

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



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](mailto:loretatelleria@yahoo.es)  
Website: [www.observatoriodeseguridad.org.bo](http://www.observatoriodeseguridad.org.bo)

© Woodrow Wilson International Center for Scholars  
Website: [www.wilsoncenter.org](http://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
<b>1 Seguridad y política exterior en la región andina.....</b>	<b>9</b>
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>	
<b>2 Seguridad y política exterior en las Américas.....</b>	<b>41</b>
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>	
<b>3 Avances, retrocesos y desafíos de seguridad.....</b>	<b>83</b>
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	<b>Narcotráfico y seguridad hemisférica</b> .....	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	<b>Nuevas perspectivas de la lucha contra el narcotráfico en Bolivia:</b>	
	¿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>	

---

# BOLIVIA: FUERZAS ARMADAS Y LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

Loreta Tellería Escobar<sup>1</sup>

Uno de los roles asumidos en Bolivia por las Fuerzas Armadas durante el periodo democrático (1982-2003) fue la intervención militar en la lucha contra las drogas. El debilitamiento de su rol constitucional con respecto a la defensa externa frente a la concentración de sus recursos en tareas antinarcóticos, tuvo como característica la presencia de tres fenómenos importantes: la injerencia norteamericana en asuntos internos, graves costos sociales a través de una sistemática violación a los derechos humanos y un proceso paulatino de desinstitucionalización militar.

## **1. Periodización**

En la década de los años ochenta, Estados Unidos incluyó al narcotráfico como una de las principales amenazas a la seguridad de los Estados, logrando que alcanzara dimensiones continentales y que se convirtiera en el eje de las políticas de seguridad de varios gobiernos de la región, bajo el título de conflictos de baja intensidad.

Bolivia, que se encontraba entre los tres países con más producción de cocaína en el mundo, incorporó la lucha contra el narcotráfico dentro de su agenda de gobierno, a través de lo que se ha venido a llamar la militarización o, lo que es lo mismo, la participación de las Fuerzas Armadas en tareas antidrogas.

La acción militar contra el narcotráfico fue centralizada en el trópico de Cochabamba, específicamente en la región denominada El Chapare. La intención del gobierno boliviano de ese entonces, tutelada por el gobierno de Estados Unidos, era

---

<sup>1</sup> Cientista Política, Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Directora del Observatorio de Democracia y Seguridad. E-mail: loresetelleria@yahoo.es.

atacar las plantaciones de coca a través de una política de erradicación forzosa y de mecanismos de interdicción.

El proceso de militarización de la lucha contra las drogas en Bolivia se inició en 1984, año en que el gobierno de Siles Zuazo declaró a toda la superficie del Chapare tropical, zona militar, quedando su jurisdicción bajo el control y la responsabilidad de las Fuerzas Armadas cooperadas con la Policía Nacional. Para julio de 1986, se observaba ya una importante presencia norteamericana en operativos antidrogas, que era llevada a cabo por marines norteamericanos altamente equipados que condujeron campañas contra operaciones de narcotraficantes durante varios meses (Salazar, 2003: 178).

En 1986, bajo la presidencia de Víctor Paz Estenssoro, se dio paso al Plan Trienal que fue impuesto por Estados Unidos, con la finalidad de lograr asistencia financiera para reducir los cultivos de coca y reprimir el tráfico de cocaína.

En mayo de 1990, se firma el Anexo III, durante la presidencia de Jaime Paz Zamora, mediante el cual Estados Unidos se comprometió a dar un amplio apoyo económico a las Fuerzas Armadas de Bolivia para enfrentar la lucha contra las drogas. Esta ayuda, no sólo fue económica, sino también militar, técnica, de asesoramiento y de control al personal boliviano.

El gobierno democrático que más impulso dio al proceso de militarización de la lucha contra las drogas fue el gobierno de Hugo Banzer Suárez (1997-2001). Mediante el Plan Dignidad (Ministerio Nacional de Defensa, 1999), que constaba de cuatro pilares: desarrollo alternativo, prevención, interdicción y erradicación, ese gobierno se propuso la erradicación de 38.000 hectáreas de coca excedentaria. Para cumplir con ese objetivo, creó la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) integrada por el Ejército, la Fuerza Aérea, la Armada, cuerpos de élite de la Policía, UMO-PAR y la Policía Ecológica. Esta fuerza, además, fue reforzada con una fuerza militar de mercenarios denominada Fuerza de Tarea Expedicionaria (FTE) (Salazar, 2003: 180)<sup>2</sup>.

---

2 La FTE estaba compuesta por empleados civiles contratados para funciones de erradicación y represión. Sobre éstos, recayó una serie de denuncias de abuso y tortura contra los pobladores de El Chapare. A todos los que participaron en ese Plan se les otorgó bonos extras que provenían de la cooperación norteamericana.

El dinero norteamericano impulsó la militarización de la lucha contra las drogas y abarcó toda una serie de rubros: construcción de bases militares, gastos de gasolina, equipos, infraestructura, vestimenta, bonos, etcétera.

Con el fin de resarcir las pérdidas económicas de los campesinos productores de coca, el gobierno diseñó un plan de desarrollo alternativo que consistía en ayuda técnico-financiera para la producción de productos alternativos a la coca, como palmitos, piñas, bananas, entre otros. Sin embargo, en los hechos, este plan no pudo proporcionar medios de subsistencia para las 35 mil familias afectadas por la erradicación forzosa. De esta manera, se hizo cada vez más intensa la violencia ejercida por parte de las fuerzas militares y policiales en respuesta a la oposición campesina para llevar a cabo la erradicación de sus cocales.

A fines del año 2001, entre 4 mil y 4.500 miembros de las fuerzas de seguridad habían sido destinados a El Chapare, lo cual determinó que ese año sea el más agudo en materia de militarización en la región (Ledeburg: 2002). Esto produjo el incremento de las protestas y enfrentamientos entre militares y cocaleros. Los conflictos sociales provocados por la erradicación forzosa dejaron a todo el país en un clima de inestabilidad crónica. El conflicto se expandió y fue un factor determinante para la erosión de la legitimidad gubernamental, cuyo punto crítico fue el año 2003, con la crisis del sistema de partidos que dio paso, años más tarde, al triunfo electoral del Movimiento al Socialismo (MAS), a la cabeza de un dirigente cocalero.

En oposición a las tendencias previas, el actual gobierno de Evo Morales ha diseñado la Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca 2007-2010, donde se plantea fortalecer los mecanismos de interdicción y control de sustancias químicas y lavado de dinero, a través de la concertación social y el respeto de los derechos humanos. Esta política deja de lado la erradicación forzosa y da paso a la aplicación de acciones interdictivas mediante el control social, respondiendo a una nueva dinámica de interacción entre la comunidad y el Estado. La estrategia se propone como objetivo principal el combate y el desmantelamiento de las grandes mafias del narcotráfico.

Durante el actual gobierno, Las Fuerzas Armadas han cambiado su horizonte funcional hacia tareas de apoyo al desarrollo. Ello ha dado lugar a un debate paralelo sobre esta determinación.

## 2. Costo social

El costo social del proceso de erradicación a través de la militarización fue muy alto. La agresiva política del gobierno de Banzer Suárez logró erradicar una gran cantidad de hectáreas de coca en comparación con sus predecesores. Sin embargo, el clima de conflictividad social subió con los niveles de erradicación. Lo mismo sucedió con el incremento de plantaciones clandestinas de coca. Así, pues, la erradicación forzosa, sin cooperación campesina, tuvo el efecto perverso del incremento, por un lado, de la letalidad de la resistencia cocalera y, por otro, de las plantaciones de coca. A su vez, ambas propiciaban mayores enfrentamientos entre Fuerzas Armadas y sociedad<sup>3</sup>.

Dentro de las consecuencias sociales que tiene la militarización de la lucha contra el narcotráfico se destaca la criminalización y la estigmatización social de los productores. Los efectivos militares destinados a las tareas antinarcóticos trataban a los campesinos cocaleros como a narcotraficantes y, en la última fase, como a narcoterroristas, siguiendo la política y el lenguaje oficial de Estados Unidos. Los casos alarmantes de torturas, violaciones y detenciones indebidas y demás atentados contra los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas se convirtieron en una constante en la lucha contra las drogas.

Las muertes eran contadas por ambos lados: campesinos, policías y militares sufrieron pérdidas humanas. Según datos de la Asamblea de Derechos Humanos, entre 1998 y 2002, en la zona del Trópico de Cochabamba la represión ejercida ocasionó 33 cocaleros muertos (huérfanos y familias desamparadas), 567 heridos, 693 detenidos, 27 bajas policiales y militares y 135 policías y militares heridos.

## 3. Pérdida de soberanía

Otra de las consecuencias trascendentales de la militarización de la lucha contra las drogas, que es también su antecedente principal, fue la pérdida de soberanía en las decisiones gubernamentales en materia de políticas de seguridad interna. La influencia estadounidense tenía como bastión principal su participación en la lucha contra las drogas en

---

3 Se puede evidenciar que la etapa en la que se intensificó la erradicación de cultivos de hoja de coca, coincidió con la etapa de mayor represión y violación de los derechos humanos. Estrategia Boliviana de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca 2007-2010.

Bolivia. Las Fuerzas Armadas en Bolivia participaban en la lucha contra las drogas a través de financiamiento, directrices y control externo. En síntesis, se podría afirmar que el rol desempeñado por las Fuerzas Armadas concerniente a la lucha contra las drogas fue producto de la necesidad del gobierno de Estados Unidos de implementar una política dura contra la producción del narcotráfico, en la que invirtió importantes recursos económicos.

La cooperación militar norteamericana afectó principios elementales de soberanía y autodeterminación nacional y se convirtió en uno de los instrumentos intervencionistas más importantes de Estados Unidos en Bolivia. Por su carácter casi autártico, supone una presencia periódica de militares estadounidenses en territorio nacional para cumplir tareas de acción cívica y de entrenamiento de unidades antinarcóticas<sup>4</sup>.

#### **4. Los resultados para las FFAA**

La militarización no contribuyó a la definición de un horizonte estratégico para la institución. Por el contrario, la hizo parte de un proceso de indefinición de roles que repercutió en su proceso de democratización y modernización.

Las continuas tensiones con la Policía, reflejadas en unaseudocompetencia institucional, “distorsionando las funciones de una sociedad democrática”<sup>5</sup>, fue uno de los resultados de este proceso, ya que el difuso concepto de lucha contra el narcotráfico abarcaba igualmente la seguridad pública, la seguridad interna y la defensa nacional. A esto se sumó la crisis de legitimidad de la institución frente a la sociedad.

#### **5. Los resultados de la política**

En 2006, la Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Delito (ONUDD) estimó un total de 156.900 hectáreas de cultivo en los países de origen de la droga (Colombia, Perú y Bolivia), en comparación con 158 mil hectáreas en 2004 y 160 mil en 2000. La Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP) de la

---

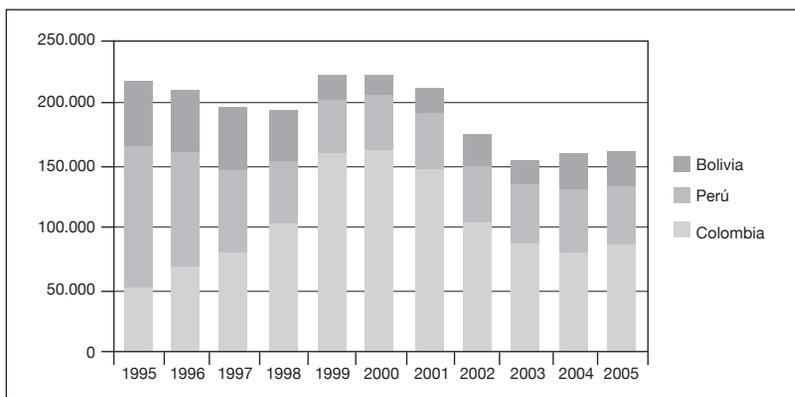
<sup>4</sup> Barrios, Raúl (1993). “La política contra las drogas en Bolivia”. En: *Nueva Sociedad Derechos Humanos y lucha por la vida digna*, N° 123, Caracas, p. 38.

<sup>5</sup> *Ibid.*: p. 39.

Casa Blanca reveló cifras más altas: 166.200 el 2004, 198.500 el 2005 y, luego de un cambio de metodología, entre 177.800 y 254.800 hectáreas en 2006<sup>6</sup>.

Como se aprecia en estas cifras, para Naciones Unidas, a pesar de que los tres países andinos han puesto en marcha grandes programas de erradicación, la producción de cocaína se ha mantenido. En 2004, la producción se estimó en 1.017 toneladas (Colombia con 640, Bolivia con 107, Perú con 270) y en 2006 en 984 toneladas (Colombia con 610, Bolivia con 94 y Perú con 280). El Gráfico 1 ofrece datos sobre la producción de coca en el área andina.

Gráfico 1. Producción de coca en el área andina (1995-2006)



Fuente: CONALTID. Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Revalorización de la hoja de coca 2007-2010. Gobierno de Bolivia.

De acuerdo con un estudio realizado por Crisis Group<sup>7</sup>, en marzo de este año, la comunidad internacional debe evaluar rigurosamente sus errores y adoptar nuevos

6 Tomado de: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/drogas/>.

7 El International Crisis Group (Crisis Group) es una organización no gubernamental independiente sin ánimo de lucro, con cerca de 140 funcionarios en cinco continentes, que combina el análisis sobre el terreno con labores de sensibilización al más alto nivel, con el objetivo de prevenir y solucionar conflictos graves. El trabajo de Crisis Group se basa en investigaciones realizadas sobre el terreno. Cuenta con equipos de analistas políticos con su sede en o cerca de los países en riesgo de crisis, escalada o recurrencia de conflictos violentos.

métodos<sup>8</sup>. Para empezar, debe dejar de depender, tanto de la fumigación aérea, como de la erradicación forzada de tipo militar. Se propone que se debe otorgar mayor prioridad a las políticas de desarrollo alternativo y reforzar el cumplimiento efectivo de la ley, que comprenda una expansión de la presencia positiva del Estado.

El informe añade que las políticas nacionales e internacionales deben incluir mucha más inversión para afrontar los factores estructurales que les permiten a los narcotraficantes convencer o forzar a las familias campesinas para cultivar coca. En resumen, explica que la política antidrogas hasta el momento ha sido un fracaso.

Estados Unidos mide el éxito de la estrategia a través de variables cuantitativas: hectáreas de coca erradicada, fábricas descubiertas, vuelos interceptados, etcétera. Al igual que en Bolivia, el éxito de la política medido en cifras no ha dicho nada cierto sobre el éxito real de la lucha contra el narcotráfico desde un punto de vista estructural.

Si la política ha fracasado hasta el momento, como lo afirman instituciones multilaterales, organismos no gubernamentales y la misma realidad se necesita una estrategia diferente de la utilizada. Ello implica cambiar la política y, junto con ésta, los mecanismos de medición y evaluación de su éxito.

## 6. Conclusión

La militarización de la lucha contra las drogas, no sólo representó un proceso negativo para la estabilidad democrática en Bolivia y la institucionalización de las Fuerzas Armadas, sino que, al mismo tiempo, fue ineficiente para dar una solución al problema del narcotráfico. Asimismo, esta política demostró los efectos perversos que implica una decisión impuesta por actores externos.

Los costos sociales de la militarización contribuyeron a crear una espiral de violencia, que demostró la falta de una política de concertación gubernamental, lo que derivó en la crisis política y social vivida en Bolivia entre los años 2000 y 2003. Por otra parte, la estigmatización de amplios sectores sociales relacionados directa o indi-

---

<sup>8</sup> *La droga en América Latina: perdiendo la lucha. Informe sobre América Latina* N° 25, Crisis Group, 14 de marzo de 2008.

rectamente con las plantaciones de coca fue la causa de innumerables denuncias de violación a los derechos humanos, cuyo común denominador fue la impunidad.

La militarización, que consistía no sólo en la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las drogas, sino también en la adopción de estrategias militares por parte de las fuerzas policiales, convirtió a ambas instituciones en rivales, que competían permanentemente por el protagonismo de las políticas implementadas. Sumado a esto, se constató el peligro inminente de cambio de roles de la fuerza pública, lo que era una amenaza, no sólo a la profesionalización de las Fuerzas Armadas, sino también al equilibrio institucional de la democracia en Bolivia.