enfoque estadounidense sobre la erradicación de la hoja de coca ha sido perjudicial para los esfuerzos más amplios de controlar las drogas: “El resto de los esfuerzos se vieron paralizados, no existe experiencia, las reformas institucionales no se dieron, y se incumplió con promulgar leyes efectivas”.²⁹

El Coronel Quezada de la FELCN concuerda en que son necesarios el fortalecimiento institucional y una serie de nuevas leyes para consolidar la aplicación de la ley al lidiar con el tráfico de drogas. Quezada también señala que su máxima prioridad en este momento radica “no a nivel internacional, sino en el espacio doméstico”. Dado que la industria de las drogas se ha expandido en Bolivia, lo han hecho también el tráfico a nivel micro y otras operaciones a pequeña escala que ahora se pueden presenciar en comunidades a lo largo del país. “Estamos enfocados en operaciones que protejan a nuestros ciudadanos”.³⁰ Los desafíos institucionales, sin embargo, siguen siendo formidables en la medida en que Bolivia enfrenta severas limitaciones y tiene escasa capacidad técnica para lidiar con una industria criminal compleja que cuenta con fondos virtualmente ilimitados.

Con la salida de la DEA del país, Bolivia ha empezado a trabajar estrechamente con sus vecinos en una serie de iniciativas para el control de drogas, y ha firmado acuerdos bilaterales al respecto con Brasil, el Perú, Argentina, Paraguay, Colombia y otros. Brasil es probablemente el socio más visible de Bolivia en temas de control de drogas; ambos países han sostenido frecuentes diálogos bilaterales, han suscrito múltiples acuerdo para fortalecer el control de sus fronteras y los vehículos aéreos no tripulados (VANT) de Brasil son empleados para identificar lugares de producción de pasta básica de cocaína.³¹ La militarización conjunta de la frontera compartida por ambos países podría, sin embargo, presentar mayores retos que éxitos. Con una longitud mayor que la frontera entre los EE.UU. y México y mucho menos monitoreada que ésta, resulta imposible el bloqueo físico del flujo de drogas. Al mismo tiempo, la frontera no se encuentra bien definida y, como resultado las tropas de ambos países han cruzado la frontera de su vecino. Como consecuencia, la creciente presencia militar a lo largo de la frontera ha alimentado en ocasiones tensiones bilaterales.³²

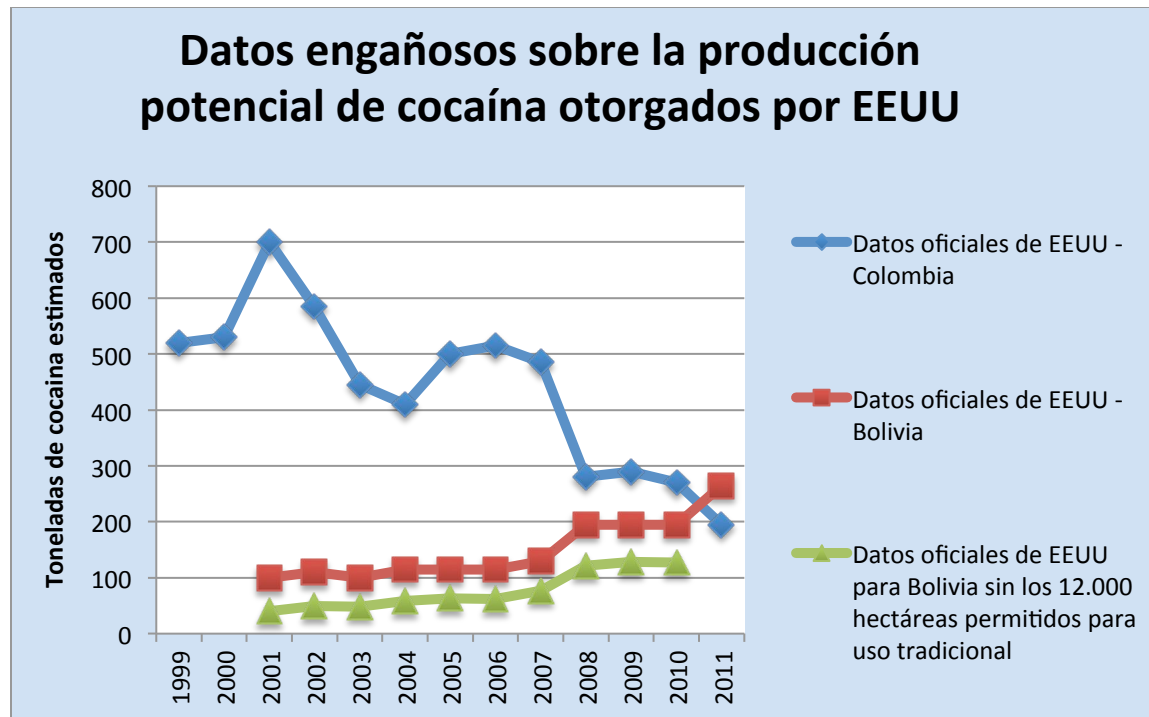
Bolivia ha suscrito también dos importantes acuerdos trilaterales: uno con Brasil y los Estados Unidos para apoyar el monitoreo del cultivo de la hoja de coca y otro con Brasil y el Perú sobre controles fronterizos e interdicción. Más recientemente, el 13 de noviembre de 2012, los gobiernos de Bolivia, Brasil y el Perú formaron un grupo de trabajo permanente para sistematizar los esfuerzos para el control de drogas y para desarrollar protocolos para garantizar el espacio aéreo de los tres países en un intento por abordar el problema de los sobrevuelos anteriormente descritos. El plan incluye la colocación de radares en las fronteras de los países para poder derribar vuelos identificados como medios de transporte de drogas ilícitas.³³ Desafortunadamente, las políticas para derribar vuelos en otros países se han visto plagadas de problemas y han causado la muerte de civiles inocentes.³⁴ También es de notar que, el 25 de noviembre de 2012, las fuerzas armadas de Brasil firmaron un contrato de US\$420 millones por la primera fase del Sistema Integrado de Vigilancia de Fronteras (SISFRON), incluyendo radar, aviones no tripulados y sensores, a ser puesto en marcha inicialmente a lo largo de la frontera entre Bolivia y Paraguay.³⁵

Estimados Variables de Producción Potencial de Cocaína

Podría decirse que los estimados sobre niveles de producción potencial de cocaína son una medida más

importante para medir la producción y tráfico ilícito de un país, en comparación a estimados sobre la extensión del territorio que se encuentra cultivado con coca. Amplias discrepancias entre los estimados elaborados por la ONU y los EE.UU. sobre producción de cocaína en Bolivia—y una falta de transparencia respecto a los métodos utilizados por los EE.UU. para arribar a sus estimados—han llevado a una disputa sobre cuánto cocaína está siendo probablemente producida en Bolivia. Pese a los reportes de que el territorio dedicado al cultivo de coca ha disminuido en 2010 y nuevamente en 2011, en septiembre de 2012 el gobierno de los EE.UU. anunció un sorprendente incremento de la producción potencial de cocaína en el país: de un estimado de 195 toneladas métricas, que se mantuvieron firmes desde 2008 hasta 2010, a una producción potencial de 265 toneladas métricas para 2011. En otras palabras, aún con una reducción del 13 por ciento en hectáreas de coca estimada por los EE.UU., y de una disminución del 13 en la producción de hoja de coca reportada por las NN.UU., el gobierno de los EE.UU. aseveró que la producción potencial de cocaína de Bolivia se incrementó en un 36 por ciento. Por su parte, el gobierno boliviano estima que se podrían producir aproximadamente 80 toneladas métricas de cocaína en el país.

Adam Isacson, Coordinador Principal de WOLA para el Programa de Políticas de Seguridad Regional, ha calculado que la proyección de 265 toneladas métricas de cocaína producidas a partir de 30,000 hectáreas de cultivos de coca equivalen a la sorprendente cantidad de 8.83 kilogramos de cocaína por hectárea de coca, en marcado contraste con lo que ocurre en Colombia donde datos elaborados por el gobierno de los EE.UU. muestran una producción de 2.70 kilogramos por hectárea.³⁶ En otras palabras, las cifras del gobierno de los EE.UU. implican que la hoja de coca boliviana está rindiendo tres veces más cocaína que la hoja de coca colombiana. (Dado que una considerable proporción de la producción de coca en Bolivia tiene fines tradicionales y legales—12,000 hectáreas, de acuerdo a la ley boliviana actual—la tasa de conversión coca-a-cocaína implicada por las cifras anunciadas por el gobierno de los EE.UU. es aún más elevada). El gobierno de los EE.UU. estima que la cantidad de producción potencial de cocaína en Colombia ha descendido entre 2010 y 2011 en un 25 por ciento, de 270 a 195 toneladas métricas. En contraste, la ONUDD calculó el potencial de producción de cocaína en Colombia en 345 toneladas métricas para el año 2011, empleando datos elaborados por el gobierno de los EE.UU. para la conversión de pasta básica a cocaína.



Fuente: Informes sobre Estrategia Internacional de los EE.UU. para el Control de Estupefacentes

Las autoridades estadounidenses mantienen que el incremento de la producción potencial de cocaína en Bolivia se debe a métodos de procesamiento más eficientes (irónicamente, los mismos métodos empleados en Colombia) y a la madurez de los campos de cultivo existentes, los cuales contribuyen a una mayor producción. Todos concuerdan en que actualmente puede producirse más cocaína con menos hoja de coca en Bolivia. Sin embargo, sería improbable que este factor redunde en un incremento tan dramático de la producción potencial. Más aún, el gobierno de los EE.UU. anunció un incremento del 50 por ciento en sus estimados para la producción potencial de cocaína en Bolivia en 2008, empleando el mismo argumento—métodos más eficientes para el procesamiento de cocaína.³⁷ En pocas palabras, las autoridades estadounidenses sostienen que la producción potencial de cocaína ha aumentado a más del doble en tres años, pese a reducciones en el cultivo de hoja de coca, y en cada ocasión ha señalado como la razón de este incremento la adopción de métodos de procesamiento utilizados en Colombia. Lo que resulta más inquietante es que el gobierno de los EE.UU. no brinda información alguna sobre cómo deriva tales estadísticas, lo cual da la razón a quienes sostienen que estas cifras han sido elaboradas con fines políticos.

Los funcionarios del gobierno de los EE.UU. sí afirman que la Operación “*Breakthrough*” [iniciada en 1993, brinda una metodología de línea de base para calcular la producción potencial de cocaína en la región andina. (AIN pudo obtener la metodología de la Operación Irrupción a través de un documento desclasificado de la DEA).³⁸ Sin embargo, estimaciones actuales, que supuestamente continúan empleando estos métodos, demuestran algunas contradicciones saltantes. En primer lugar, la Operación *Breakthrough* estimaba en 2000 que el “método colombiano para el procesamiento de cocaína” es aproximadamente 25 por ciento más efectivo que los sistemas de pozo de maceración inicialmente empleados en el Perú y Bolivia.³⁹ Adicionalmente, la operación identificó los “elementos esenciales o críticos para estimar la producción de cocaína”:

- 1) número de hectáreas cultivadas;

- 2) producción de hoja de coca por hectárea;
- 3) contenido del alcaloide de cocaína en la hoja de coca;
- 4) la eficiencia con la cual el alcaloide de la cocaína en la hoja es convertido en pasta básica de cocaína; y
- 5) la eficiencia con la cual la pasta básica de cocaína es convertida en clorhidrato de cocaína (HCL)⁴⁰

El estudio proporcionó la siguiente fórmula:

$$\text{cultivo de hoja madura de coca} \times \text{producción de hoja de coca} \times \text{contenido de alcaloide de cocaína} \times \text{eficiencia del laboratorio} = \text{pasta básica de cocaína (TM)}^{41}$$

Ello no obstante, los funcionarios del gobierno de los EE.UU. reconocen que actualmente no pueden determinar el volumen de la producción de la hoja de coca, y que no tienen información para calcular la eficiencia para la extracción del alcaloide, ambos factores indispensables para calcular la producción potencial de cocaína. En marzo de 2012, el gobierno de los EE.UU. protestó porque no había podido realizar estudios sobre producción en Bolivia desde la expulsión de la DEA en enero de 2009.⁴² En otras palabras, las autoridades estadounidenses no cuentan con la información básica necesaria para calcular la producción potencial de cocaína en Bolivia a través de la metodología de la Operación *Breakthrough*.

El informe de la ONUDD sobre cultivos de coca para el año 2011 en Bolivia no proporcionaba información alguna sobre producción potencial de cocaína, aunque reportaba una disminución del 13 en la producción de hoja de coca, lo cual sugeriría una reducción, en lugar de un incremento, de la producción potencial de cocaína. Inquietudes respecto a que la metodología empleada anteriormente se encuentra desactualizada y podría no producir estadísticas acertadas, llevó a la ONUDD a modernizar su recolección y análisis de datos. La organización desarrolló una nueva metodología, la cual incluye la recopilación de información procedente de traficantes de drogas encarcelados para determinar métodos de fabricación de cocaína, a fin de replicarlos en distintas áreas para estimar la producción de los cultivos de coca y la potencial producción de cocaína. Ello servirá tanto para mejorar las estadísticas a nivel nacional como para facilitar comparaciones entre países. La nueva metodología ya está siendo implementada en el Perú y Colombia, y en septiembre de 2012 la ONUDD y Bolivia suscribieron un acuerdo para permitir su implementación en Bolivia. La ONUDD espera dar a conocer los nuevos datos a mediados del año 2013.⁴³ Calcular la producción potencial de cocaína es siempre una tarea desafiante. Sólo en Bolivia, existen al menos ocho ecosistemas que se reflejarán en niveles diferenciados de producción de coca. Ello no obstante, de ser implementada de manera precisa y cabal, la nueva metodología desarrollada por la ONUDD ofrece la posibilidad de arribar a estadísticas más confiables, transparentes y creíbles sobre la producción potencial de cocaína.

Políticas de los EE.UU. hacia Bolivia

El debate generado por la “descertificación” de la Casa Blanca en septiembre de 2012 y, en particular, las afirmaciones del gobierno de los EE.UU. respecto a la producción potencial de cocaína en Bolivia, han creado tensión sobre lo que habían sido relaciones de colaboración bilateral bastante sostenidas sobre programas para el control de drogas. Pese a la expulsión de la DEA, el Vice Ministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas del Ministerio de Gobierno de Bolivia, y la Sección de Asuntos de Narcóticos de la Embajada de los EE.UU. (NAS) mantienen relaciones de cooperación diaria en el terreno. En octubre de 2011, el Sub-Secretario de Estado para Asuntos Internacionales de Estupefacientes y Aplicación de la Ley, William Brownfield, dijo ante un comité del Congreso:

En Bolivia, los esfuerzos de erradicación son un aspecto destacado de una relación bilateral en ocasiones difícil y, de hecho, exceden la meta para el año 2010 de 8,000 hectáreas. Estos esfuerzos parecen haber frenado la expansión del cultivo de hoja de coca... Más aún, los estimados elaborados por el gobierno de los EE.UU. muestran en realidad una disminución de 500 hectáreas en relación a la superficie de terreno cultivada con hoja de coca. En Bolivia, la asistencia estadounidense, que incluye apoyo para capacitación y programas caninos, ha dado como resultado la incautación por parte de Bolivia de hoja de coca en una proporción 19 veces mayor a lo que confiscaban hace una década.⁴⁴

La NAS continúa financiando los esfuerzos por controlar las drogas y los cultivos de hoja de coca — aunque con un presupuesto reducido— y coordina con el gobierno boliviano de manera diaria. El 15 de julio de 2012, el *Chargé d’Affaires* John Creamer⁴⁵ confirmó que, pese a rumores contrarios, “la NAS se queda...La misión de la NAS está cambiando en función de la nacionalización de la lucha antidrogas del Gobierno boliviano, iniciativa que es bienvenida por nuestro lado porque ahora ésa es parte de nuestra política en toda la región..Por eso estamos aprobando menos financiamiento en gastos de operación y más énfasis en capacitación”.

Un acuerdo marco que formalmente renovó las relaciones bilaterales fue suscrito en noviembre de 2011, y los gobiernos anunciaron su intención de reponer a sus embajadores. Aunque desde ese momento ambos países han reiterado este punto, no resulta claro cuánto tiempo tomará este proceso (e incluso después que el gobierno de los EE.UU. anuncie un candidato para el puesto, podrían ocurrir significativos retrasos en el proceso de confirmación por el Senado de los EE.UU.). El acuerdo marco incluye un diálogo recurrente sobre políticas de drogas. En enero de 2012, Bolivia, Brasil y los EE.UU. suscribieron un acuerdo trilateral para el monitoreo de los cultivos de coca. En la Cumbre de las Américas de 2012, el Presidente Obama señaló: “El reciente acuerdo entre los EE.UU., Brasil y Bolivia para perseguir el (excedente del) cultivo de coca en Bolivia, es el tipo de colaboración que necesitamos”.⁴⁶

La asistencia económica hacia Bolivia ha declinado de manera sostenida desde que Presidente Morales asumió el cargo. Ello se debe en gran medida a recortes presupuestales en general; a la estridente oposición por parte de miembros republicanos clave en el Congreso hacia la relación de Morales con el Presidente venezolano Hugo Chávez, así como con Raúl Castro en Cuba; y como protesta por la expulsión de la DEA. Ello no obstante, desde el punto de vista del gobierno boliviano, menos asistencia es mejor que más asistencia pero con condicionamientos. Tal como lo señaló el Ministro de Relaciones Exteriores Choquehuanca: “Queremos tener buenas relaciones con todos los países. Pero relaciones basadas en el respeto. He encontrado entendimiento en los Estados Unidos. No somos temerosos de los

Estados Unidos como lo eran gobiernos anteriores. Somos un país pequeño, pero con dignidad”. Choquehuanca concluyó que la comprensión sobre la situación en Bolivia por parte de algunos funcionarios del gobierno de los EE.UU. es lo que permitió la firma de un acuerdo marco basado en el “mutuo respeto”, añadiendo: “Preferimos tener buenas relaciones sin asistencia económica que asistencia económica cuya utilización es dictada por los Estados Unidos”.⁴⁷



Fuente: Informes de Asuntos Internacionales de los EE.UU. sobre Estupefacientes y Aplicación de la Ley (INL) vía [Just the Facts](#).

Dos temas en particular, sin embargo, han provocado una tensión significativa sobre las relaciones bilaterales. La continuación de la “descertificación” unilateral sobre control de drogas de los EE.UU. (previamente llamada “certificación”)—mediante la cual los Estados Unidos juzgan cuáles países están cumpliendo de manera efectiva sus obligaciones internacionales sobre control de drogas—es ampliamente criticada a lo largo de América Latina, erosionando más aún la credibilidad de los EE.UU. en una región que ahora cuestiona abiertamente el paradigma prevalente de políticas sobre drogas. La administración Obama ha continuado la práctica de su predecesor de otorgar una calificación negativa a Bolivia (junto con Venezuela y Birmania) durante el mes de septiembre cada año. Ello no obstante, en el caso de Bolivia, los numerosos errores e inexactitudes—particularmente evidentes en la determinación correspondiente al año 2012—dan la impresión de que la decisión está basada en motivaciones políticas antes que en una cabal apreciación de los esfuerzos sobre control de drogas en el terreno. Por ejemplo, la decisión del 2012 determinaba que la ONUDD había reportado un ligero incremento en el cultivo de coca en 2011, cuando de hecho tres días más tarde la ONUDD anunció que se había producido una disminución del 12 por ciento en este rubro. En el documento los EE.UU. también aseveraba que “Bolivia sigue siendo uno de los más grandes productores mundiales de hoja de coca para elaborar cocaína y otros productos ilegales”. Tal como se ha señalado anteriormente, el cultivo de coca en Bolivia es significativamente menor que en Colombia o el Perú (juntos, éstos son los tres únicos países que producen y exportan cantidades significativas de coca), particularmente cuando se toma en cuenta la hoja de coca usada para fines legales.

La resolución de la Casa Blanca fechada el 14 de septiembre, concluye que Bolivia ha “fracasado de manera manifiesta durante los 12 meses anteriores en cumplir [sus] obligaciones contenidas en los acuerdos internacionales sobre estupefacientes”, basando esta aseveración en una desestimación de los logros obtenidos a través de una disminución de los cultivos de hoja de coca, y lo que parece ser una exageración de los estimados de producción potencial de cocaína.⁴⁸ La falta de transparencia sobre cómo los funcionarios del gobierno de los EE.UU. calculan los estimados de producción de cocaína, tal como se describió anteriormente, en combinación con la disputa respecto a que Bolivia esté produciendo más cocaína que Colombia—pese a contar con mucho menos territorio cultivado con coca que Colombia o el Perú—erosiona más aún la credibilidad de los EE.UU. en Bolivia. Más aún, el gobierno boliviano nota con ironía que cada año el Perú recibe elogios de Washington, pese a los significativos y sostenidos incrementos tanto en el cultivo de hoja de coca como en los estimados de producción potencial de cocaína en dicho país.

Bolivia y la Convención Única de 1961 sobre Drogas Estupefacientes

Otro punto de controversia en las relaciones bilaterales es la oposición por parte de los EE.UU. a la readmisión de Bolivia en la Convención Única de 1961 sobre Drogas Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972. Bolivia está tratando de reconciliar su nueva constitución con sus compromisos internacionales. El Artículo 384 de la Constitución de 2009 declara: “El Estado protege a la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente. La revalorización, producción, comercialización e industrialización se regirá mediante la ley”.

La Constitución faculta un período de cuatro años para que el gobierno denunci[ará] y, en su caso, renegociará los tratados internacionales que sean contrarios a la Constitución”.

De ahí que, en junio de 2011, el país denunció la Convención Única de 1961 y anunció su intención de re-acceder a ella con una reserva que permita el consumo tradicional de la hoja de coca. A menos que más de un tercio de los Estados Miembros de la ONU lo objeten hasta la fecha límite del 10 de enero de 2013, la reserva boliviana será aceptada y este país será una vez más Miembro Pleno de la Convención Única.

La carta formal de objeción del gobierno de los Estados Unidos, fechada en julio de 2012, declara:

Los Estados Unidos consideran que la Convención es una de las piedras angulares de los esfuerzos internacionales para prevenir la producción, fabricación, tráfico y abuso de drogas ilícitas, al mismo tiempo que garantiza que éstas estén disponibles para fines médicos y científicos. Los Estados Unidos declaran su preocupación de que la reserva boliviana pueda conllevar a una mayor oferta de coca disponible y, como resultado, haya más cocaína disponible para el mercado global de la cocaína, alimentando más aún el tráfico de estupefacientes y las actividades criminales relacionadas en Bolivia y en los países ubicados en la ruta del tráfico de cocaína.⁴⁹

Pero al perseguir la reserva, Bolivia ha venido siguiendo lineamientos establecidos por la Convención. Bolivia también emprendió esta acción luego de intentar enmendar la Convención Única mediante la eliminación de su disposición que forzaba “la abolición del masticado de hoja de coca” al cabo de 25

años (Artículo 49). El gobierno de los EE.UU. lideró la oposición a esta enmienda, pese a que es bastante evidente que la eliminación del masticado de la coca no es factible y que la práctica es ampliamente aceptada en muchos sectores, en Bolivia y en otros países. En contraste a ello, en relación al intento por parte de Bolivia para re-acceder a la Convención Única con una reserva, las autoridades estadounidenses sostienen que no están organizando una oposición a las acciones de Bolivia y que no esperan que más de un tercio de los Estados Miembros de las NN.UU. la objeten. Al momento de redactar este documento, únicamente los gobiernos de los EE.UU., el Reino Unido e Italia habían presentado una objeción formal, aunque otros países han indicado que lo harían también.

El gobierno boliviano se muestra optimista de que retornarán a la Convención en enero de 2013. El Ministro de Relaciones Exteriores Choquehuanca realizó una visita a países europeos en octubre de 2012 para exponer el caso de su gobierno. Según el Vice Ministro de la Coca Dionicio Núñez, “La campaña internacional ha sido exitosa. Estamos optimistas de que podremos retornar a la convención”.⁵⁰ Un punto de fricción al respecto con los gobiernos europeos es la publicación de un estudio financiado por la UE sobre los usos tradicionales de la coca, el cual se propone brindar la línea de base sobre cuánta coca debe producirse en Bolivia para fines legales. La publicación del estudio está retrasada ya algunos años, pero las autoridades bolivianas han declarado que están culminando algunos componentes complementarios del estudio y que éste será dado a conocer a mediados del año 2013.⁵¹

El gobierno boliviano registró un logro diplomático en noviembre de 2012 en la Cumbre Iberoamericana llevada a cabo en Cádiz, España. En dicha cumbre, se adoptó un pronunciamiento especial sobre el uso tradicional del masticado de coca, en el cual los presidentes unánimemente declararon:

Conscientes de la importancia de preservar las prácticas ancestrales y culturales de los pueblos indígenas, en el marco del respeto por los derechos humanos y los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, según instrumentos internacionales... Reconocemos que el uso tradicional del masticado de la hoja de coca (*akulliku*) constituye una manifestación cultural y ancestral de los pueblos de Bolivia y el Perú, y que ésta debe ser respetada por la comunidad internacional.⁵²

En otras palabras, Bolivia cuenta ahora con el tácito apoyo de todos los países de América Latina, así como de España y Portugal, para eliminar el estigma internacional que existe actualmente—y de manera errónea—asociado a la hoja de coca.

Conclusiones

Los críticos de la iniciativa de Bolivia en la ONU. sobre la hoja de coca se ven forzados a considerar las inquietudes planteadas en el precedente establecido de permitir a un país re-acceder a la Convención Única de 1961 con una reserva, respecto a las implicancias del retiro permanente de Bolivia del sistema internacional para el control de las drogas. Los acérrimos defensores de las convenciones temen que permitir a Bolivia reingresar a la Convención Única con una reserva en apoyo de los usos tradicionales de la hoja de coca podría potencialmente abrir una Caja de Pandora, y que otros países propondrían cambios que cuestionen los fundamentos de los tratados actuales. Ello no obstante, el régimen internacional para el control de las drogas que cuenta con una antigüedad de 51 años, debe demostrar que puede adaptarse y ajustarse a las dinámicas cambiantes del tráfico de drogas. La inclusión de la hoja de coca en la Convención de 1961 constituyó un error histórico cuya corrección se ha hecho esperar demasiado tiempo. Más aún, sin importar si Bolivia retorna o no a la Convención Única, el cultivo de la coca continuará en Bolivia, y las convenciones de las NN.UU. deben adaptarse para alinearse con tal

realidad.

El gobierno boliviano ha manifestado su intención de continuar coordinando con el gobierno de los EE.UU, la Unión Europea y los países vecinos en materia de control de drogas, y ha reducido significativamente los niveles generales del cultivo de coca, así como incrementado las incautaciones de drogas, entre otras acciones. En otras palabras, Bolivia claramente desea continuar jugando con las reglas establecidas para abordar el tráfico ilícito de drogas.

En efecto, el gobierno boliviano ha hecho significativos avances contra los continuos desafíos de la producción y tráfico de drogas, en parte debido a la asistencia proporcionada por la UE, los Estados Unidos y otros actores. El gobierno de los EE.UU. debe reconocer ahora estos avances en sus “certificaciones” anuales. La serie de determinaciones negativas está cada vez más desconectada de la realidad en Bolivia, El gobierno boliviano y otros gobiernos de la región lo ven con poca credibilidad, los cuales siguen considerando las calificaciones anuales de los EE.UU. como un mecanismo ofensivo y políticamente motivado. En esa misma línea, las estadísticas sobre producción potencial de cocaína, presentadas por el gobierno de los EE.UU. en la decisión de “descertificación” del año pasado, fueron recibidas con rechazo en Bolivia. Dadas las continuas dudas sobre la confiabilidad de estos estimados, el gobierno de los EE.UU. debe mostrar transparencia sobre cómo exactamente realiza tales cálculos.

La firma del acuerdo marco supuso un significativo avance en las relaciones bilaterales entre los EE.UU. y Bolivia. Ambos gobiernos deben consolidar tal éxito empleando el acuerdo como un espacio para debatir áreas de preocupación, fricción y consenso. Aunque sin duda surgirán diferencias, mantener un diálogo abierto sirve a los mejores intereses de ambos países.

Bolivia enfrenta retos relacionados a la producción y el tráfico de drogas. Aunque el gobierno cuenta con una estrategia nacional innovadora para abordar tales desafíos, la creciente militarización de sus fronteras y la propuesta de interdicción aérea plantean una serie de inquietudes. Más aún, el continuo crecimiento del consumo regional y global de cocaína significa que no se puede y no se debe esperar que Bolivia resuelva los problemas asociados a la producción y tráfico de cocaína, incluso dentro de sus propias fronteras. Los esfuerzos de Bolivia deben llevarse a cabo simultáneamente con estrategias efectivas para la reducción de la demanda internacional, para contener y eventualmente reducir el mercado global de cocaína.

Kathryn Ledebur es Directora de la Red Andina de Información (RAI) con sede en Cochabamba, Bolivia. Coletta A. Youngers es Asesora Principal de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés). El Coordinador Principal de WOLA John M. Walsh, el Asistente de Programa de WOLA Adam Schaffer, y la Asistente de Programas de la RAI Jessica Robinson, también contribuyeron a elaborar este informe.

Este informe fue posible gracias al generoso apoyo de las Fundaciones Open Society.

¹ Morales ganó las elecciones presidenciales en diciembre de 2005 con el 53.7 por ciento del voto popular. Fue reelegido en diciembre de 2009.

² La Casa Blanca. *Resolución Presidencial de la Casa Blanca: Memorandum de Justificación para Países Principales en Relación al Tránsito de Drogas o la Producción de Drogas Ilícitas, correspondiente al Año Fiscal 2013*. Washington, D.C.: 14 de septiembre, 2012.

³ Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD). *Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivo de Coca*, 19 de septiembre, 2012. <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2012/September/coca-crop-cultivation-falls-significantly-in-bolivia-according-to-2011-coca-monitoring-survey.html>

⁴ Una hectárea es aproximadamente 2.5 acres.

⁵ Entrevista con las autoras. 28 de septiembre, 2012.

⁶ Coletta A. Youngers y Kathryn Ledebur. WOLA y RAI. Washington en el País de las Maravillas. http://www.wola.org/es/comentario/washington_en_el_pais_de_las_maravillas

⁷ “La paradoja es que hay menos cocaes pero hay más cocaína”, *Página Siete*, 14 de julio, 2012.

⁸ Un *cato* equivale a 1,600 metros cuadrados, o cerca de un tercio de un acre, en el Chapare, y 2,500 metros cuadrados en las Yungas (donde los agricultores sostienen que el arbusto de coca rinde menos que en el Chapare).

⁹ Entrevista con las autoras, 26 de septiembre, 2012.

¹⁰ En la región del Chapare, hay seis sindicatos de cocaleros que forman las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba.

¹¹ Entrevista con las autoras, 24 de septiembre, 2012.

¹² Entrevista con las autoras, 26 de septiembre, 2012.

¹³ Consultar <http://www.mingobierno.gob.bo/pdf/vicemindefsocial.pdf> para obtener mayor información.

¹⁴ Entrevista de las autoras con Nicolaus Hansmann, *Attaché* de la Sección de Cooperación de la Unión Europea en Bolivia, 28 de septiembre, 2012.

¹⁵ Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD). *Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivo de Coca*, 19 de septiembre, 2011, 47.

¹⁶ Para muchos pequeños agricultores, la coca es aún la única fuente de ingreso de la familia.

¹⁷ USAID informó estar apoyando el cultivo de 39,834 hectáreas de cultivos alternativos y la creación de 22,386 puestos de trabajo en Bolivia durante los años 2006 al 2010. Al momento en que se redacta este informe, los resultados de USAID correspondiente al año fiscal 2011 aún no han sido finalizados. Consultar Oficina de Fiscalización del Gobierno de los EE.UU. (GAO). *Counterdrug Assistance: U.S. Agencies Have Allotted Billions in Andean Countries, but DOD Should Improve its Reporting of Results* [Asistencia Antidrogas: Agencias de los EE.UU. Han Asignado Miles de Millones en Países Andinos, pero el Departamento de Defensa Debe Mejorar sus Informes sobre resultados], GAO-12-824, junio de 2012. 17.

¹⁸ Entrevista con las autoras, 24 de septiembre, 2012.

¹⁹ Entrevista con las autoras, 24 de septiembre, 2012.

²⁰ Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD). *Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivo de Coca*. 19 de septiembre, 2012, 5.

²¹ Información Institucional. FONADAL.

http://www.fonadal.gob.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=92

²² Tal como se ha señalado antes, en las Yungas el *cato* se mide como 2,500 metros cuadrados, o un cuarto de hectárea, en lugar de los 1,600 metros cuadrados que le corresponden en el Chapare, donde el rendimiento de la tierra es mayor.

²³ Entrevista de las autoras con Dionicio Núñez, 27 de septiembre, 2012.

²⁴ Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD). *Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivo de Coca*, 19 de septiembre, 2012. 5.

²⁵ “FELCN y FTC inician operativos en Cocapata”, *Los Tiempos*, 14 de noviembre, 2012.

http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20121115/felcn-y-ftc-inician-operativos-en-cocapata_192426_409446.html

²⁶Entrevista con las autoras, 27 de septiembre, 2012.

²⁷Entrevista con las autoras, 27 de septiembre, 2012, con el Coronel Quezada, Director de la Fuerza Especial para Luchar contra el Narcotráfico, FELCN, entidad policial boliviana encargada del control de drogas.

²⁸Entrevista de las autoras con Nicolaus Hansmann, 27 de septiembre, 2012.

²⁹Entrevista de las autoras con Nicolaus Hansmann, 27 de septiembre, 2012.

³⁰Entrevista de las autoras, 27 de septiembre, 2012.

³¹Carlos Valdez. "Bolivian official says Brazilian drones aid in locating illegal cocaine labs" [Funcionario boliviano dice que aviones no tripulados de Brasil colaboran en la localización de laboratorios ilegales de cocaína], *Associated Press*, 21 de junio, 2012.

³²"Brasil espera una respuesta boliviana sobre acción militar", *La Razón*, 30 de abril, 2012; "Bolivia refuerza control militar en la frontera donde lincharon a brasileño", *EFE*, 18 de agosto, 2012; y "Brasil cierra su frontera con Bolivia por supuestos excesos", *El Diario*, 26 de noviembre, 2012.

³³"Bolivia, Brasil y Perú proyectan crear un fondo para la lucha antidroga con dineros de la extinción de bienes," *La Razón*, 14 de noviembre, 2012. http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Bolivia-Brasil-Peru-extincion-antidroga_0_1724827563.html

³⁴Instituto Transnacional. "Air Bridge Denial: El éxito de un fracaso". 17 de noviembre, 2005.

<http://www.tni.org/es/article/air-bridge-denial-el-exito-de-un-fracaso>

³⁵"Empresa aeronáutica diseña vigilancia para frontera brasileña con Paraguay y Bolivia", *La Razón*, 26 de noviembre, 2012. http://www.la-razon.com/mundo/Empresa-aeronautica-vigilancia-Paraguay-Bolivia_0_1731426897.html

³⁶"Los estimados de la ONU y los EE.UU. sobre Producción de Cocaína se Contradicen Mutuamente". *Just the Facts* [Simplemente los Hechos]. 31 de julio, 2012. <http://justf.org/blog/1?page=1>

³⁷"La hoja de coca excedente es derivada a la producción de clorhidrato de cocaína. En combinación con métodos de procesamiento mejorados, el gobierno de los Estados Unidos estima que el potencial de producción de clorhidrato de cocaína en Bolivia se incrementó durante 2008 en un 50 por ciento, a 195 toneladas métricas". Departamento de Estado de los EE.UU. Oficina de Asuntos Internacionales de Estupefacientes y Aplicación de la Ley. *Informe de Estrategia Internacional para el Control de Estupefacientes correspondiente al año 2010*, 1 de marzo, 2010. <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2010/vol1/137190.htm>.

³⁸Agradecimiento especial a Jeremy Bigwood por proporcionar documentación sobre la Operación Irrupción.

³⁹"Empleando una técnica de pisotear las hojas en un pozo de agua, los 'químicos' tanto del Perú como de Bolivia fueron capaces de extraer cerca del 45 por ciento del alcaloide de la cocaína de la hoja... Quienes procesan la pasta básica de cocaína en Colombia emplean un método de producción completamente diferente... resulta razonable que los 'químicos' colombianos puedan extraer hasta 70 por ciento del alcaloide de cocaína de la hoja". DCI Centro contra el Delito y Estupefacientes, y Agencia Antidrogas de los EE.UU. *Colombia: Coca Cultivation and Preliminary Results from Operation Breakthrough* [Colombia: Cultivo de Hoja de Coca y Resultados Preliminares de la Operación Irrupción], mayo de 2000, 8.

http://www.drugpolicy.org/docUploads/bigwood_coca_op_breakthrough.pdf.

⁴⁰Informe de Inteligencia de la Agencia Antidrogas de los EE.UU. *Operation Breakthrough: Coca Cultivation & Cocaine Base Production in Bolivia* [Operación Irrupción: Cultivo de Coca y Producción de Pasta Básica de Cocaína en Bolivia], julio de 1994, DEA-94032, 1.

⁴¹Íbid. 16.

⁴²Informe de Estrategia Internacional para el Control de Estupefacientes: Bolivia, 7 de marzo, 2012.

⁴³Entrevista de las autoras con César Guedes. 28 de septiembre, 2012.

⁴⁴Testimonio del Embajador William R. Brownfield, Sub-Secretario de Estado, Oficina de Asuntos Internacionales de Estupefacientes y Aplicación de la Ley, en la audiencia "A Shared Responsibility: Counternarcotics and Citizen Security in the Americas" [Una Responsabilidad Compartida: El Sistema Antidrogas y la Seguridad Ciudadana en las Américas] sobre el Hemisferio Occidental, los Cuerpos de Paz y Asuntos Globales sobre Drogas, ante el Sub-Comité del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, 31 de marzo, 2011.

⁴⁵"La paradoja es que hay menos cicales pero hay más cocaína," *Página Siete*, 14 de julio, 2012.

⁴⁶ Williams Farfán. "Obama destaca el pacto antidrogas con Bolivia y Brasil," *La Razón*, 14 de abril, 2012.

http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Obama-destaca-antidrogas-Bolivia-Brasil_0_1595840433.html

⁴⁷ Entrevista con las autoras, 28 de septiembre, 2012.

⁴⁸ <http://cts.vresp.com/c/?AndeanInformationNet/c7a7203e06/4b02934804/d7ae0745eb>

⁴⁹ Secretaría General de las Naciones Unidas. *United States Of America: Objection To The Reservation Contained In The Communication By The Plurinational State Of Bolivia* [Estados Unidos de América: Objeción a la Reserva Contenida en la Comunicación Planteada por el Estado Plurinacional de Bolivia], 3 de julio, 2012. Referencia: C.N.361.2012.TREATIES-VI.18.

⁵⁰ Entrevista con las autoras, 27 de septiembre, 2012.

⁵¹ "Difundirán en mayo estudio de la coca, base de futura ley antidrogas," *Los Tiempos*, 26 de noviembre, 2012.

http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20121126/difundiran-en-mayo-estudio-de-la-coca-base-de-futura-ley_193581_412158.html

⁵² Traducción de las autoras del original en español.