

Seminario Internacional
**LÍMITES Y DESAFÍOS DE LA AGENDA
DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA**



Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars

La Paz - 2008

*Seminario Internacional Límites y Desafíos
de la Agenda de Seguridad Hemisférica*

© Observatorio de Democracia y Seguridad
Calle Pedro Salazar, 537 Bloque B Dpto. G, La Paz
Correo electrónico: loretatelleria@yahoo.es
Website: www.observatoriodeseguridad.org.bo

© Woodrow Wilson International Center for Scholars
Website: www.wilsoncenter.org

© Loreta Tellería

© Rut Diamint

Primera edición, La Paz, 2008

Edición: Mónica Navía

Diseño de cubierta: Richard Cornejo

Diseño y diagramación: Dalia Nogales

Producción: Preview gráfica

Teléfono: 248 8413

D.L.

Impreso en Bolivia

Printed in Bolivia

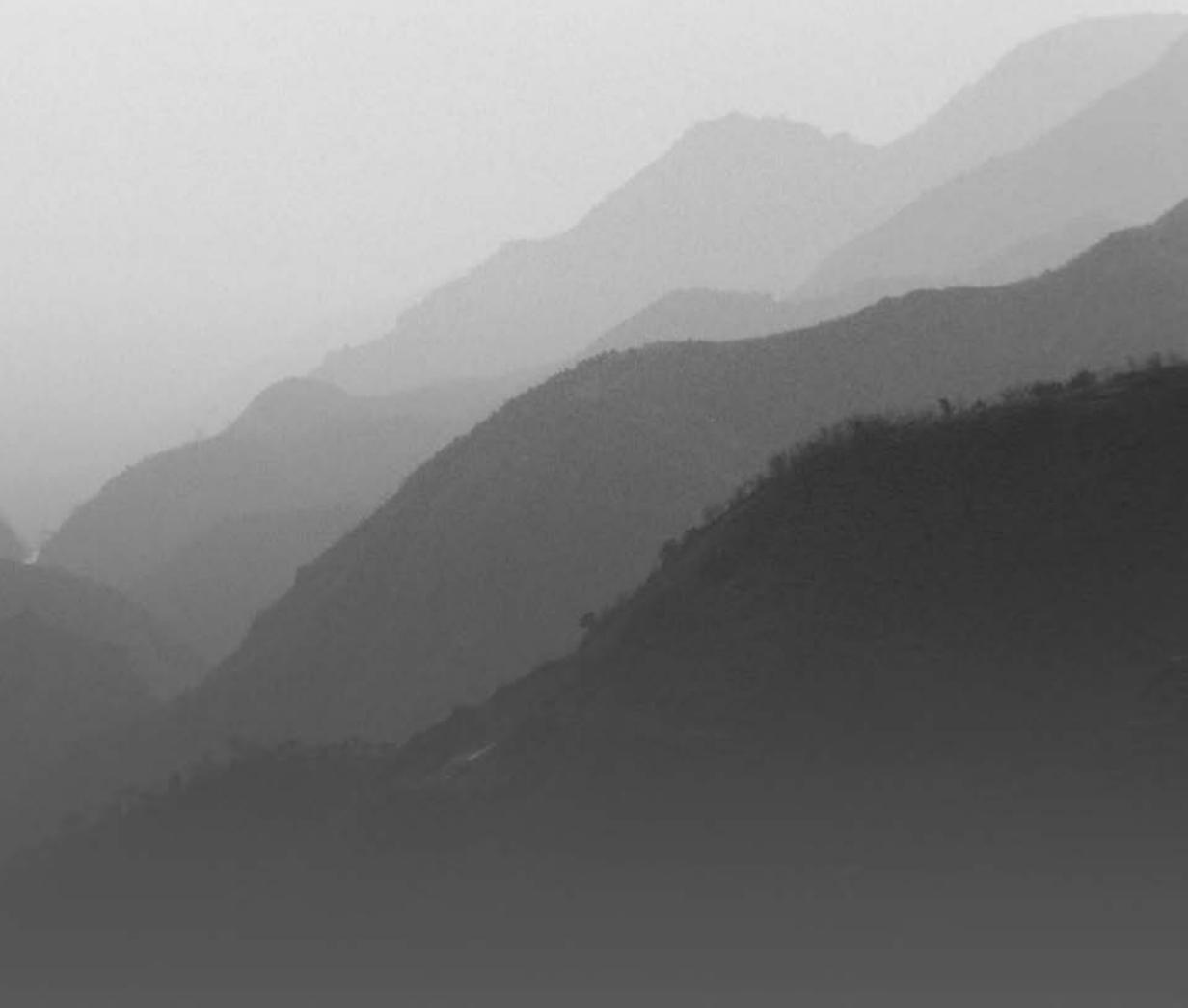
ÍNDICE

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Presentación..... | 5 |
| 1 Seguridad y política exterior en la región andina..... | 9 |
| Política de seguridad, gobernabilidad y cooperación en el área andina | 11 |
| <i>Pablo Celi</i> | |
| Tensiones en la región andina..... | 22 |
| <i>Arlene Tickner</i> | |
| Alianzas y fragmentación andina | 30 |
| <i>Juan Ramón Quintana</i> | |
| 2 Seguridad y política exterior en las Américas..... | 41 |
| América Latina en las Políticas Externas de los EE.UU..... | 43 |
| <i>Deborah L. Norden, Ph.D.</i> | |
| Seguridad y defensa en el Cono Sur: avances y desafíos para la cooperación | 54 |
| <i>Carlos Gutiérrez P.</i> | |
| La geopolítica del hemisferio: desafíos..... | 68 |
| <i>Raúl Benítez Manaut</i> | |
| Brasil: política externa y defensa subregional..... | 73 |
| <i>Héctor Luis Saint-Pierre</i> | |
| 3 Avances, retrocesos y desafíos de seguridad..... | 83 |
| Cooperación, militarismo y unilateralismo..... | 85 |
| <i>Rut Diamint</i> | |
| Avances, retrocesos y desafíos de seguridad | |
| El rol de la sociedad civil en cuestiones de seguridad | 95 |
| <i>Cristina Eguizábal</i> | |
| Instituciones y Seguridad Internacional..... | 105 |
| <i>Claudio Fuentes</i> | |

| | | |
|---|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4 | Narcotráfico y seguridad hemisférica | 111 |
| | Las frustraciones de la lucha antidrogas | 113 |
| | <i>Adam Isacson</i> | |
| | La Iniciativa Mérida y el combate al crimen organizado en México | 123 |
| | <i>Raúl Benítez Manaut</i> | |
| | Bolivia: Fuerzas Armadas y lucha contra el narcotráfico | 133 |
| | <i>Loreta Tellería Escobar</i> | |
| 5 | Nuevas perspectivas de la lucha contra el narcotráfico en Bolivia: | |
| | ¿Política regional o hemisférica?..... | 141 |
| | Diagnóstico sobre la coca y el narcotráfico en Bolivia | 143 |
| | <i>Ernesto Justiniano</i> | |
| | Lineamientos de la Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y | |
| | Revalorización de la Hoja de Coca en la política boliviana | 152 |
| | <i>Jonás Rojas Guzmán</i> | |
| | Avances y retos que se enfrentan en Bolivia..... | 164 |
| | <i>Kathryn Ledebur</i> | |
| | Clausura | 180 |
| | <i>Cynthia Arnson</i> | |

5

Nuevas perspectivas de la lucha contra el
narcotráfico en Bolivia: ¿Política regional
o hemisférica?



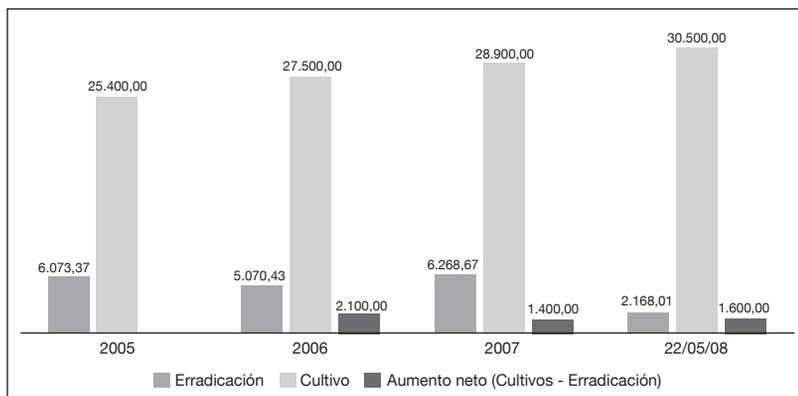
DIAGNÓSTICO SOBRE LA COCA Y EL NARCOTRÁFICO EN BOLIVIA

Ernesto Justiniano¹

1. Erradicación

Desde que el MAS, sigla del partido político Movimiento al Socialismo, comienza a ganar poder en el 2002, empieza a disminuir la erradicación total en territorio boliviano. En la presente gestión gubernamental, ésta disminuye a favor del narcotráfico a sus mínimos históricos y aumenta el cultivo de coca (Gráfico 1).

Gráfico 1. Comparación entre erradicación y cultivos de coca en la gestión de Evo Morales en hectáreas



1 Honorable Diputado Nacional, Bolivia. E-mail: ernestojustolopez@gmail.com.

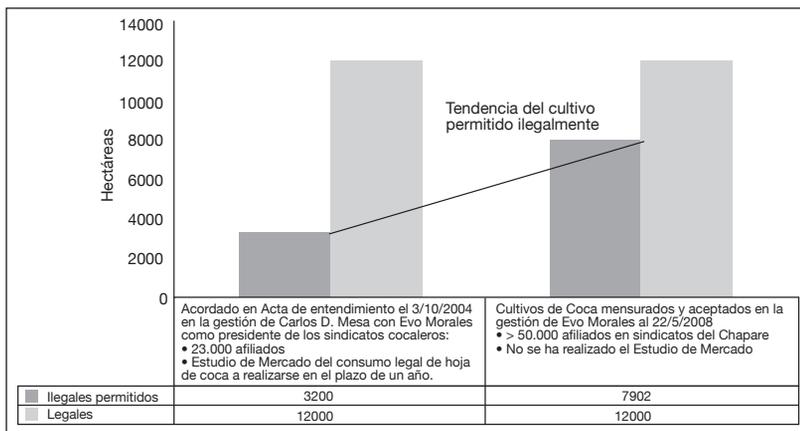
Cuadro 1. Dato histórico de erradicación (racionalización) de hectáreas de cultivos de coca, sus almámcigos y coca mensurada desde 1987-2008

| Año | Chapare Chochoabamba | | | Yungas La Paz | | | Yapacaní Santa Cruz | | | Total año | | |
|---------------|----------------------|-----------|------------|--------------------|-----------|-----------|---------------------|-----------|------------|--------------------|-----------|------------|
| | Racionali- zada | Mensurada | Almámcigo | Racionali- zada | Mensurada | Almámcigo | Racionali- zada | Mensurada | Almámcigo | Racionali- zada | Mensurada | Almámcigo |
| 1987 | 1.114,44 | 0,00 | 0,00 | 0,38 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 1.114,81 | 0,00 | 0,00 |
| 1988 | 1.375,60 | 0,00 | 828,40 | 52,09 | 0,00 | 0,00 | 47,33 | 0,00 | 0,00 | 1.475,02 | 0,00 | 828,40 |
| 1989 | 1.638,37 | 0,00 | 5.923,64 | 423,29 | 0,00 | 23,00 | 545,59 | 3.607,61 | 2.607,25 | 0,00 | 0,00 | 9.554,25 |
| 1990 | 7.783,65 | 0,00 | 55.160,54 | 263,72 | 0,00 | 508,00 | 40,07 | 94,85 | 8.087,44 | 0,00 | 0,00 | 55.763,39 |
| 1991 | 5.311,13 | 0,00 | 39.878,55 | 91,27 | 0,00 | 50,00 | 85,50 | 0,00 | 5.487,90 | 0,00 | 0,00 | 39.928,55 |
| 1992 | 4.966,08 | 0,00 | 23.415,50 | 99,10 | 0,00 | 584,00 | 84,30 | 93,00 | 5.149,47 | 0,00 | 0,00 | 24.092,50 |
| 1993 | 2.256,51 | 0,00 | 11.985,75 | 74,17 | 0,00 | 439,00 | 69,27 | 1.075,00 | 2.399,95 | 0,00 | 0,00 | 13.499,75 |
| 1994 | 932,58 | 0,00 | 4.478,00 | 65,09 | 0,00 | 182,00 | 66,57 | 272,00 | 1.064,23 | 0,00 | 0,00 | 4.932,00 |
| 1995 | 5.475,48 | 0,00 | 97.423,50 | 6,00 | 0,00 | 35,00 | 16,54 | 90,00 | 5.498,02 | 0,00 | 0,00 | 97.548,50 |
| 1996 | 7.511,71 | 0,00 | 84.238,01 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 7.511,71 | 0,00 | 0,00 | 84.238,01 |
| 1997 | 7.026,33 | 0,00 | 16.843,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 7.026,33 | 0,00 | 0,00 | 16.843,00 |
| 1998 | 11.621,00 | 0,00 | 67.518,50 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 11.621,00 | 0,00 | 0,00 | 67.518,50 |
| 1999 | 15.353,00 | 0,00 | 62.865,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 15.353,00 | 0,00 | 0,00 | 62.865,00 |
| 2000 | 7.653,19 | 0,00 | 39.279,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 7.653,19 | 0,00 | 0,00 | 39.279,00 |
| 2001 | 9.394,79 | 0,00 | 39.478,00 | 40,61 | 0,00 | 88,00 | 0,00 | 0,00 | 9.435,40 | 0,00 | 0,00 | 39.566,00 |
| 2002 | 11.839,01 | 0,00 | 55.386,00 | 14,25 | 0,00 | 275,00 | 0,00 | 0,00 | 11.853,27 | 0,00 | 0,00 | 55.661,00 |
| 2003 | 10.017,92 | 0,00 | 59.801,00 | 4,73 | 0,00 | 233,00 | 63,93 | 978,00 | 10.086,58 | 0,00 | 0,00 | 61.012,00 |
| 2004 | 8.426,02 | 713,49 | 49.432,00 | 4,28 | 0,00 | 0,00 | 7,33 | 0,00 | 8.437,64 | 713,49 | 0,00 | 49.432,00 |
| 2005 | 6.056,11 | 2.487,10 | 52.212,00 | 6,64 | 0,00 | 0,00 | 10,61 | 145,00 | 6.073,37 | 2.487,10 | 0,00 | 52.557,00 |
| 2006 | 4.926,10 | 2.060,68 | 54.868,00 | 45,70 | 384,48 | 280,00 | 98,64 | 2.336,00 | 5.070,43 | 2.445,16 | 0,00 | 57.484,00 |
| 2007 | 5.480,73 | 1.315,50 | 69.325,00 | 300,02 | 592,65 | 37,00 | 487,92 | 5.242,00 | 6.268,67 | 1.908,14 | 0,00 | 74.604,00 |
| 22/05/08 | 1.718,32 | 138,40 | 28.318,00 | 107,81 | 210,48 | 4.163,00 | 341,88 | 2.125,00 | 2.168,01 | 348,88 | 0,00 | 34.606,00 |
| Total general | 137.878,04 | 6.715,17 | 918.657,39 | 1.599,15 | 1.187,60 | 6.897,00 | 1.965,48 | 16.058,46 | 141.442,67 | 7.902,77 | 0,00 | 941.612,85 |

Asimismo, los niveles de erradicación llegan a 5.070 hectáreas erradicadas en el 2006, la más baja en más de 10 años, tal como se observa en el Cuadro 1. En 2007, llega a 6.268 hectáreas. El máximo esfuerzo del Gobierno es pasar las 5.000 hectáreas, valor mínimo fijado por la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (Ley 1008) el año 1988. Como se aprecia, hay un incumplimiento de erradicación total en los Parques Nacionales.

Así, pues, hay un fomento del Gobierno al cultivo ilegal de un cato de coca por afiliado de las Federaciones de Productores del Trópico Cochabambino (FPTC) y su consecuente aumento en el Chapare a más de 7 mil hectáreas de coca no sujetas a erradicación. Con ello, se evidencia un incumplimiento sistemático al Art. 31 de la Ley 1008 y no existe base legal antigua o nueva para esta política nacional que se está ejecutando. Para denotar esto, la ilegalidad se da desde la gestión de Carlos Mesa con el Acta de Entendimiento del 3 de octubre de 2004, según el Gráfico 2.

Gráfico 2. Cultivos de coca legales y “permitidos ilegalmente, no sujetos a erradicación”



Según la estrategia del Gobierno, firmada en enero del 2007 mediante resolución multiministerial 001/2007, existe la voluntad de aumentar a 20 mil las hectáreas de cultivos nacionales de coca. Hay una ampliación de zonas de cultivo ilegales en dife-

rentes regiones del país: Caranavi, Alto Beni, Yapacaní, Choré y otras, emulando a la realidad del Chapare.

2. Productos derivados de la coca

Los volúmenes necesarios para el consumo interno y exportación no han sido investigados para justificar la acción del Gobierno en el área de erradicación. En la actualidad, la demanda mundial de la hoja de coca utilizada en saborizantes comerciales y farmacéuticos sólo requiere la cantidad que puede ser cultivada en 250 hectáreas (Perú). Una cantidad de 1.500 toneladas de coca de la fábrica industrializadora de coca, inaugurada en Lauca Ñ el 2006, requiere un equivalente a 550 hectáreas de cultivo de la hoja. Hasta ahora, la fábrica quedó sólo en anuncio.

3. Consumo de coca

Sólo el 25% de la coca producida en Bolivia se dirige a los mercados legales. Menos del 1% de la coca que no va al mercado legal es interceptada. Se necesitan alrededor de diez mil hectáreas de coca para el consumo legal. Algo similar ya sucedía en el 2006, según el Cuadro 2, elaborado con datos del Ministerio de Agricultura.

Cuadro 2. Estimación del valor total de la producción de hoja de coca al 2006

| Región | Coca precio promedio | | Producción de coca (toneladas métricas) | | | | | |
|---------|------------------------------|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|--------------------|------------------------------|---------------------------------------------------|
| | Hectáreas de cultivo de coca | Promedio de rendimiento de hoja de coca secada al sol (kg/ha) | Mercado autorizado | Fuera del mercado autorizado | Producción de coca total (toneladas métricas) | Mercado autorizado | Fuera del mercado autorizado | Hectáreas equivalentes para el mercado autorizado |
| Yungas | 18.900,00 | 1,3172 | 3,90 | 4,40 | 24.895,00 | 12.960,00 | 11.935,00 | 9.839,05 |
| Chapare | 8.300,00 | 2,7640 | 3,10 | 3,20 | 22.941,20 | 249,00 | 22.692,00 | 189,04 |
| Apolo | 300,00 | | 3,90 | | 281,00 | 281,00 | | 300,00 |
| Total | 27.500,00 | | | | 48.117,20 | 13.490,00 | 34.627,00 | 10.328,09 |
| | | | | | Porcentaje | 28% | 72% | |
| | | | | | Coca retenida 2006 | | | 282,75 |
| | | | | | Toneladas | | | |
| | | | | | % Retenido sobre total comercializado fuera del mercado autorizado en el 2006 | | | 0,82% |

4. Consumo de cocaína

Con la producción en el Chapare de un cato de coca al año, se pueden drogar, por día, con pasta base de cocaína, 401 consumidores habituales o con clorhidrato de cocaína 1.604 consumidores. Visto de otra forma, con la producción anual de 15 mil hectáreas ilegales de cultivos de coca a nivel nacional, pueden drogarse, durante un año y todos los días, alrededor de 104 mil consumidores habituales de pasta base de cocaína.

Cuadro 3. Prevalencia de mes, año y vida del consumo de pasta base y clorhidrato de cocaína en Bolivia al 2005

| Consumo | Mes | Año | Vida |
|------------------------|--------|---------|---------|
| Base de cocaína | 39.905 | 60.726 | 80.642 |
| Clorhidrato de cocaína | 43.422 | 52.238 | 79.336 |
| Total | 83.327 | 112.964 | 159.978 |

Fuente: Datos del Estudio comparativo consumo de alcohol, tabaco, cocaína y otras drogas en Bolivia 1992-1996-1998-2000-2005 del Centro Latinoamericano de Investigación Científica (Celin- Bolivia).

5. Sindicatos

Según declaraciones del Ejecutivo y de dirigentes cocaleros, hay 50.000 afiliados a las FPTC. ¿Hay nuevos? ¿Cualquiera se puede afiliarse? ¿Bajo qué proceso? ¿Y a nivel nacional? ¿Cómo se han distribuido georeferencialmente? Existe una discriminación inconstitucional en la definición del cultivador de coca porque sólo los afiliados de las FPTC pueden cultivar esta planta.

6. Situación legal

No se conoce un parámetro legal que defina la nueva cantidad de hectáreas de cultivo, fijada en 20 mil por el Gobierno, para el consumo legal de coca. Sólo se tiene la Resolución Multimministerial 001/2007, que, al estar jerárquicamente en contraposición a la Ley 1008, que determina en 12 mil las hectáreas legales, es inconstitucional.

Lo que sí se conoce es una verdadera falta de voluntad del gobierno nacional para realizar el “estudio de mercado legal de consumo de la hoja de coca” que podría descifrar finalmente lo que verdaderamente se necesita en hectáreas de cultivos legales en Bolivia.

Por lo tanto, se da también un incumplimiento del Acta de Entendimiento del Presidente de las FPTC y Presidente de la República Evo Morales, quien como presidente de las FPTC, firmó dicha Acta el 3 de octubre de 2004 con el gobierno de Carlos Mesa. Se debe aclarar que dicha Acta es inconstitucional también porque permite cultivos de coca en la zona del Chapare, que, según la Ley 1008, es ilegal.

Desde la firma del Acta de Entendimiento hasta el 15 de mayo del presente año, se han mensurado 6.715 hectáreas en el Chapare, sobrepasando las 3.200 hectáreas acordadas en el Acta.

La declaración, el registro, la verificación y la inventariación de cultivos por afiliado son realizadas por los mismos afiliados. Dependen del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral, que es conducido por un cocalero. Se desconocen los procesos, peor aún las reglamentaciones.

Se cambia el reglamento de circulación y comercialización de la hoja de coca en su estado natural. La Resolución Ministerial No. 112 del 16 de junio de 2006, publicada en la Gaceta Oficial de Bolivia el 13 de julio de 2006, y la Resolución Administrativa No. 083 del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral del 26 de junio de 2006 afirman que los productores venden libremente al mercado consumidor y se considera a la coca como cualquier producto agrícola.

Existen alrededor de cien mil productores a nivel nacional que hacen inoperable el control del desvío de la coca al narcotráfico. Su trámite hormiga es imposible de controlar y no están sometidos a la fiscalización por parte del Estado.

Hay un fracaso del llamado “control social”, el que tampoco está reconocido por la Ley 1008. Es imposible que el ratón pueda cuidar el queso. Peor aún, donaciones de la comunidad europea. Un total de 10 millones de Euros se están dirigiendo a las manos de los mismos cocaleros para que éstos realicen el control social del desvío de la coca al narcotráfico.

Tenemos un cambio de la incineración de coca por la “consolidación”, desconociéndose los alcances y la acción del gobierno sobre la coca decomisada.

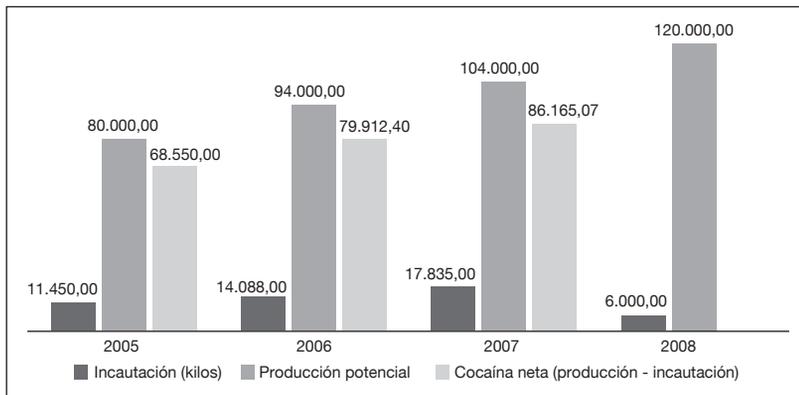
Los cien mil productores pueden vender “libremente” de 1 a 15 libras de coca para el acullico, lo cual dificulta el control.

7. Interdicción de cocaína

La ecuación es: a mayor cultivo de coca, mayor producción de cocaína y, por ende, mayor incautación de cocaína. En la presente gestión gubernamental, tenemos un incremento del 50% de producción potencial de cocaína. Hemos pasado de 80 toneladas de cocaína producida el año 2005 a 120 toneladas en el 2008.

Se estima que el nivel de eficacia de la incautación de droga está entre el 10 y el 14% del tráfico total a nivel nacional e internacional. Por ejemplo, en el 2006 se incautaron 14 toneladas y 87 kilos de la suma de pasta base y clorhidrato de cocaína, lo cual significa un 14,89% de las 94 toneladas producidas según el Gráfico 3.

Gráfico 3. Comparación entre la interdicción y la producción potencial de cocaína en Bolivia en la gestión de Evo Morales en kilogramos.



8. Movimientos económicos

No se ha informado sobre el régimen impositivo, ni sobre los montos de recaudaciones de las Federaciones de Productores del Trópico de Cochabamba (FPTC) y de sus afiliados.

Se desconocen los movimientos financieros de las FPTC y sus dirigentes. El Presidente de la República, en su condición de Presidente de las FPTC, debiera demostrar su transparencia y la de sus compañeros cocaleros, tal como lo anunció públicamente el año 2006. A la fecha se mueven en el país entre 365 y 816 millones de dólares por efecto del narcotráfico.

9. Reclamo internacional

Hay discrepancia con la comunidad internacional por el cultivo de coca, por su despenalización y por su industrialización. Siguen vigentes los términos de la Convención de Viena, que consideran a la hoja de coca como un producto controlado.

10. Tierra

Se desconoce la situación del saneamiento de tierras. ¿Cómo son asignadas y después tituladas? ¿La FPTC también controla la tierra? Se tiene conocimiento de que algunas propiedades ya consolidadas han sido revertidas para favorecer los intereses de las FPTC.

Hay degradación de los suelos y del agua en zonas cultivadas por la utilización de químicos para la fabricación de la droga. En los suelos también se produce degradación por la no rotación de cultivos.

Otro problema es el retroceso del desarrollo alternativo y la sustitución de esta política por la industrialización de la coca. Los resultados son inciertos hasta el presente y la coca sigue en aumento, desviándose al narcotráfico.

11. El momento de actuar

Ante esta situación, es imperativo tomar medidas que resuelvan el problema de la producción de hoja de coca. Entre éstas, citamos las siguientes:

En primer lugar, se debe definir científicamente, mediante un estudio de mercado pendiente desde el 2003, cuantas hectáreas de cultivos de coca son necesarias para el consumo legal (al 2006, según informes del Ministerio de Agricultura, sólo el equivalente a diez mil hectáreas se comercializó en los mercados legales).

En segundo lugar, se debe concientizar a la sociedad boliviana de los daños que produce el consumo de cocaína y también de la coca, según informe de la Convención de Viena.

En tercer lugar, se debe reconducir la política antidroga del gobierno para que disminuyan los cultivos de coca y la consecuente producción de cocaína.

En cuarto lugar, se debe fiscalizar y poner de manifiesto las aristas ocultas y los resultados de la Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico del gobierno del MAS.

Por último, se debe debatir públicamente la situación a nivel nacional o por lo menos en el escenario congresal.