

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES
CONVOCATORIA 2008-2010**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN SEGURIDAD Y DERECHOS
HUMANOS**

**LA INFLUENCIA NORTEAMERICANA SOBRE LOS ORGANISMOS
POLICIALES DE AMÉRICA LATINA: EL CASO BOLIVIANO (1993-1997)**

FERNANDO GERMÁN TORRES GORENA

ABRIL DE 2011

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES
CONVOCATORIA 2008-2010**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN SEGURIDAD Y DERECHOS
HUMANOS**

**LA INFLUENCIA NORTEAMERICANA SOBRE LOS ORGANISMOS
POLICIALES DE AMÉRICA LATINA: EL CASO BOLIVIANO (1993-1997)**

FERNANDO GERMÁN TORRES GORENA

**ASESOR DE TESIS: DR. SANTIAGO BASABE
LECTORES DE TESIS: DANIEL PONTÓN y ERNESTO VIVARES**

QUITO, ABRIL DE 2010

Agradecimientos

Esta investigación ha sido guiada por los profesores Fredy Rivera y Santiago Basabe. Mi agradecimiento más profundo para ambos que apoyaron mi inquietud por conocer el impacto de las políticas estadounidenses sobre la Policía Boliviana. Aprovecho para agradecer a todos los profesores y compañeros del Programa de Relaciones Internacionales que me alentaron durante el desarrollo de esta investigación. También a todo el personal de FLACSO-Ecuador por la amabilidad recibida. Por último, mi eterno agradecimiento y afecto a toda mi familia que a pesar de la distancia, siempre estuvo presente.

ÍNDICE

CAPÍTULO I

Introducción

- 1. Consideraciones Preliminares 1
- 1.1. Preámbulo de los capítulos 3

CAPÍTULO II

La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos y las Policías de América Latina

- Introducción 6
- 2.1. La Estrategia de Seguridad Nacional norteamericana 7
- 2.2. El estudio de la Policía en América Latina 10
 - 2.2.1. Policía y democracia 12
 - 2.2.2. Policía y comunidad 13
 - 2.2.3. Militarización policial 15
 - 2.2.4. Reforma y modernización policial 17
 - 2.2.5. Policía y su vinculación internacional 19
- 2.3. El problema de investigación 21
 - 2.3.1. Marco teórico 21
- 2.4. Conclusión de capítulo 24

Capítulo III

La Policía Boliviana y la guerra contra las drogas norteamericana

- Introducción 26
- 3.1. La Policía Boliviana 27
 - 3.1.2. La Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN) 33
- 3.2. La ESN de la administración de Bill Clinton (1993-1997) 37
- 3.3. El gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) 45
 - 3.3.1. El Ministerio de Gobierno 53
 - 3.3.2. El Ministerio de Relaciones Exteriores 55
 - 3.3.3. La Embajada de Estados Unidos en Bolivia 57
 - 3.3.4. El Movimiento Cocalero del Chapare 59
- 3.4. La interrelación de actores (e intereses) en la guerra contra las drogas en Bolivia 60
- 3.5. Conclusión de capítulo 62

Capítulo IV

La cadena de mando de la FELCN y el resto de unidades policiales

- Introducción 64
- 4.1. Trabajo metodológico 64
- 4.2. El (des)control de la cadena de mando 65
- 4.3. La FELCN y el resto de unidades policiales 74
- 4.4. Conclusiones de capítulo 78

Capítulo V

Conclusiones generales

- 5. Conclusiones 80
- 5.1. Agenda de investigación 85

Bibliografía

87

Índice de tablas

97

Anexos

98

Resumen

Este trabajo de investigación se concentra en los efectos producidos por la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América sobre los organismos policiales de América Latina como la militarización policial, la creación de unidades policiales pequeñas y autónomas para la lucha contra el narcotráfico y la contrainsurgencia y la alteración del control de la cadena de mando de las policías locales. En este sentido, se propone en primera instancia una revisión del citado instrumento internacional empleado por los Estados Unidos para dotarse de seguridad en el plano internacional. Luego, se presentan las diferentes dimensiones de estudio de los organismos policiales. El caso de la Policía Boliviana nos servirá como ejemplo para demostrar la influencia norteamericana en materia de seguridad. El marco elegido es la guerra contra las drogas durante el periodo de post Guerra Fría y el ajuste estructural de la economía en varios países latinoamericanos.

CAPÍTULO I

Introducción

1. Consideraciones preliminares

Esta investigación surge a partir de una extensa revisión bibliográfica que constata la reducida atención prestada por científicos sociales a la Policía de Bolivia. Durante la elaboración de este trabajo se encontraron contadas investigaciones sobre esta institución. Algunas exponen los códigos de conducta informales de los oficiales de Policía (Mansilla, 2003 y 1996). Mientras otras dan cuenta de las relaciones entre Policía y sociedad civil (PNUD, 2005). También se investigaron las causas y consecuencias de la conflictiva relación interinstitucional entre Policía y Fuerzas Armadas (Quintana, 2007 y 2004; Tellería, 2006; Ledebur, 2005; Gamarra y Barrios Morón, 1996), las relaciones entre Policía y democracia (Quintana, 2005; Tellería 2003) y los controles parlamentarios sobre esta fuerza pública (Figuroa, 2003). No obstante, no existen estudios sobre la vinculación internacional de la Policía Boliviana, a pesar de mantener una activa participación en la guerra contra las drogas impulsada por los Estados Unidos de América. Aquel vacío representó una extraordinaria oportunidad para analizar las acciones de la Policía en esta guerra ajena a las prioridades estatales y a las necesidades de la sociedad boliviana.

La guerra contra las drogas es cuestionable desde varios puntos de vista, sólo basta nombrar las violaciones a los Derechos Humanos cometidas en su nombre. Esta cruzada internacional no respeta fronteras nacionales, se sobrepone a los intereses de los Estados involucrados y reporta anualmente varias sociedades perjudicadas por su impacto. Los casos de Colombia y México son ejemplos contundentes de sus graves consecuencias. Pero, ¿Cuáles son los instrumentos internacionales que materializan esta guerra? ¿Cómo se desarrolla esta guerra? ¿Cuáles son los efectos que produce esta guerra? ¿Cuántos actores participan de esta guerra? ¿Existen actores que obtienen beneficios de esta guerra? Estas y otras interrogantes surgieron en el curso de la investigación. Poco a poco, se fue dando respuesta a cada una de ellas y así, nos

adentramos en una temática que produce pensamientos y sentimientos diversos dependiendo de la perspectiva utilizada para observar el complejo panorama.

En este sentido, descubrimos que la Policía ocupa un rol protagónico dentro del entramado institucional dedicado a combatir el narcotráfico en Bolivia. Esta situación se explica por el desprestigio sufrido por las Fuerzas Armadas (FF.AA.) durante el periodo de régimen militar (1964-1982). La creación de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN), dependiente de la Policía, pone en evidencia la influencia norteamericana en el combate antidroga. Esta unidad especializada es una muestra tangible del perjudicial proceso de militarización policial y la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional sobre los organismos armados de América Latina durante el siglo XX.

El tema a primera vista parece una cesión de soberanía boliviana frente a la cooperación norteamericana en materia de seguridad. Sin embargo, no sólo ocurrió aquello, sino que también confluyeron varios elementos históricamente conexos como la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de los Estados Unidos aplicada a la lucha contra el narcotráfico, las transformaciones estatales desarrolladas por el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada mediante políticas de ajuste estructural y la debilidad institucional de la Policía Boliviana. Por tales razones, se consideró el periodo 1993-1997 como segmento temporal de esta investigación. En ese lapso de tiempo, la administración Clinton “consideró el control del flujo de narcóticos como prioridad dentro de su agenda de seguridad dado su impacto en la criminalidad y la salud de la sociedad norteamericana” (Lizarno, 2008:83). En consecuencia, Bolivia sufrió el impacto de la ESN a través de la interdicción de drogas en su propio territorio, aquí es donde la FELCN se torna relevante. Por tal motivo, el objetivo central de este estudio se concentra en describir y a su vez, explicar los efectos que produjo la implementación de la ESN sobre la Policía, específicamente en la FELCN.

La investigación no estuvo exenta de dificultades. El hermetismo policial fue una dura barrera que afrontamos durante el desarrollo del trabajo de campo. La colaboración desinteresada de profesores, académicos, ex policías, ex autoridades responsables de la lucha contra el narcotráfico y defensores de Derechos Humanos fue fundamental para orientar este trabajo. Sin el apoyo de ellos, no hubiera sido posible finalizarlo.

1.1. Preámbulo de los capítulos

Este trabajo analiza la influencia de la política exterior estadounidense sobre América Latina en el periodo de post Guerra Fría. Para tal efecto, se selecciona al campo de la Seguridad como espacio de reflexión. Este espacio sirve de sobremanera para explicar los intereses nacionales, las amenazas, la interdependencia y acciones de cooperación entre actores estatales que pugnan por supervivencia al interior de la anarquía propia del sistema internacional. Bajo este contexto, el segundo capítulo presenta la pregunta que abre esta investigación. Asimismo, se realiza una amplia revisión conceptual de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) estadounidense con el objetivo de conocer su alcance y forma de operar dentro y fuera de las fronteras de los Estados Unidos. Nos concentramos principalmente en su carácter externo; es decir, en la cooperación brindada a los organismos policiales extranjeros debida cuenta que la asistencia militar norteamericana ha sido abundantemente estudiada por numerosos académicos.

En esta parte también se observa a la Policía mediante múltiples dimensiones de estudio. La intención primordial de este repaso es analizar desde varias perspectivas a esta institución pública tan controversial en varios países de América Latina. En primera instancia, se revisa la participación de la Policía en procesos de redemocratización. Esto debido a que en varios Estados tuvo una incidencia directa en los procesos de transición y consolidación democrática, pese a sus deficiencias en materia de seguridad pública.

Posteriormente, analizamos las acciones desplegadas por este organismo armado para aproximarse a la sociedad civil mediante programas de Policía Comunitaria. De igual forma, se examinan los procesos de reforma o modernización policial más sobresalientes de la región latinoamericana que fueron emprendidos por autoridades civiles para desterrar la corrupción, el clientelismo político, la militarización y otros problemas institucionales. El fenómeno de la militarización policial como respuesta a las amenazas no tradicionales del narcotráfico y la insurgencia también es debidamente analizado. Finalmente, la Policía y su vinculación internacional cierran las dimensiones de estudio de los organismos policiales en este acápite. Las teorías de las Relaciones Internacionales y de la Ciencia Política empleadas para indagar sobre el vínculo entre la

ESN y las Policías latinoamericanas se explicitan debidamente. Por último, se presenta el caso de estudio y las hipótesis a ser medidas en el curso de la investigación.

El tercer capítulo comprende un estudio histórico de la Policía Boliviana para alcanzar una comprensión cabal de su origen, desarrollo institucional e inserción en el plano internacional. Seguidamente, se propone una explicación sobre la participación de este organismo policial en la guerra contra las drogas liderada por los Estados Unidos desde la década de los ochentas. En ese orden de cosas, se exponen los alcances de la ESN norteamericana diseñada específicamente para contrarrestar los efectos narcotráfico. Esta estrategia fue aplicada en Bolivia y en otros países andinos durante la primera administración de presidente Bill Clinton (1993-1997).

Así también, se da cuenta de la asistencia otorgada por la *Drug Enforcement Administration* (DEA) a la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN). Esta unidad policial altamente capacitada en contrainsurgencia y lucha antidroga obtuvo amplio poder político y económico, armamento moderno, crecimiento numérico del contingente, entre otros beneficios. Todo aquello durante el periodo de ajuste estructural del Estado boliviano: el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997). Por lo tanto, se revisa los hechos más destacados que ocurrieron en esta gestión gubernamental en materia de lucha contra las drogas. También se presentan las acciones desarrolladas por las principales instituciones que participaron en dicha guerra en Bolivia; es decir, el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Embajada de los Estados Unidos en Bolivia y el Movimiento Coralero, respectivamente.

El cuarto capítulo contiene la comprobación empírica de las dos hipótesis anunciadas a la finalización del segundo acápite. En esta parte mediante la utilización de varios recursos metodológicos se desarrolla la medición de cada una de ellas. En primera instancia, se analizan varios elementos que demuestran que la DEA efectivamente alteró la cadena de mando de la FELCN dentro del marco de aplicación de la ESN norteamericana antidroga llevada a cabo en Bolivia. De ese modo, se puede evidenciar que efectivamente “se produjeron dependencias recíprocas entre policías bolivianos y la DEA norteamericana” (Quintana, 2005:133). Por lo tanto, se puede sostener que hubo complementariedad entre agencias y departamentos federales estadounidenses, y las fuerzas policiales latinoamericanas para la implementación de políticas antidrogas en el hemisferio occidental financiadas desde Washington.

Posteriormente, se procede del mismo modo para demostrar que la cooperación norteamericana alteró las relaciones entre los oficiales de la FELCN y los oficiales de otras unidades de la Policía Boliviana que no gozaron de privilegios en formación, entrenamiento, salarios y materiales para el desarrollo óptimo de sus funciones de vigilancia y control del orden. De hecho, esas profundas diferencias provocaron distanciamientos entre los oficiales de la FELCN respecto a sus camaradas de otras unidades que realizaron su trabajo entre el olvido institucional y profundas carencias de toda índole. En resumen, la relación entre la Embajada de los Estados Unidos mediante sus agencias DEA y NAS con la FELCN construyó una élite privilegiada al interior de la Policía en desmedro del grueso contingente policial.

Finalmente, en el quinto capítulo se exponen las conclusiones generales del estudio. Se realiza una recapitulación de los aspectos más importantes considerados en la investigación y se hace particular énfasis sobre la comprobación empírica de las hipótesis. En la última parte de este capítulo, se propone una posible agenda de investigación que profundice, complemente o amplíe a este trabajo. El objetivo de esta parte es motivar a la investigación de los organismos policiales en América Latina desde varios enfoques académicos de las ciencias sociales. Tal vez así, se incrementen los estudios de la institución que representa al Estado en las calles.

CAPÍTULO II

La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos y las Policías de América Latina

Introducción

La influencia norteamericana sobre los países de América Latina en materia de seguridad ha sido históricamente sostenida (Abelson, 2006; Arce y Reales, 2006; Leal, 2002; Bonilla, 2002; Hurrell, 1998). De hecho, Estados Unidos ha ejercido hegemonía sobre los países más débiles utilizando como mecanismo de dominación su Estrategia de Seguridad Nacional (ESN)¹ a través de planes y programas de Seguridad y Defensa que fueron ejecutados en los Estados periféricos. Para alcanzar tal objetivo, ha brindado apoyo económico, logístico, material e instrucción a cientos de oficiales de las Fuerzas Armadas latinoamericanas y en menor medida ha cooperado con las fuerzas policiales. Asimismo, ha utilizado las relaciones interestatales para reducir las amenazas de seguridad que podrían poner en riesgo sus intereses políticos y económicos. Por tal motivo, el combate contra el narcotráfico y la subversión han sido los principales temas en su agenda de seguridad en la región.

Bajo el contexto señalado, la pregunta que articula el presente capítulo es ¿Cuáles fueron los efectos de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) norteamericana sobre los organismos policiales de América Latina? En la primera parte se realiza una revisión conceptual de la Estrategia de Seguridad Nacional norteamericana. Luego, se presentan las investigaciones que abordaron la temática de la Policía en países de América Latina desde varios enfoques teóricos. La tercera parte está compuesta por herramientas teóricas de las Relaciones Internacionales y de la Ciencia Política, las cuales serán utilizadas para indagar sobre el vínculo que une al citado instrumento internacional (ESN) y los organismos policiales. Al finalizar este acápite se

¹ Desde una visión constructivista, Chávez (2008) sugiere que “el análisis de la Estrategia Nacional de Seguridad permite visualizar modificaciones en los principios que han guiado a EE.UU. en su relación con el mundo. Adicionalmente, revela como las percepciones del gobierno sobre el mundo han sido articuladas a la política del estado. (Chávez, 2008).

plantean algunas hipótesis que puedan responder la pregunta de investigación y las respectivas conclusiones del capítulo.

2.1. La Estrategia de Seguridad Nacional norteamericana

La mayoría de analistas ubican a la ESN dentro del contexto de transformaciones internacionales que ocurrieron con el fin de la Guerra Fría. Otros autores arguyen que ésta se fue articulando a través del tiempo. De tal forma, Estados Unidos, en su historia republicana, tuvo ocho grandes estrategias (o doctrinas) de seguridad que no fueron explicadas ni aplicadas de manera homogénea (Merke y Calle 2005; Corigliano, 2007). En este sentido, el origen de la ESN puede ser rastreado desde el discurso de despedida de George Washington (1796), en la Doctrina Monroe (1823)² y en el Destino Manifiesto (1839).³ Estos documentos gradualmente configuraron la triada conceptual que guió la política exterior de Estados Unidos por más de un siglo (Corigliano, 2007; Cardona, *et.al.*, 2004; Franco y Mora, 1994). Posteriormente, la ESN sufrió varias transformaciones, una de ellas, fue la que introdujo el presidente Roosevelt (1898) a través de la estrategia denominada “puertas abiertas” promoviendo la visión del geopolítico Alfred Mahan (1890). Este visionario instaba al gobierno conquistar Asia y el Pacífico con el mayor poderío naval del mundo y de ese modo salir de la esfera continental (Merke y Calle, 2005).

Después de la Segunda Guerra Mundial, el presidente Truman (1947) impulsó la doctrina o “estrategia de contención” del comunismo, que fue aplicada en varias regiones del mundo. Esta duró hasta el fin de la Guerra Fría. Desde que EE.UU. se convirtió en potencia mundial, la ESN se ha establecido como un documento oficial elaborado por altos funcionarios federales de la Casa Blanca.⁴ Los presidentes George H. W. Bush y Bill Clinton, aplicaron algunas modificaciones a la ESN durante la década de los noventa; entre las más importantes se puede citar a la inclusión de principios

² La Doctrina Monroe básicamente proponía evitar que Estados Unidos se abstuviera de inmiscuirse en política de los países europeos y que evitara que estos países intervinieran en América.

³ La frase “Destino Manifiesto” apareció por primera vez en un artículo que escribió el periodista John L. O’Sullivan, en 1845, en la revista *Democratic Review* de Nueva York; luego fue adoptada por distintos dirigentes norteamericanos como principio orientador de sus acciones (Cardona, *et.al.*, 2004).

⁴ Es diseñada por miembros del Consejo de Seguridad Nacional para traducir la visión presidencial en objetivos concretos para orientar el planeamiento y ejecución del resto de los actores diplomáticos, económicos o militares del sistema de seguridad (Arteaga, 2006).

liberales que perseguían un mayor nivel de interdependencia entre Estados, la promoción de la democracia y del libre mercado (López, 2004). Por tal razón, Hass (1997) señalaba que “el objetivo de la política exterior norteamericana es trabajar, con otros actores que compartan las mismas ideas, para mejorar el funcionamiento del mercado y reforzar el respeto a las reglas fundamentales” (Hass, 1997:148).

Según Arteaga (2006) la Estrategia de Seguridad Nacional⁵ puede ser definida en los siguientes términos:

No es una estrategia militar ni de defensa aunque describa las circunstancias y escenarios en los que EE.UU. prevé emplear su poder militar. Por el contrario, la NSS (ESN) es una estrategia que aborda –junto a las anteriores– muchas otras dimensiones que afectan a la seguridad como las comerciales, las diplomáticas o las del desarrollo para influir en el contexto internacional y proteger los intereses de seguridad de los EE.UU. Ese carácter multidimensional es el que convierte la NSS en una “gran” estrategia que sirve de guía e integración a las distintas estrategias y políticas que se derivan de ella (Arteaga, 2006:2)

Por su parte, Merke y Calle (2005) puntualizan que la Doctrina o Estrategia de Seguridad constituye “un conjunto de enunciados que expresa las visiones generales que los líderes políticos tienen acerca de cuáles son las oportunidades y amenazas que enfrenta el país y propone un conjunto desagregado de estrategias para hacer frente a ese escenario” (Merke y Calle, 2005:125). La definición de la ESN planteada por Arteaga describe que los intereses y acciones de Estados Unidos están ligados entre sí de manera directa. Los movimientos de este Estado son determinados por las amenazas que afectan a sus intereses permanentes (poder, seguridad, democracia y libre mercado) o transitorios (migración, tratados de libre comercio, cambio climático). Estas amenazas son preocupaciones en términos de seguridad que, si no son inmediatas, no se materializan en acciones concretas (Norden, 2008).

Slantchev (2005) aduce que la política exterior norteamericana y la respectiva ESN tuvieron cierta dificultad para definir su posicionamiento económico y militar dentro del contexto de post-Guerra Fría. Por su parte, Moreano (2005) en su análisis sostiene que

En las Estrategias de Seguridad Nacional de los Estados Unidos elaboradas desde el 96, se manifiesta que la distinción entre problemas domésticos e internacionales se habría diluido, y que la línea divisoria entre política interna y externa también estaría en proceso de evaporación (Moreano, 2005:7).

⁵También conocida como *National Security Strategy* (NSS).

Respecto a las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina en materia de Seguridad, Lizarno (2008) indica que “existieron a lo largo de la historia, ciclos recurrentes de intervención y olvido, los cuales dependieron de circunstancias propias del entorno geopolítico hemisférico e internacional y también de la política interna norteamericana” (Lizarno, 2008:19). La *estrategia* en esta parte del planeta fue dirigida por la guerra contra las drogas, con fuertes efectos en la doctrina militar particularmente en los países andinos desde la década de los noventa (Youngers, 1990). Por tal razón, se puede considerar a este instrumento como extremadamente poderoso para afianzar el dominio político, económico y diplomático de los Estados Unidos sobre la región.

La ESN ha sido aplicada en cada país latinoamericano de manera distinta y con diversos matices a través de los programas de cooperación con las Fuerzas Armadas y la Policía con el objetivo de reducir las amenazas del narcotráfico y la subversión consideradas como conflictos de baja intensidad (Tapia, 1992). Aquí, cabe señalar que por mucho tiempo el narcotráfico fue considerado como un asunto no prioritario en términos militares (Barrios, 1993). Sin embargo, los tratados internacionales suscritos por los distintos Estados latinoamericanos con los Estados Unidos (Iniciativa Andina de 1989 y Acuerdo de Cartagena de 1990) obligaron gradualmente a los militares a intervenir en esta lucha. Como consecuencia de esos convenios se dio inicio a la competencia de recursos económicos (bonos o sobresueldos) y materiales (armamento y equipos tecnológicos) entre las FF.AA. y la Policía (Gamarra y Barrios, 1996).

Respecto a la cooperación norteamericana a las Fuerzas Armadas latinoamericanas ésta ha sido ampliamente analizada desde la academia especializada en Seguridad, Defensa y Relaciones Internacionales (Chávez, 2008; Youngers y Rosin, 2005; Ledebur, 2005; Moreano, 2005; Vargas 2003; Leal, 2002; Barrios, 1993; Bagley, 1991; Youngers, 1990). La mayoría de los estudios subrayan que las fuerzas militares de América Latina inicialmente fueron sometidas a la influencia norteamericana como resultado de la implementación de la Doctrina de Seguridad Nacional durante la Guerra Fría. Dicha influencia justificó la persecución del “enemigo interno” por medio del tristemente célebre Plan Cóndor en el Cono Sur. Y, en la Región Andina se desarrollaron las guerras de baja intensidad con el objetivo de contener a grupos irregulares o subversivos y a los cárteles de narcotraficantes.

Por otro lado, la cooperación norteamericana a la Policía ha recibido una menor atención en la academia (Santillán, 2006; Neild, 2005 y 2002; Quintana, 2005 y 2003). No obstante, existen estudios vinculados a las estrategias de reforzamiento de la ley (*Law enforcement*) que matizan el financiamiento directo de recursos económicos desde EE.UU. a las policías que cooperaron en la lucha contra las drogas en América Latina (Youngers, 1990). Ante el vacío expuesto, este capítulo propone una revisión de los estudios sobre la institución policial en América Latina desde varios enfoques o dimensiones analíticas con el objetivo de aproximar una respuesta a la pregunta de investigación presentada anteriormente.

2.2. El estudio de la Policía en América Latina

La Policía en esta región del mundo ha sido menos estudiada en comparación con Europa y los Estados Unidos.⁶ Al parecer, esta institución pública “posee escasa legitimidad por su carácter hermético y no provee información relevante para el análisis social” (Bañón y Olmeda, 1985 en Quintana, 2003:7). Sin embargo, existen interesantes estudios que ponen en evidencia su importante rol dentro de las sociedades democráticas. Como en todo campo de estudio, se encuentran ya establecidas algunas tendencias básicas útiles para el abordaje de los fenómenos a ser investigados. Quintana (2003), después de examinar varios criterios académicos utilizados para el análisis científico de la Policía, señala que existen tres tendencias más o menos definidas: 1) las teorías sociológicas del comportamiento desviado aplicadas a la Policía⁷; 2) funcionamiento y evaluación de modelos plausibles de Policía; y 3) los principales rasgos del comportamiento y el poder institucional de la Policía en regímenes de transición y consolidación democrática. Tomando en cuenta esta clasificación básica, a continuación se presenta una tabla que contiene la taxonomía elaborada específicamente para agrupar las principales dimensiones y enfoques teóricos reconocidos en la literatura especializada sobre los organismos policiales en América Latina.

⁶ Durante las últimas dos décadas centros académicos han investigado la institucionalidad y efectividad de la policía en Europa y Estados Unidos. Además se ofrecen cursos especializados para mandos policiales, informándoles de los avances que han habido en el sistema policial (Neild, 1996).

⁷ Estos estudios tratan de explicar el crecimiento de la delincuencia y extiende su análisis a la conducta policial. se sostiene que aquellos factores que pueden condicionar la causas del delito entre ciudadanos son también capaces de afectar al policía (Quintana, 2003).

Tabla No. 1
Taxonomía de las dimensiones de estudio sobre Policía en América Latina

Dimensiones de Policía	Subáreas	Enfoques teóricos	Líneas de investigación	Autores	Casos
Policía y democracia	Proceso de Transición a la Democracia	Teorías Neo-institucionalistas de Ciencia Política	-Comportamiento y poder institucional de la Policía en regímenes autoritarios, de transición y consolidación democrática. -Control y fiscalización institucional establecidos sobre la Policía. -Discrecionalidad policial.	Arias y Zúñiga (2008); Ruiz (2004); Quintana (2005 y 2003); Saín (2002); Domínguez (1998) Duce y Gonzales (1998) Mainwaring (2008) Tellería (2006 y 2003); Figueroa (2003); Bayley (1997)	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala y Perú
	Policía y Estado de Derecho	Institucionalismo clásico o normativo Teorías sociológicas del comportamiento desviado	-Relación Policía-Estado -Relación Policía-Sociedad -Rol policial en el sistema penal	CAJ (2001) Centro de Estudios Legales y Sociales/Human Rights Watch (1998); Schmid (1996); Vera Institute (1999-2001);	
Policía y comunidad	Aproximación de la Policía con la sociedad civil	Teorías Neo-institucionalistas de Ciencia Política	-Policía Comunitaria. - Eficiencia policial en la criminalidad urbana. -Nuevos roles de la Policía en el contexto de inseguridad.	Rico (2008); Pontón (2008); Dammert (2007); Tellería (2006). Quintana (2004); Frühling (2003) Riedmann (1996)	Bolivia, Brasil, Ecuador. Colombia, Chile
Militarización policial	Relaciones Policía y Fuerzas Armadas	Teorías Neo-institucionalistas de Ciencia Política	-Lucha contra la insurgencia y el narcotráfico. -Capacitación y entrenamiento militar a efectivos policiales. -Fenómeno interno de los cuerpos policiales.	Quintana (2005 y 2004); Neild, (2005); Youngers y Rosin (2005); Mansilla (1996); Barrios Morón y Gamarra (1996),	Bolivia, Colombia, Perú
Reforma y modernización policial	Evaluación de modelos policiales	Teorías organizacionales	-Modernización organizacional -Cambio político, económico y social en varios Estados.	Rico (2008); Pontón (2008); Dammert (2007); Gabaldón (2007); Neild, (2002); Saín (2002); Torrente (1997)	Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Perú,
	Reforma Policial		-Cambios organizacionales -Adquisición de nuevas tecnología -Asesoría académica	Baracaldo (2004); Fruhling (1998); Quintana (2003)	
Policía y su vinculación internacional	Cooperación internacional	Teorías de las Relaciones Internacionales	-Lucha contra el narcotráfico, terrorismo y la subversión.	Santillán (2006) Neild, (2005 y 2002) Quintana (2005 y 2003)	Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú

Fuente: Varios autores. Elaboración: Propia

Utilizando esta taxonomía a continuación desarrollamos cada una de las cinco dimensiones de Policía propuestas: 1) Policía y democracia; 2) Policía y comunidad; 3) Militarización policial; reforma y modernización policial; y 5) Policía y su vinculación internacional.

2.2.1. Policía y democracia

Como indica la primera dimensión o enfoque es necesario reconocer los principales rasgos del comportamiento y el poder institucional de la Policía al interior de los regímenes de transición y/o de consolidación democrática. En esta línea investigativa se adscriben autores como Mainwaring (2008), Arias y Zúñiga (2008), Tellería (2006 y 2003), Figueroa (2003), Méndez, *et.al.* (2002); Domínguez (1998), Duce y Gonzales (1998), entre otros. Sus trabajos profundizan sobre las relaciones entre democracia, Estado de Derecho y la eficiencia o deficiencia de los organismos policiales considerando la existencia de violencia institucional y la vulneración de Derechos Humanos de la ciudadanía. Además, observa los controles y fiscalización institucional establecidos sobre los organismos policiales.

La Policía es reconocida como una institución que posee un lugar preeminente en el Estado y en los procesos de redemocratización aunque haya tenido deficiencias notorias respecto a la seguridad pública como se constata claramente en los países andinos (Mainwaring, 2008).⁸ De igual manera, en esta dimensión, Ruiz (2004) propone un repaso de las tareas realizadas por los organismos policiales en América Latina durante los periodos de autoritarismo.⁹ Este autor menciona la importancia de la reforma policial llevada a cabo en países centroamericanos como El Salvador (1992) y Guatemala (1997). En estos países se “crearon” nuevas Policías obedeciendo la exigencia expresa en los acuerdos de paz suscritos entre los respectivos gobiernos y grupos guerrilleros (Ruiz, 2004).

Por su parte, David Bayley (1997) aduce que la primera característica distintiva de la Policía es tener una respuesta “hacia abajo”; es decir, responder a demandas ciudadanas en vez de responder “hacia arriba” a necesidades del régimen político. Una segunda característica es su capacidad de rendir cuentas ante múltiples grupos (autoridades electas, cortes civiles, penales y administrativas, las Defensorías del Pueblo, medios de comunicación y juntas civiles de control) a través de varios mecanismos institucionalizados (Bayley, 1997). En muchos países esos controles

⁸La violencia institucional y social, la crisis de seguridad ciudadana y el crimen organizado transnacional fueron los detonantes que estimularon los estudios sobre la policía en la región (Quintana, 2003).

⁹La policía ha funcionado, casi completamente, como un instrumento clave de control político y social en el marco de regímenes autoritarios (Costa y Neild, 2007).

institucionales son demasiado débiles y no logran interpelar debidamente a los organismos policiales cuando cometen delitos contra la ciudadanía.

La discrecionalidad policial respecto a esos controles institucionales (internos y externos) es otro aspecto importante de este enfoque. Lamentablemente, este problema ha ocupado reducidos estudios pese a ser una preocupación de autoridades políticas y de la sociedad civil. Los casos investigados son Bolivia (Tellería, 2006 y 2003; Quintana, 2005 y 2003), Argentina (Saín, 2002) y El Salvador y Guatemala (Neild, 1996). Las investigaciones en torno a la Policía y el monopolio de la fuerza, violencia desproporcionada, sistemas de rendición de cuentas, actos de corrupción policial, han sido también analizados en países como Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú y Venezuela (Arias y Zúñiga, 2008; Gabaldón, 2007; López Portillo, 2006).

La subárea que analiza la relación entre Policía y Estado de Derecho se concentra en dos elementos esenciales para la pacífica convivencia de la sociedad: orden y ley. Por un lado, utiliza para su desarrollo las teorías sociológicas que se ocupan del comportamiento desviado. Por tanto, el cuerpo policial es ceñido a esta clase de análisis. Además, estudia el rol policial ejercido dentro de los sistemas penales (Schmid, 1996 en Quintana, 2003). Básicamente, se proponen algunas alternativas en materia judicial con el objeto de reducir la punición estatal sobre el comportamiento social desviado (Vera Institute: 1999-2001; Centro de Estudios Legales y Sociales/ Human Rights Watch, 1998). También aborda las acciones policiales enmarcadas dentro del Estado de Derecho (Comunidad Andina de Juristas, 2001).

Asimismo, evalúa el uso de la fuerza desplegado por efectivos policiales en sus operaciones cotidianas y especiales. A través de estos estudios recordamos que la Policía “representa para la mayoría de las sociedades la forma más cercana y visible de la ejecución de la ley y es posiblemente la institución estatal más expuesta y de mayor interacción con la ciudadanía y sus problemas cotidianos” (Hanashiro, 2006)

2.2.2. Policía y comunidad

Esta segunda dimensión analiza el vínculo entre comunidad y la institución policial. Desde la década de los noventa se ha intentado aproximar a ambos sectores

poblacionales (Policía y comunidad) a través de acciones concretas destinadas a brindar una atención inmediata y una optimización del servicio policial. Este sistema que pretende mayor cercanía y descentralización de las diferentes unidades es conocido como Policía Comunitaria.¹⁰

Según Rico (2008), la Policía de proximidad o preventiva (prevención situacional y social) surgió en los años setenta en Europa y Estados Unidos. En América Latina estas iniciativas fueron implementadas en Brasil durante la década de los noventa y tienen como fundamento “disminuir las formas más graves y preocupantes de criminalidad y el sentimiento de inseguridad de la ciudadanía frente a ellas e incrementar el nivel de satisfacción de la población ante la intervención policial” (Rico, 2008:21). Este enfoque claramente pretende una colaboración más amplia en caso de emergencias y la creación de un sentido de pertenencia en los policías respecto a los barrios o comunas donde realizan su trabajo cotidiano (Dammert, 2007).

Así, se pretende favorecer la participación comunitaria en la “producción de seguridad” por medio de la coordinación interinstitucional para la seguridad ciudadana y el control del rol policial. Sin embargo, analizando este enfoque policial aplicado al caso ecuatoriano, Pontón (2008) asevera que “la policía comunitaria es para muchos de los cuerpos policiales latinoamericanos, la carta de presentación de una pretendida y generalizada reestructuración y renovación institucional” (Pontón, 2008:25). De ese modo, se plantea a la sociedad un nuevo modelo más comprometido con la necesidad de seguridad de la población y que proyecta cambios dentro de los cuerpos policiales. El autor afirma que la mayoría de emprendimientos en esta dirección “han sido meros fracasos porque aun existen fuertes contrapesos administrativos, jurídicos y una subcultura policial que impiden el sostenimiento y aplicación de medidas más incluyentes y transparentes” (Ibíd., 25-26).

Curiosamente la investigación realizada por Riedmann (1996) demuestra que el 52% de los ciudadanos encuestados sobre la Policía Nacional colombiana consideran que los agentes pertenecientes a este organismo no escuchan a la comunidad. Esto ocurre pese a los significativos esfuerzos para “la creación de sistemas de Policía

¹⁰ Los policías militares de carácter preventivo de diversos estados brasileños dan comienzo a programas de policía comunitaria con el objetivo anunciado de mejorar las relaciones con la comunidad, reducir los niveles de violencia policial y aumentar la aceptación ciudadana. El primer experimento evaluado formalmente se produjo en Copacabana, Rio de Janeiro en 1994 (Frühling, 2003).

Comunitaria en las principales ciudades, los mismos que necesitan de la cooperación ciudadana para la prevención, esclarecimiento de delitos y resolución de conflictos” (Riedmann, 1996:230). Por su parte, Quintana (2007) al referirse sobre el caso boliviano aduce que en la relación entre Policía y comunidad aun persisten “viejos residuos de desconfianza, prejuicio y menosprecio recíproco que se prolongan desde la creación de la república” (Quintana, 2007:9). Por eso insiste en una transformación urgente de la cultura policial, la misma que debe estar inspirada en valores democráticos que ayuden a cerrar la etapa de rivalidad entre ambos segmentos poblacionales. Continuando con este país, el informe sobre *Policía Nacional y seguridad ciudadana* elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Bolivia) el año 2005, propone un estudio exhaustivo sobre el “hombre, policía y ciudadano” en el centro del sistema policial. Este estudio refleja que existe una disonancia o conflicto entre el policía-ciudadano y el policía-servidor público. Adicionalmente, este informe indica que la relación entre Policía y comunidad está altamente mediatizada por la política, la prensa oral y escrita que, lejos de aproximar a ambos sectores, sólo entorpece (PNUD, 2005).

2.2.3. Militarización policial

Las líneas de investigación planteadas para la dimensión de militarización policial en la tabla de la taxonomía se contraponen a todo lo expuesto anteriormente. Esta dimensión analiza a aquellas unidades policiales que se encuentran dentro de la guerra contra el narcotráfico, la insurgencia y el terrorismo. Este fenómeno auspiciado originalmente por Estados Unidos genera la pérdida del carácter civil de la institución policial.¹¹ Una posible explicación a esto podría ser encontrada en el contexto de inseguridad global. Actualmente, poderosas organizaciones criminales con conexiones a nivel local, nacional y transnacional proyectan nuevas amenazas que trastocan los clásicos conceptos de seguridad pública, nacional e internacional. De tal forma, que los organismos armados como Policía y Fuerzas Armadas llegan a confundir sus funciones y responsabilidades relativas a la Defensa y Seguridad de los Estados.

¹¹ La militarización es muchas veces una respuesta equivocada a la ausencia de capacidad administrativa, técnica, investigativa y operativa de los organismos policiales (Mansilla, 2003).

La militarización policial básicamente consiste en que las policías civiles son entrenadas en operaciones y estrategias militares (Youngers y Rosin, 2005). Este proceso que definitivamente desvirtúa la función policial curiosamente se produce en plena etapa democrática (Quintana, 2004; Llorenti, 1999; Mansilla; 1996). Además, reutiliza viejas prácticas y discursos heredados de la Doctrina de Seguridad Nacional perteneciente al contexto de la Guerra Fría (Costa y Neild, 2007). El caso peruano resulta muy ilustrativo porque la Policía Nacional (PNP) fue creada tardíamente como un cuerpo policial unificado (1988) en el que prevaleció una tradición militarista instaurada por las dictaduras producidas entre 1968 y 1980. Además, durante más de una década, la Policía actuó bajo el mando militar en acciones armadas contra los grupos insurgentes Sendero Luminoso y MRTA en gran parte del territorio nacional.

Desde la aplicación del Plan Colombia (2000) y los lamentables hechos acaecidos en 11-S en Estados Unidos, se percibe la imposición norteamericana sobre las políticas de Seguridad y Defensa de varios países latinoamericanos. Bajo el rótulo de lucha contra las drogas o contrainsurgencia, EE.UU., ha dispuesto de cuantiosos recursos económicos y de personal militar para colaborar con las fuerzas locales en el combate contra esas amenazas a la seguridad global. Un ejemplo de aquello es que en 2003, Estados Unidos envió tantas tropas a Colombia que alcanzaron el número máximo de 800 permitido por el Congreso Nacional (Youngers, 2007).

En países como El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Paraguay y México también se evidencia la presión estadounidense para que los gobiernos permitan un mayor involucramiento de fuerzas policiales en programas dirigidos a reforzar la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Este proceso convierte a América Latina en la región del mundo cuyas policías han sufrido el proceso de militarización policial más profundo (Bayley, 1993). En Bolivia y Perú se observa el efecto de la militarización policial mediante la creación de las Unidades Móviles de Patrullaje de Áreas Rurales (UMOPAR) desde la década de los años ochenta. Esas fuerzas policiales fueron capacitadas en tácticas antsubversivas y lucha contra el narcotráfico en bases militares estadounidenses. Al respecto, Isacson (2005) señala que los tomadores de decisiones políticas de Estados Unidos asumen y financian esas medidas porque “siguen considerando a la región más como una fuente de conflictos que como una zona de cooperación, democratización sostenida y prosperidad compartida” (Isacson, 2005:29).

2.2.4. Reforma y modernización policial

Esta dimensión de estudio tiene como base dos componentes: 1) el funcionamiento y evaluación de modelos policiales (tradicional, racional burocrático, profesional, comunitario y mixto o híbrido) y 2) la reforma policial propiamente dicha. Sobre el primer componente, tanto el funcionamiento como la evaluación son ampliamente analizados debido al éxito que tuvieron dentro de los procesos de modernización y cambio social en varios Estados. Las medidas asumidas para la transformación policial fueron: la incorporación de nuevas tecnologías para mejorar el funcionamiento de unidades especializadas en la lucha contra el crimen, cambios organizacionales, reformas de los sistemas educativos, asesoramiento de centros académicos y un viraje hacia la prevención antes que la represión, entre otras medidas de modernización (Quintana, 2003). Por tales motivos, se puede colegir que esta tendencia tiene como objetivo ahondar en aquellas modificaciones cualitativas realizadas para optimizar el servicio policial frente a los nuevos desafíos que propone la criminalidad. Así también, se busca establecer nuevos mecanismos que “resulten útiles para la compilación y análisis de información, gestión, planificación y evaluación para la toma de decisiones racionales y eficientes en el sector de la seguridad pública” (Rico, 2008:19).

El segundo componente relacionado a la reforma policial ha capturado la mayoría de esfuerzos académicos disponibles (Rico, 2008; Pontón, 2008; Dammert, 2007; Oviedo, 2007; Gabaldón, 2007; Baracaldo, 2004; Saín, 2002; Neild, 2002; Fruhling, 1998). Al parecer, esta dimensión se justifica en América Latina por características propias de su evolución sociopolítica como la redemocratización y la nueva institucionalidad (Rico, 2008). El proceso de reforma exige a las fuerzas del orden la toma de un carácter civil, apolítico, profesional y preventivo antes que represivo. Según Fruhling (2003) la reforma policial se debe a tres elementos históricamente conexos: 1) el proceso de democratización de América Latina que propone la vigencia y respeto de los Derechos Humanos frente al autoritarismo policial; 2) el crecimiento incontrolable de la delincuencia y la falta de acciones concretas de las autoridades públicas y 3) el contexto de transformaciones que se produjeron en los Estados que limitaron su tamaño, operatividad, capacidad económica y apostaron por

una mayor eficiencia administrativa (Fruhling, 2003). El debate sobre la necesidad de reforma aparece en el campo de las ciencias sociales por el evidente colapso de las instituciones policiales afectadas por “el desprestigio, la corrupción y su participación en eventos con elevados grados de violencia contra las personas” (Espín, 2009:15).

Se produjeron tres tipos de procesos de reforma policial en Latinoamérica: 1) creando nuevas instituciones policiales en aquellos países que sufrieron guerras civiles, como El Salvador, Guatemala, Honduras y Haití; 2) estableciendo reformas parciales con el objetivo de instalar medidas contra la corrupción y la ineficacia policial, como ocurrió en Colombia, Argentina y Perú; y 3) promoviendo iniciativas de modernización policial e implementación de Policía Comunitaria, como en Chile y Brasil. (Dammert y Bailey, 2005).

Oviedo (2007) analiza el proceso sucedido en Chile que representa el “modelo ideal” o por lo menos el más prometedor debido a los resultados obtenidos. Menciona que la reforma policial o de Carabineros¹² toma como aspectos centrales a los siguientes puntos: 1) un modelo de acercamiento Policía-comunidad; 2) la incorporación de la violencia intrafamiliar como tarea prioritaria; y 3) la utilización de indicadores de disminución de delitos. Todo ello se incluye dentro de un plan maestro o estratégico de alcance nacional que busca afianzamiento institucional y cooperación con otras entidades responsables de la seguridad pública. Por otro lado, la educación recibida por Carabineros constituye, sin duda alguna, un pilar fundamental dentro del proceso de reforma y acercamiento con la comunidad porque impone un respeto al ordenamiento jurídico en vigencia.

Argentina no escapa al proceso de reforma policial. En este país se han implementado algunas medidas que fueron “provincializadas” o adaptadas a cada medio social. De tal forma, surgieron ambivalencias y contradicciones en el esfuerzo reformista nacional iniciado desde la década de los años noventa. La adaptación de visiones, programas y planes a nivel provincial dejó una serie de “recetas” para la intervención. Sólo alcanzaron a cubrir una parcialidad del problema de deficiencia policial altamente cuestionado por los elevados índices de delincuencia (González, 2007). El estudio casuístico de la Provincia de Santa Fé demuestra que aquellas

¹² Carabineros de Chile es una policía uniformada de larga tradición de servicio en materias de orden y seguridad pública. Es reconocida como una buena policía por sus pares en América Latina y es evaluada positivamente por los chilenos (Oviedo, 2007).

adaptaciones forzadas provocaron hasta “contrarreformas” promovidas por actores políticos, sociales y los mismos efectivos del orden.

El caso peruano difiere de los anteriores porque, como se enunció anteriormente, la Policía quedó subordinada a las fuerzas militares en la campaña contra los grupos insurgentes. La reforma fue iniciada en 2001, posteriormente al proceso de transición del régimen fujimorista y a los escándalos de corrupción protagonizados por el ex asesor de Inteligencia, Vladimiro Montesinos. Este factor incidió en el relativo éxito que tuvo la reforma, pese a que fue realizada desde “adentro”; es decir, por civiles especialistas en Seguridad y defensores de Derechos Humanos que estuvieron al frente del anteriormente cuestionado Ministerio de Interior. La limitación de recursos económicos disponibles resultó otro serio problema para llevar a cabo el proceso reformista porque las fuerzas militares concentran la mayor parte del presupuesto asignado para Seguridad Nacional. Además, fue muy sentida la falta de apoyo internacional, político y económico (Costa y Neild, 2007).

La mayoría de Estados que llevaron a cabo una transformación o reforma policial tenían como principal objetivo la construcción de un modelo más vinculado a la comunidad y con niveles de descentralización territorial y administrativa. De igual forma, se pretendía establecer sistemas eficientes para la rendición de cuentas. De ese modo, se obtenían mayores niveles de transparencia y reducción de los alarmantes niveles de corrupción entre las filas policiales. Pero, como era previsible, se encontraron con la resistencia de importantes segmentos de la institución que percibían amenazados sus intereses y beneficios, como explica el caso argentino.

2.2.5. Policía y su vinculación internacional

La dimensión de Policía y su vinculación internacional ha sido estudiada en menor medida como evidencia la tabla de la taxonomía presentada anteriormente. La relación de cooperación policial más estable es la sostenida por Estados Unidos con las Policías de América Latina. Lamentablemente, este vínculo no ha tenido un abordaje teórico significativo. Uno de los pocos estudios encontrados corresponde a Rachel Neild (2005) quien nos aproxima al análisis de esta temática con la explicación de dos agendas que primaron en esa relación de cooperación: 1) el combate a la delincuencia

transnacional y 2) apoyo a las reformas institucionales que procuren transparencia y eficacia de la Policía. La autora indica que, a finales de la década de los ochenta, Estados Unidos apoyaba a las fuerzas policiales de la región mucho más que a las fuerzas militares porque éstas últimas eran reticentes a participar en iniciativas contempladas dentro de la guerra antidroga. La asistencia de Estados Unidos tuvo como destino exclusivo unidades policiales pequeñas especializadas en investigación y lucha contra el narcotráfico. En consecuencia, estas tenían objetivos de corto plazo y el beneficio resultó ser parcial dentro de los procesos de institucionalización de las policías en pleno periodo de redemocratización.

Neild señala que la cooperación policial de Estados Unidos es ofrecida de forma bilateral a los Estados de América Latina. Pero, este país no ha diseñado aun un programa nacional centralizado de asistencia policial que permita la canalización de sus esfuerzos de manera directa. Por tal motivo, las agencias federales como la DEA, CIA, FBI y NAS gozan de amplios niveles de autonomía y discrecionalidad en el gasto de seguridad destinado para esta región del planeta. La autora identifica a la *Drug Enforcement Administration* (DEA) como la agencia federal más importante en la lucha contra las drogas.¹³ Esta agencia ha tenido una importante participación en operaciones policiales dentro de los procesos de interdicción y erradicación de cocaes en la Región Andina. Por último, Neild asevera que “Estados Unidos ha apoyado, e incluso en algunos casos redactado, leyes represivas sobre narcotráfico” (Ibíd., 86). En efecto, esos marcos normativos dieron legitimidad a las acciones policiales en la guerra contra las drogas en varios países como Colombia, Perú y Bolivia, respectivamente.

Por su parte, Santillán (2006) también alude sobre este complejo tema en su análisis que se concentra en el caso ecuatoriano. Argumenta que la cooperación en materia de seguridad destinada a la Policía recibida por parte de Estados Unidos, no se encuentra debidamente fiscalizada por entidades nacionales del sector financiero como el Ministerio de Economía y Finanzas. La discrecionalidad de esos fondos tiene como finalidad reforzar la lucha contra las drogas, prioridad de la ESN en la Región Andina. Por su parte, Pontón (2009) nos aproxima a un breve pasaje sobre el peso de la Doctrina de Seguridad Nacional norteamericana que fue parte importante de la historia policial latinoamericana. Tanto así, que se denominó el "Modelo Policial Hegemónico en

¹³ Creada en 1973 mediante la consolidación de las competencias de control de droga de varias oficinas y agencias existentes (Zirnite, 1998 en Neild, 2005:95, nota)

América Latina" (Chéves, 2003 en Pontón, 2009) por la preeminencia que tuvo durante mucho tiempo sin mayores modificaciones.

2.3. El problema de investigación

Después de observar que la dimensión de Policía y su vinculación internacional es un campo poco explorado nos proponemos profundizar el estudio de Neild (2005) sobre la relación entre Estados Unidos y las Policías de América Latina. En este sentido, consideramos a la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) como el instrumento internacional que vincula a la administración estadounidense con los organismos policiales latinoamericanos mediante programas de cooperación y asistencia.

Dado ese contexto, proponemos como caso de estudio a la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN) perteneciente a la Policía Boliviana. Esta unidad fue creada a finales de la década de los ochenta bajo los lineamientos de la guerra contra las drogas con asistencia económica y material de la DEA estadounidense. Por medio de este caso podremos conocer cuáles fueron los efectos de la ESN antidroga de Estados Unidos sobre la Policía.

El periodo seleccionado para este estudio comprende la primera administración del presidente Bill Clinton (1993-1997) en la cual se “consideró el control del flujo de narcóticos como prioridad dentro de su agenda de seguridad dado su impacto en la criminalidad y la salud de la sociedad norteamericana” (Lizarno, 2008:83). Mientras tanto, en Bolivia, gobernaba el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) mediante políticas de ajuste estructural de la economía e importantes reformas en varios sectores del aparato burocrático estatal. Esta gestión gubernamental estuvo afectada considerablemente por la política antidroga prescrita desde Washington.

2.3.1. Marco teórico

En primera instancia, se tomará en cuenta el estudio de Neild (2005) sobre la relación entre EE.UU. y las Policías de América Latina. Este análisis señala que debido a la ESN estadounidense se produjo el debilitamiento del control de la cadena de mando de las Policías locales. Además, se abandonó el fortalecimiento general de la Policía a

favor de unidades especiales pequeñas. Estas últimas recibieron entrenamiento militar en habilidades antidroga que les convirtió en menos aptas para cumplir correctamente con las tareas policiales. En consecuencia, la rendición de cuentas resultó insignificante y la supervisión de estas unidades terminó socavando la autoridad civil gubernamental. Adicionalmente, las relaciones con la comunidad quedaron dañadas por la criminalización excesiva, las políticas de erradicación y duras leyes antidroga.¹⁴

Las apreciaciones de esta autora se aplican en buena medida al caso de estudio seleccionado. La FELCN es una unidad pequeña y especializada en lucha contra el narcotráfico, ha sido privilegiada por la cooperación norteamericana mediante la DEA y la NAS y, tiene una estructura y administración propia que escapa al control de la propia Policía Boliviana. Por último, el movimiento campesino cocalero del Chapare (Cochabamba) ha sido víctima de la criminalización y persecución por parte de los oficiales de la FELCN siguiendo las directrices de la guerra contra las drogas.

Continuando con el marco teórico, la ESN será entendida a través de la Teoría Realista de las Relaciones Internacionales. Según esta visión los Estados “[actúan] según sus propios intereses; lo que más les concierne es la posesión del poder, para así ser capaces de sobrevivir como entidades autónomas y satisfacer las necesidades de la población” (Dougherty y Pfaltzgfaff, 1981:46). Hans Morgenthau (1978) estableció las bases del realismo político en tres premisas esenciales: 1) estatocentrismo; 2) naturaleza conflictiva de las relaciones internacionales y 3) centralidad del poder. (Barbé, 2007). Básicamente, el paradigma realista se estructura sobre los siguientes conceptos: a) la unidad de análisis es el Estado, entendido como un actor racional y unitario. Dicha racionalidad se debe a la actuación maximizadora del poder; b) la problemática de estudio está centrada en la seguridad nacional. La supervivencia del Estado en un medio hostil, en el que la amenaza es constante y militar; c) la imagen del mundo que sustenta al paradigma es la de “bolas de billar”, en referencia a los Estados unitarios (impenetrables) y en conflicto (choque) constante. (Ibíd., 62).

Todo lo anterior se observa en el caso de Estados Unidos que privilegia su poder e interés nacional para proveerse de seguridad en el sistema internacional anárquico. Desde el desmoronamiento del bloque soviético este Estado no tiene par en términos de

¹⁴ Todo este párrafo contiene las ideas principales planteadas por Neild (2005) en su estudio. Dichas ideas se encuentran sistematizadas en la Tabla 3.3 sobre los Impactos de las estrategias de reforma y de las estrategias antidrogas para las tareas policiales (p.126).

Defensa y Seguridad a pesar de mantener a las Fuerzas Armadas más poderosas del planeta enfrenta nuevas amenazas como el narcotráfico proveniente de la Región Andina. En ese orden de cosas, la ESN representa el instrumento mediante el cual EE.UU. se provee de suficiente poder político, económico y militar para enfrentar las amenazas y desafíos provenientes del sistema internacional. De esa manera, dispone de medidas preventivas y reactivas frente a situaciones que pongan en riesgo sus intereses nacionales, a su gobierno, territorio y población. Por lo tanto, la guerra contra las drogas es parte fundamental de la ESN.

Al respecto, Bagley (1991) aduce que la visión realista y neorrealista utilizada por la Casa Blanca bajo la administración del presidente Richard Nixon (1969-1974) que luego fue reforzada por Reagan (1981-1989)¹⁵ no resolvieron el problema del narcotráfico en varios países latinoamericanos.¹⁶ Según este autor esas teorías Estado-céntricas no pueden detener el crimen organizado porque no presenta características de amenaza interestatal. Más bien, se desliza por diferentes medios y de formas variadas provocando graves perjuicios a las economías de los Estados y a la salud de sus pobladores. A su vez, indica que se debe plantear nuevas alternativas para enfrentar a este flagelo con mayor éxito. A pesar de su crítica y la de otros autores (Vargas, 2003; Leal, 2002; Thoumi, 2002; Tickner, 2001), la burocracia norteamericana ha mantenido esas visiones del mundo de manera inmutable porque su interés radica en proteger a Estados Unidos antes que a los países de producción y tráfico de drogas. Es más, utilizan esas visiones como fundamento para las acciones destinadas a minimizar otras amenazas de seguridad como el terrorismo y la insurgencia hasta la actualidad.

Por tal motivo, consideramos que si bien existen importantes críticas a la corriente realista, ésta ha sido la modeladora de la política exterior norteamericana durante toda la Guerra Fría y en los años posteriores que son los estudiados en esta investigación. Además, el realismo nos ayuda a comprender las acciones de Estados Unidos frente a una amenaza no convencional (o emergente) como el narcotráfico.

De manera complementaria, se emplearán las Teorías de Elección Racional y del Neo institucionalismo para “entender la toma de decisiones de los individuos cuando se

¹⁵A través de la Decisión de Seguridad Nacional Directiva 221, condujo a una participación creciente de las fuerzas armadas en la “guerra contra las drogas” y la consecuente militarización de la estrategia antidrogas estadounidense (Tickner, 2001).

¹⁶ Los autores de la teoría realista tienen una alta consideración por los valores de seguridad nacional y la supervivencia del Estado (Jackson y Sorensen, 2003).

enfrentan a diferentes opciones” (Shepsle y Bonchek, 2005:15). Según estas teorías los actores “interactúan, maniobran, disimulan, siguen estrategias, cooperan y mucho más, a medida que buscan lograr sus metas, cualesquiera que éstas sean” (Ibíd., 18). De tal forma, las autoridades civiles y militares estadounidenses para proteger sus intereses nacionales optaron por combatir al narcotráfico en los lugares de producción sin escatimar recursos pese a los cuestionamientos de analistas y académicos.

Este enfoque económico, utilizado en Ciencia Política, parte del supuesto que los sujetos se comportan racionalmente, en el sentido de que “dadas ciertas metas y frente a un conjunto de estrategias posibles, las personas seleccionarán aquella estrategia que incremente sus chances para satisfacer dichas metas” (Tommasi y Saiegh, 1998:3).

Los funcionarios también persiguen racionalmente sus propios intereses que no necesariamente coinciden con el interés público. Por tanto, es posible que la burocracia boliviana responsable de las políticas antidroga y particularmente la FELCN hayan tenido intereses corporativos respecto a los beneficios económicos y materiales otorgados por la cooperación norteamericana. Por todo lo expuesto, este trabajo busca determinar si se produjeron cambios significativos al interior de la FELCN y en el conjunto de la Policía Boliviana. Con el marco teórico anotado se plantea las siguientes hipótesis:

H1: La Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) norteamericana a través del trabajo desarrollado por la DEA alteró el control de la cadena de mando de la FELCN.

H2: La cooperación norteamericana destinada a la FELCN ha provocado alteraciones en las relaciones entre los oficiales de esta unidad especial respecto a los oficiales pertenecientes a otras unidades policiales.

2.4. Conclusión de capítulo

En este capítulo se revisaron las principales características de la Estrategia de Seguridad Nacional norteamericana. Posteriormente, se presentó una taxonomía de las diferentes dimensiones de estudio sobre la Policía en América Latina. Mediante ese instrumento se observó que la Policía y su vinculación internacional era un campo de estudio reducido. Por tal motivo, esta investigación se inclinó por ahondar el análisis de la relación entre Estados Unidos y las policías latinoamericanas propuesto por Neild (2005). Al finalizar el capítulo se considera a la Policía Boliviana, particularmente a su unidad antidroga denominada FELCN como un interesante caso de estudio. En esta

unidad confluyen los principales males que aquejan a las policías latinoamericanas como la corrupción, uso desmedido de fuerza, discrecionalidad, intereses corporativos, militarización, entre otras falencias. En este sentido, se explicaron los recursos teóricos y metodológicos a ser empleados y fueron presentadas las hipótesis a ser comprobadas en este estudio.

El siguiente acápite profundiza el estudio de la Policía Boliviana. Transitaremos por la evolución institucional de este cuerpo armado hasta llegar a la etapa de inserción internacional a través de la guerra contra las drogas impulsada por Estados Unidos. Justo allí, nos adentraremos en la FELCN para conocer su estructura, administración, funciones, mandato legal, financiamiento, deficiencias, entre otros aspectos. Asimismo, presenta a la ESN de la administración Clinton (1993-1997) especialmente dirigida al combate de las drogas en los “países fuente” como Bolivia. Finalmente, conoceremos los rasgos más sobresalientes del gobierno boliviano presidido por Gonzalo Sánchez de Lozada. El próximo capítulo sirve de preámbulo para luego concentrarnos en la comprobación empírica de las hipótesis anteriormente anunciadas. Por tal motivo, éstas serán comprobadas en el cuarto capítulo.

CAPÍTULO III

La Policía Boliviana y la guerra contra las drogas norteamericana

Introducción

Este capítulo sirve de preámbulo a la comprobación de las hipótesis presentadas en el acápite anterior. En este sentido, explica el origen y desarrollo institucional de la Policía Boliviana y su inserción en el plano internacional mediante una activa participación en la guerra contra las drogas liderada por Estados Unidos desde los años ochenta. También describe ampliamente las características principales de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN). Además, explicita el alcance de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) norteamericana aplicada en Bolivia durante la primera administración Clinton (1993-1997). Por tal razón, revisa la cooperación otorgada por Estados Unidos a Bolivia para programas de interdicción, erradicación y desarrollo alternativo durante un periodo particular de la historia reciente: el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997). Por último, revisa el rol desempeñado por los principales actores institucionales de la lucha contra las drogas en Bolivia y la interrelación entre estos que configura el escenario político-diplomático sobre el cual se desenvuelve la FELCN.

Inicialmente debemos señalar que la Policía, casi invariablemente, ha sido una institución reticente a ser estudiada por las ciencias sociales en Bolivia. Existen muy pocas investigaciones sobre esta institución estatal. Respecto a la FELCN, unidad de análisis de esta investigación, es preciso indicar que fue el centro de atención de partidos políticos, representaciones diplomáticas y medios de comunicación por los “éxitos” y “fracasos” en la guerra contra las drogas. Esta unidad policial es la más expuesta a observación ciudadana pero paradójicamente ha sido poco estudiada. Asimismo, tanto el Ministerio de Gobierno como el Ministerio de Relaciones Exteriores han sido frecuentemente cuestionados por sus acciones en dicha guerra y por las relaciones que mantuvieron con la Embajada de los Estados Unidos en Bolivia. En este capítulo se utilizan fuentes documentales secundarias y hemerografía para primero ordenar los hechos y luego, presentarlos en forma de narrativas analíticas.

3.1. La Policía Boliviana

La Policía Boliviana fue creada en 1826 durante el gobierno del Mariscal Antonio José de Sucre (1825-1827). El sucesor de Bolívar autorizó la conformación de “intendencias y comisarías a través de la Ley Reglamentaria de 24 de junio” (Quintana, 2005:22). Esta ley complementó el mandato constitucional que establecía “la organización de milicias provinciales¹⁷ para la preservación de la seguridad local” (Ibíd., 22). De esa forma, en todo el país paulatinamente “se substituyeron las milicias descentralizadas de la época colonial que tenían un carácter y un financiamiento local-municipal” (Mansilla, 2003:9). La república naciente otorgó a esta institución cuatro funciones específicas para armonizar las relaciones entre ciudadanos: 1) el orden urbano; 2) la prevención de la salud pública; 3) la prestación de servicios policiales a las tropas del ejército y 4) la preservación de la moral pública, orden político y auxilio a la justicia (Quintana, 2005).

La Policía como el mismo Estado nació bajo fuerte centralismo administrativo que se conservó a lo largo de la historia republicana. Por tal motivo, esta entidad “ha sido siempre una competencia exclusiva del gobierno central” (Mansilla, 2003:11). No obstante, la Policía no tuvo prioridad en la asignación de recursos económicos. Por el contrario, fueron las fuerzas militares (Ejército de Línea, Guardia Nacional¹⁸ y Columnas Departamentales¹⁹) las que acapararon la mayor parte del presupuesto destinado a seguridad nacional, relegando a la Policía a condiciones de trabajo totalmente desfavorables (Quintana, 2005; Mansilla, 2003 y 1996). Durante el siglo XIX, la Policía básicamente fue reducida a tareas suplementarias.²⁰ Así, se constituyó en un “cuerpo administrativo auxiliar cuya tarea residía en satisfacer las necesidades locales de los ejércitos itinerantes” (Quintana, 2004:3-4).

El presidente Santa Cruz (1829-1839) dictó un segundo Reglamento de Policía en 1831 que agrupó disposiciones con más orden que el promulgado por Sucre en 1826.²¹ En 1845, el presidente Ballivián (1841-1847) promulgó un tercer reglamento, éste tuvo mayor vigencia que el anterior y estableció las funciones policiales en tres

¹⁷ Las provincias posteriormente fueron ascendidas al rango de departamentos.

¹⁸ Creada por el Presidente Santa Cruz en 1831 y reorganizada por el gobierno de Ballivián en 1842.

¹⁹ Bajo el mando de los Prefectos Departamentales.

²⁰ Esta situación no sólo es exclusiva del caso boliviano sino de varios países latinoamericanos.

²¹ El documento final se organizó bajo 9 capítulos, uno adicional y 120 artículos (Molina, *et. al.*, 2002).

grandes grupos: 1) seguridad; 2) salubridad; y 3) moral pública (Quintana, 2005). De esa manera, se fue construyendo la institucionalidad de esta fuerza armada que tuvo bajos presupuestos, reducida importancia para las autoridades y por ende, una acción periférica en la construcción del Estado.²² Cuando transcurría 1874, la Policía se subordinó a los Prefectos o Comandantes Generales en cada departamento.²³ Luego, todos los cuerpos policiales creados en anteriores gestiones gubernamentales (Columna de Orden, Cuerpos de Gendarmes, Cuerpo de Celadores y las intendencias) pasaron bajo jurisdicción del Ministerio de Guerra con la finalidad de institucionalizar aun más la seguridad interna.²⁴ En 1886, se intentó la primera reforma policial mediante la creación de la Policía de Seguridad que reunía a varias policías con el objeto de “conservar el orden público, el resguardo de las garantías personales y reales, la prevención del delito y las faltas, y la persecución de los delincuentes y culpables para ponerlos a disposición de las autoridades que debían juzgarlos” (Ibíd., 28).

En el periodo liberal (1899-1920) los gobernantes intentaron dos acciones concretas para mejorar el trabajo policial: 1) la modernización para un funcionamiento más eficiente y técnico y 2) aproximar el comportamiento de los oficiales a las leyes y estatutos vigentes (Reyes, 1916 en Mansilla, 2003). Así, la Policía adquiría un carácter mucho más civil y a su vez, estaba más próxima a la justicia.²⁵ Cuando estalló la Guerra del Chaco (1932-1935) la Policía fue marginada de la importante labor de contraespionaje dentro del territorio nacional, sólo se le asignó la tarea de “conscripción a través del reclutamiento y captura de omisos en las áreas rurales” (Quintana, 2005:38). En 1937, la Policía adquiere el nombre de Carabineros de Bolivia (Telleria, 2006). En ese mismo año se creó la Escuela Nacional de Policías como sugerencia de la misión

²² Los reducidos análisis del desarrollo institucional de la Policía Boliviana coinciden en que esta institución siempre estuvo en una posición marginal en la relación entre Estado y sociedad, por lo menos hasta mediados del siglo XX cuando participan activamente en la Revolución Nacional de 1952. Ver Telleria, 2006; Quintana, 2005 y 2004; Mansilla, 2003.

²³ Los prefectos desde la creación del Estado fueron designados por el Presidente de la República como representantes del Poder Ejecutivo en cada departamento. La primera elección directa de prefectos se realizó el 18 de diciembre de 2005.

²⁴ La Policía vivió sometida a una suerte de juego de lealtades pendulares y ubicuas. Unas veces se sometía a las necesidades del municipio para cumplir tareas ornamentales, otras a la autoridad prefectural como herramienta coercitiva y al mismo tiempo obedecía decisiones provenientes de la autoridad central (Quintana, 2004:4).

²⁵ Entre las medidas adoptadas por los liberales se destaca la creación de la Policía Rural y la Policía Montada en 1901. Esta última, desarrollaba “funciones de vigilancia, control y represión indígena en las zonas amenazadas por la restitución de tierras a dominio comunitario” (PIEB, 2003:4).

policial italiana (1937-1939) que asesoró al reducido grupo de Jefes de Policía, principalmente en materia de investigación criminal.²⁶ En ese ánimo reformista se “reprodujo la estructura organizativa del Ejército mediante la conformación de brigadas departamentales, se incorporó el servicio militar para aumentar significativamente sus efectivos y se transfirió arsenales de guerra a la organización policial” (Quintana, 2004:5).

Desde 1946, al interior de la Policía se produjo un vuelco hacia una orientación civil y militar para posteriormente funcionar bajo un fuerte espíritu militarizado (Tellería, 2006). Como se observa, la Policía siempre estuvo sumida a vaivenes político-militares, económicos y sociales que sufrió el Estado desde su creación. A mediados del siglo XX, la situación no era muy diferente. Mansilla (2003) señala que “la preeminencia de regímenes militares de corte nacionalista y la Revolución Nacional de 1952 no coadyuvaron a modificar ni las estructuras ni la mentalidad prevaleciente en el interior de la Policía” (Mansilla, 2003:13). Los policías junto a milicianos civiles²⁷ combatieron contra el Ejército que sostenía a la oligarquía minera-terrateniente²⁸ finalmente derrotada en abril de 1952. La demostrada lealtad de la Policía con el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) sirvió para que obtuviera algunas prerrogativas institucionales importantes.²⁹ Un ejemplo de aquello fue la designación del Ministro de Gobierno efectuada por el presidente Paz Estenssoro (1952-1956). Este cargo recayó en un connotado miembro de la institución policial con activa militancia partidaria en el pasado (PIEB, 2003).

En 1961, la Policía adquiere “el reconocimiento constitucional de su misión, funciones y alto mando” en desmedro del monopolio de la fuerza ostentado por los militares desde la creación de la república (Quintana, 2005:363-379 en Tellería, 2006:2). Durante ese periodo de gloria policial “el ejército fue reducido al 25 % de su tamaño inmediatamente anterior, y su poder y prestigio se vieron seriamente mermados

²⁶ Existe varias opiniones sobre la creación de este cuerpo policial. Mansilla (2003) afirma que entre 1937 y 1962 existió un Cuerpo de Carabineros fuertemente militarizado que fue reintegrado a la Policía “normal” mediante la Nueva Ley de Orgánica de 9 de enero de 1962. Por su parte, Tellería (2006) indica que Carabineros de Bolivia englobaba a la totalidad de efectivos policiales.

²⁷ Para una amplia explicación de las acciones de los milicianos civiles durante la Revolución Nacional de 1952 ver la obra *Rebelión en las venas* de James Dunkerley (1987/2003).

²⁸ Conocida popularmente como “La Rosca”.

²⁹ Durante los dos primeros años de la Revolución Nacional (1952-1954) la Policía se constituyó en un organismo estatal relativamente autónomo, liberado de la interferencia tradicional impuesta por el Ejército en el pasado (Quintana, 2005:51).

durante largos años” (Mansilla, 2003:16). La Policía creció vegetativamente aprovechando el repliegue castrense.³⁰ Se crearon unidades urbanas y rurales, y alcanzó mayor presencia en todo el territorio nacional.³¹ Este desarrollo institucional fue reduciéndose gradualmente desde la creación del Departamento de Control y Seguridad Pública (control político) manejado por civiles que controlaban los problemas políticos producidos por la oposición en varios puntos del país. (Landivar, 1965 en Quintana, 2005).

En 1964, el golpe militar encabezado por el General René Barrientos Ortuño (1964-1969) excluyó a la Policía de la vida política de forma violenta.³² Los militares tomaron control férreo de las instalaciones policiales y desarmaron a sus efectivos.³³ La ocupación de la Academia Nacional de Policías realizada por el Ejército constituyó la muestra más clara de desplazamiento de la fuerza policial sobre el control de la seguridad interna del Estado. Las Fuerzas Armadas disolvieron la unidad policial a través de la creación de tres policías paralelas: 1) la Guardia Nacional de Seguridad Pública; 2) la Dirección Nacional de Investigación Criminal; y 3) la Policía de Tránsito (Quintana, 2004). El arribo del General Hugo Banzer (1971-1978) al gobierno cesó la marginación de la Policía desde 1964. A partir de ese momento se estableció un pacto militar-policial sobre “posiciones menos conflictivas dando nuevas formas de relacionamiento” (Quintana, 2005:56). Así, ambas instituciones armadas evitaban la dispersión del poder político.³⁴ Durante la dictadura militar, la Policía asumió la responsabilidad de combatir al narcotráfico en todo el territorio nacional. Para cumplir con ese objetivo se reestructuraron los sistemas de inteligencia policial. Los gobiernos que sucedieron a Banzer no aportaron significativamente a la institucionalidad de la

³⁰ En ese entonces, sólo trabajaban 7743 efectivos policiales en todo el país (PIEB, 2003) quienes participaron activamente en la represión contra los despojados militares y oponentes políticos del MNR.

³¹ En 1960, se creó la Policía Aduanera a la que se incorporó el 16 % de los efectivos (PIEB, 2004:5).

³² Las Fuerzas Armadas pasaron un largo periodo de repliegue desde 1952, posteriormente se fortalecieron interiormente con la colaboración estadounidense (Gamarra, 1994).

³³ Sobre este hecho que dio origen a la época de mayor inestabilidad institucional de la historia de Bolivia. Rodas Morales (1995) aduce que este periodo “se inicia cuando el Estado acepta el funcionamiento, con inmunidad a las leyes bolivianas, de un aparato de inteligencia estadounidense” (Rodas Morales, 1995:62 en Roncken, 1997:1).

³⁴ Banzer autorizó la designación del Comandante General de la Policía (o Generalato), dejando atrás la postergación a esa solicitud inviabilizada por los militares. También, se creó la Dirección Nacional Administrativa del Comando de la Policía Boliviana y la Dirección Nacional de Recaudaciones dependiente del Ministerio de Interior (PIEB, 2003).

Policía, estos fueron funcionales a los poderes militares o efímeros en su duración.³⁵ Durante el gobierno de García Meza (1980-1981), la Policía participó en acciones represivas contra la sociedad. También estuvo implicada en actos de corrupción y delitos vinculados a la protección del narcotráfico (Roncken, 1997 y 1997b).

La transición democrática (1978-1982) “favoreció ampliamente a la Policía en la medida en que se convirtió en el factor de contrapeso frente a la todavía latente amenaza de golpe militar” (Quintana, 2004:6). Como una medida de institucionalización el presidente Hernán Siles Suazo (1982-1985) promulgó la Ley Orgánica de la Policía Nacional en 1985.³⁶ Dado este contexto, los militares se replegaron discretamente a los cuarteles. Por su lado, la Policía aprovechó una aparente imagen renovada con la transición democrática. De esa manera, pudo mantener su precaria institucionalidad y gestión administrativa autónoma respecto a las Fuerzas Armadas.³⁷ El último gobierno de Víctor Paz Estenssoro (1985-1989) abrió una nueva etapa en la Policía Boliviana: la militarización. Este enfoque fundamentalmente comprende

Entrenamientos de las policías civiles en operaciones y estrategias militares, así como a la tendencia de que la asistencia militar y policial estadounidense sea prioritaria frente a la ayuda para fines socioeconómicos o para las instituciones democráticas (Youngers y Rosin, 2005:16).

El viraje respondió a requerimientos contemplados en los convenios firmados entre Bolivia y Estados Unidos para la lucha contra el narcotráfico.³⁸ También los compromisos asumidos en esta materia con países vecinos y organismos internacionales desde la Convención Única Sobre Estupefacientes de Ginebra (1961) ejercieron fuerte presión sobre la burocracia política boliviana. La militarización policial surge como consecuencia del desprestigio institucional sufrido por las Fuerzas Armadas durante el periodo de régimen militar (1964-1982). En consecuencia, la lucha contra las drogas fue ampliamente desarrollada por la Policía a través de su Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN). Esta unidad obtuvo amplio poder político y económico, armamento moderno, crecimiento numérico del contingente, entre otros beneficios. En

³⁵ Natush Bush (1979); Guevara Arce (agosto-noviembre de 1979) Gueiler Tejada (noviembre 1979-julio de 1980) Torrelio (septiembre de 1981-julio de 1982) y Vildoso (1982).

³⁶ También se creó la Escuela de Estado Mayor de la Policía en 1982 (Mansilla, 1996)

³⁷ Se desmontaron varios aparatos de seguridad (represivos) paralelos de la Policía. También se produjo la subordinación al poder civil y se reivindicó desde las altas esferas policiales la democratización del Estado (Quintana, 2005).

³⁸ Entre 1985 y 1989, el gobierno de Víctor Paz Estenssoro convenció a dos sucesivas administraciones republicanas de su compromiso con la lucha antidrogas (Gamarra, 1994:52).

palabras de Mansilla la militarización³⁹ es “una desnaturalización de la genuina función policial, puesto que aleja a la policía de ser un cuerpo eminentemente civil y preventivo, con un carácter de servicio público destinado a mediar en las relaciones problemáticas de los ciudadanos” (Mansilla, 2003:21-22).

La Policía no pudo integrarse de manera completa al proceso de transición y consolidación democrática no sólo por razones de carácter interno. El sistema político bajo los lineamientos de la “democracia pactada” también prefirió mantener el *status quo* sobre esta institución armada. Al respecto, Tellería (2003) opina que el monopolio legítimo del uso de la violencia que pertenece al Estado (corriente weberiana) durante la era democrática sólo sirvió para resolver los siguientes aspectos:

Objetivos inmediatistas del gobierno de turno, tales como: garantizar la estabilidad de los gobiernos, el efectivo desarrollo de políticas públicas implementadas, la imposición de cambios políticos, y finalmente, la condescendencia a intereses extranjeros a cambios de ayuda económica (Tellería, 2003:76).

En este sentido, la actividad policial básicamente estuvo limitada a dos funciones concretas y constantes: 1) mantenimiento del orden público y 2) la lucha contra el narcotráfico. Como producto de esa limitada visión, desde el seno policial se produjo la búsqueda de intereses corporativos.⁴⁰ Entre los factores que permitieron esta situación se puede señalar a “la organización militarizada, burocrática y con bajos niveles de profesionalización” (Ibíd., 77). A lo anterior se debe sumar la doctrina impartida dentro de la Policía Boliviana. Esta a través del tiempo ha sido influenciada por varias corrientes, entre ellas la chilena e italiana.⁴¹ Pero la de mayor impacto en el siglo XX fue la norteamericana con la Doctrina de Seguridad Nacional en varios organismos y agentes de la institución del orden (Quintana, 2005). Esta doctrina fuertemente arraigada movilizó a los efectivos policiales en una persecución constante contra grupos subversivos, frentes universitarios, partidos políticos y organizaciones

³⁹ Persigue intereses sectoriales antes que un desarrollo integral de la Policía.

⁴⁰ la denominada “gestión política policial” que invariablemente fluctuó entre el desgobierno y las iniciativas fracasadas, la falta de una política de Estado de Seguridad Pública y la existencia de varias políticas gubernamentales en el tema, cada una de ellas con características propias, promovieron la informalidad institucional (Tellería, 2003:83).

⁴¹ Se creó un Cuerpo de Carabineros fuertemente militarizado, al estilo chileno. La cooperación italiana colaboró en la creación de sistemas de inteligencia policial centralizadas que devinieron en acciones de espionaje político (Mansilla, 2003).

sociales con orientación comunista.⁴² La doctrina policial boliviana también incluyó varios elementos relativos a la guerra contra las drogas impulsada y financiada por Estados Unidos. Este proceso comprendió la inclusión de valores, símbolos, visiones, misiones y otros importantes aspectos aprendidos en cursos de especialización en bases militares norteamericanas (Quintana, 2004 y 2005, Tellería, 2006; Mansilla, 2003; Barrios Morón, 1993).

3.1.2 La Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN)

En Bolivia, la participación de militares en sucesivos golpes de Estado (1964-1982) y la violación sistemática de Derechos Humanos fueron razones suficientes para aislar a las Fuerzas Armadas de la lucha contra el narcotráfico.⁴³ En 1987, este país suscribió un importante convenio con Estados Unidos mediante el cual recibió cuantiosos recursos económicos para tareas de interdicción y programas de erradicación en las zonas productoras de coca. Al respecto, Quintana (2005) señala que dos hechos importantes determinaron la guerra contra las drogas norteamericana en Bolivia. Estos fueron la “creación de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN) el 24 de julio de 1987, y la promulgación de la Ley 1008 el 19 de julio de 1988 que definió el marco normativo de la estrategia de gobierno en la lucha contra las drogas” (Quintana, 2005:160). Si bien ya operaba la Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMOPAR)⁴⁴ desde 1984 con características similares a la establecida en Perú⁴⁵; la creación de la FELCN fue un hecho de extrema importancia. El Estado boliviano organizó con apoyo norteamericano un grupo policial de élite especializado en el combate contra el narcotráfico, fuertemente armado, altamente capacitado y con

⁴² Los grupos subversivos más importantes fueron el Ejército de Liberación Nacional (ELN); Comisión Néstor Paz Zamora (CNPZ); Fuerzas Armadas de Liberación Zarate Willka (FALZW); Ejército Guerrillero Tupac Katari (EGTK); y pequeñas fracciones del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) y de Sendero Luminoso del Perú asentadas en Bolivia (Dreyfus, 2002:276-278).

⁴³ El ingreso del Ejército a la guerra contra las drogas renovó la enconada confrontación entre la Policía y las Fuerzas Armadas sobre sus misiones y roles. Debido mayormente a las restricciones del Congreso norteamericano, el Ejército boliviano había perdido su fuente, tanto de ingresos como de entrenamiento. La Policía, en cambio, recibió una buena dosis de fondos y entrenamiento (Gamarrá, 1994:33).

⁴⁴ Esta unidad fue absorbida por la FELCN.

⁴⁵ Las UMOPAR en Bolivia y Perú fueron creadas como parte de la política antidroga norteamericana para el área andina. (Reid, 1989 citado por Quintana, 2005:136)

presencia en todo el territorio nacional.⁴⁶ La participación de policías en tareas de interdicción trajo consigo serios problemas de dislocamiento institucional debido a que requería fundamentalmente “el despliegue de efectivos estadounidenses en bases y aguas internacionales, y una estrecha cooperación con las fuerzas de seguridad para poder encontrar centros de producción de drogas y detener los envíos de droga por tierra aire, mar y ríos” (Youngers y Rosin, 2005:44). Bajo esa lógica intervencionista de Estados Unidos, la Policía Boliviana y particularmente la FELCN no tuvieron opción, se subordinaron directamente a las agencias estadounidenses que financiaban la guerra antidroga. Por consiguiente, se estableció una amplia estructura destinada al acopio, procesamiento, análisis y distribución de información (Inteligencia) que fue utilizada para la persecución y detención de cientos de personas vinculadas con el narcotráfico.

La FELCN tiene como función principal la “represión e interdicción del tráfico ilícito de sustancias controladas y actividades tipificadas en la Ley 1008 y otras disposiciones legales conexas” (Reglamento Orgánico FELCN, 1987). Su trabajo se desarrolla de acuerdo a políticas nacionales en defensa de la ley y los Derechos Humanos (Misión de la FELCN). Además, tiene a su cargo la realización de las diligencias de Policía Judicial en materia de Sustancias Controladas bajo la dirección funcional de un fiscal asignado a los casos investigados (Artículos 86 y 93 de Ley 1008). Esta unidad policial cuenta con una amplia estructura en todo el país. La Dirección Nacional se encuentra en la ciudad de La Paz y se organiza en cinco departamentos: 1) Recursos Humanos; 2) Inteligencia; 3) Planeamiento y Operaciones; 4) Logístico; y 5) Comunicación Social y RR.II.⁴⁷ Para desarrollar su misión está organizada en tres niveles: 1) Direcciones departamentales, 2) Fuerzas de Tarea y 3) Unidades de apoyo. Cabe mencionar que los efectivos integrantes de las Fuerzas de Tarea no son oficiales de Policía sino militares. Dichas fuerzas están compuestas por la Fuerza de Tarea de Ejército (Diablos Verdes), Fuerza de Tarea Aérea (Diablos Rojos) y la Fuerza de Tarea Naval (Diablos Azules).⁴⁸ Las unidades de apoyo son el Grupo de Inteligencia y Operaciones Especiales (GIOE), el Grupo de Control e Investigación de

⁴⁶ Durante los 80 y 90, Washington animó a los países de América Latina y el Caribe a militarizar sus iniciativas antidrogas (Youngers y Rosin, 2005:41).

⁴⁷ Ver FELCN en <http://www.felcn-bolivia.org/> (visitado en 03 de julio de 2010).

⁴⁸ Los presupuestos de las Fuerzas de Tarea Diablos de Bolivia, los grupos aeromóviles de Fuerzas Especiales de México y las brigadas antinarcóticos del Ejército colombiano han dependido casi exclusivamente de los fondos de Washington (Youngers y Rosin, 2005:42).

Sustancias Químicas (GISUQ), el Grupo Especial de Control de la Coca (GECC), el Centro de Adiestramiento de Canes detectores de drogas (CACDD) y la Unidad de Investigación Financiera (UIF) (Quintana, 2005).

Desde el inicio de sus actividades la FELCN ha contado con el apoyo directo de la *Drug Enforcement Administration* (DEA)⁴⁹ y de la *Narcotics Affairs Section* (NAS) representadas por la Embajada de los Estados Unidos en Bolivia. Dicha asistencia ha consistido en entrenamiento, provisión de equipos tecnológicos, información de inteligencia, provisión de uniformes, alimentación, armamento y municiones. Igualmente, se desembolsaron importantes recursos económicos destinados a bonos o sobresueldos⁵⁰, mantenimiento de oficinas, bases, transporte y combustible. Esta unidad especial tuvo una extraña inserción en el aparato burocrático boliviano ya que no depende directamente de la Policía sujeta al control del Comando General y del Estado Mayor, sino del Ministerio de Gobierno mediante la Secretaria Nacional de Defensa Social.⁵¹ Al parecer, se procedió de esa manera para que el apoyo económico proveniente de EE.UU. destinado para su funcionamiento no se entremezclara con asuntos internos de la Policía. Esta última, sólo le sirve La FELCN como base de reclutamiento de oficiales altamente capacitados en la Academia Nacional de Policías (ANAPOL) y en centros especializados en Estados Unidos y Europa.

La DEA consideró a esta unidad especializada de la Policía como su aliada funcional dentro de la guerra contra las drogas. En efecto, “se produjeron dependencias reciprocas entre policías bolivianos y la DEA norteamericana” (Quintana, 2005:133). Aunque estas siempre fueron negadas desde la alta esfera política boliviana. La cooperación estadounidense se concentró fuertemente en cuatro áreas sensibles: 1) inteligencia; 2) operaciones especiales; 3) apoyo logístico; y 4) formación de cuadros de oficiales (Ibíd., 134). Observando esta situación retrospectivamente, la cesión de esas áreas a la cooperación extranjera resultó totalmente perjudicial para la soberanía

⁴⁹ Dependiente del Departamento de Justicia de Estados Unidos, creada en 1973 por el gobierno de Richard. M Nixon, que acuñó la expresión “guerra contra las drogas” durante la campaña presidencial de 1968 (Isacson, 2005:34).

⁵⁰ Sobre el apoyo económico otorgado a efectivos de la FELCN, el ex Secretario de Defensa Social, Víctor Hugo Canelas (1993-1997) aseguraba que los sobresueldos provenientes de los organismos internacionales que apoyaban la lucha antidroga del país eran totalmente legales (Periódico Presencia, 11/11/1995).

⁵¹ Reglamentando el Título IV de la Ley 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, el artículo 25 del Decreto Supremo 22373 del 21 de noviembre de 1989 dispone que la FELCN dependa del Ministerio del Interior, Migración y Justicia a través de la Secretaria Nacional de Defensa Social.

nacional. Como bien indica Roncken (1997) “el control de la información posibilita el empleo táctico de ella, en función de intereses específicos” (Roncken, 1997:2). Ese fue el caso de la información obtenida por la FELCN con apoyo de la DEA para “descertificar” a líderes políticos como el ex presidente Jaime Paz Zamora (1989-1993).⁵² Los agentes de la FELCN fueron capacitados por policías y militares bolivianos y norteamericanos en la Escuela Garras del Valor ubicada en el Chapare. También cientos de efectivos de esta unidad fueron becados a la antigua Escuela de las Américas (SOA) situada en Fort Bening (Georgia) en los Estados Unidos para cursos de especialización. En ese orden de cosas, la FELCN se percibe a sí misma como

Un organismo público, con una fuerte estructura jerarquizada, dotada de un fuerte espíritu de cuerpo y unidad de comando, sólida y altamente profesional y especializado, competente confiable, eficiente y respetuosa de los derechos humanos, que cuenta con recursos económicos y financiero, con recursos humanos especializados comprometidos con recursos materiales y tecnológicos actualizados, así como con instrumentos que garanticen jurídicamente su intervención y permitan el cumplimiento de su misión en todo el territorio nacional (Visión FELCN).

Sobre los agentes de esta unidad especial comúnmente llamados “leopardos” por el tipo de uniforme camuflado que utilizan en sus operativos, pesan numerosas acusaciones sobre actos irregulares, comisión de delitos y violaciones contra Derechos Humanos (Quintana, 2005; Mansilla, 2003; Ledebur, 2002; Roncken, 1997). Pese a esas acusaciones tan serias, la justicia ordinaria se ha visto imposibilitada para investigar y determinar responsabilidades entre estos policías porque cuentan con la discrecionalidad de treinta fiscales antinarcóticos en todo el país.⁵³ Estos últimos también recibían beneficios económicos (sobresueldo o bono anticorrupción) de la cooperación norteamericana mediante la NAS.⁵⁴ De esa forma, el poder que ostenta la FELCN se advierte con claridad en el campo de los derechos humanos (Roncken, 1997). Al respecto, Neild (2005) considera que “las políticas estadounidenses sobre erradicación de coca han situado a la Policía al frente de campañas altamente conflictivas y violentas” (Neild, 2005:86). El caso más dramático corresponde al Chapare cochabambino. Esta zona registra a cientos de personas heridas, maltratadas, detenidas

⁵² El caso de los “Narcovinculos” permitió la persecución política de la cúpula del Movimiento de Izquierda Revolucionaria por las vinculaciones con capos del narcotráfico como Isaac Oso “Chavarria” y Carmelo “Meco” Domínguez (Roncken, 1997b; Zambrana, 1996).

⁵³ Recordaremos que la FELCN realiza tareas de Policía Judicial bajo supervisión de fiscales asignados a los casos de Sustancias Controladas. Estas diligencias adquieren calidad de prueba preconstituida

⁵⁴ Estas bonificaciones económicas eran distribuidas entre los fiscales alcanzando la suma de 1200 dólares americanos mensuales (Periódico Presencia, 30/01/1996).

ilegalmente, torturadas y muertas desde la aplicación de severos controles sobre la producción de coca y cocaína en Bolivia. La FELCN por mandato legal es la responsable de la represión e interdicción en esta y otras zonas productoras de coca en el país.

3.2. La ESN de la administración de Bill Clinton (1993-1997)

En 1982, el presidente estadounidense Ronald Reagan (1981-1989) declaró al problema de las drogas como una amenaza a la seguridad nacional.⁵⁵ De esa manera, convirtió a ese problema de salud pública y prevención en un conflicto de alcance internacional (Bonilla, 1991).⁵⁶ Desde 1984, esta administración republicana se comprometió a “realizar de manera enérgica la erradicación de cultivos de plantas que contenían estupefacientes y la interdicción en las fases de procedimiento de las drogas en el lugar que éstas fueran elaboradas y/o transportadas” (Zambrana, 1996:82). La estrategia antidroga⁵⁷ planteada por Reagan consistía en tres principios: 1) los gobiernos huéspedes tenían que invitar a las fuerzas norteamericanas; 2) las agencias civiles norteamericanas (como la DEA) estaban destinadas a coordinar las actividades de las fuerzas norteamericanas; y 3) las fuerzas norteamericanas estaban limitadas a cumplir funciones de apoyo (Bagley, 1991 en Gamarra, 1994). Su sucesor, el presidente George H. W. Bush (1989-1993), planteó inicialmente una concepción de lucha contra las drogas más amplia, sustentada en la multilateralidad y la responsabilidad compartida entre países productores, de tránsito y consumidores (Zambrana, 1994). Dentro de ese esfuerzo de cooperación interestatal, la guerra contra el narcotráfico era asumida como un asunto global. Muestras de esa voluntad internacional fueron la Convención de Viena (1988), las Cumbres de Cartagena de Indias (1990) y San Antonio, Texas (1992)

⁵⁵ El objetivo establecido por la administración Reagan de apoyar a los esfuerzos antinarcóticos y la consolidación de la democracia fueron los aspectos de la política norteamericana que determinaron el curso de la relaciones con Bolivia (Gamarra, 1994:41).

⁵⁶ La Encuesta GALLUP realizada en 1988 afirmaba que más del 65 % de los estadounidenses identificaron al problema de las drogas como el problema más importante para EE.UU. (Zambrana, 1996:84).

⁵⁷ Denominada contraofertista debido a su anclaje en los países productores y en aquellos utilizados como vías de tránsito hacia territorio de Estados Unidos. Hartlyn identificó a ese enfoque como el modelo de contención de drogas de forma consistente en un largo período (Hartlyn, 1988 en Arce y Reales, 2006).

respectivamente. Sin embargo, desde Washington se implementó la Iniciativa Andina⁵⁸ que planteaba “fortalecer las facultades de las fuerzas militares y policiales de América Latina en cuanto a la puesta en práctica de sus medidas en materia antidroga” (Youngers y Rosin, 2005:16). Esta orientación marcada por el unilateralismo “condujo a un aumento sustancial del involucramiento estadounidense en los países llamados ‘fuente’ como Bolivia, Perú y Colombia, donde se cultiva la coca” (Ledebur, 2002:210). Este cambio de la política antidroga norteamericana tuvo como base algunas percepciones políticas erradas; pues “en algunos ámbitos del Congreso y del gobierno de Estados Unidos se insistía periódicamente en que los vecinos del sur no estaban haciendo suficiente para frenar el flujo de narcóticos” (Lizarno, 2008:83). Para alcanzar los objetivos previstos en esta iniciativa “los militares y las fuerzas policiales latinoamericanos fueron provistos de asistencia económica de Estados Unidos, entrenamiento, y apoyo logístico y de inteligencia para llevar a efecto las iniciativas contra las drogas” (Ledebur, 2002:211).

Posteriormente, el desmoronamiento del bloque comunista representado por la Unión Soviética posicionó a Estados Unidos en inmejorables condiciones dentro del sistema internacional. Desde ese momento, desplegó su hegemonía sobre las regiones periféricas como América Latina. El Departamento de Defensa (DOD) para justificar los ingentes presupuestos asignados a la lucha contrasubversiva asumió el liderazgo en el combate a la producción de drogas sin escatimar recursos económicos ni logísticos.⁵⁹ En ese periodo EE.UU. puso particular énfasis en la contención de la cocaína proveniente de la Región Andina que amenazaba sus intereses resumidos en democracia y libertad de mercado. De igual forma, incluyó al terrorismo como un factor de inestabilidad en la región. Ambos problemas se convirtieron en los nuevos enemigos de la humanidad y se denominaron conflictos de baja intensidad (Barrios Morón, 1993).

⁵⁸ Conocida también como Estrategia Andina. Esta iniciativa marcó una nueva tendencia en la política antidroga; a partir de ese momento, casi toda la ayuda antinarcóticos se suministró en forma de ayuda militar. Esta consistió en un paquete de ayuda de US\$ 2,2 mil millones durante cinco años a Colombia, Bolivia y Perú, con el único objeto de combatir la producción de drogas (Arce y Reales, 2006).

⁵⁹ Pese a que algunos importantes miembros del Departamento de Defensa se opusieron a la intervención militar en la guerra contra las drogas (Bagley, 1991). La política dirigida hacia la región andina es el resultado de procedimientos organizativos establecidos y de decisiones burocráticas que han condicionado que los políticos norteamericanos perciban el tema de los narcóticos del mismo modo en que lo hacían cuando enfrentaban la amenaza comunista a la seguridad nacional (Gamarra, 1994:35).

La administración del presidente Bill Clinton (1993-1997)⁶⁰ básicamente orientó su política exterior a “intereses económicos, el uso limitado de la fuerza militar y la búsqueda de amplias coaliciones internacionales para respaldar los intereses norteamericanos” (Lizarno, 2008:82). La revisión de este gobierno es de vital importancia para comprender el tipo de relación entre Estados Unidos y Bolivia que ingresaba a la etapa de ajuste estructural bajo liderazgo del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997). Según Herrera (2006) durante esta administración se logró afianzar una “Doctrina Clinton”, que tuvo como base a cuatro pilares fundamentales: 1) fortalecimiento de la comunidad de democracias de mercado; 2) promoción y consolidación de nuevas democracias y economías de mercado donde fuera posible; 3) anulación de agresión y apoyo a la liberalización de los Estados hostiles a la democracia; y 4) colaboración para que la democracia y la economía de mercado echen raíces en aquellas regiones de mayor preocupación humanitaria (Herrera, 2006).

Clinton buscó a través de varias estrategias políticas, económicas, militares y diplomáticas lograr esos objetivos y a su vez, “[articular] una visión del orden mundial que no dependiera de una amenaza o de una política explícita de equilibrio de poder” (Ikenberry, 2002 en Chávez, 2008:43). Sin embargo, no alcanzó las metas previstas debido a varios problemas políticos y económicos tanto internos como externos. Así, la Doctrina Clinton no tuvo un desarrollo parejo porque comenzó con un marcado “ímpetu liberal y aplicó políticas realistas al final” (Merke y Calle, 2005:127).

Respecto al problema del narcotráfico (dentro y fuera de las fronteras estadounidenses) esta administración tuvo una actitud ambivalente desde su inicio. De hecho, fue errática y poco consistente (Zambrana, 1996). Un ejemplo de aquello es que mediante la Directiva 14, Clinton remarcó que el principal objetivo de las operaciones militares de Estados Unidos en América Latina sería la interdicción pero autorizó que la mayoría de la asistencia se destinara a la erradicación (Youngers y Rosin, 2005). Sin embargo, es justo señalar que ese gobierno intentó por todos los medios articular una estrategia coherente y útil para combatir al narcotráfico y sus efectos colaterales debido a que esta política pública específica constituye una pieza fundamental de la gran Estrategia de Seguridad Nacional (ESN). La elaboración de dicha estrategia antidroga

⁶⁰ El presidente Bill Clinton gobernó a los Estados Unidos de América en dos periodos: el primero iniciado el 20 de enero de 1993 hasta 1997 y el segundo mandato fue desde 1997 hasta 2001.

fue encomendada a Lee Brown⁶¹, nombrado por el presidente Clinton como Jefe de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (Office of National Drug Control Policy, ONDCP en su sigla en inglés) en mayo de 1993. Al respecto, Gamarra (1994) señala que esa designación tenía como finalidad acallar las críticas provenientes desde el republicanismo que aducían que la guerra contra las drogas en América Latina había sido abandonada por los demócratas.⁶² Esta ESN específica contra las drogas se estructuró sobre tres estrategias con alcances diversos. A continuación, y con la ayuda de la Tabla No. 2 sobre el gasto federal en control contra las drogas, se explica cada una de ellas:

Tabla No. 2
Gastos Federales para el Control de Drogas 1993-1997
(En millones de dólares americanos)

EN FUNCIÓN DE DROGAS	A. F. 1993 Real	A. F. 1994 Estimado	A. F. 1995 Pedido del Presidente	A. F. 1994 Cambio \$us	A.F. 1995 %	A. F. 1995 Real	A. F. 1996 Estimado	A. F. 1997 Pedido del Presidente	A. F. 1996 Cambio \$us	A.F. 1997 %
Sistema de Justicia Penal	5685.1	5700.4	5926.9	226.5	4.0	6545.4	7105.1	7790.5	685.4	9.6
Tratamiento de drogas	2339.1	2514.1	2874.4	360.3	14.3	2692	2679.4	2909.7	229.3	8.6
Educación, acción a nivel de la comunidad y trabajo	1556.5	1602.4	2050.7	448.3	28.0	1559.1	1430.1	1591.6	161.5	11.3
Internacional	523.4	351.4	427.8	76.4	21.7	295.8	319.5	400.5	81	25.4
Interdicción	1511.1	1209.9	1205.6	94.3	7.3	1280.1	1339.4	1437.2	97.8	7.3
Investigación	499.1	504.6	531.6	27	5.4	542.2	569.6	559.2	10.4	(-) 1.8.
inteligencia	150.9	163.4	162.8	0.6	0.4	336.6	340.4	375.9	35.5	10.4
TOTAL	12256.2	12136.2	13179.8	1043.6	8.6	13251.2	13786.5	15063.6	1280.1	9.3

Fuente: Estrategia Nacional de Control de Drogas. La Casa Blanca. Washington 1994. En Zambrana Román, Jebner (1996) *Guerra antidrogas: Entre Halcones y Palomas*. Cochabamba: Fondo Editorial de la Cámara de Diputados, Editorial Los Amigos del Libro Werner Guttentag.

La Estrategia Nacional Interna Antidrogas presentada en septiembre de 1993 tenía como puntos centrales la generación de políticas nacionales de salud pública avocadas a la prevención y rehabilitación de adictos. También tenía previstos programas de educación dirigidos a niños y jóvenes estadounidenses para reducir el consumo de tabaco y alcohol (véase los ítems de Tratamiento de drogas y Educación, acción a nivel de la comunidad y trabajo). Mediante esta estrategia se buscaba reducir los niveles de delincuencia y violencia relacionados a la drogodependencia. Para tal efecto, se desembolsaron entre 3 a 4 billones de dólares durante la primera administración.

⁶¹ Fue ex Jefe de Policía de Nueva York, académico y profesor universitario.

⁶² Efectivamente, el equipo que conformaba la ONDCP fue reducido de 150 a 25 miembros y el presupuesto disminuido en un ochenta por ciento para financiar proyectos de educación, tratamientos de drogodependientes y el cumplimiento de la ley en territorio norteamericano (Gamarra, 1994).

La Estrategia Externa Antidrogas anunciada dos meses después, en noviembre de 1993, explicitaba la intención de Clinton de retomar el enfoque *reaganiano* centrado en la contraoferta debido a los fuertes cuestionamientos de los republicanos en la legislatura. Esa estrategia tenía como objetivo central “el apoyo, ejecución y dirección de acciones policiales de más éxito para aumentar los costos y riesgos a los productores y traficantes de narcóticos a fin de reducir el abastecimiento de drogas ilícitas a EE.UU.” (Zambrana, 1996:109). Este documento básicamente invocaba un “cambio controlado” en las políticas antinarcóticos estadounidenses en América Latina.⁶³ Dicha modificación consistió en un mayor control por parte del Comando Sur⁶⁴ sobre las acciones de interdicción “incluyendo el entrenamiento militar para los policías de la región andina” (Gamarra, 1994:216). Por tal motivo, se desembolsaron fondos económicos que oscilaban entre 1.2 a 1.6 billones de dólares para los rubros de interdicción e inteligencia entre 1993 y 1997. Igualmente, EE.UU. otorgó significativa importancia a “la investigación y condena de narcotraficantes a través del aparato judicial de los países productores” (Franco y Mora, 1994:7). Además, apuntó al fortalecimiento de las instituciones judiciales en países de origen o tránsito de narcóticos (véase los ítems de Sistema de Justicia Penal e Investigación).

El cambio controlado también alcanzó a las agencias antidroga (DEA, FBI y NAS) estadounidenses, las labores de éstas fueron reajustadas debido a que estaban multiplicando funciones y esfuerzos entre sí en la guerra contra las drogas.⁶⁵ A su vez, el Departamento de Estado mediante su dependencia INL⁶⁶ se convirtió en la “responsable del funcionamiento diario del programa de erradicación, en cooperación con fuerzas locales” (Youngers y Rosin, 2005:52). Por su parte, el Departamento de Defensa también “cooperó con las fuerzas locales con el entrenamiento, transferencias de armamento y apoyo presupuestario” (Ibíd., 53). Con todo aquello se esperaba un

⁶³ La concepción de un cambio controlado emerge de la evaluación realizada por el Consejo Nacional de Seguridad (NSC en su sigla en inglés) que revisó los alcances de las administraciones republicanas precedentes (Gamarra, 1994).

⁶⁴ El Comando Sur (Southcom) engloba en su área de responsabilidad la mayor parte de América Latina y el Caribe, es actualmente uno de los cinco poderosos comandos regionales que coordinan las actividades militares estadounidenses en todo el mundo (Isacson, 2005:35).

⁶⁵ El Vicepresidente Albert Gore propuso la unificación de la DEA y el FBI pero su idea fue rechazada enérgicamente por ambas agencias federales que luchaban por ampliar sus respectivas áreas de influencia y acción (Zambrana, 1996).

⁶⁶ ILN es la sigla en inglés de la Oficina de Asuntos Internacionales sobre Narcóticos y Procuración de Justicia (Isacson, 2005:34).

“desplazamiento gradual y controlado del foco de interdicción, desde los países de tránsito ubicados en la región caribeña, hacia los países productores de coca-cocaína localizados por excelencia, en la región andina” (Zambrana, 1996:105).

La Estrategia Nacional e Internacional de Control de Drogas de la Casa Blanca fue presentada oficialmente en febrero de 1994, esta iniciativa tenía como principio rector combatir específicamente a la cocaína sin dejar de atender al frente interno ni el externo anteriormente señalados. Como era previsible, esta estrategia se concentró en los cultivos de coca; es decir, en los países o zonas de origen (véase el ítem Internacional). De esta forma, la “vasta mayoría de recursos asignados para programas internacionales de drogas continuó siendo orientada a financiar actividades de las fuerzas del orden y de las fuerzas armadas” (Youngers y Zirnite, 1997:214). Otro alcance fue la persecución de la “narcopolítica”. El caso del presidente colombiano Ernesto Samper (1994-1998) vinculado con el Cartel de Cali y el de Jaime Paz Zamora en Bolivia (1989-1993) involucrado en los “narcovínculos” evidenció el supremo interés estadounidense por detener esta clase de ilícitos en la Región Andina.⁶⁷

Los republicanos victoriosos en la elección de la legislatura de octubre de 1994 cuestionaron duramente los alcances obtenidos por estas tres estrategias antidrogas. En un acto reactivo la administración Clinton realizó varios ajustes a las mismas; por ende, se recrudecieron sus efectos. Esas presiones políticas internas hicieron que Clinton dispusiera del proceso de certificación utilizado para condicionar la ayuda económica a los países dependientes. Este mecanismo básicamente consta en el “premio” o “sanción” expresados por el gobierno estadounidense sobre la eficiencia o buena conducta de los países productores y de tránsito de estupefacientes.

En 1995, Lee Brown antes de abandonar su cargo por la discreta gestión que tuvo recomendaba “la destrucción de las plantaciones de coca en Bolivia” (Zambrana, 1996:115). Este país andino un año antes recibió una “certificación condicional” por parte de Estados Unidos. Situación similar ocurrió durante la gestión 1995, pero esa vez la certificación iba acompañada de un “ultimátum” para reconducir inmediatamente las acciones desarrolladas por el gobierno boliviano en la lucha contra las drogas. En 1996, la administración Clinton “descertificó” por primera vez a Colombia, un país aliado y

⁶⁷ Todos los actos de corrupción, narcotráfico y narcopolítica estuvieron sellados por la política del precedente y escarmiento. A esta debe sumarse la descertificación política internacional por parte de Estados Unidos y sus perjudiciales consecuencias (Zambrana, 1996).

socio comercial en una demostración de “mano dura” frente a las críticas republicanas (Youngers y Zirnite, 1997). En ese mismo año una coalición interagencial encabezada por el General Barry McCaffrey⁶⁸, nuevo jefe designado de la ONDCP, la DEA, la CIA y el Departamento de Defensa (Pentágono) respaldó a la administración Clinton en materia antidroga. Según Zambrana (1996) esta nueva ofensiva se produjo por el advenimiento de elecciones presidenciales en noviembre. Se pretendía que el electorado se inclinara hacia el mantenimiento de las propuestas realizadas por los demócratas mediante las tres estrategias presentadas en 1993 y 1994, respectivamente.⁶⁹ Por tal razón, se designó alrededor del 65 por ciento del presupuesto federal asignado a la lucha contra las drogas para contener exclusivamente a la oferta (Youngers y Zirnite, 1997). Esa situación se refleja claramente en la siguiente tabla.

Tabla No. 3
Gasto Federal destinado a control de Oferta y Demanda 1993-1997
(En millones de dólares americanos)

Oferta/ Demanda	A. F. 1993 Real	A. F. 1994 Estimado	A. F. 1995 Pedido del Presidente	A. F. 1994 Cambio \$us	A.F. 1995 %	A. F. 1995 Real	A. F. 1996 Estimado	A. F. 1997 Pedido del Presidente	A. F. 1996 Cambio \$us	A.F. 1997 %
Oferta	7063.4	7592.3	7809.4	217.1	2.9	8559.2	9211.6	10093.0	881.4	9.6
%	64.9	62.6	59.3	20.8		64.6	66.8	67.0		
Demanda	4301.9	4544.0	5370.5	826.5	18.2	4691.9	4571.9	4970.6	398.7	8.7
%	35.1	37.45	40.7	79.2		35.4	33.2	33.0		
TOTAL	12256.2	12136.2	13179.8	1043.6	8.6	13251.2	13786.5	15063.6	1280.1	9.3

Fuente: Estrategia Nacional de Control de Drogas. La Casa Blanca. Washington 1994. En Zambrana Román, Jebner (1996) *Guerra antidrogas: Entre Halcones y Palomas*. Cochabamba: Fondo Editorial de la Cámara de Diputados, Editorial Los Amigos del Libro Werner Guttentag.

Después de observar a esta administración se puede señalar que “la política de Estados Unidos no ha sido ni es uniforme hacia las distintas áreas y países de Latinoamérica” (FLACSO-Chile, 2006:3). En Bolivia, desde 1985 se ha desarrollado una política antidroga de acuerdo a los preceptos y lineamientos emanados desde Washington. La reducida autonomía y capacidad de negociación que tuvo el Estado

⁶⁸ Antes de su nombramiento el general McCaffrey prestó servicios como jefe del Comando Sur de Estados Unidos, en Panamá, realizadas por el Ejército estadounidense (Youngers y Zirnite, 1997; Mansilla, 1994).

⁶⁹ Durante la campaña de reelección Clinton prometió a los votantes un paquete adicional de asistencia por más de 100 millones en equipo militar a ser empleado con fines antidrogas. El Congreso conformado mayoritariamente por republicanos para evitar críticas desde el partido demócrata y de la sociedad civil sobre el férreo control de recursos económicos que perjudicaba al desarrollo de las estrategias antidrogas terminó autorizando 213 millones de dólares para el año fiscal de 1997, presupuesto similar al dispuesto en la gestión anterior (Youngers y Zirnite, 1997:213-220). Lo que respecta a la segunda administración Clinton (1997-2001) no interesa a esta investigación.

frente a EE.UU se constata en los convenios citados a continuación: 1) el Convenio del Programa Antinarcoóticos⁷⁰ de 1987; 2) el Intercambio de Notas 1988⁷¹; 3) el Anexo I, Proyecto de Interdicción⁷²; 4) el Anexo II, Proyecto de Reducción de la Coca y Desarrollo Alternativo⁷³; 5) el Acuerdo de Cartagena de Indias⁷⁴; 6) el Anexo III, Participación Ampliada de las Fuerzas Armadas de Bolivia en la Lucha contra el Narcotráfico⁷⁵ (Gamarra, 1994 en Gamboa 2008). Mediante todos estos instrumentos internacionales se sentó la base normativa para la materialización de las políticas antidrogas en Bolivia. La marcada dependencia económica ha sido un factor fundamental y constante para la modelación de políticas nacionales como la lucha contra el narcotráfico, mucho más por la presión de la descertificación norteamericana. Como bien señala Roncken (1997c) Bolivia puede ser considerada como “un caso extraño de ausencia de políticas públicas propias y del acomodamiento de éstas a lineamientos internacionales” (Roncken, 1997c:292). Bajo esas condiciones totalmente desfavorables, los gobiernos bolivianos “han aceptado de manera pasiva -y de mala gana- las normas estadounidenses” (Ibíd., 291). Sobre las contadas estrategias propiamente bolivianas para la persecución de narcotraficantes Ledebur (2005) aduce que estas fueron diseñadas por un reducido grupo de funcionarios que no permitieron el debate público ni la fiscalización legislativa correspondiente. La promulgación de la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (Ley 1008) es un ejemplo contundente. Además, fue requisito indispensable para dotar de asistencia económica y técnica a la FELCN. Las políticas antidrogas externas de la administración Clinton a las que nos referimos anteriormente se constatan en el siguiente ejemplo.

⁷⁰ Suscrito el 24 de febrero de 1987.

⁷¹ Suscrito el 23 de diciembre de 1988. Este convenio prolonga y enmienda el Convenio del Programa Antinarcoóticos de 1987.

⁷² Ibíd. 1988

⁷³ Ibíd. 1988

⁷⁴ Suscrito en Colombia, el del 15 de febrero de 1990.

⁷⁵ Este Anexo constituye la puesta en marcha de la militarización de la guerra contra las drogas. Después de intensos debates en el Congreso Nacional no fue ratificado. Esta medida fue extremadamente impopular, el gobierno de Paz Zamora repetidamente negó la existencia de tal acuerdo. A pesar de las protestas de la gente después de que se filtraran las noticias del acuerdo, las Fuerzas Armadas bolivianas ya se habían afianzado fuertemente en la guerra contra las drogas, con poca o casi ninguna supervisión de los funcionarios civiles (Ledebur, 2002:212)

3.3. El gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997)

El gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada⁷⁶ estuvo conformado por una coalición compuesta por tres fuerzas políticas.⁷⁷ Esta alianza consiguió la mayoría en las dos Cámaras del Congreso Nacional replicando la democracia pactada que fue constante desde 1985 en el sistema de partidos políticos de Bolivia. Por esa razón, la coalición gobernante no tuvo dificultad para aprobar las leyes necesarias para dar forma al nuevo modelo estatal orientado al neoliberalismo imperante en varios países de Sudamérica.⁷⁸ Las reformas que se produjeron en ese periodo estuvieron dirigidas primordialmente a la creación de “nuevas capacidades institucionales, alivio a la pobreza, participación y rendición de cuentas, establecimiento de un sistema regulatorio, efectividad de gobierno, reglas de juego claras para atraer inversiones externas y privatización de empresas importantes” (Phillips, 2004:18 en Gamboa, 2008b:18).⁷⁹

Entre las principales reformas sobresalen la Reforma Educativa con carácter pluriétnico y multicultural, la Capitalización de Empresas⁸⁰, la Participación Popular (1994)⁸¹, la Ley de Pensiones (1996), entre otras importantes medidas políticas.⁸² Estos

⁷⁶ Gonzalo Sánchez de Lozada conocido popularmente por el sobrenombre de “Goni” es licenciado en filosofía, cineasta y uno de los más ricos empresarios mineros de Bolivia. En 1985, su figura logró proyección nacional por ser el artífice de la aplicación del modelo neoliberal y bajar una inflación de 23.000% al 10% (Cajías, 1994:4-10).

⁷⁷ Su partido político el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), obtuvo el 36,8 %; Unidad Cívica Solidaridad (UCS) el 14 % y el Movimiento Bolivia Libre (MBL) el 5 % de la votación nacional respectivamente (Mayorga, 2001:121-122).

⁷⁸ Carlos Menem en Argentina, Carlos Salinas en México, Carlos Andrés Pérez en Venezuela implementaron programas de estabilización y reestructuración económica, “incluso en Perú y Ecuador, donde fueron anuladas las medidas neoliberales iniciales, estos experimentos sufrieron una resurrección con los gobiernos subsiguientes de Alberto Fujimori y de Sixto Duran Ballén (Conaghan y Malloy, 1997).

⁷⁹ En esta administración gubernamental fue cuando “el gonismo se alineó con el neoliberalismo económico y la presencia del empresariado privado en la política boliviana” (Gamboa, 2008b:18). No en vano, el gobierno de Sánchez de Lozada es considerado como aquel que emprendió las “reformas de segunda generación” dentro de un contexto neoliberal a finales del siglo XX posicionándose detrás del primer gobierno revolucionario de Víctor Paz Estenssoro (1952-1956).

⁸⁰ Se capitalizaron cinco de las grandes empresas estatales: el petróleo (YPFB); las telecomunicaciones (ENTEL); la electricidad (ENDE); los ferrocarriles (ENFE); y la línea aérea de bandera (LAB); quedó pendiente la empresa de fundición de minerales (ENAF). (Mesa Gisbert, 1997:5).

⁸¹ Descentralización administrativa y económica a través de los municipios dotándolos de recursos destinados para proyectos en las áreas de salud, vivienda y servicios básicos.

⁸² Reforma constitucional (1994) y modificaciones al Código Penal, creación del Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo, el Seguro Materno Infantil y el Instituto Nacional de Reforma Agraria. También se otorgó un bono económico a los ancianos denominado “Bono Solidario” (BONOSOL), se creó el Seguro Materno Infantil y el Instituto Nacional de Reforma Agraria.

profundos cambios del Estado boliviano se enmarcaron dentro las recomendaciones del “Consenso de Washington” que propugnaba como medidas acertadas “la austeridad fiscal, la reforma impositiva, la liberalización comercial, la privatización, la desregularización y las prioridades del gasto público” (Toro Hardy, 2007:146). Los estudios de Lora y Panizza (2002) reflejan la adopción de esas medidas de ajuste en varios países latinoamericanos. Bolivia, ocupa el primer lugar en varios indicadores previstos para medir el grado de incidencia de las reformas de ajuste estructural llevadas a cabo en diecisiete países.⁸³

Quintana (2005) opina que las reformas estatales encaradas en ese momento tuvieron dos connotaciones sobre la Policía: la primera, es la reforma a su Ley Orgánica realizada a finales de 1995, que no alcanzó a convertirse en un proceso de modernización porque sólo fue una reforma normativa aislada que no cubrió la totalidad de la institución. La segunda, está directamente vinculada con el proceso modernizador. Durante este periodo se utilizó de manera indiscriminada a la fuerza policial para contener las movilizaciones sociales opuestas al proyecto político-económico de corte neoliberal. Estos enfrentamientos hicieron que el gobierno dictara dos estados de sitio entre los meses de abril y octubre de 1995.

Respecto a la lucha contra el circuito coca-cocaína, este gobierno básicamente tuvo una actitud pasiva/agresiva sin llegar a transgredir el límite que atentara la subsistencia de los cocaleros y satisficiera las expectativas de Estados Unidos.⁸⁴ El presidente Sánchez de Lozada entendía que la lucha contra el narcotráfico debía operar aplicando un fuerte bloqueo a dicho circuito pero desconfiaba del éxito de la erradicación.⁸⁵ Pese a estar convencido de que “toda prohibición no daba resultados”

⁸³ Los índices de reforma estructural contruidos inicialmente por Lora (1997), permiten medir el avance de las reformas estructurales con un conjunto de indicadores sobre la calidad de las políticas en cinco áreas de reforma: liberación comercial, reforma financiera, reforma tributaria, privatizaciones y legislación laboral. Además, tienen por objeto medir el grado de libertad y neutralidad de las políticas, bajo el presupuesto de que el objetivo central de las reformas que empezaron a adaptarse desde fines de los ochentas fue facilitar el funcionamiento de los mercados y la libre asignación de los recursos productivos. En forma sistemática los índices cubren desde 1985 hasta 1999 (Lora y Panizza, 2002:7).

⁸⁴ Entrevista a Kathryn Ledebur, Directora de la Agencia Andina de Información, 25 de mayo de 2010 en Cochabamba.

⁸⁵ Ver Biografía de Gonzalo Sánchez de Lozada

http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/bolivia/gonzalo_sanchez_de_lozada#2

como manifestó varias veces (Cajías, 1994:11), tuvo que aceptar las condiciones impuestas por la cooperación norteamericana.⁸⁶

Desde su posesión realizada en agosto de 1993 hasta el mes de diciembre de ese mismo año se mantuvieron sin mayores modificaciones las medidas antinarcóticas asumidas por el gobierno anterior de Paz Zamora.⁸⁷ Un hecho destacable en esta etapa inicial del gobierno fue la visita de Lee Brown, el Zar Antidroga estadounidense a Bolivia. En esa oportunidad se suscribió una Declaración Conjunta entre Bolivia y Estados Unidos que manifestaba el compromiso mutuo para combatir al narcotráfico, priorizando áreas como prevención y educación.⁸⁸ En esa ocasión, también se suscribieron Notas Reversales que renovaron la cooperación para el Programa de Desarrollo Alternativo y la interdicción (Memorias Ministeriales, 1994).

Valiéndose del impulso dado por Estados Unidos a la lucha contra el narcotráfico y particularmente al desarrollo alternativo de cultivos, el presidente boliviano en su discurso pronunciado en Naciones Unidas a fines de septiembre de 1993 “aprovechó la ocasión para promocionar y despertar el interés de los empresarios norteamericanos en Bolivia” (Gamarra, 1994:214). En Washington, visitó al presidente Clinton y tuvo reuniones con Janet Reno, Fiscal General, Robert Gelbard, nuevo Secretario de Estado para Narcóticos y Terrorismo⁸⁹ y otros importantes funcionarios norteamericanos (Ibíd., 214). Aparentemente las relaciones bilaterales entre Bolivia y Estados Unidos no podían encontrarse en un mejor momento.

En diciembre de 1993, Sánchez de Lozada presente en la Reunión Anual del Grupo Consultivo del Banco Mundial reunido en la capital estadounidense propuso el

⁸⁶ Sánchez de Lozada se lamentaba aduciendo que “la dependencia es terrible, viene el Fondo Monetario Internacional, viene la Embajada de Estados Unidos, viene el Banco Mundial y todo el mundo nos dice lo que se debe hacer”(Periódico Presencia 09/04/1994).

⁸⁷ En julio de 1993, a un mes de la entrega de mando presidencial, llegó a Bolivia el General George A. Joulaw, Comandante en Jefe del Comando Sur de Estados Unidos a inspeccionar los avances de los programas de interdicción al narcotráfico y los relacionados al desarrollo alternativo. Este alto jefe militar se reunió con el presidente Paz Zamora en La Paz, también visitó a UMOPAR en Cochabamba y a militares en Santa Cruz (Periódico Presencia, 07/07/1993).

⁸⁸ Las relaciones entre gobierno y el sector cocalero se pusieron tensas cuando se conoció públicamente que llegaban al país veinte instructores norteamericanos para entrenamiento de fuerzas especializadas en el combate antinarcóticos en el mes de agosto (Periódico Presencia, 03/08/1993).

⁸⁹ Anteriormente Embajador de Estados Unidos en Bolivia.

plan denominado “Opción Cero”.⁹⁰ Este ambicioso y polémico plan se resume en los siguientes puntos:

- La compra por parte del Estado de las tierras con cultivos de coca a los campesinos cocaleros del Chapare, previa indemnización si se habían realizados inversiones en ellas.
- El reasentamiento o “trasplante” de decenas de miles de cocaleros en otras regiones del país (principalmente en Santa Cruz y en el Chaco, además en segmentos de los departamentos de Tarija y Chuquisaca).
- Dotación de tierras subvencionadas por el Estado a los cocaleros y entrega de un monto económico para inicio de cultivos de otros productos agrícolas junto a asistencia técnica.
- Las tierras del Chapare (con una área aproximada de 24000 kilómetros cuadrados) serian entregadas a capital privado para desarrollar polos de desarrollo industrial (Sanabria, 1995).

El anuncio de este plan conmocionó a varios sectores de la sociedad civil boliviana. Varios miembros de la coalición ni siquiera estaban informados sobre los alcances de este programa antidrogas del gobierno. Los medios de comunicación y expertos en la problemática consideraron como absurda e ilógica la propuesta realizada. Finalmente, ésta no prosperó pese a que se presentaron modificaciones al proyecto original.⁹¹ En 1994, el gobierno intentó reforzar la aplicación de la Ley 1008, pero el resultado fue una escalada de violencia durante el curso de todo ese año (Dreyfus, 2002).⁹² En marzo de ese mismo año, Sánchez de Lozada desoyendo las recomendaciones de Estados Unidos suscribió un acuerdo con los cocaleros del Chapare que establecía la suspensión de la erradicación forzosa. De ese modo, el convenio dejaba sin efecto lo prescrito por la Ley 1008 y sólo quedaba vigente la erradicación voluntaria. Así, la interdicción dirigida a detener el tráfico de cocaína y los precursores

⁹⁰ Aunque parezca sorprendente, este plan no fue presentado en la ciudad de La Paz ante la ciudadanía boliviana.

⁹¹ Se produjo la presentación de una segunda versión corregida en noviembre de 1994 en Paris-Francia (Zambrana, 1996).

⁹² De hecho, desde inicios de esa gestión, los cocaleros sintieron algunas medidas de *shock* provocadas por el gobierno con la finalidad de eliminar definitivamente la producción de coca y cocaína ilegales del Chapare (Zambrana, 1996).

químicos para su elaboración se convirtieron en tareas prioritarias para la FELCN (Zambrana, 1996). Además, se impulsó el Programa Nacional de Desarrollo Alternativo desde la Secretaria Nacional de Defensa Social con relativo éxito.⁹³ La actitud asumida por el gobierno boliviano no fue bien vista por la burocracia política y los paladines antidrogas en Washington. En abril, Bolivia fue notificada con la “certificación condicional” impuesta por la administración Clinton⁹⁴ por no haber cumplido los compromisos bilaterales antidrogas de 1993 relacionados a “las metas de erradicación neta de cocaes excedentarios y la cooperación en la extradición de narcotraficantes” (Ibíd., 165). Efectivamente, el gobierno de Sánchez de Lozada no pudo “convencer a Estados Unidos de su compromiso en la lucha contra el narcotráfico y Bolivia tuvo que recibir este nuevo tipo de certificación” (Gamarra, 1994:217). Sin embargo, en las gestiones 1994 y 1995 “Bolivia recibió 69,8 millones de dólares, más financiamiento antidrogas que cualquier otro país andino” (Ledebur, 2002:2). Bolivia, pese a estar amenazada con la “descertificación” por no cumplir con las exigencias norteamericanas recibió un trato especial. Esa política que podría calificarse como contradictoria se explica porque EE.UU. necesitaba contener el narcotráfico de la Región Andina y del Cono Sur desde el centro de Sudamérica y también por razones de seguridad nacional estadounidense (Zambrana, 1996).

En junio de 1994, arribaron al país 44 asesores militares de Estados Unidos para encargarse de labores de apoyo en la lucha contra el narcotráfico.⁹⁵ Ese hecho y el desarrollo de la operación policial “Nuevo Amanecer” con la participación de 800 efectivos de la FELCN movilizó a los cocaleros chapareños quienes organizaron la Marcha por la Vida, la Coca y la Soberanía Nacional desde el trópico cochabambino hacia La Paz para manifestar contra las medidas del gobierno.⁹⁶ Buscando una salida pacífica al conflicto, Sánchez de Lozada decidió impulsar un Debate Nacional sobre la

⁹³ Periódico Última Hora, 01/03/94

⁹⁴ Certificación basada en el interés y seguridad nacional estadounidense establecida en marzo de 1994 (Gamarra, 1994).

⁹⁵ Periódico Día, 22/06/94.

⁹⁶ El dirigente de la Central Obrera boliviana (COB), Oscar Salas, calificó a la marcha como una epopeya que no se repite en el país desde los tiempos de lucha por la independencia de Bolivia (Periódico Hoy, 18/01/1996) Inicialmente, la medida de protesta asumida por el sector campesino cocalero fue menospreciada por las autoridades nacionales. El gobierno ante los medios de comunicación se refería de la marcha de cocaleros como la “marcha fantasma”. Luego, frente a la importante capacidad de movilización y convocatoria de líderes cocaleros como Evo Morales, se emprendieron las negociaciones respectivas desde el Ministerio de Gobierno.

problemática de la coca-cocaína “con el firme propósito de replantear la política boliviana respecto a la lucha contra el narcotráfico” (CEDIB, 1994:68). Este evento estuvo dividido en tres fases: la primera, en la que participaron una veintena de instituciones nacionales ampliamente representativas. La segunda, a la que asistieron representantes diplomáticos y organismos internacionales vinculados con programas de asistencia y desarrollo alternativo. Justo en esta parte del diálogo, el embajador saliente de Estados Unidos, Charles Bowers, emitió un comunicado mediante el cual rechazaba enérgicamente la despenalización de la hoja de coca y criticaba la debilidad del gobierno boliviano frente al movimiento cocalero. En consecuencia, las negociaciones fueron terminadas por los dirigentes cocaleros y no se produjo la tercera etapa a la que debían asistir los principales líderes políticos con representación en el Congreso Nacional. Recién en octubre, el gobierno a través del Decreto Supremo No. 23883 formuló una propuesta seria respecto a la economía de la coca sobre la base de la reducción de cultivos de coca excedentaria (Ley 1008), la responsabilidad compartida (Convención de Viena de 1988) y la protección al medio ambiente. Así también, se asumió que “la sustitución de la economía de la coca era un proceso de transformación estructural y de largo plazo” (Zambrana, 1996:168). Mientras llegaba a Bolivia Curtís Kamman, nuevo embajador norteamericano designado por el Departamento de Estado el presidente Sánchez de Lozada admitía que su gobierno no tenía otra propuesta para enfrentar el narcotráfico, salvo la Opción Cero.

En 1995, el Plan de Erradicación del gobierno conforme indica la Tabla No. 4, se amplió de 1058 a 5493 hectáreas en el trópico cochabambino y “se detuvo a 1500 campesinos cocaleros que reclamaban exigiendo desarrollo en sus zonas y respeto de los Derechos Humanos” (Ramos y Roncken, 1996:64-65). Ese cambio se produjo para alcanzar la “certificación plena” de Estados Unidos sin medir consecuencias políticas ni sociales en las regiones afectadas ni en el conjunto de la sociedad boliviana. Hasta el mes de diciembre el gobierno “superó la meta de erradicación neta de 5000 hectáreas de cultivos ilegales de coca en el Chapare” (Zambrana, 1996:174). Por su parte, el Subsecretario de Desarrollo Alternativo del Ministerio de Gobierno informaba que para 1996 el país contaba para la lucha contra el narcotráfico con 40 millones de dólares más el remanente del año pasado.⁹⁷

⁹⁷ Periódico El Mundo, 31/12/95.

Tabla No. 4
Resultados de la erradicación de cultivos de coca en Bolivia 1993-1997
(En hectáreas)

Año	Total hectáreas	Erradicación bruta	Total neta cultivada
1993	49.567	2.397	47.200
1994	49.158	1.058	48.100
1995	54.093	5.493	48.600
1996	55.612	7.512	48.100
1997	57.626	7.826	45.000

Fuentes: DIRECO y DIGCOIN. Elaboración: CELIN BOLIVIA. En Alcaráz, Irving, *et.al* (2009) *Los mercados de drogas ilegales en Bolivia*. La Paz: Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas (CELIN BOLIVIA)

Durante los primeros meses de 1996 se especulaba sobre la militarización de la lucha contra el narcotráfico. Al respecto, Sánchez de Lozada al negar enfáticamente esa situación aducía que sería “peligrosísimo” tomando como ejemplo el caso colombiano.⁹⁸ El director de la CIA norteamericana, Jhon Deutch, llegó a Bolivia acompañado del Subjefe de la DEA, Steve Green y el Director de Información del Pentágono, Kenneth Minihan, para reunirse con el presidente, ministros y otras autoridades responsables de la lucha antidrogas.⁹⁹ En esa reunión expresaron al gobierno boliviano su preocupación sobre la contaminación de los dineros provenientes del tráfico de drogas ilegales en el sistema financiero estadounidense e internacional (Zambrana, 1996). Aprovechando la reunión, Sánchez de Lozada pidió a esa delegación “canalizar una mayor cooperación económica para continuar la lucha contra el narcotráfico” (Ibíd., 120). En marzo, recién llegó la ansiada “certificación plena” por parte de Estados Unidos a Bolivia. El trabajo desarrollado por el gobierno después de sortear varios problemas daba resultados. Al parecer, la segunda certificación condicional y el ultimátum de 1995 fueron de significativa presión sobre la clase política que tuvo que “acelerar” los procesos de interdicción y erradicación para obtener resultados tangibles que satisficiera a Estados Unidos. La inserción de Bolivia al contexto de economía liberal y globalizada planteada desde Washington dependía en gran parte de ese aval. Para dar continuidad al éxito de políticas antidrogas el gobierno se comprometió a la elaboración de una ley contra el lavado de activos.¹⁰⁰

⁹⁸ Periódico Opinión 10/01/96

⁹⁹ Periódico Última Hora, 18/01/96

¹⁰⁰ Esta medida no avanzó en el Congreso Nacional porque sobresalientes empresarios privados y banqueros manifestaron su preocupación de que se levantara el secreto bancario (Zambrana, 1996). Después de arduas gestiones por parte del oficialismo esta ley solicitada por la Embajada Americana finalmente vio luz en 1997.

Por otro lado, 1996 fue declarado por las autoridades del Ministerio de Gobierno como el “Año del Desarrollo Alternativo”, inmediatamente las críticas de los cocaleros llegaron a los medios de comunicación. El líder de ese sector, Evo Morales Ayma, señaló que más bien era el “Año de la Erradicación Forzosa” aduciendo que ningún producto agrícola podría sustituir económicamente a la hoja de coca.¹⁰¹ El presidente Sánchez de Lozada visitó por primera vez la zona del Chapare a mediados del mes de marzo. En esa oportunidad anunció que Bolivia buscaba a través de la Unión Europea un préstamo de 100 millones de dólares para programas de desarrollo alternativo.¹⁰² Esta estrategia comunicacional tenía como objetivo marcar cierto distanciamiento de las políticas represivas y unilaterales de Washington, pero sólo quedó en retórica.

En ese entonces, las violaciones de Derechos Humanos cometidas por efectivos de la FELCN se convirtieron en tema incómodo para el gobierno. Varios informes de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados y de Human Rights Watch/America demostraban ante la opinión pública que la violencia empleada en los operativos realizados en el Chapare era innecesariamente desmedida.¹⁰³ Las autoridades del Ministerio de Gobierno y de Justicia respectivamente, decidieron tomar medidas para corregir la situación. Anunciaron modificaciones a la Ley 1008 y mayores controles a los fiscales que dirigían las acciones policiales en materia de Sustancias Controladas.¹⁰⁴ Para contrarrestar el desprestigio institucional, la FELCN presentó una publicación oficial que enlistaba a 42 oficiales de diferentes rangos que perdieron la vida desde 1987 en la lucha contra el narcotráfico.¹⁰⁵

A mediados de ese mismo año, el gobierno anunció que se habían erradicado 3017 hectáreas de cocaes sobrepasando la meta prevista de 3000 hectáreas de un total de 7000 para 1996 (Véase Tabla No. 4).¹⁰⁶ Como señala Zambrana “desde marzo de 1995 a agosto de 1996 el gobierno pudo ejecutar una política antidrogas relativamente conflictiva en lo interno, pero coherente al fin” (Zambrana, 1996:163). Este éxito para pesar del presidente surgió cuando su gobierno casi finalizaba. La administración

¹⁰¹ Periódico Opinión, 17/02/96

¹⁰² Periódico Los Tiempos 17/03/96

¹⁰³ Periódico La Razón, 01/04/96

¹⁰⁴ Periódico Presencia, 30/05/96 y El Diario 08/06/96

¹⁰⁵ En dicho medio escrito se indicaba que los policías fueron “víctimas del machete armado por el narcotráfico, por la bomba terrorista, ajuste de cuentas o por accidentes” (Revista Informativa de la FELCN, 1996:2).

¹⁰⁶ Periódico Hoy, 29/06/96

Clinton exigió a Sánchez de Lozada cuatro condiciones para certificar a Bolivia el año 1996. Estas condiciones básicamente eran: 1) erradicar la coca excedentaria e ilegal del Chapare en la misma cantidad que en 1995; 2) penalizar el lavado de dinero proveniente del narcotráfico; 3) juzgar a prominentes corruptos que se mantenían impunes de la justicia; es decir, sentenciar a los altos miembros del gobierno anterior implicados en los “narcovinculos”; y 4) intensificar las tareas de control para evitar que el poder de narcotraficantes penetrara a las instituciones policiales y militares.¹⁰⁷ Estas metas se cumplieron de manera ajustada, salvo la penalización del lavado de dinero.¹⁰⁸

El Ministro de Gobierno a su regreso de EE.UU. anunció que la cooperación había aumentado en 20 millones de dólares para la lucha contra el narcotráfico. Así, Bolivia pasaba a recibir 50 millones de dólares para la gestión 1997. A finales de 1996, el embajador norteamericano a tiempo de expresar su satisfacción por la vigencia del nuevo Tratado de Extradición negociado desde 1995 entre Bolivia y Estados Unidos anunció que las metas de interdicción y erradicación de cocaes serían mayores en 1997.¹⁰⁹ Efectivamente así sucedió, el siguiente gobierno presidido por el General (r) Hugo Banzer (1997-2001) sufrió presión extrema por parte de EE.UU. Como respuesta emprendió el “Plan Dignidad” que permitió la militarización plena de la lucha contra las drogas con graves consecuencias sociales (Ledebur, 2005 y 2002). Esa etapa no interesa a esta investigación. A continuación, nos referimos brevemente sobre los principales actores institucionales que participaron en la guerra contra las drogas en Bolivia y la interrelación que mantuvieron durante el gobierno de Sánchez de Lozada.

3.3.1. El Ministerio de Gobierno

Es la principal entidad estatal en la planificación y ejecución de la política pública en materia de lucha contra el narcotráfico.¹¹⁰ La Constitución Política del Estado en su artículo 216 establece que las “fuerzas de la Policía Nacional dependen del

¹⁰⁷ Periódico Presencia, 20/09/96

¹⁰⁸ El presidente de la Comisión de Lucha contra el Narcotráfico de la Cámara de Diputados, Sergio Medinacelli, opinaba “que la ley contra lavado de dinero tenía que ser promulgada antes de marzo de 1997, porque es uno de los requisitos impuestos por los Estados Unidos para la certificación del país” (Achá, 1996:6).

¹⁰⁹ Periódico La Razón, 23/11/96

¹¹⁰ A diferencia de lo que ocurre en Chile y Colombia donde el Ministerio de Defensa tiene mayor protagonismo en el combate contra las amenazas a la seguridad nacional e internacional.

Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Gobierno” (CPE, 1967).¹¹¹ En 1993, al interior de esa entidad se creó la Secretaria Nacional de Defensa Social que centralizó “bajo una unidad de mando las acciones referidas a la prevención, rehabilitación, desarrollo alternativo e interdicción” (Memorias Ministeriales, 1994:36). La organización de esta Secretaria se asentó en cuatro importantes dependencias: 1) Subsecretaria de Sustancias Controladas; 2) Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN); 3) Subsecretaria de Desarrollo Alternativo; y 4) Subsecretaria de Prevención y Rehabilitación (Ibíd., 36). Sin embargo, pese a la implementación de esta entidad especializada en la lucha contra el narcotráfico, como observamos anteriormente “en los primeros nueve meses, el gobierno se limitó a una represión casi por inercia, sin trazar una estrategia a largo plazo” (Cajías, 1994:10).

En este periodo gubernamental fungieron cuatro Ministros de Gobierno. El primero, fue Germán Quiroga quien desempeñó el cargo desde 1993 hasta 1995. Renunció bajo acusaciones de mantener vínculos con ex narcotraficantes. En su reemplazo, asumió Carlos Sánchez Berzaín hasta 1997.¹¹² Luego, esta alta función del Estado fue desempeñada por Franklin Anaya en un breve interinato (1997) hasta que fue designado como Embajador de Bolivia en Cuba. Por último, Víctor Hugo Canelas, ex Secretario Nacional de Defensa Social, asumió la dirección hasta la finalización del gobierno en agosto de ese mismo año. Claramente, el presidente Sánchez de Lozada “de modo muy pragmático y calculado, [designó] a hombres con clara intención de exhibir la fuerza pública como símbolo de autoridad estatal, pero a su vez, como una señal emblemática del poder político de su gobierno” (Quintana, 2005:117). Tal como se observa en la Tabla No. 5, el Ministerio de Gobierno para el desarrollo de sus funciones rutinarias disponía aproximadamente del 22 % del presupuesto asignado al Sector Seguridad y Orden Público del Estado. El resto, o sea el 78 %, era consignado a la Policía. Una fuente adicional de financiamiento para este ministerio fueron los “gastos reservados” del Estado utilizados para la represión y persecución de movilizaciones sociales que protestaban contra el ajuste estructural del Estado.

¹¹¹ El Ministerio del Interior modificó su estructura para convertirse en el nuevo Ministerio de Gobierno a través de la Ley No. 1593 de 17 de septiembre de 1993.

¹¹² Este funcionario muy allegado al presidente Sánchez de Lozada se destacó por su insistencia en la interdicción y erradicación de cacaes.

Tabla No. 5
Evolución del Gasto en Policía Boliviana y Ministerio de Gobierno 1993-1997
(En porcentajes)

Año	Policía Boliviana	Ministerio de Gobierno
1993	79.03	20.97
1994	77.09	22.10
1995	78.60	21.40
1996	78.61	21.39
1997	79.49	20.51

Fuente: PIEB (2003) *Policía y Democracia en Bolivia; una política pendiente*.
Dossier Estadístico sobre Seguridad y Orden Público (Policía), Series 1900-2001: La Paz, PIEB.

Este ministerio del Estado tuvo una fuerte vinculación con la cooperación norteamericana para la lucha contra el narcotráfico. Periódicamente el Ministro y el Secretario de Defensa Social se reunían con los jefes de la DEA y NAS para evaluar las tareas de interdicción. Así también, con personeros de USAID para dar seguimiento y evaluación a los programas de desarrollo alternativo en el Chapare.¹¹³

3.3.2. El Ministerio de Relaciones Exteriores

Este ministerio mantuvo la relaciones entre Bolivia con los organismos internacionales y países que financiaban la lucha antidroga en el país.¹¹⁴ Durante el gobierno de Sánchez de Lozada se promovieron importantes cambios en el servicio exterior del Estado. Estos tuvieron como inicio a la designación del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, cargo que recayó en Antonio Aranibar Q. en 1993.¹¹⁵ El nuevo Canciller y su equipo de trabajo establecieron las siguientes prioridades de política exterior: 1) libre comercio e integración¹¹⁶; 2) cooperación para la lucha contra

¹¹³ En el ámbito bilateral se cuenta con importante apoyo técnico, financiero y donaciones del gobierno de Estados Unidos, destinado a programas y proyectos de interdicción y desarrollo alternativo (Memorias Ministeriales, 1994:41).

¹¹⁴ La Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD); la Comisión Económica y Social de Naciones Unidas (ECOSOC); la Junta internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE); el United Nations Drug Control Program (UNDCP), entre otros organismos internacionales.

¹¹⁵ Abogado, Sociólogo, diplomático, actualmente es Representante de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Ecuador. Fue líder del Movimiento Bolivia Libre (MBL), obtuvo el cargo de Canciller a través del Pacto por la Gobernabilidad suscrito entre su partido político y el Movimiento Nacionalista Revolucionario.

¹¹⁶ Bolivia como el "Estado bisagra" entre los dos bloques económicos de Sudamérica suscribió con los Estados miembros del MERCOSUR un Acuerdo de Complementación Económica (ACE) durante la XI Cumbre de Presidentes de la organización celebrada en la ciudad brasileña de Fortaleza en 1996. Además, organizó el IX Consejo Presidencial Andino en la capital Sucre en 1997. Véase Biografía de Sánchez de Lozada <http://www.cidob.org/> (visitado el 26 de septiembre de 2009).

el narcotráfico; 3) la protección de recursos hídricos compartidos con Chile (Ríos Silala y Lauca)¹¹⁷ y 4) la reivindicación marítima en escenarios internacionales.¹¹⁸ Para obtener resultados positivos en esas gestiones se dispuso la creación del Consejo Consultivo de Relaciones Exteriores¹¹⁹ para “construir una política de amplia base consensual que conjugara los distintos criterios de la sociedad boliviana” (Memorias Ministeriales, 1994:6-7).

En ese entonces, las relaciones bilaterales entre Bolivia y Estados Unidos se encontraban “narcotizadas” debido a los vínculos comprobados por la justicia entre el presidente antecesor Jaime Paz Zamora (1989-1993) y bandas de narcotraficantes.¹²⁰ Pese a esa imagen negativa de las autoridades bolivianas, el nuevo gobierno desarrolló gestiones ante el Departamento de Comercio para la negociación de un tratado bilateral de libre comercio que nunca llegó a consolidarse. No obstante, en 1995 se firmó el Tratado de Extradición entre ambos países que reemplazó al suscrito en 1900. También se suscribieron Notas Reversales que renovaban el sistema de cooperación bilateral para la lucha contra el narcotráfico (Memorias Ministeriales, 1995). Esas decisiones gubernamentales en política exterior fueron criticadas fuertemente por la oposición en el Congreso Nacional aduciendo que se constituían como formas de entreguismo a Estados Unidos.

Ciertamente, la relación entre la Cancillería boliviana y el Departamento de Estado norteamericano durante este gobierno fue particularmente tensa por las serias divergencias en la manera de cómo afrontar la lucha contra las drogas. Como era previsible, Bolivia terminó cediendo frente a la enorme presión política y diplomática estadounidense. Como observamos anteriormente, los esfuerzos del Estado en la lucha

¹¹⁷ La Cancillería hizo la defensa del derecho boliviano sobre estos afluentes desde 1996 hasta el primer trimestre de 1997, se realizaron varios estudios técnicos que confirmaron una vez más la naturaleza interna y no de carácter internacional de las aguas del río Silala como aducían los representantes chilenos. Además se comprobó que el cauce de estos ríos fue desviado por la acción humana. Véase <http://www.rree.gov.bo/WebMre/listacancilleres/canciller.aspx?imagen=Antonio%20Aranibar.jpg&texto=antonio%20aranibar.txt> (visitado en 26 de septiembre de 2009).

¹¹⁸ El Canciller Aranibar se mantuvo a la cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores durante cuatro años de manera ininterrumpida, hecho importante tomando en cuenta la inestabilidad que siempre caracterizó a este importante cargo político.

¹¹⁹ Conformado pluralmente por destacadas personalidades de la diplomacia boliviana (Memoria Ministerial 1993-1994). De igual manera, se puso en operación a la Unidad de Análisis de Política Exterior (UDAPEX).

¹²⁰ La analista Lupe Cajías considera que el problema del circuito coca-cocaína fue el “Talón de Aquiles” de la Bolivia democrática y también de este gobierno (Cajías, 1994:4-10).

contra el narcotráfico difícilmente satisficieron las expectativas de Estados Unidos. Por tal razón, las certificaciones condicionales se hicieron efectivas desde la administración Clinton.

En términos formales el Ministerio de Relaciones Exteriores mediante el Consejo Nacional contra el Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Drogas (CONALID)¹²¹ y el Consejo Nacional de Desarrollo Alternativo (CONADAL) era responsable de definir la política nacional antidroga. Pero, como señalamos líneas arriba, el diseño, planificación y ejecución de las políticas contra el narcotráfico fueron tareas desarrolladas por el Ministerio de Gobierno. Fundamentalmente, a la Cancillería le correspondió la tramitación del ingreso de tropas estadounidenses para tareas de asesoría en programas de erradicación e interdicción, previa autorización del Congreso Nacional, en el marco de los convenios bilaterales entre ambos Estados.¹²² En esta parte, es preciso señalar que “los ministerios se manejaron como feudos de la coalición gobernante y el trabajo tendió a ser disperso y heterogéneo” (Gamboa, 2008b:27). La elaboración y coordinación de la política antidroga es una prueba clara de tal aseveración.

3.3.3. La Embajada de Estados Unidos en Bolivia

La presión ejercida por la Embajada de Estados Unidos sobre los distintos gobiernos de Bolivia “definió los roles de la seguridad estatal, priorizando la seguridad nacional y la concentración de la Policía en tareas antinarcóticos” (Quintana, 2005:252). Por muchos años Estados Unidos utilizó a este país como un importante centro de operaciones contra las drogas -después de Colombia- mediante la ejecución de programas de alcance internacional como la Iniciativa Andina. En esa cruzada antidroga sobresale el trabajo desarrollado por Robert Gelbard¹²³, el funcionario de más alto rango del Departamento de Estado que cumplió funciones de embajador en La Paz desde 1988 (Gamarra, 1994). Fue este funcionario diplomático estadounidense quien

¹²¹ Consejo formado por seis ministros y presidido por el Canciller.

¹²² En enero llegarán dos nuevas misiones del Ejército de EE.UU. (Periódico Los Tiempos, 14/12/93); 126 militares de USA autorizados por Congreso para ingresar a Bolivia (Periódico El Diario, 18/03/95); Tropas de EE.UU. llegarán a Bolivia (Periódico El Diario, 07/09/94).

¹²³ Subsecretario de Estado Adjunto para Asuntos de Narcóticos de los Estados Unidos.

Impuso a Sánchez de Lozada la erradicación forzosa a partir de junio de 1994. Por lo tanto, la relación con los Estados Unidos cambió cualitativamente naciendo una suerte de equilibrios de interés junto a la identificación clara del enemigo: los campesinos cocaleros y los narcotraficantes (Gamboa, 2008:14).

Una significativa parte del personal asignado a las Embajada de Estados Unidos en los países andinos tiene como responsabilidad implementar la ESN que combate a las drogas; es decir, la Estrategia Externa Antidrogas revisada anteriormente en este capítulo. Ese personal compuesto por civiles y militares “deben esforzarse en comprender el agujero negro de la toma de decisiones políticas y su implementación en cada uno de los países, y de acuerdo a ello ajustar las metas y los programas” (Bagley, 1991:188).

Las representaciones diplomáticas estadounidenses canalizan los recursos económicos para la materialización de la guerra contra las drogas. Dichos fondos provienen del Departamento de Estado mediante el Control Internacional de Drogas (INC en su sigla en inglés) y también del Departamento de Defensa por intermedio de la Sección 1004 (Isacson, 2005). Esta última fuente de financiamiento, “sí admite el entrenamiento intensivo de fuerzas de seguridad extranjeras” (Ibíd., 57). Además, consiente al personal militar estadounidense “entrenar a fuerzas policiales extranjeras, a pesar de las drásticas diferencias entre las habilidades que distinguen el trabajo policial de las misiones militares” (Ibíd., 57).

La Embajada de Estados Unidos en Bolivia administró esos fondos económicos mediante sus agencias DEA, NAS y USAID. De hecho, grandes cantidades de dinero sirvieron para que la FELCN y algunas unidades de las Fuerzas Armadas recibieran capacitación, entrenamiento y materiales para el desarrollo de sus tareas en la lucha antidroga durante varios años (Neild, 2005; Youngers y Rosin, 2005; Ledebur, 2005). Igualmente, Estados Unidos “colaboraba de manera continua a Bolivia con el apoyo de la balanza de pagos, ayuda alimentaría y asistencia al desarrollo” (Memorias Ministeriales, 1994:17). Todo lo anterior se evidencia en la siguiente tabla que presenta los desembolsos económicos realizados por la cooperación norteamericana para la lucha contra las drogas durante el gobierno de Sánchez de Lozada.

Tabla No. 6
Cooperación otorgada por los Estados Unidos a Bolivia para la lucha contra las drogas
(En dólares americanos)

Asistencia Antinarcóticos	1994	1995	1996	1997	TOTAL
Asistencia de la DEA, NAS y USAID					
Cumplimiento de la ley	7.380.600	5.315.000	7.238.784	12.436.181	32.370.565
Desarrollo Alternativo	17.275.000	8.850.000	5.000.000	6.000.000	37.125.000
Balanza de pagos	0	0	10.000.000	19.000.000	29.000.000
Administración de justicia	2.900.000	1.900.000	0	2.000.000	6.800.000
Erradicación y control de coca	2.700.000	1.215.000	2.210.000	2.373.800	8.498.800
Prevención	2.720.000	1.000.000	0	0	3.720.000
Apoyo al sistema judicial	850.000	530.000	1.422.000	1.312.200	4.114.200
Apoyo a las FF.AA	4.300.000	3.100.000	3.250.000	7.156.400	17.806.400
Asistencia Militar de EE.UU.					
Equipo y entrenamiento militar	9.539.000	7.265.000	0	0	16.804.000
Programa 506	0	0	0	0	0
TOTAL	48.664.600	29.175.000	29.120.748	50.278.581	157.238.929

Fuente: Embajada de Estados Unidos en Bolivia. Elaboración: PIEB. En Quintana, Juan Ramón (coord.) (2005). *Policía y Democracia en Bolivia: una política institucional pendiente* La Paz: PIEB.

Aquí, se debe indicar que “la cooperación norteamericana en Bolivia no es fruto del consenso entre ambos Estados, sino el resultado unilateral del donante. El gobierno de Bolivia no interviene sino de manera marginal en la formulación y destino de los fondos” (Verdesoto y Ardaya, 1993:63). Conforme al cuadro anterior, los ítems de Desarrollo Alternativo, Cumplimiento de la Ley, y Equipo y entrenamiento militar son los que cuentan con mayor presupuesto asignado, pero aquello no significa que sean las prioridades para el Estado boliviano. Por el contrario, siempre precisó de ayuda económica internacional para la reducción de la pobreza.

3.3.4. Movimiento Cocalero del Chapare

La Coordinadora de las Cinco Federaciones de Productores de la Hoja de Coca del Trópico de Cochabamba, mejor conocida como el Movimiento Cocalero fue el sector de la población boliviana más hostigado por los planes de erradicación e interdicción implementados desde el gobierno con financiamiento externo. Como se describió anteriormente las políticas de erradicación de cultivos han perjudicado de manera directa a los intereses económicos de los campesinos cocaleros asentados en el

Chapare.¹²⁴ Las acciones desplegadas por la Secretaría Nacional de Defensa Social durante el gobierno de Sánchez de Lozada para contener la producción de coca ilegal en esta región sólo desataron duros enfrentamientos entre policías (apoyados por militares) contra los sindicatos de cocaleros.¹²⁵

El movimiento cocalero es “capaz de bloquear al Estado y sus políticas públicas en materia de lucha antidrogas, afectando el tipo de relaciones internacionales entre Estados Unidos y Bolivia” (Gamboa, 2008:3). Ciertamente, la organización de los cocaleros es una de las más férreas en Bolivia. Muchos de sus miembros anteriormente fueron mineros, poseen la experiencia obrero sindical y su resistencia frente a distintos gobiernos ha sido sostenida utilizando diversas formas de protesta social.¹²⁶ En esta etapa de la historia boliviana, surgió como organización política el Movimiento al Socialismo (MAS) como respuesta a la política neoliberal de Sánchez de Lozada y la violencia política del Estado que vulneraba derechos fundamentales.¹²⁷ Los cocaleros asumieron una actitud pro activa en el Debate Nacional sobre la Coca auspiciado por la comunidad internacional. Lamentablemente, dicho evento fue boicoteado por la Embajada de Estados Unidos que se opuso a cualquier modificación de la Ley 1008 y de los planes de erradicación e interdicción en las zonas de origen, en estricta aplicación de los mandamientos prescritos desde Washington.

Varias instituciones como el Defensor del Pueblo, la Asamblea Permanente de Derechos Humanos (APDH), Washington Office on Latin America, (WOLA) y Human Rights Watch (HRW) denunciaron numerosos casos de violación contra los Derechos Humanos en el Chapare. Desde las esferas gubernamentales se respondía criminalizando a los cocaleros a través de los medios de comunicación sindicándolos de

¹²⁴ Nos concentramos en esta área geográfica y no así en los Yungas (La Paz) porque la producción de coca de esa región, en ese entonces, era considerada como legal y destinada para consumo interno.

¹²⁵ Nuevo enfrentamiento en el trópico llena cárceles policiales (Periódico La Razón, 21/02/97); Número de detenidos en aumento constante (Periódico Los Tiempos, 16/06/97); La erradicación forzosa sigue produciendo enfrentamientos (Periódico El Diario, 30/09/96); Secretaría Nacional de Defensa Social: tres ciudadanos son detenidos por narcotráfico (Periódico Los Tiempos, 10/12/95).

¹²⁶ Rechazo a la FELCN: cocaleros del chapare piden respeto a mercados de la coca (Periódico La Razón, 30/09/93); Cocaleros escogen dialogo para solucionar sus problemas (Periódico Presencia, 30/09/93).

¹²⁷ El Movimiento al Socialismo surge en 1995 bajo el nombre de Partido de Pueblos y Naciones Originarias. Luego es llamado Asamblea para la Soberanía de los Pueblos. Se crea definitivamente en 1999 bajo la sigla MAS ISP. No posee estructura propia, su orgánica es la misma estructura sindical de las Cinco Federaciones del Trópico de Cochabamba, por ello los cocaleros le llaman "el instrumento político" (Castillo, 2004:12, nota).

integrar redes de narcotraficantes. En pocas oportunidades se pudieron comprobar tales acusaciones.¹²⁸

3.4. La interrelación de actores (e intereses) en la guerra contra las drogas en Bolivia

Los intereses perseguidos por cada institución dentro de la compleja lucha contra las drogas en Bolivia son variados y tienen alcances diversos. Por ejemplo, las autoridades del Ministerio de Gobierno frente a la reducida asignación presupuestaria decidieron acaparar la mayor cantidad de fondos posibles ofrecidos por la cooperación extranjera a la lucha antidroga. Gamboa (2008b) señala que los tres “superministerios” de los sectores de Desarrollo Humano, Desarrollo Sostenible y Capitalización respectivamente, acumulaban gran parte de los recursos y potestades estatales. Para contrarrestar esa situación adversa, el Ministerio de Gobierno privilegió las relaciones con la Embajada Americana y, por ende con USAID, la mayor agencia de cooperación intergubernamental. La FELCN, como parte importante del ministerio asumió una actitud similar, aprovechó la cooperación estadounidense destinada para tareas de interdicción y erradicación forzosa de cocales para fortalecerse institucionalmente.¹²⁹

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores respecto a la problemática del narcotráfico mantuvo cierta distancia. Las prioridades del frente externo fueron la consolidación de la integración económica interestatal, la búsqueda de nuevos mercados y socios comerciales para el Estado de orientación neoliberal. Las negociaciones entre Bolivia y Estados Unidos sobre la lucha contra el narcotráfico, en muchos casos, pasaron por el Ministerio de Gobierno antes que por la Cancillería. De allí, es muy posible que “las relaciones boliviano-norteamericanas se hayan desarrollado en un marco tan estrecho para el accionar de los distintos gobiernos de Bolivia obligados a actuar dentro de lo estrictamente establecido por EE.UU.” (Barrios-Morón, 1993:3).

La precaria situación del Estado boliviano fue un factor decisivo para la dependencia extrema de la asistencia proveniente de Estados Unidos. Y, de los

¹²⁸ Este hecho constituye la “criminalización excesiva” del eslabón más débil de la cadena de producción de cocaína en la Región Andina planteada por Neild (2005).

¹²⁹ El Ministro de Gobierno Carlos Sánchez Berzaín aludía “hay que llevarse bien con Estados Unidos” (Periódico Hoy, 02/02/96)

organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), sobre los cuales Estados Unidos tiene una fuerte influencia.¹³⁰ De tal manera, “el conjunto de asuntos de interés común se [subordinaron] a la edificación de una estrategia de la lucha contra el tráfico de drogas, la consolidación de la democracia, el ajuste y la estabilidad económica promoviendo su apertura y liberalización” (Ibíd., 36).

En ese contexto, la Embajada ejecutó la política exterior de Estados Unidos -no exenta de problemas de toda índole- con la colaboración de los ministerios encargados de dirigir la política antidroga del país. En esta parte, se pueden observar dos aspectos muy importantes: el primero es que EE.UU. siempre actúa según sus propios intereses nacionales controlando el poder en el plano internacional. El segundo aspecto, está relacionado a la persecución de objetivos por parte de los ministerios del Estado boliviano. Estos maniobraron y siguieron estrategias bien definidas para alcanzar beneficios; es decir, cooperaron de manera racional para lograr sus metas (Shepsle y Bonchek, 2005). La participación del Ministerio de Gobierno y particularmente de la FELCN así como la distancia de la Cancillería fueron factores de suma importancia para que la Embajada de Estados Unidos mediante la DEA, NAS y USAID también alcanzara sus propias metas. Por su lado, el movimiento cocalero ofrecía resistencia a la implementación de políticas represivas en sus territorios a través de diferentes formas de protesta. Con seguridad existían pugnas e intereses al interior de este movimiento social, pero externamente siempre mostraron una estructura monolítica.

3.5. Conclusión de capítulo

En este capítulo se presentó una revisión histórica de la Policía Boliviana. Observamos un “despegue” mediante su participación en la guerra contra las drogas y la democratización del país. Luego, nos concentramos en la FELCN, unidad central de esta investigación. En este punto nos referimos sobre los problemas de corrupción y las acusaciones de violación de Derechos Humanos que aquejan a esta unidad especializada de la Policía. Posteriormente, nos trasladamos al marco de las Relaciones

¹³⁰ El acceso a préstamos y donaciones dependía de los resultados del proceso de certificación anual en el cual el Ejecutivo de Estados Unidos determinaba si un país había cumplido o no con los objetivos antidrogas estadounidenses (Ledebur, 2005:189).

Internacionales, donde se circunscribe la cooperación para la lucha contra las drogas. Revisamos la ESN norteamericana durante la primera administración Clinton que se desagrega en tres grandes estrategias con distintos alcances y que cuenta con significativos presupuestos para su ejecución. También conocimos los efectos de la ESN estadounidense sobre los programas de interdicción y erradicación desarrollados por la FELCN en Bolivia. En la última parte, conocimos a las instituciones más importantes de la lucha contra las drogas en el país andino y el grado de interrelación que mantuvieron durante el gobierno de Sánchez de Lozada. En el próximo capítulo como se anunció anteriormente se comprobará empíricamente las hipótesis presentadas en el segundo acápite.

CAPÍTULO IV

La cadena de mando de la FELCN y el resto de unidades policiales

Introducción

En este capítulo se comprobarán empíricamente las hipótesis de la investigación. Para tal efecto, en primera instancia, se describe el trabajo metodológico desarrollado durante el trabajo de campo. Luego, se desarrolla la primera hipótesis que versa sobre el control de la cadena de mando de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN) Posteriormente, se procede a la comprobación de la segunda hipótesis que considera la posibilidad de que la cooperación norteamericana destinada a la FELCN ha provocado problemas al conjunto de unidades que conforman la Policía Boliviana. Como última parte se presentan las conclusiones del capítulo.

4.1. Trabajo metodológico

Para obtener una comprobación empírica cabal de las hipótesis se procedió inicialmente a una recopilación y procesamiento de información documental sobre Policía y lucha contra el narcotráfico en Bolivia y en la Región Andina. Esa búsqueda fue desarrollada en la biblioteca y bases de datos digitales de FLACSO-Ecuador, y en las bibliotecas de la Policía Nacional de Ecuador y del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). También se sistematizaron datos estadísticos y hemerográficos del periodo estudiado (1993-1997) que fueron encontrados en investigaciones previas. Dicha información fue recogida en una primera visita a Bolivia, en diciembre de 2009.

En una segunda etapa se realizaron entrevistas semiestructuradas. Este trabajo metodológico se realizó en la ciudad de Quito (Ecuador) y se obtuvieron dos importantes resultados: 1) la información recabada mediante entrevistas a 7 académicos especializados en Relaciones Internacionales, Policía, Seguridad y Defensa confirmaron nuestras presunciones de que los efectos de la ESN norteamericana efectivamente alcanzaban a los organismos policiales de América Latina y 2) se desarrollaron varios cuestionarios que fueron utilizados posteriormente en las entrevistas realizadas en

Bolivia, estos se organizaron en cuatro segmentos: 1) académicos especializados en Seguridad, Defensa y narcotráfico; 2) Jefes policiales y ex policías, 3) actores institucionales (Ministerios del Estado, Embajada de Estados Unidos en Bolivia y el Movimiento Cocalero); y 4) Medios de comunicación y defensores de los Derechos Humanos.¹³¹

Durante los meses de mayo y junio del año 2010 se realizaron 13 entrevistas a personas de los segmentos anteriormente señalados. Esas entrevistas fueron realizadas en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Tarija, respectivamente. Con la finalidad de obtener varios puntos de vista diversos sobre las cuestiones que aborda esta investigación. Lamentablemente, no se pudo entrevistar a ningún General del Alto Mando de la Policía. Durante el trabajo de campo esta institución atravesaba por un momento de fuertes tensiones con varios sectores de la población y duras críticas mediáticas. Tampoco fue posible conversar con el Director Nacional de la FELCN pese a que las solicitudes escritas fueron enviadas con bastante anterioridad. Igual suerte tuvimos con quienes le antecieron en el ejercicio del cargo. Estos ex oficiales se negaron rotundamente a ser entrevistados.

En la ciudad de la Paz, la Policía no permitió que accediéramos a información pública para fines investigativos. Sin embargo, contamos con la ayuda de ex autoridades nacionales, académicos especializados en Policía y narcotráfico, y defensores de los Derechos Humanos y medios de comunicación escritos. El apoyo de esas personas sirvió para que continuáramos con nuestro trabajo de campo sorteando los obstáculos descritos.

4.2. El (des)control de la cadena de mando

La Policía ha sido objeto de intervención extranjera desde que se ejecutaron los planes de interdicción y erradicación de coca en el país. Esa situación se evidencia con claridad en la FELCN que operó bajo los lineamientos propuestos por la DEA estadounidense.¹³² En esta parte de la investigación se demostrará tal situación de forma

¹³¹ Ver Anexo I- Cuestionarios de Entrevistas.

¹³² Entrevista a Juan Ramón Quintana, consultor y experto en temas de Seguridad y Defensa, 19 de mayo de 2010 y a José Rocabado, consultor y experto de Naciones Unidas en Drogas y Narcotráfico, 14 de mayo de 2010, ambas en La Paz.

empírica. En este sentido, proponemos que durante el periodo estudiado (1993-1997) se produjo una alteración del control de la cadena de mando de la FELCN por parte de la DEA. Afirmamos que dicha situación se presenta como efecto de la aplicación de la ESN Antidroga Externa revisada en el capítulo anterior.

La alteración del control de la cadena de mando de la FELCN provocada por la DEA ocurre en dos espacios claramente definidos. El primero, en las operaciones rutinarias realizadas en la zona de origen o “fuente”; es decir, en el Chapare. Como señalamos anteriormente, la presencia de agentes de la DEA y NAS da cuenta que “Estados Unidos evita espacios y territorios sin ley que permitan actividades ilícitas, las cuales pongan en peligro su territorio y la seguridad nacional” (FLACSO-Chile, 2006:2).

Desde 1988, un año después de la creación de la FELCN, se hicieron manifiestas las preocupaciones sobre el personal de la DEA que fue aumentando en las “zonas de origen” como el trópico cochabambino. En ese entonces, se afirmaba que trabajaban 16 agentes permanentes, 3 analistas y 19 agentes de apoyo. Entre 25 a 30 más estaban en el país temporalmente para apoyar en la destrucción de laboratorios de cocaína (Committee on Foreign Affairs, U.S. Narcotics Control Programs, 1989 en Gamarra, 1994). Muchos de esos agentes norteamericanos fueron acusados de graves violaciones a los Derechos Humanos pero nunca fueron sancionados por las leyes nacionales.¹³³ Posteriormente, en el gobierno de Paz Zamora (1989-1993) “la ayuda de Estados Unidos se triplicó así como la DEA, cabeza de la multiagencia de fuerzas de tarea, [que] consolidó sus actividades en Bolivia” (Gamarra, 1994:74). Ese gobierno es anterior al analizado en esta investigación. Por lo tanto, se puede deducir que la situación no varió cualitativamente. Más aun, si “toda la política antidrogas en Bolivia ha sido decidida y orientada por el gobierno estadounidense de manera directa, casi incuestionable y sin dar lugar a la participación boliviana desde 1985” (Gamboa, 2008:3).

En la administración Sánchez de Lozada, precisamente en febrero de 1994, el Secretario Nacional de Defensa Social, Mario Solís, aducía que dicho gobierno

¹³³ Entrevista a Loreta Telleria, Directora del Observatorio Democracia y Seguridad, 14 de mayo de 2010 en La Paz. En 1996, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados publicó las conclusiones de sus investigaciones sobre violaciones a los Derechos Humanos en las que [estaban] involucrados agentes de la DEA. Hasta 1999 no se esclarecieron estas denuncias pese a las solicitudes de organismos de Derechos Humanos estadounidenses como Human Rights Watch y Washington Office on Latin America (Llorenti, 1999:107-108).

Emprendió una ofensiva total contra el narcotráfico con el incremento de operaciones antidroga en la región del Chapare, el decomiso de sustancias consideradas precursores, además de la erradicación de toda la coca excedentaria o ilegal de aquella zona (Periódico Presencia, 17/02/94).

En efecto, esas acciones policiales fueron llevadas a cabo desde el gobierno nacional con el imprescindible financiamiento norteamericano debido a los altos costos económicos de los procedimientos antidroga. Como demuestra la tabla siguiente, EE.UU. mediante la DEA y NAS cooperaba a varios programas de erradicación e interdicción que eran ejecutados por la FELCN acantonada en el Chapare. Vale decir, Estados Unidos financiaba gran parte las actividades de esta fuerza especial de la Policía Boliviana.¹³⁴

Cuadro No. 7
Ayuda bilateral de Estados Unidos en el marco de la lucha contra el narcotráfico
Programas de Interdicción (en millones de dólares)

Año	Ayuda Interdicción Programada	Ayuda Interdicción Desembolsada	Interdicción porcentaje Desembolsado	Ayuda FF.AA. Programada	Ayuda FF.AA. Desembolsada	FF.AA. Porcentaje Desembolsado	Total Interd./FF.AA. Programado	Total Interdicción Desembolsado	Ayuda Prevención Desembolsado
1993	24	15.160	63.2	19.100	25	130.9	43,1	40,16	1,5
1994	24	15.500	64.6	9.900	9.539	96.4	33.900	25.039	2.270
1995	23.300	14.500	62.2	7.400	7.500	101,4	30.700	2	1
1996		14.121			0			14.121	0
1997		23.279			0			23.279	0

Fuente: Libro Verde; DEA 1995; Coca-cocaína ¿conflicto sin solución? Muller & Asociados, La Paz (1997).
Elaboración: Roncken, Theo (1997c) *El enigma boliviano: Bilateralizar la agenda bilateral*. En Jelsma, Martín y Roncken, Theo (Coords.) *Democracia bajo fuego. Drogas y Poder en América Latina*. Uruguay: TNI, Acción Andina.

Sólo en 1993, las Fuerzas Armadas recibieron 25 millones de dólares de la ayuda desembolsada por EE.UU. Esos fondos fueron utilizados para movilizar a la fuerza antidroga de UMOPAR comandada por oficiales de la FELCN.¹³⁵ En las gestiones siguientes (1994-1997) la interdicción fue -de lejos- el rubro con mayores desembolsos, pese a que nunca se alcanzó el 70 % de la programación anual correspondiente. Por lo tanto, la FELCN recibió ingentes cantidades de dinero para el desarrollo de sus operaciones rutinarias y especiales. Con la ayuda de estos datos se

¹³⁴ Se entiende como unidades especiales a aquellas unidades operativas cuyas condiciones de trabajo son privilegiadas con relación a la mayoría de sus pares. Sus principales privilegios son: amplios niveles de autonomía institucional, mejores estímulos económicos y mayor cantidad de recursos disponibles en cuanto a armamento, vehículos, seguros sociales y capacitación (Quintana, 2005: 284-285)

¹³⁵ "Diablos Verdes en Acción": Controversia oficial por apoyo logístico del Ejército a la FELCN (Periódico Presencia, 06/10/93).

observa que EE.UU. no tiene “una postura [clara] en cuanto a la definición de los roles y misiones de las Fuerzas Armadas y la Policía” (FLACSO-Chile, 2006:3). De todas maneras, la FELCN recibió más presupuesto que las tres fuerzas de Tarea Conjunta de las Fuerzas Armadas juntas.¹³⁶

En 1994, se implementó la Operación “Nuevo Amanecer” en el Chapare que según declaraciones del Ministro de Gobierno, Germán Quiroga Gómez, “logró reducir el precio de la coca y cocaína en 70 por ciento” (Zambrana, 1996:166). Esta operación duró hasta el mes de septiembre con la participación de 800 efectivos de la FELCN y policías vestidos de civil.¹³⁷ La Embajada de los Estados Unidos informó que la Fuerza Aérea estadounidense apoyaba con “tres aviones de guerra destinados a la DEA hasta que [terminara] la operación” (CEDIB, 1994:2). En esta región varios agentes antidroga norteamericanos intervenían directamente en la instrucción y entrenamiento de policías pertenecientes a la FELCN.¹³⁸ También realizaban acciones de asesoría *in situ* de oficiales y de tropa desde la década de los ochenta.¹³⁹ Esas actividades realizadas por la DEA y militares estadounidenses han sido registradas por varios medios de comunicación en reiteradas ocasiones.¹⁴⁰ Dichas operaciones eran consideradas como “normales”,¹⁴¹ salvo para las organizaciones de defensa de Derechos Humanos que observaban esta situación como irregular y riesgosa.

Dado ese contexto de amplia permisividad a agentes foráneos se produjo el “acompañamiento” de la DEA a la FELCN en varias operaciones contra redes de

¹³⁶ Diablos Rojos, Diablos Azules y Diablos Verdes. El siguiente titular refleja la intención de las FF.AA. de obtener los mismos privilegios que la FELCN. Fuerzas Armadas: expresan deseos de apoyar campaña de interdicción a las drogas (Periódico Los Tiempos, 10/12/93).

¹³⁷ Según el Comandante de la FELCN, López Leytón: “Era lo más adecuado para el clima del Trópico” (CEDIB, 1994)

¹³⁸ Veinte instructores militares de EE.UU. llegan hoy a Bolivia (Periódico Presencia, 31/08/93); Subsecretario de Defensa Social: Acción de asesores de EE.UU. está delimitada a región de Chapare (Periódico El Deber, 11/09/1993); Personal del Ejército de los EE.UU culminó sus trabajos de instrucción (Periódico El Diario, 25/08/93).

¹³⁹ Entrevista a Adrián Bonilla, Director de FLACSO-Ecuador, experto en Relaciones Internacionales y Seguridad de los países andinos, 22 de abril de 2010, en Quito. Asesores militares de EE.UU. retornan hoy a Carolina del Norte (Periódico Presencia, 14/09/93); Llegaron anoche a Santa Cruz 44 asesores militares de EE.UU. (Periódico Diario, 22/04/94);

¹⁴⁰ Militares de EE.UU que están en Bolivia son de alta especialidad (Periódico Hoy, 28/09/93); Solicitan la ayuda de EE.UU para tareas cívicas en el país (Periódico Opinión, 09/ 11/93); Comandante de Ejército Sur de EE.UU. evaluará lucha antidroga (Periódico Presencia, 19/04/94); Militares de EE.UU. llegarán a Bolivia (Periódico Presencia, 07/09/94); Comandante de la Fuerza Aérea de EE.UU. llegó ayer a Bolivia (Periódico Diario, 28/03/95)

¹⁴¹ No es alarmante presencia extranjera en narcotráfico (Periódico Opinión, 14/12/93).

narcotraficantes y en la represión contra los coccaleros.¹⁴² La presencia de personal de la DEA en pueblos ubicados entre los departamentos de Beni y Cochabamba renovó los cuestionamientos acerca del papel desempeñado por los operativos norteamericanos para el cumplimiento de la Ley 1008 (Gamarra, 1994). Esa situación también es señalada por la Red de Información Andina (RIA) denunciando que “hasta 1997 era frecuente observar a oficiales de la DEA supervisando misiones de interdicción e incluso participando en el interrogatorio de detenidos” (RIA, 1997 en Ledebur, 2005).¹⁴³

Las misiones de asesores militares estadounidenses y agentes civiles de la DEA - a pesar de las regulaciones formales de los convenios de cooperación entre EE.UU. y Bolivia- gozaban de altísima capacidad de discrecionalidad y autonomía. De ese modo, la FELCN tuvo escaso control sobre la información (inteligencia antinarcóticos) y a su vez, generó un diseño institucional extremadamente dependiente de la asistencia proveniente de Estados Unidos.¹⁴⁴ De hecho, la DEA contaba con un sistema de inteligencia paralelo (contrainteligencia) al estructurado en la FELCN para controlar la corrupción al interior de esta unidad especial. Además, compraban a buen precio información si era “positiva” o confirmada.¹⁴⁵

En este primer espacio “se produjeron dependencias recíprocas entre policías bolivianos y la DEA norteamericana” (Quintana, 2005:133). Según declaraciones del ex diputado nacional Ramiro Barrenechea, la FELCN “no [reconocía] la jerarquía de las FF.AA., ni de la Policía, sólo [obedecía] al mando de la autoridad extranjera; es decir de la DEA” (Periódico Los Tiempos, 13/01/95 citado en Llorenti, 1999:110). El centro de investigación norteamericano Washington Office on Latin America afirmaba que la DEA asentada en territorio boliviano contaba con 29 agentes durante 1995 (WOLA/APDH, 1997 en Llorenti, 1999). Todo indica que esos agentes gozaban de amplísimos poderes sobre el estamento conformado por efectivos de la FELCN. En buena parte, aquello se debía a los abultados presupuestos para la guerra contra las

¹⁴² Productores de coca protestan por abusos de personeros de la DEA (Periódico Diario, 17/02/94); DEA tiene casas donde se tortura presos: Jerjes Justiniano (Periódico Primera Plana, 13/01/94); Secretario de Defensa Social: abusos de la DEA: “Si el río suena es que piedras trae” (Periódico Presencia, 14/01/94).

¹⁴³ Desde entonces la DEA se ha abstenido de participar directamente en misiones y operaciones que coloquen a su personal en contacto con sospechosos y detenidos (Ledebur, 2005:197)

¹⁴⁴ Entrevista a Fredy Rivera, experto en Seguridad y Defensa, 28 de abril de 2010 en Quito

¹⁴⁵ Entrevista al Coronel ® Mario Saucedo, ex Comandante Departamental de Policía de Tarija, 01 de junio de 2010 en Tarija.

drogas asignados a esta unidad policial por la DEA y NAS respectivamente. Ledebur (2010) afirma que esos agentes de la DEA tenían “más libertad de lo que debían haber tenido” defiriéndose a que controlaban absolutamente todo. Inclusive los materiales y uniformes entregados a los “leopardos”.¹⁴⁶ La siguiente tabla refleja el nivel de gasto de EE.UU. destinado para la guerra contra las drogas en el mundo. Como se observa, el dinero entregado a la Policía alcanza porcentajes significativos del total del presupuesto. A lo anterior se debe sumar los montos entregados por concepto de interdicción también capturados por la Policía. En el caso boliviano por la FELCN.

Tabla No. 8
División cuatripartita del gasto federal 1993-1997
(En millones de dólares americanos)

DIVISIÓN CUATRIPARTITA	A. F. 1993 Real	A. F. 1994 Estimado	A. F. 1995 Pedido del Presidente	A. F. 1994 Cambio \$us	A.F. 1995 %	A. F. 1995 Real	A. F. 1996 Estimado	A. F. 1997 Pedido del Presidente	A. F. 1996 Cambio \$us	A.F. 1997 %
Reducción de la demanda	4301.9	4544.0	5370.5	826.5	18.2	4691.9	4571.9	4970.6	398.7	8.7
%	35.1	37.4	40.7			35.4	33.2	33.0		
Policía Nacional	5928.9	5941.0	6175.9	234.9	4.0	6983.3	7552.8	8255.3	702.5	9.3
%	48.3	49.0	46.9			52.7	54.8	54.8		
Internacional	523.4	351.4	427.8	76.4	21.7	295.8	319.5	400.5	61.0	25.4
%	4.3	2.9	3.2			2.2	2.3	2.7		
Interdicción	1511.1	1299.9	1205.6	94.3	7.3	1280.1	1339.4	1437.2	97.8	7.3
%	12.3	10.7	9.1			9.7	9.7	9.5		
TOTAL	12256.2	12136.2	13179.8	1043.6	8.6	13251.1	13783.6	15063.6	1280.0	9.3

Fuente: Estrategia Nacional de Control de Drogas. La Casa Blanca. Washington 1994. En Zambrana Román, Jebner (1996) *Guerra antidrogas: Entre Halcones y Palomas*. Cochabamba: Fondo Editorial de la Cámara de Diputados, Editorial Los Amigos del Libro Werner Guttentag.

Un segundo espacio, que podría considerarse como “urbano”, está directamente vinculado con la coordinación entre la FELCN y DEA realizada mediante sus respectivos mandos en la ciudad de La Paz. Al respecto, Mansilla (2003) señala que las operaciones “[eran] resultado de deliberaciones conjuntas entre el Ministerio de Gobierno y la *Drug Enforcement Administration* (DEA)” (Masilla, 2003:88). Sin embargo, en 1995 se produjo un serio quiebre en esta “coordinación” y puso en evidencia que no se trataba de una relación horizontal de los mandos policiales antidroga. Por el contrario, existía una relación total de subordinación de la FELCN respecto a la DEA.

¹⁴⁶ Entrevista a Kathryn Ledebur, Directora de la Agencia Andina de Información, 25 de mayo de 2010 en Cochabamba.

A mediados del mes de septiembre de 1995, la Policía de Perú detuvo en la ciudad de Lima un avión con 4.1 toneladas de cocaína procedente de La Paz. Este hecho fue bautizado por la prensa como el “Narcoavión”. Las autoridades del Ministerio de Gobierno valoraron la coordinación policial y aducían que “se había producido un gran golpe al narcotráfico” (Roncken, 1997:7). Por su parte, el embajador norteamericano en Bolivia celebraba la cooperación estrecha entre Bolivia, Perú y Estados Unidos¹⁴⁷ porque aparentemente el Comandante de la FELCN había comunicado al jefe antidroga de Perú sobre la salida del narcoavión para su oportuna detención (Lanza, 1995). Pero a través de los medios de comunicación bolivianos se conoció que la FELCN no había proporcionado esa información a Lima, sino que lo hizo la DEA desde su oficina en Bolivia pasando por alto la cadena de mando de la fuerza antidroga nacional que era responsable de notificar ese tipo de situaciones. Aquello ocurrió porque miembros de “una unidad élite al interior de la FELCN informaron con anterioridad a la DEA que a sus superiores” (Roncken, 1997:2). Ese acontecimiento puso a las autoridades de la FELCN bajo fuerte cuestionamiento público. Como se observa, efectivos de esta unidad especial de la Policía reportaron, en primera instancia, a agentes estadounidenses antidroga antes que a sus propios jefes y autoridades civiles locales. De esa forma, inobjetablemente se rompió la cadena de mando.

Al respecto, Quintana (2008) en una declaración para la prensa nacional rememoró que en 1995, el entonces jefe de la FELCN, Gral. René López Leytón, dejó un informe a su sucesor el Gral. Simón Sejas Tordoya¹⁴⁸ en el que le advertía que existía una constante infiltración, corrupción e injerencia de la DEA en la FELCN, incluso en el Ministerio de Gobierno y en la Cancillería.¹⁴⁹ Por su parte, el diputado nacional por el Frente de Izquierda Revolucionaria (FRI), Armando de la Parra, sobre el caso del “narcoavión” aseveraba que la Embajada Americana, la DEA y la CIA están en medio y toman decisiones al margen del conocimiento o de la voluntad de las propias autoridades bolivianas.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Periódico Primera Plana 21/09/95

¹⁴⁸ El propio comandante de la FELCN admitió que recibía 9.000 Bolivianos (Bs.) de la estadounidense Drug Enforcement Administration (DEA) (Periódico Presencia, 11/11/95 en Quintana 2005).

¹⁴⁹ Estas declaraciones las realizó en calidad de Ministro de la Presidencia del gobierno de Evo Morales (2006-) cuando acusaba a la DEA de participar en delitos conexos al narcotráfico (07/11/08). En <http://www.bolivia.com/noticias/autonoticias/DetalleNoticia39623.asp> (visitado en 02 de septiembre de 2010).

¹⁵⁰ Periódico Opinión, 06/01/96

En esa dirección argumentativa no es arriesgado afirmar que la influencia (o intromisión) estadounidense expresada por la DEA sobre la estructura de la FELCN fue formal e informal.¹⁵¹ En consecuencia, se produjo una modificación de carácter orgánico al interior de esta fuerza policial; a diferencia de otros casos, en los cuales sólo existió complementariedad a las políticas estadounidenses.¹⁵² En Bolivia, algunos oficiales de la FELCN llegaron a “abandonar” sus funciones y consecuentemente dejaron el mando - por lo menos circunstancialmente- a los agentes de la DEA.¹⁵³ Esa situación no fue gratuita, se produjo como resultado de una sistemática subordinación de los oficiales bolivianos a los agentes antidroga estadounidenses. La gran mayoría de los efectivos de la FELCN estaban totalmente condicionados económicamente a EE.UU.¹⁵⁴ Por ende, estaban profundamente comprometidos con las estrategias antidroga impulsadas y financiadas por este Estado. Mucho más aquellos oficiales que participaron directamente en el caso del narcoavión y que trabajaban en el Departamento de Inteligencia.¹⁵⁵ Si bien aquello constituye una poderosa razón, no alcanza a ser una justificación válida para haber actuado de manera tan poco profesional.

En ese orden de cosas, Quintana manifiesta que la relación entre la Embajada de los Estados Unidos (mediante NAS y DEA) y la FELCN construyó una Policía corrupta, antinacional, politizada y prebendalista. Además, señala que dicha delegación diplomática subvencionaba totalmente a la Oficina de Responsabilidad Profesional de la Policía y a la fuerza antidroga boliviana con resultados desastrosos para el sistema democrático del Estado.¹⁵⁶ Todo aquello se produjo porque la “estrategia estadounidense reduce el apoyo y la verdadera cooperación de las autoridades locales, que no tienen ni

¹⁵¹ Entrevista a Theo Roncken, Director de la Red Andina de Información, 25 de mayo de 2010, en Cochabamba.

¹⁵² Entrevista a Adrián Bonilla, Director de FLACSO-Ecuador, experto en Relaciones Internacionales y Seguridad de los países andinos, 22 de abril de 2010, en Quito.

¹⁵³ La comisión parlamentaria que investigó el caso del narcoavión determinó excesiva dependencia de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN) a la DEA. Se evidenció que la Comandancia de la FELCN desconocía toda información referente a operativos y a labores de Inteligencia de las unidades a su mando, puesto que sus subalternos, responsables del Departamento II de Inteligencia y de la Oficina de Control de Químicos (OCIAQ) se reportaban directamente a los oficiales de la DEA, antes que a sus mandos naturales (Periódico Hoy, 24/01/96).

¹⁵⁴ Entrevista a Kathryn Ledebur, Directora de la Agencia Andina de Información, 25 de mayo de 2010 en Cochabamba.

¹⁵⁵ El mismo Jefe de Inteligencia de la FELCN, Coronel Gonzalo Butrón, ha declarado que la DEA decidió hacer estallar el caso del Narcoavión en el Perú y fue por esa razón que le restringió información a la FELCN (Periódico Última Hora, 26/01/96)

¹⁵⁶ Entrevista a Juan Ramón Quintana, consultor y experto en temas de Seguridad y Defensa, 19 de mayo de 2010 en La Paz.

voz ni voto en el diseño o la implementación de la política” (Neild, 2005:105). En ese sentido, Ledebur (2005) aduce que “la supervisión y control de Estados Unidos de fuerzas policiales y militares empleadas en operativos de control de drogas a menudo esquivaba la supervisión y el control por parte de autoridades del gobierno civil boliviano” (Ledebur, 2005:188). Según esta investigadora norteamericana, la injerencia de la DEA y de la NAS sobre la FELCN en este gobierno llegó a ser total.¹⁵⁷ En la misma línea, la máxima autoridad del servicio exterior de ese entonces, el ex Canciller Antonio Aranibar aduce que todo indica que la FELCN gozando de una cierta autonomía en el plano formal, era en el fondo manejada por la presencia directa de oficiales norteamericanos que tenían una influencia muy grande en todas las decisiones que se debían adoptar”.¹⁵⁸

Sólo a raíz del escándalo del “narcoavión” el gobierno prestó atención sobre las acciones de los policías de esta unidad especial.¹⁵⁹ Efectivamente “no se indagaron las responsabilidades políticas cuando era evidente que uno de los mayores problemas detectados en este caso fue la complicidad entre políticos, narcotraficantes y policías” (Quintana, 2005:176). De modo flagrante, se evidenció la intervención directa de la DEA sobre la FELCN pasando por alto la cadena de mando local. Para salvar la situación el presidente consideró oportuno reestructurar la FELCN. Mediante la Resolución Suprema No. 216628 se estableció que el Comando Nacional de la FELCN, la Jefatura de Estado Mayor y la Inspectoría General estarían a cargo de oficiales de Policía a solicitud del Comandante General de la Policía. En esa ocasión se eliminaron la Oficina Nacional de Inteligencia (JNCI) y la Oficina Nacional de Control de Químicos (OCIAQ). En su lugar fueron creados el Grupo de Inteligencia y Operaciones Especiales (GIOE) y el Grupo de Control e Investigación de Sustancias Químicas

¹⁵⁷ Entrevista a Kathryn Ledebur, Directora de la Agencia Andina de Información, 25 de mayo de 2010 en Cochabamba.

¹⁵⁸ Entrevista a Embajador Antonio Aranibar, Representante de OEA en Ecuador, 04 de mayo de 2010 en Quito.

¹⁵⁹ En la investigación parlamentaria abierta desde el suceso, se vieron involucradas importantes autoridades como el Ministro de Gobierno, el Secretario de Defensa Social, el Presidente de la Cámara de Diputados. Pese a las pruebas incriminatorias en su contra no fueron removidos por el presidente. Es más, fueron liberados de todos los cargos. El Congreso resolvió seguir un proceso penal ordinario contra el Coronel Gonzalo Butrón, y el Mayor Javier Mendoza, ambos miembros de la FELCN (Honorable Cámara de Diputados. Resolución Camaral, 28/06/1996)

(GISUQ), además del Grupo Especial de Comunicaciones (GEC) y la Unidad de Investigación Financiera (UIF).¹⁶⁰

Quintana (2005) sostiene que “a partir de 1996, año que se produce la reestructuración de la FELCN, el presupuesto de esta unidad -proveniente tanto del TGN¹⁶¹ como del gobierno de Estados Unidos-, se multiplica por diez respecto del de 1995” (Quintana, 2005:286). Ese proceso de reforma fue llevado a cabo desde el Ministerio de Gobierno a través de la Secretaria Nacional de Defensa Social en coordinación con la Embajada de Estados Unidos. No importó que la DEA como parte importante de esa representación diplomática haya sido corresponsable del escándalo del narcoavión. Así, el gobierno enterró el tema y por consiguiente las investigaciones que se abrieron para aclarar este hecho y determinar responsabilidades. Para concluir con este subacápite, tomamos las palabras del Canciller Aranibar quien señala que en Bolivia, la DEA y la NAS tenían un rol superlativo de control y dirección de toda la lucha contra el narcotráfico. Más allá de la formalidad de los acuerdos, en los hechos, ellos tenían el control por vías muy sutiles en algunos casos y muy burdas en otros.¹⁶²

4.3. La FELCN y el resto de unidades policiales

La segunda hipótesis presentada se refiere a la calidad del relacionamiento de la FELCN con otras unidades de la Policía Boliviana. Básicamente, esta proposición parte del supuesto de que oficiales pertenecientes a la FELCN¹⁶³ mantuvieron fricciones con oficiales de otras unidades policiales que no gozaban de apoyo económico ni técnico de Estados Unidos. Aquí, es necesario puntualizar que la información sobre malestar o problemas al interior de la Policía pocas veces sale a luz pública. Los oficiales que se animan a denunciar este tipo de relaciones friccionadas entre agentes o unidades, la mayoría de veces, terminan desamparados o sujetos a procesos disciplinarios internos.¹⁶⁴ Ese silencio en muchos casos cómplice, es parte fundamental del *esprit de*

¹⁶⁰ Periódico Hoy, 28/03/96

¹⁶¹ Tesoro General de la Nación.

¹⁶² Entrevista a Embajador Antonio Aranibar, Representante de OEA en Ecuador, 04 de mayo de 2010 en Quito.

¹⁶³ Esta unidad especial sólo alcanza el 7.15 % de la totalidad de los policías a nivel nacional, aproximadamente 1500 oficiales (Quintana, 2005).

¹⁶⁴ Comando General los acusa de “panfleteros”: dos coroneles y dos capitanes sancionados por la Policía (Periódico Presencia, 13/12/94); Los jefes policiales se enriquecen a costa del trabajo de

corps y la subcultura policial (Mansilla, 2003). Sin embargo, existen suficientes indicios para considerar que efectivamente se presentaron alteraciones en la relación entre agentes de diversas unidades policiales producto de los beneficios que reportaba la lucha antidroga financiada por Estados Unidos.¹⁶⁵ Al respecto, Quintana (2005) señala que “la intromisión directa de Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico ha convertido a organismos policiales como la FELCN, UMOPAR y la Policía Ecológica, en los organismos más calificados de la Policía” (Quintana, 2005:252). Aquello supone el desmedro del resto de unidades policiales.

En este sentido, observamos en primera instancia que la capacitación otorgada por Estados Unidos a los oficiales resulta de altísima importancia entre las filas policiales.¹⁶⁶ Según Roncken esta dotación en la formación sirvió para propiciar divisiones y cuestionamientos al interior del organismo policial.¹⁶⁷ Además, fue el medio idóneo para inculcar la Doctrina de Seguridad Nacional, lucha contrainsurgencia y narcotráfico; es decir, conflictos de baja intensidad.¹⁶⁸ La mayoría de policías becarios que realizaron cursos tanto en la Escuela Garras del Valor (Chapare)¹⁶⁹ como en Fort Bening (Georgia), o en Quantico (Virginia)¹⁷⁰ dentro de Estados Unidos fueron miembros de la FELCN. Esos cursos de especialización les reditúan cierto *status* o renombre dentro de la fuerza policial en su conjunto.¹⁷¹

Adicionalmente, sirven como valiosos puntos en las calificaciones para el ascenso profesional hacia el generalato. De hecho, varios Comandantes Generales de la Policía fueron anteriormente directores de la FELCN (Quintana, 2005). A pesar de las

subalternos (Periódico Presencia, 13/08/95); Policías de baja graduación protestan: denuncian discriminación (Periódico Hoy, 15/04/95).

¹⁶⁵ Entrevista a Theo Roncken, Director de la Red Andina de Información, 25 de mayo de 2010, en Cochabamba.

¹⁶⁶ Después de Colombia y México, Bolivia es el tercer país de América Latina con más militares y policías capacitados por militares estadounidenses. Ver http://justf.org/All_Trainees_Country (visitado en 05 de septiembre de 2010).

¹⁶⁷ Entrevista a Theo Roncken, Director de la Red Andina de Información, 25 de mayo de 2010, en Cochabamba.

¹⁶⁸ Entrevista a Loreta Telleria, Directora del Observatorio Democracia y Seguridad, 14 de mayo de 2010 y a Juan Ramón Quintana, consultor y experto en temas de Seguridad y Defensa, 19 de mayo de 2010, ambas en La Paz.

¹⁶⁹ El curso comprende 80 días de entrenamiento y es anunciado en la página Web de la Embajada Americana en Bolivia para oficiales de otros países de América Latina.

¹⁷⁰ Ver Cursos de capacitación de la DEA. En <http://www.justice.gov/dea/programs/training.htm> (visitado en 05 de septiembre de 2010)

¹⁷¹ Entrevista a Godofredo Reinicke, ex Defensor del Pueblo en el Chapare (1995-2005), 25 de mayo de 2010 en Cochabamba.

críticas de sectores políticos y sociales que cuestionaban dichas designaciones por considerarlas como presiones norteamericanas. El caso del ex Director Nacional de la FELCN, General Tomás Asturizaga designado por el presidente Sánchez de Lozada como máxima autoridad policial así lo demuestra.¹⁷² En efecto, los policías antinarcóticos tienen mayores expectativas de ascenso en su profesión y socialmente.¹⁷³

Los privilegios en la formación ostentados por la FELCN y sus consecuentes beneficios generan una molesta postergación en el resto de la oficialidad policial destinada a las unidades de Tránsito, Policía Judicial, Orden y Seguridad, Policía Rural, Régimen Penitenciario o Bomberos. Esas unidades no cuentan con entrenamientos ni capacitaciones frecuentes tampoco con becas para realizar estudios en el exterior.¹⁷⁴

Un segundo aspecto a considerar en la relación entre oficiales concierne a la cuestión salarial que corresponde a las unidades. Por un lado, los policías que pertenecían a la FELCN gozaban de amplios beneficios económicos o sobresueldos que les permitía mayor holgura para la satisfacción de sus necesidades. Por esa razón, se distanciaron del resto de policías que trabajan en diversas unidades bajo condiciones muy desfavorables.¹⁷⁵

Al respecto, el investigador Antonio Aranibar aduce que un número significativo de policías entrevistados para la elaboración del Informe de Desarrollo Humano *Policía Nacional y seguridad ciudadana* (2005) manifestaron su interés por formar parte de la FELCN. Consultados por las razones, ellos indicaron mayoritariamente que deseaban obtener las distintas dotaciones otorgadas por la cooperación norteamericana. Los reclamos recurrentes que hacen los policías guardan relación con sus condiciones de vida, el tipo de formación, las armas, municiones y equipamiento que reciben. Desde adentro de la Policía atribuyen a esas carencias como las razones de su ineficiencia. Esas preocupaciones en la FELCN se dan por descontadas. La provisión de todos los insumos necesarios para el desarrollo de sus actividades por parte de la DEA y NAS hace de esta unidad especial una especie de isla dentro de la Policía Boliviana.¹⁷⁶

172 Periódico Última Hora, 04/02/97.

173 Entrevista a Bertha García, investigadora de Seguridad y Defensa, 28 de abril de 2010 en Quito.

174 Entrevista a Coronel [®] Mario Saucedo, ex Comandante Departamental de Policía de Tarija, 01 de junio de 2010 en Tarija.

175 Ver Informe PNUD-Bolivia (2005) sobre las carencias de la Policía Boliviana

176 Entrevista a Antonio Aranibar, investigador del PNUD-Bolivia, 20 de mayo de 2010, en La Paz.

La siguiente tabla refleja que la Policía en su conjunto recibió un presupuesto mucho menor para su funcionamiento que el asignado al sector Defensa. Esta situación se mantuvo inalterable durante todo el gobierno de Sánchez de Lozada.

Tabla No. 9
Gasto Nominal en Seguridad y Orden (Policía) y Defensa Nacional (FF.AA.)
(En millones de bolivianos)

Año	Orden Público	Defensa Nacional
1993	353.126.424	531.010.973
1994	396.978.794	563.245.230
1995	486.687.104	624.736.455
1996	605.500.542	672.040.591
1997	751.363.586	784.417.442

Fuente: Contaduría General del Estado-Área Estadísticas Fiscales. En PIEB (2003) *Policía y Democracia en Bolivia; una política pendiente*. Dossier Estadístico sobre Seguridad y Orden Público (Policía), Series 1900-2001: La Paz, PIEB

Las mejores gestiones fueron 1996 y 1997 en las cuales se produjo un incremento de fondos considerable. El grueso del contingente policial durante ese tiempo se dedicó a contener los conflictos sociales producidos por el proceso de ajuste estructural del Estado (Quintana, 2005; Tellería, 2003). Podría afirmarse que los militares ganaron una vez más al organismo policial dentro de la competencia histórica por recursos económicos y materiales nacionales.

Otro punto de análisis es la “ruptura de las premisas del código de comportamiento policial” (Quintana, 2005:250). Este hecho se produce por efecto de la militarización policial llevada a cabo en la FELCN. Esta unidad especial claramente contraviene lo propugnado por el resto de unidades policiales que intentan orientar su trabajo hacia un mayor acercamiento con la sociedad civil para reducir la criminalidad urbana. La FELCN entremezcla y confunde “los deberes militares de defensa del exterior y las labores policiales internas” (Neild, 2005:97).

La Policía Comunitaria se constituye en el ejemplo antagónico perfecto al modelo planteado por la FELCN. Pero, este comportamiento institucional deseable no ha sido sostenido constantemente con apoyo económico ni material.¹⁷⁷ La cooperación norteamericana no ha respaldado a este modelo policial. Por el contrario, ha impulsado la militarización de las Policías de América Latina (Bayley, 1997). Esta visión sólo contempla el cumplimiento de objetivos de corto plazo y no concita el apoyo de la

¹⁷⁷ Ver los proyectos de Policía Comunitaria en Observatorio Democracia y Seguridad. En <http://www.observatoriodeseguridad.org.bo/> (visitado en 10 de septiembre de 2010).

ciudadanía (Neild, 2005). Además, “discriminan las funciones policiales y marginalizan áreas importantes de la vida democrática como la prevención, el control del delito y la seguridad cotidiana” (Quintana, 2005:252). Todo aquello es reforzado por la autoridad civil en la que aun prima con fuerza las doctrinas de Seguridad Nacional y la lucha contra la insurgencia y el narcotráfico. Por las razones expuestas, es perfectamente posible que hayan existido alteraciones en las relaciones entre la FELCN y el resto de unidades policiales.

4.4. Conclusión de capítulo

En este capítulo se midieron las hipótesis presentadas a la finalización del segundo acápite con la mayor cantidad de recursos metodológicos recogidos durante el trabajo de campo de esta investigación. Como se pudo observar, en el testeado de la primera hipótesis, que se refiere a la alteración del control de la cadena de mando de la FELCN por la DEA, existe suficiente información concluyente para considerar que efectivamente se produjo ese fenómeno dentro de las políticas antidrogas contempladas en la Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense. El caso del “narcoavión” probó la injerencia directa de la DEA sobre la FELCN y de la Embajada de Estados Unidos en asuntos de seguridad nacional. Por otro lado, se demostró que el trabajo desarrollado por la DEA y la FELCN en las regiones cocaleras no era coordinado sino más bien la agencia norteamericana se imponía sobre los oficiales bolivianos utilizando la propia estructura funcional de la FELCN. En esta parte, también conocimos que esta unidad policial atravesó por una reestructuración bajo presión norteamericana tras el bullado caso del “narcoavión” para ocultar sus debilidades institucionales.

La comprobación de la segunda hipótesis nos demuestra que efectivamente los privilegios en capacitación y salarios hacen de la FELCN una unidad respetada y a su vez, envidiada. Pero, también la convierte en una unidad altamente cuestionada por el cambio de la misión policial. Aun así, los oficiales de la FELCN gozan de amplios privilegios. Como vimos, la capacitación que reciben les sirve para alcanzar el liderazgo de toda la institución policial. También, gozan de beneficios materiales como dotaciones de equipos de comunicación, tecnología de punta, uniformes, sobresueldos, bonos en alimentación y transporte, entre otros. De tal forma, se distancian

significativamente del resto de unidades policiales que trabajan en condiciones diametralmente opuestas. Esa situación efectivamente genera alteraciones en las relaciones entre oficiales y sus respectivas unidades. Para concluir, La FELCN produce resultados tangibles en materia de lucha contra el narcotráfico pero también reporta, en primera instancia, a la cooperación norteamericana que le financia antes que a sus mandos naturales.

CAPÍTULO V

Conclusiones Generales

5.1. Conclusiones

Este trabajo partió de la revisión conceptual de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) norteamericana. En la primera parte, observamos que ese instrumento internacional posee amplios alcances en el plano político, militar, económico y diplomático para proteger los intereses de seguridad de los Estados Unidos. Igualmente, corroboramos que la ESN ha sido el vínculo entre Estados Unidos y América Latina en términos de seguridad especialmente en lo que concierne a cooperación militar y en menor medida a la asistencia policial. Por tal motivo, decidimos ahondar en la relación de Estados Unidos y los organismos policiales latinoamericanos.

En este sentido, propusimos una revisión de la Policía de América Latina mediante múltiples dimensiones de estudio. Primero, observamos la participación de esta entidad pública durante los regímenes de transición y consolidación democrática en varios países. Los casos de El Salvador y Guatemala sirvieron de ejemplos para conocer los efectos de la transición democrática sobre los organismos policiales centroamericanos. También ahondamos sobre la discrecionalidad policial en regímenes democráticos en países como Bolivia, Venezuela y Perú.

Luego, analizamos a la Policía y su aproximación a la sociedad civil para la producción de seguridad. Ese enfoque privilegia la conformación de la Policía Comunitaria que tiene como objetivo la disminución de formas preocupantes de criminalidad y por ende, la reducción del sentimiento de inseguridad de la ciudadanía. Este modelo policial pese a todos los obstáculos administrativos, económicos y la subcultura policial, lentamente va logrando socios en América Latina, la región con mayor criminalidad del planeta. En contraposición a este modelo plausible, presentamos a la militarización policial que produce la pérdida del carácter civil de la institución del orden. Pues, asume una actitud belicista frente a algunos grupos de la sociedad civil que terminan siendo criminalizados. La guerra global contra las drogas, el terrorismo y la insurgencia han provocado dicho fenómeno en las Policías de Perú, Bolivia, Brasil,

Colombia, Venezuela y México. Las consecuencias de este enfoque afectan severamente a la relación entre sociedad y Estado que asume la posición de guardia privando de los derechos fundamentales a los ciudadanos.

Posteriormente, nos aproximamos a los procesos de reforma o modernización policial que produjeron modificaciones cualitativas destinadas a la optimización de los servicios policiales. En todos los casos se precisa de un cuerpo policial de carácter civil, apolítico, altamente profesional y con una visión preventiva antes que represiva. La iniciativa más exitosa la encontramos en Carabineros de Chile que dejó atrás los rasgos autoritarios heredados de la dictadura militar y propuso a la población trasandina una Policía moderna y eficiente. Otros países transitan por el mismo camino pero con menores resultados.

Por último, nos adentramos en la dimensión de la Policía y su vinculación internacional. Al constatar que existen pocos estudios al respecto, nos propusimos desarrollar una investigación que explicitara el vínculo entre la ESN y los organismos policiales latinoamericanos. Por tal razón, seleccionamos a la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN) de la Policía Boliviana como caso de estudio. Esta unidad policial cuenta con un historial de corrupción, uso desmedido de fuerza, discrecionalidad, intereses corporativos y militarización de sus efectivos. Además, gozaba de la asistencia sostenida de la DEA estadounidense para la ejecución de sus operaciones antidroga desde su creación en 1987.

Antes de explicar los antecedentes y funcionamiento de la FELCN nos referimos sobre el origen y desarrollo institucional de la Policía Boliviana y, cómo esta participa en la guerra contra las drogas. En esa parte, observamos que desde su creación hasta la Revolución Nacional de 1952 estuvo subordinada a las Fuerzas Armadas. A partir de ese importante evento político y social la Policía obtuvo varias prerrogativas institucionales por apoyar al Movimiento Nacionalista Revolucionario en la toma del gobierno nacional.

Posteriormente, mediante alianzas pragmáticas con líderes militares tristemente célebres como Banzer y García Meza, la institución policial se reforzó internamente hasta competir con las Fuerzas Armadas por el poder político, recursos económicos y materiales. De manera oficial la incursión de la Policía en la lucha antidroga se produjo con la creación de la FELCN (1987) y la promulgación de la Ley 1008 (1988). Ambas

acciones fueron respuestas del gobierno boliviano ante las presiones de Estados Unidos en el periodo de redemocratización.

La Policía aprovechó el desconocimiento de autoridades políticas sobre aspectos inherentes a la seguridad nacional para sacar rédito institucional. Este organismo armado no dejó pasar la valiosa oportunidad de ser abanderado de la lucha contra las drogas. De esa manera, pudo penetrar la esfera más alta de poder en el ámbito nacional constituida por la Presidencia de la República y los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa y de Gobierno, respectivamente. A su vez, desplazó a segundo plano a las Fuerzas Armadas con las cuales mantuvo rivalidad histórica por beneficios políticos y económicos. Los policías acapararon la cooperación económica y técnica brindada por España, Alemania, Francia, Japón y especialmente aquella proveniente de Estados Unidos (Mansilla, 1996). Por último, la Policía intentó aproximarse más a la ciudadanía para legitimar su rol de protección dentro de la democracia, pero no pudo alcanzar dicha meta, justamente por efecto de la propia militarización policial que abre una brecha entre ambos sectores de la población.

En Bolivia, observamos la aplicación de la ESN norteamericana desde varias perspectivas. La primera de ellas, mediante los mecanismos políticos de carácter coercitivo conocidos como “certificación” y “ultimátum” aplicados durante la primera administración Clinton (1993-1997) a través del Departamento de Estado. Esos dispositivos sirvieron como sanción cuando no se obtuvieron resultados positivos en los programas de interdicción, erradicación de cultivos de coca y extradición de narcotraficantes hacia territorio estadounidense. Dichas sanciones marcaron al gobierno de Sánchez de Lozada que no pudo cumplir con las exigencias de EE.UU. en la lucha contra las drogas. A pesar de ser un gobierno afín a las políticas económicas neoliberales planteadas por Washington.

La segunda perspectiva está relacionada a la aplicación de la Estrategia Externa Antidroga anunciada por la administración Clinton en noviembre de 1993. Esta priorizaba un “cambio controlado” en las políticas antinarcóticos estadounidenses en América Latina. Dicho cambio se circunscribió a un mayor control por parte del Comando Sur sobre las acciones de interdicción en los países “fuente” y mayor entrenamiento militar a los organismos policiales de los países andinos. Este enfoque tenía como eje central el apoyo, ejecución y dirección de acciones policiales exitosas

para aumentar los costos y riesgos a los productores y traficantes de narcóticos. En ese orden de cosas, varios agentes norteamericanos trabajaron directamente en el Chapare cochabambino capacitando a efectivos policiales de la FELCN.

Esta Estrategia afectó severamente a la burocracia estatal boliviana. La explicación ofrecida en este trabajo sobre el rol que desempeñaron tanto el Ministerio de Gobierno como el de Relaciones Exteriores expone el grado de participación que tuvieron en la guerra contra las drogas durante el periodo estudiado (1993-1997). De allí, se concluye que estos actores fueron determinantes para la implementación de la política estadounidense en Bolivia. Por un lado, el Ministerio de Gobierno coordinaba y ejecutaba las medidas emanadas desde el Departamento de Defensa, Comando Sur y de la Embajada de Estados Unidos en materia antidroga a través de la Secretaria de Defensa Social y la FELCN, respectivamente.

Por otro lado, la Cancillería guardando distancia de este asunto de seguridad internacional priorizaba la búsqueda de mercados y socios para las empresas capitalizadas del Estado. De ese modo, bajo el impulso de una repartición del Estado y la indiferencia de otra, se materializó la estrategia antidroga de Estados Unidos.

El movimiento cocalero sufrió el impacto de las medidas antinarcóticos en su territorio. Las violaciones de Derechos Humanos a que fueron sometidos cientos de campesinos cocaleros por policías y militares son el funesto resultado de la imposición de medidas represivas desafortunadas. Esa situación sumada a las promesas del desarrollo alternativo que no produjeron los beneficios económicos esperados amplió el sentimiento anti-estadounidense en varios sectores políticos y sociales de Bolivia. El surgimiento de opciones políticas contestarías al *status quo* planteado por Estados Unidos demuestra que efectivamente se produjo un resultado inverso al esperado.

Una tercera perspectiva está vinculada a los oficiales bolivianos responsables de combatir el narcotráfico. Esta es la que concita nuestro mayor interés. En ese periodo se llevaron a cabo intensas campañas policíacas antidroga *in situ* con la colaboración de agentes de la DEA estadounidense. De allí, se confirma la primera hipótesis presentada. Los resultados obtenidos en la constatación empírica demuestran que la DEA alteró la cadena de mando de la FELCN. Esta alteración o intromisión estadounidense en tareas de la FELCN fue el resultado de la aplicación de los lineamientos de la ESN y la Estrategia Externa Antidroga norteamericana. El caso del narcoavión evidencia tal

situación. Además, las denuncias sobre excesos cometidos por agentes estadounidenses en el Chapare realizadas por activistas de Derechos Humanos así lo corroboran. Todo aquello, demuestra que la relación entre la DEA y la FELCN fue funcional. Esa situación se debe fundamentalmente a la influencia que ejercieron tanto la DEA y NAS sobre la propia estructura de la FELCN que fue diseñada con fines instrumentales por la clase política tomando en cuenta las recomendaciones emanadas desde Estados Unidos durante la democratización e inicio de las actividades antidrogas en la década de los ochenta.

Otro importante factor reside en la formación de los efectivos policiales. La ayuda económica destinada para capacitación ha generado fuerte dependencia en la Policía, especialmente en la FELCN. Las mejores calificaciones para ascensos provienen de esta unidad que cuenta con apoyo para la realización de cursos y especializaciones en programas de contrainsurgencia y lucha contra el narcotráfico en Estados Unidos. Por tal motivo, se puede señalar que éstos oficiales fueron adoctrinados según los intereses de seguridad estadounidenses muy distintos de los intereses nacionales.

Justamente, la segunda hipótesis guarda relación con el tema de la capacitación de los oficiales de la FELCN. En esta parte también fueron considerados los beneficios económicos recibidos por la cooperación norteamericana como sobresueldos y el cambio de la misión policial. Por un lado, observamos que los oficiales de la FELCN gozaban de privilegios en capacitación y entrenamiento especializado en Estados Unidos que les permitía ascender profesionalmente. Además, fueron remunerados por sus servicios policiales con sobresueldos provenientes de la asistencia antidroga desembolsada por la DEA y la NAS estadounidenses. Aparte del salario recibido por el Estado. Por último, La FELCN ha distorsionado el trabajo policial que pregona el resto de unidades policiales. Estas últimas intentan acercarse a la sociedad mediante programas de Policía Comunitaria pero lamentablemente no gozan de recursos económicos ni materiales. Estos tres elementos constatan que los oficiales pertenecientes a la FELCN se distanciaron significativamente del resto de oficiales de unidades policiales que trabajan en condiciones muy desfavorables. En efecto, son una élite dentro del estamento policial reproduciendo las estructuras de poder de la sociedad boliviana.

Como corolario, la Policía en los Estados democráticos debe velar por la seguridad de la sociedad, hacer cumplir las leyes y garantizar una convivencia pacífica de los habitantes enmarcada en la justicia. En el caso boliviano, observamos que la lucha contra las drogas tergiversó las funciones naturales de una parte significativa de la institución policial. Puso en pie de guerra a varios oficiales quienes motivados por intereses extranjeros llegaron a perder el verdadero sentido de su profesión: el servicio desinteresado a la comunidad. Además, dicha guerra generó marcadas brechas entre unidades policiales. El caso de la FELCN con sus amplios beneficios dista mucho de la realidad de la mayoría de unidades policiales que continúan trabajando por el bien de la colectividad entre la desatención y el sacrificio.

No cabe duda que la Policía es una institución pública que merece ser estudiada con mayor profundidad por sus características propias e importancia en los sistemas democráticos latinoamericanos. Los centros universitarios deberían impulsar el análisis de este organismo armado de fundamental importancia en los Estados de Derecho.

5.1. Agenda de investigación

Para complementar este estudio se sugiere la realización de investigaciones de otros periodos históricos de la evolución política-policial boliviana. Esa clase de análisis promoverá el reconocimiento de momentos claves, actores fundamentales, problemas existentes y una serie de aspectos importantes útiles para profundizar sobre esta institución pública reticente a la investigación social.

Las investigaciones desde la Ciencia Política podrían ahondar sobre las filiaciones, lealtades partidarias y las actitudes deliberativas al interior de los Policía, pese a la prohibición expresa de la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica de la institución policial. De igual forma, se podría ahondar en los diseños institucionales que rigieron a esta institución desde su creación en el siglo XIX.

Las relaciones formales e informales de poder también constituyen un tema de interés debida cuenta el protagonismo político de la Policía en gobiernos democráticos. Un estudio de la adaptación del organismo policial al proceso de cambio del presidente Evo Morales, en otrora perseguido, encarcelado y torturado por esta misma institución serviría para comprender la situación política boliviana post neoliberal.

Desde la Sociología se podría interpretar el comportamiento de los policías caracterizado por actitudes autoritarias, prebendalistas, y en muchos casos alejados de la moral y la ley. La percepción de la sociedad civil frente a la autoridad policial permite conocer el grado de aprobación o reprobación de la colectividad sobre este organismo armado. Los resultados de un estudio en esa dirección servirían de sobremanera para producir correctivos en el accionar de los cuerpos policiales analizados.

Para ampliar esta investigación desde las Relaciones Internacionales se recomienda probar las hipótesis presentadas en los cuerpos policiales de aquellos países constreñidos por la ESN y las estrategias antidrogas de Estados Unidos; es decir, Perú, Colombia y México. En esos casos las policías antidrogas también fueron capacitadas y financiadas por la cooperación norteamericana. Estos países atravesaron momentos de inestabilidad política y económica durante la década de los años noventa. Por tanto, sufrieron procesos de ajuste estructural similares a Bolivia.

También, se sugiere la investigación de la influencia norteamericana sobre la institucionalidad responsable de la Policía y la lucha contra el narcotráfico en cada país. De esa manera, se podrá generalizar sobre las consecuencias de las políticas antinarcóticos estadounidenses en América Latina.

Bibliografía

Alcaráz, Irving, *et.al* (2009) *Los mercados de drogas ilegales en Bolivia*. La Paz: Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas (CELIN BOLIVIA).

Abelson, Adam (2006) “Estados Unidos: La influencia de la Política interior en su política regional de seguridad”. Santiago: Boletín del Programa de Seguridad y Ciudadanía No. 3, Junio de 2006. FLACSO-Chile.

Achá, Rose Maria de (1997) “Bolivia: Polémica sobre proyecto de ley de lavado de dinero”. Cochabamba: Boletín Internacional, Año 5, Noviembre de 1996. Acción Andina, CEDIB.

Arce, Moisés y Reales, Leonardo (2006) *Violencia política, asistencia militar de Estados Unidos y producción de coca en los Andes* Revista de Ciencia Política Volumen 26 / N° 1 / 2006.

Arias, Patricia y Zúñiga, Liza (2008) *Control, Disciplina y Responsabilidad Policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina*. Santiago: FLACSO-Chile.

Arteaga, Félix (2006) *La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2006* Instituto Real Elcano. Área: Seguridad y Defensa / EE.UU y Diálogo Transatlántico - ARI N° 71/2006. Madrid.

Bagley, Bruce (1991) “La política exterior estadounidense y la guerra de las drogas análisis de un fracaso político. Estados Unidos y la Guerra de las Drogas” En Bagley, Bruce, Adrián Bonilla y Alexei Páez (eds.) (1991) *La economía política del narcotráfico: el caso ecuatoriano*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, PLACSO-Sede Ecuador North-South Center de la Universidad de Miami.

Bañon, Rafael y Olmeda, José Antonio (eds.) (1985) *La institución militar en el Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad.

Baracaldo, Estela (2004) *La reforma policial en Colombia*. En Jarrín, Oswaldo (ed.) Memoria del Proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana Primera Fase. Quito: FLACSO-Ecuador. Fundación ESQUEL.

Barbé, Esther (2007) *Relaciones Internacionales*. Tercera Edición. Madrid: Tecnos.

Barreiro S, Katalina (2002) “La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos” en Adrián Bonilla ed., *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*. Quito: FLACSO-Ecuador. Rispergraf.

Barrios Morón, Raúl (1993) *La política contra las drogas en Bolivia. Interdicción y guerra de baja intensidad* Nueva Sociedad No.123. Enero-Febrero 1993.

Bayley, David (1997) *The Contemporary Practices of Policing: A Comparative View En A Role for Democratic Policing, Civilian Police and Multinational Peacekeeping – A Workshop Series*. Washington Ponencia presentada en el Foro de Investigación del Instituto Nacional de Justicia (National Institute for Justice), 6 de octubre de 1997, co-auspiciado por el Center for Strategic and International Studies (CSIS) y el Police Executive Research Forum (PERF), en Washington, Estados Unidos.

_____ (1993) *What's in a Uniform? A comparative View of Police–Military Relations in Latin America*, ponencia presentada en la Conferencia sobre Relaciones cívico-militares en América Latina financiada por la Universidad Internacional de Florida, octubre 1993, en Miami-Florida, Estados Unidos.

Bonilla, Adrián (2002) *La política estadounidense y el conflicto colombiano en la seguridad del Ecuador* Ponencia presentada en Conference U.S. Security Policy in the Andean Region since 1990 de San Diego State University, noviembre de 2002, en San Diego-California, Estados Unidos.

_____ (1991) *Teoría de las Relaciones Internacionales como discurso político: El caso de la guerra de las drogas*. Apartes de la Ponencia presentada para el XVI Congreso de LASA en abril de 1991, en Washington-Estados Unidos. <http://www.colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/117/1.php> (visitado en 17 de febrero de 2010).

Briceño León, Roberto (2007) *La policía y su reforma en Venezuela*. Quito: URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. No. 2, FLACSO-Sede Ecuador, septiembre.

Caballero, Felipe (2006) *Policía y seguridad, o el drama de pedir la policía que queremos* En El Ackhar, Soraya y Gabaldón, Luis (2006) *Reforma Policial, una mirada desde afuera y desde adentro*. Caracas: Comisión Nacional para la Reforma Policial, Ministerio del Interior y Justicia del Gobierno Bolivariano de Venezuela.

Cajías, Lupe (1994) *Bolivia. La democracia se profundiza*. Nueva Sociedad No. 134 Noviembre-Diciembre.

Cardona, Diego, et.al. (2004) *La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos en la administración Bush: Una lectura desde América Latina*. En Cardona, Labatut, Lavaux, Sánchez (2004) *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*. Rosario: CEPI-Universidad del Rosario, Agosto.

Castillo Gallardo, Mayarí (2004) *Movimiento cocalero en Bolivia. Violencia, discurso y hegemonía*. Santiago: Universidad de Chile. http://www.ugr.es/~pwlac/G20_35Mayari_Castillo_Gallardo.html (visitado en 10 de septiembre de 2010).

Centro de Estudios Legales y Sociales / Human Rights Watch (1998) *La inseguridad policial*. Eudeba: Buenos Aires.

Chávez, Nashira (2008) *Cuando los mundos convergen: terrorismo, narcotráfico y migración post 9/11*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador, Abya-Yala.

Chéves, Raúl Marcelo (2003) *El modelo policial hegemónico en América Latina*. En *Revista Gobernanza y Seguridad Sostenible*. <http://www.iigov.org/lss/article.drt?edi=180823&art=180829>. (visitado en 15 de abril de 2009)

Conaghan, Catherine M. y Malloy, James M. (1997) *Democracia y neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia*. Desarrollo Económico, vol. 36, No. 144 (enero-marzo 1997).

Committee on Foreign Affairs, U.S. (1989) *Narcotics Control Programs in Perú, Bolivia, Colombia and Mexico: "an Update"*. Washington: U.S. House of Representatives, 101 st. Congreso, february.

Comunidad Andina de Juristas (2001) *Reforma de Estado y Derechos Humanos*. Lima: Virtual Service.

Corigliano, Francisco (2007) *Amenazas, seguridad nacional y política exterior Estados Unidos (1775-2007)*. Revista Criterio, No. 2326 –Mayo 2007. Año 80.

Costa Gino y Neild, Rachel (2007) *La reforma policial en Perú*. Quito: URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, No 2, FLACSO-Sede Ecuador, Quito, Septiembre.

Dammert, Lucia (2007) *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

_____ y John Bailey (2005) (coords.) *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*. México: Siglo Veintiuno Editores.

_____ y Malone, Mary Fran T. (2002) *Inseguridad y temor en la Argentina: el impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen*. Buenos Aires: Instituto de

Desarrollo Económico y Social. Desarrollo Económico, Vol. 42, No. 166 (Jul.-Sep), <http://www.jstor.org/stable/3455944> (visitado en 13 de enero de 2010)

Dessler, David (2000) *Review: Analytic Narrative: A Methodological Innovation in Social Science?* *International Studies Review* 2 (3).

Dominguez, Andrés (1998) *El Estado democrático de derecho y el poder de policía*. En *Policía y sociedad democrática*. Buenos Aires: Revista Latinoamericana de Política Criminal, N° 3.

Dougherty, James y Pfaltzgfaff, Robert (1981) *Contending Theories of International Relations*. New York: Harper & Row Publishers.

Dreyfus, Pablo (2002) *Border Spillover: Drug Trafficking and National Security in South America*. Tesis (Ph.D) Ginebra: Université de Genève. Institut Universitaire de Hautes Études Internationales Genève.

Duce, Mauricio y Gonzáles, Felipe (1998) *Policía y Estado de derecho: problemas en torno a su función y organización*. En *Policía y sociedad democrática*. Buenos Aires: Revista Latinoamericana de Política Criminal, N° 3.

Dunkerley, James (1987/2003) *Rebelión en las venas. La lucha política en Bolivia 1952-1982*. La Paz: Plural Editores.

Espín, Johanna (2009) "Prólogo" En Frühling, Hugo (2009) *Violencia y policía en América Latina*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Ecuador. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana.

Figuerola, Julio César (2003) "Parlamento y Fuerza Pública: Relación entre Congreso-Policía y Fuerzas Armadas (1982-2003)". En *Fuerzas Armadas y Policía en la Democracia Boliviana*. La Paz: Opiniones y Análisis. Fundación Hanns Seidel. FUNDEMOS.

FLACSO-Chile (2006) "América Latina-Estados Unidos: Tendencias de cooperación en seguridad". Santiago: Boletín del Programa de Seguridad y Ciudadanía No. 4, Julio.

Franco, Andrés y Mora, Frank O. (1994) "El futuro de América Latina en la política exterior estadounidense" *Revista Colombia Internacional*. No 68, Julio-septiembre. <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/192/1.php> (visitado en 13 de junio de 2009).

Frühling, Hugo (ed.) (1998) *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*. Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo (CED).

_____ (2003) *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?* Santiago: Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC) Ministerio del Interior y la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile. Mayo.

Gabaldón, Luis Gerardo (2007) "Función, fuerza física y rendición de cuentas en la policía latinoamericana" En Dammert, Lucia y Zúñiga, Liza (eds.) *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*. Santiago: FLACSO -Chile.

Gamarra, Eduardo y Barrios Morón, Raúl (1996) "Seguridad ciudadana y seguridad nacional: relaciones entre policías y militares en Bolivia". En Waldmann, Peter (ed.) (1996) *Justicia en la calle. Ensayos sobre la Policía en América Latina*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung-CIEDLA

Gamarra, Eduardo A. (1994) *Entre la droga y la democracia*, La Paz: ILDIS.

Gamboa Rocabado, Franco (2008) *Cocaleros en el gobierno: Un enfoque crítico sobre el complejo coca-cocaína en la Bolivia del siglo XXI*. Yale World Fellows Program, Yale University, Connecticut, New Haven, Julio.

_____ (2008b) *Buscando una oportunidad. Reflexiones abiertas sobre el futuro neoliberal*. IFEA, Plural Editores.

González, Gustavo (2007) “Reforma policial y política: En complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad”. Quito: URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana FLACSO-Ecuador, No 2, septiembre.

Haas, Richard (1997) *The reluctant sheriff*. New York: Council of Foreign Relations.

Hanashiro, Olaya (2006) *Policing democracy*, capítulo de tesis (Ph.D), “The regional dimension in promoting human rights and the rule of law in the new democracy: case in Ecuador and Poland”. En Pontón Daniel (2007) *El proceso de reforma policial en Ecuador: Un tema relegado al olvido*. Quito: URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana FLACSO-Ecuador, No 2, septiembre.

Hartlyn, Jonathan (1988) *Commentary on Bagley's The New Hundred Years War? National Security and the War on Drugs in Latin America*. Journal of Inter-American Studies and World Affairs 30 (1).

Herrera, Guadalupe (2006) ¿Porqué la Administración Clinton basó su Política Exterior hacia América Latina en “Democratic Enlargement”? Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Teoría de las Relaciones Internacionales.

Hurrell, Andrew (1998) *Security in Latin America* International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 74, No. 3 (Jul., 1998), Blackwell Publishing on behalf of the Royal Institute of International Affairs Stable. <http://www.jstor.org/stable/2624967> (visitado en 06 de julio de 2009).

Ikeberry, John (2002) *La ambición imperial de Estados Unidos*. Foreign Affairs en español, Otoño-Invierno 2002.

Isacson, Adam (2005) “Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la guerra contra las drogas” En Youngers, Colleta y Helen, Rosin (2005) *Drogas y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Biblos

Jackson, Robert, y George Sørensen. (2003) *Introduction to International Relations. Theories and Approaches*. Oxford: Oxford University Press.

Landivar, F. Hernán (1965) *Infierno en Bolivia*. La Paz: Talleres Gráficos Bolivianos.

Lanza, Gregorio (1995) “El narcoavión marca un nuevo momento”. Cochabamba: Boletín Internacional No. 8. Noviembre de 1995, Acción Andina.

Leal Buitrago, Francisco (2002) *La Seguridad Nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*. Quito: FLACSO-Ecuador. Alfaomega Colombiana S.A.

_____ (2003) *La doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur* Revista de Estudios Sociales, no. 15, junio.

Ledebur, Kathryn (2005) *Bolivia: Clear Consequences*, en *Drogas y Democracia en América Latina*. Washington: WOLA.

Ledebur, Kathryn (2002) *Coca y conflicto en el Chapare*. Washington: WOLA.

Lizarno, Ana Cristina (2008) *América Latina y la Segunda Administración Bush: Un Debate Sobre Seguridad*. Costa Rica: FLACSO-Secretaría General.

Llorenti, Sacha Sergio (1999) *El silencio es cómplice. Los Derechos Humanos en el Trópico de Cochabamba y la Guerra contra las Drogas*. La Paz: Capitulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Editorial Offset Boliviana Ltda.

López Contreras, Jimmy (2004) *Ecuador-Perú: Antagonismo, negociación e intereses nacionales*. Quito: FLACSO-Ecuador, Abya-Yala.

López Portillo, Ernesto (2006) “Rendición de cuentas de la Policía: una experiencia de interacción positiva entre policía y sociedad civil” En El Ackhar, Soraya y Gabaldón, Luis (2006) *Reforma Policial, una mirada desde afuera y desde adentro*. Caracas: Comisión Nacional para la Reforma Policial, Ministerio del Interior y Justicia del Gobierno Bolivariano de Venezuela.

Lora Eduardo y Panini, Ugo (2002) *Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Corporación Interamericana de Inversiones. Departamento de Investigación. Documento de Trabajo No. 471.

Mainwaring, Scott (2008) “Deficiencias estatales, competencia entre partidos y confianza en la representación democrática en la región andina”. En Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro (2008) (eds.): *La crisis de representación democrática en los países andinos*. Bogotá: Norma.

Mansilla, H.C.F. (2003). *La Policía Boliviana, entre los códigos informales y los intentos de modernización*. La Paz: Plural.

_____ (1996) “Estructuras, funciones y problemas de la Policía boliviana. Un esbozo introductorio”. En Waldmann, Peter (ed.) (1996) *Justicia en la calle: Ensayos sobre la Policía en América Latina*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung–CIEDLA.

Mayorga, René Antonio (2001) “Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia”. En Lanzaro, Jorge (2001) *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. CLACSO. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/mayorga.pdf> (visitado en 07 de junio de 2010).

Méndez, Juan E., (2002) “Problemas de violencia ilegal”, en Juan E. Méndez, Guillermo O’Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comps.) (2002), *La (inefectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires: Paidós.

Merke, Federico y Calle, Fabián (2005) *Más allá de Bush. La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos en la Era Unipolar*, Agenda Internacional, Año 1, Número 3 (2005).

Mesa Gisbert, Carlos (1997) *Bolivia. Frente a un nuevo Estado Nueva Sociedad* No. 5, Mayo-Junio.

Molina Baeza, Roberto, et.al. (2002) *Historia de la Policía Nacional*. Tomo I, II y III. La Paz: Editorial IOC, Policía Nacional.

Moreano Urigüen, Hernán (2005) *Colombia y sus vecinos frente al conflicto armado*. Quito: FLACSO-Ecuador, Abya-Yala.

Neild, Rachel (2005) “Asistencia policial y políticas de control de drogas de Estados Unidos” en Youngers, Colleta y Rosin, Helen (2005) *Drogas y democracia en América Latina*. Buenos Aires. Biblos

_____ (2002) “La reforma policial en Haití”. En Bobeá, Lilian (2002) (ed.) *Soldados y ciudadanos en el Caribe*. Santo Domingo: FLACSO-República Dominicana.

_____ (1996) *Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública, Una guía para la sociedad civil. Controles Externos Policiales*. Washington, DC, Ciudad de Guatemala, San Salvador. WOLA.

Norden, Deborah L. (2008) “América Latina en las Políticas Externas de los EE.UU”. En Telleria, Loreta y Rut Dimanit (eds.) *Seminario Internacional Límites y Desafíos de la Agenda de Seguridad Hemisférica*. La Paz: Observatorio de Democracia y Seguridad, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Nye Jr., Joseph S. (2002) *The American National Interest and Global Public Goods Source*. International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944), Vol. 78, No. 2. Blackwell Publishing on behalf of the Royal Institute of International Affairs Stable.

Oviedo, Enrique (2007) "Modernización policial: el caso de Carabineros de Chile". Quito: URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. No. 2, septiembre.

PIEB (2003) *Policía y Democracia en Bolivia; una política pendiente*. La Paz: Dossier Estadístico sobre Seguridad y Orden Público (Policía), Series 1900-2000. PIEB.

Phillips Mandaville, Alicia (2004) *Incentives of the Bolivian political elite to promote pro-poor reform. Assesment report and programs recommendations*. The National Democratic Institute for International Affairs. Working Paper, octubre.

PNUD-Bolivia (2005) *Policía Nacional y seguridad ciudadana*. La Paz: Encuesta para el Desarrollo Humano (PNUD). Policía Nacional. Ministerio de Gobierno. PNUD-Bolivia.

Pontón, Daniel. (2008) "La reforma policial en Ecuador, un tema relegado al olvido". En Rivera Vélez, Fredy (ed.) *Seguridad multidimensional en América Latina*. Quito: FLACSO-Andes. <http://www.flacsoandes.org/web/busca.php?c=483&elTab=tbiblioteca&buscado=> (visitado en 13 de enero de 2010)

_____ (2009) *Policía comunitaria y cambio institucional en el Ecuador*. Quito: FLACSO-Ecuador, Abya-Yala.

Quintana, Juan Ramón (2007) "*Policía: El Mito de la Coerción Legítima*". Quito: Boletín Bimestral Democracia, Seguridad y Defensa, Programa Relaciones Civil-Militares, Año 3, Mayo/Junio-2007, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

_____ (coord.) (2005). *Policía y Democracia en Bolivia: una política institucional pendiente* La Paz: PIEB.

_____ (2004) "La policialización de la Agenda de Seguridad de Bolivia". En Martínez, Socorro (2004) (ed.) *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña. Primeras aproximaciones*. Bogotá: FESCOL-IEPRI-UNC.

_____ (coord.) (2003). *Policía y Democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*. Resultados Preliminares, La Paz: PIEB.

Red de Información Andina (1997) *The Weight of Law 1008*. Cochabamaba: RAI.

Reid, Michael (1989) "Una Región Amenazada por el Narcotráfico". En García Sayán, Diego (1989) (ed.) *Coca, cocaína y narcotráfico*. Lima: Laberinto en Los Andes. Comisión Andina de Juristas.

Reyes, José Luís (1916) *Diccionario General de Legislación Policiaria*. La Paz. Gonzales & Mercado.

Rico, José María (2008) *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral*. México D.F.: Siglo XXI.

Riedmann, Arnold (1996) "La reforma policial en Colombia". En Waldmann, Peter (1996) (ed.) *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftug-CIEDLA.

Ruiz, Juan Carlos (2004) "La encrucijada de la seguridad ciudadana en América Latina: entre la tentación autoritaria y la participación comunitaria" En Cardona, Labatut, Lavaux, Sánchez, *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*. Rosario: CEPI-Universidad del Rosario, Agosto.

Rodas Morales, Hugo (1995) *Modelo político-empresarial y fracción burguesa de la cocaína en Bolivia (1985-1993)*. Tesis de Licenciatura. La Paz: UMSA.

Roncken, Theo (1997) *La impunidad y el control de la corrupción de la lucha contra las antidrogas*. Cochabamba: Centro de Documentación e información Bolivia (CEDIB).

_____ (1997b) *De narcoaviones y protección policial en Bolivia*. En Jelsma, Martín (coord.) *Drogas, poder y derechos humanos*. Quito: Abya-Yala.

_____ (1997c) *El enigma boliviano: Bilateralizar la agenda bilateral*. En Jelsma, Martín y Roncken, Theo (Coords.) *Democracia bajo fuego. Drogas y Poder en América Latina*. Uruguay: TNI, Acción Andina.

_____ y Ramos, Verónica (1996) *La guerra en el trópico boliviano. Minuto tras minuto*. Cochabamba: Red Andina de Información (RAI), Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB).

Sanabria, Harry (1995) "Elusive Goals: Opción Cero and the limits of state rule and hegemony in Eastern Bolivia" En Giordani, Lourdes and Snipes, Marjorie (1995) *Indigenous Perceptions of the Nation State in Latin America*. Department of Anthropology of College of William and Mery.

Saín, Marcelo (2002) *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires: FCE.

Santillán, Alfredo (2006) "Ciudadanizar la agenda de la cooperación internacional en el Ecuador en materia de seguridad". Quito: Boletín Ciudad Segura, Programa de Estudios de la ciudad. FLACSO-Ecuador: No. 11, Noviembre.

Santos, Solimar (2002) *Unintended Consequences of United States' Foreign Drug Policy in Bolivia*. The University of Miami Inter-American Law Review, Vol. 33, No. 1 (Spring, 2002), Joe Christensen, Inc. <http://www.jstor.org/stable/40176563> (visitado en 15 de enero de 2010)

Schmid, Carola (1996) "Posibilidades de una investigación empírica sobre la policía en América Latina". En Waldmann, Peter (1996) (ed.) *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*, Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung-CIEDLA.

Shepsle, Kenneth y Bonchek, Mark (2005) *Las formulas de la política: instituciones, racionalidad y comportamiento*. México D.F: Fundación Gobierno y Sociedad, Documento 10.

Slantchev, Branislav L (2005) *National Security Strategy: New World Order, 1992-2000*. San Diego: Department of Political Science, University of California – San Diego.

Tapia Montaña, Rafael (1992) *Conflicto de baja intensidad. Análisis y propuestas*. La Paz. Editorial Julio Méndez.

Tellería Escobar., Loreta (2006) *Informe Nacional de Seguridad y Defensa BOLIVIA*. Santiago: FLACSO-Chile.

_____ (2003) "Policía y Democracia: El Desfase Institucional". En: Fuerzas Armadas y Policía en la Democracia Boliviana. La Paz: Opiniones y Análisis. Fundación Hanns Seidel. FUNDEMOS.

Thoumi Francisco E. (2003) *El imperio de la droga. Narcotráfico, economía y sociedad en Los Andes*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, universidad Nacional de Colombia, Planeta.

Tickner, Arlene B. (2001) *La guerra contra las drogas: las relaciones Colombia-Estados Unidos durante la administración Pastrana*. Revista Colombia Internacional, Nos. 49/50, mayo-diciembre.

Tommasi M, y Saiegh, S. (1998) *La Nueva Economía Política. Racionalidad e Instituciones*. México D.F: Fundación Gobierno y Sociedad, Documento 10.

Toro Hardy, Alfredo (2007) *Hegemonía e Imperio*. Bogotá: Villegas Editores. S. A.

Torrente, Diego (1997) *La sociedad policial: poder, trabajo y cultura en una organización de policía*. Barcelona: Centro de Investigaciones Sociales, Universidad de Barcelona.

Vargas, Alejo (2003) “El Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina: equivocada respuesta al problema insurgente y poca eficacia para la lucha contra el narcotráfico”. En Montufar, César y Whitfield Teresa (eds) (2003) *Turbulencia en los Andes y Plan Colombia*. Quito: Centro Andino de Estudios Internacionales.

Vera Institute For Justice (VIJ) (2002) *Bibliography And Abstracts*. VII. 1999, 2000, 2001. <http://www.vera.org>. (visitado en diciembre de 2009)

Verdesoto, Luis y Ardaya, Gloria (1993) *Entre la presión y el consenso: escenarios y previsiones para la relación Bolivia-Estados Unidos*. La Paz: PAP.

Washington Office on Latin America (1997) *Explorando la guerra contra las drogas en Bolivia*. La Paz, Washington: APDH.

Xavier, Favio (2006) “Integración y transversalización de los derechos humanos en la formación policial” En El Ackhar, Soraya y Gabaldón, Luis (2006) *Reforma Policial, una mirada desde afuera y desde adentro*. Caracas: Comisión Nacional para la Reforma Policial, Ministerio del Interior y Justicia del Gobierno Bolivariano de Venezuela.

Youngers, Coletta (1990) *La guerra en los Andes. El rol militar en la política internacional de los Estados Unidos sobre la droga*. Cochabamba: Series Breves de la Oficina sobre Latinoamérica en Washington (WOLA), CEDIB.

_____ (2007) Drogas, Narcotráfico y relaciones entre Estados Unidos y América Latina. En Camacho, Álvaro (ed.) (2007) *Narcotráfico: Europa, EE.UU, y América Latina*. Barcelona; OBREAL.

_____ y Rosin, Helen (2005) *Drogas y Democracia en América Latina*. Buenos Aires. Biblos.

_____ y Zirnite, Peter (1997) “El peor enemigo de si mismo: La guerra antidrogas de Washington en América Latina”. En Jelsma, Martín y Roncken, Theo (Coords.) *Democracia bajo fuego. Drogas y Poder en América Latina*. Uruguay: TNI, Acción Andina.

Zambrana Román, Jebner (1996) *Guerra antidrogas: Entre Halcones y Palomas*. Cochabamba: Fondo Editorial de la Cámara de Diputados, Editorial Los Amigos del Libro Werner Guttentag.

Páginas WEB

Biografía de Gonzalo Sánchez de Lozada

<http://www.cidob.org> (visitado el 26 de septiembre de 2009).

Declaraciones del Ministro de la Presidencia del gobierno de Evo Morales (2006-)

<http://www.bolivia.com/noticias/autonoticias/DetalleNoticia39623.asp> (visitado en 02 de septiembre de 2010).

Cursos de capacitación de la DEA

<http://www.justice.gov/dea/programs/training.htm> (visitado en 05 de septiembre de 2010).

FELCN

<http://www.felcn-bolivia.org/> (visitado en 03 de julio de 2010).

Ministerio de Relaciones Exteriores

<http://www.rree.gov.bo/WebMre/listacancilleres/canciller.aspx?imagen=Antonio%20Aranibar.jpg&texto=antonio%20aranibar.txt> (visitado en 26 de septiembre de 2009).

Ministerio de Gobierno

<http://www.mingobierno.gov.bo/organigrama.htm> (visitado en 20 de noviembre de 2009).

Observatorio Democracia y Seguridad.

<http://www.observatoriodeseguridad.org.bo/> (visitado en 10 de septiembre de 2010).

Organización Just the Facts

http://justf.org/All_Trainees_Country (visitado en 05 de septiembre de 2010).

Documentos oficiales

Constitución Política del Estado, República de Bolivia (1967 reformada en 1994).

Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (Ley 1008) (1988)

Ley Orgánica de la Policía Nacional, República de Bolivia (1985)

Reglamento Orgánico Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (1987)

Memorias Ministeriales, Año de realizaciones, Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, 1993-1994

Memorias Ministeriales, Año de realizaciones, Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, 1994-1995

Honorable Cámara de Diputados. Resolución Camaral, 28 de junio de 1996.

Instituto Nacional de Estadísticas, Informe sobre Policía Nacional (1996)

Revista Informativa de la Dirección Nacional de la FELCN, No.1, julio de 1996.

Periódicos

El Diario

El Mundo

Hoy

La Razón

Los Tiempos

Opinión

Presencia

Primera Plana

Última Hora

Entrevistas

Quito

Adrián Bonilla, Director de FLACSO-Ecuador, experto en Relaciones Internacionales y Seguridad de los países andinos, 22 de abril de 2010.

Bertha García, investigadora de Seguridad y Defensa, 28 de abril de 2010.

Embajador Antonio Arañbar, Representante de OEA en Ecuador, 04 de mayo de 2010.

Fredy Rivera, consultor y experto en Seguridad y Defensa, 28 de abril de 2010.

La Paz

Antonio Arañbar, investigador del PNUD-Bolivia, 20 de mayo de 2010.

Loreta Tellería, Directora del Observatorio Democracia y Seguridad, 14 de mayo de 2010.

José Rocabado, consultor y experto en temas de Drogas y Narcotráfico de Naciones Unidas, 14 de mayo de 2010.

Juan Ramón Quintana, consultor y experto en temas de Seguridad y Defensa, 19 de mayo de 2010.

Cochabamba

Kathryn Ledebur, Directora de la Agencia Andina de Información, 25 de mayo de 2010.

Godofredo Reinicke, ex Defensor del Pueblo en el Chapare (1995-2005), 25 de mayo de 2010.

Theo Roncken, Director de la Red Andina de Información, 25 de mayo de 2010.

Tarija

Zacarias Valeriano, Fiscal Antinarcóticos del Distrito de Tarija, 31 de mayo de 2010.

Coronel ® Mario Saucedo, ex Comandante Departamental de Policía de Tarija, 01 de junio de 2010.

Índice de Tablas

Tabla No. 1-Taxonomía de las dimensiones de estudio sobre Policía en América Latina.....	11
Tabla No. 2-Gastos Federales para el Control de Drogas 1993-1997 (En millones de dólares americanos).....	40
Tabla No. 3-Gasto Federal destinado a control de Oferta y Demanda 1993-1997 (En millones de dólares americanos).....	43
Tabla No. 4-Resultados de la erradicación de cultivos de coca en Bolivia 1993-1997 (En hectáreas).....	51
Tabla No.5-Evolución del Gasto en Policía Boliviana y Ministerio de Gobierno 1993-1997 (En porcentajes).....	55
Tabla No.6- Cooperación otorgada por los Estados Unidos a Bolivia para la lucha contra las drogas 1994-1997 (En dólares americanos).....	59
Tabla No. 7- Ayuda bilateral de Estados Unidos en el marco de la lucha contra el narcotráfico. Programas de Interdicción (En millones de dólares).....	67
Tabla No. 8- División cuatripartita del gasto federal 1993-1997 (En millones de dólares).....	70
Tabla No. 9-Gasto Nominal en Seguridad y Orden (Policía) y Defensa Nacional (FF.AA.) (En millones de bolivianos).....	77

ANEXO I- DESARROLLO METODOLÓGICO

1. Lista de personas que van a entrevistar/encuestar

1.1. Entrevistas a efectuarse en la ciudad de La Paz

1.2. Encuestas a efectuarse

25 oficiales de la FELCN en el cuartel ubicado en la comunidad de los Yungas

Entrevistado	Cargo
Jorge Gumucio Granier	Ex vice canciller del gobierno de GSL
Susan Keogh	Consejero para Asuntos de Narcóticos Embajada Americana
COL Juan Álvarez	Agregado de Defensa-Embajada Americana
COL Gary Garay	Comandante Grupo Militar-Embajada Americana
Sacha Llorenti	Ministro de Gobierno
Freddy Cáceres	Vice ministro de Defensa Social
Germán Quiroga G.	Ex Ministro de Gobierno
Franklin Anaya	Ex Ministro de Gobierno
Víctor Hugo Canelas	Ex Ministro de Gobierno
Gral. Luis Prieto	Ex Comandante Nacional de Policía
Gral. Einar López F.	Ex Comandante Nacional de Policía
Gral. Luis Rocha M.	Ex Comandante Nacional de Policía
Gral. Willy Arriaza	Ex Comandante Nacional de Policía
Gral. Luis Caballero	Ex Director de la FELCN
Gral. Oscar Nina	Ex Director de la FELCN
Gral. Reynaldo Molina	Director Nacional de la FELCN
Juan Ramón Quintana	Investigador de Seguridad y Defensa
H.C.F. Mansilla	Investigador de FES-ILDIS
Loreta Telleria	Directora del Observatorio de Democracia y Seguridad
Fernando Molina	Investigador, director periódico PULSO
Antonio Quiroga	Investigador de PNUD-Bolivia
José Carlos Campero	Investigador del Centro Latinoamericano de Investigación Científica-Bolivia
Irving Alcaráz	Investigador del Centro Latinoamericano de Investigación Científica-Bolivia
Jorge Jové	Responsable de Sección Seguridad del Periódico La Prensa
Carlos Corz P.	Responsable de Sección Seguridad del Periódico La Razón

Entrevistado	Cargo
--------------	-------

Fernando Mayorga	Investigador CESU-UMSA
Katryn Ledebur	Investigadora de Acción Andina Bolivia
Theo Rocken	Investigador de Acción Andina Bolivia
Elizabeth Arrázola	Jefa de Informaciones del Periódico Los Tempos

1.3. Entrevistas a efectuarse en la ciudad de Cochabamba

1.4. Encuestas a efectuarse

50 oficiales de la FELCN en el cuartel ubicado en la comunidad del Chapare.

1.5. Entrevistas a efectuarse en la ciudad de Tarija

Entrevistado	Cargo
Cnl. Modesto Palacios	Comandante Departamental de la Policía Nacional
Cnl. Mario Saucedo	Ex Comandante Departamental de la Policía Nacional
My. Vladimir Lazo	Director de la FELCN-Tarija
Jesús Vargas	Responsable de Sección Seguridad del Periódico Nuevo Sur

1.6. Encuestas a efectuarse

25 Oficiales de la FELCN en el cuartel ubicado en la ciudad de Tarija.

2. Protocolo de entrevistas

2.1. Protocolo de entrevista al ex vice canciller Gumucio

-El año 1993, en Estados Unidos se inicia la primera administración del Presidente Bill Clinton coincidentemente con el gobierno de Sánchez de Lozada. Desde su experiencia como diplomático ¿cómo podría describir las relaciones entre Bolivia y Estados Unidos durante ese periodo?

-En ese entonces, ¿Cuáles eran los temas bilaterales de mayor importancia?

-Respecto a la cooperación para la lucha contra el narcotráfico en Bolivia, Juan Ramón Quintana (2005) indica que a partir de 1996, el presupuesto de la FELCN –proveniente tanto del Tesoro General de la Nación como del gobierno de Estados Unidos- se multiplica por diez respecto del de 1995. Según su criterio, ¿esta cooperación económica generó algún tipo de influencia sobre esta unidad policial encargada de la lucha contra el narcotráfico?

-Según su conocimiento, ¿Cuál era el rol de la DEA y de la NAS en las tareas de interdicción efectuadas en las regiones de Chapare y los Yungas?

-La investigadora Katryn Ledebur (2002) en su artículo *Bolivia: consecuencias claras* y el investigador James Painter (1994) en *Bolivia and Coca* manifiestan que la FELCN y UMOPAR recibían financiamiento directamente de Estados Unidos para bonos salariales, equipos y mantenimiento ¿Conoce usted en qué consistía la asistencia otorgada por la DEA a la FELCN?

-Bajo este gobierno se llevó a cabo la erradicación de cultivos de coca de modo voluntario y forzoso. En las gestiones 1994 y 1995 según Ledebur (2002) Bolivia recibió 69,8 millones de dólares, más

financiamiento antidrogas que cualquier otro país andino, recuerda usted ¿en qué rubros eran invertidos esos montos provenientes de la cooperación norteamericana?

-Considera usted que ¿la DEA en algún momento pudo alterar el control de la cadena de mando de la FELCN?

-¿Usted cómo evaluaría el trabajo de la FELCN durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada?

-En 1995 se erradicaron alrededor de 5 950 hectáreas de cultivos de coca, pese a esta meta, EE.UU. amenazó con la descertificación de Bolivia ¿Considera usted que esta presión política y económica también llegaba hasta la FELCN? ¿Podría indicar de qué manera?

2.2. Protocolo de entrevista a funcionarios de la Embajada Americana en Bolivia

-¿Cuáles son los efectos de la implementación de la Estrategia de Seguridad Nacional norteamericana en la Región Andina?

¿Cuáles son los alcances de la Estrategia de Seguridad Nacional norteamericana en el caso específico de Bolivia?

-¿Desde qué año la Embajada Americana coopera con las fuerzas policiales encargadas de la lucha contra el narcotráfico en Bolivia?

-¿De qué manera se ha materializado ese apoyo?

-¿El apoyo brindado a las fuerzas policiales encargadas de la lucha contra las drogas era financiado directamente o a través de alguna entidad gubernamental boliviana?

-¿Cuál ha sido el rol de la DEA y de la NAS en las tareas de interdicción efectuadas por la FELCN en las regiones de Chapare y los Yungas?

-¿El Grupo Militar de la Embajada Americana ha colaborado a la FELCN en las operaciones planificadas para la lucha contra el narcotráfico?

- La investigadora Katryn Ledebur (2002) en su artículo *Bolivia: consecuencias claras* y el investigador James Painter (1994) en *Bolivia and Coca* manifiestan que la FELCN y UMOPAR recibían financiamiento directamente de Estados Unidos para bonos salariales, equipos y mantenimiento, usted ¿considera que esa asistencia económica ha producido cambios al interior de la FELCN? ¿Podría indicar cuáles?

¿Cómo evaluaría el trabajo desarrollado por la FELCN en el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada?

2.3. Protocolo de entrevista a Ministro, ex ministros de Gobierno y Viceministro de Defensa Social.

-¿Cuál ha sido el rol del Ministerio de Gobierno en la lucha contra las drogas en Bolivia?

-¿Cuál ha sido el rol del Viceministerio de Defensa Social respecto a la cooperación norteamericana para la lucha contra el narcotráfico en Bolivia?

-¿En qué forma la asistencia norteamericana ha sido canalizada hacia la FELCN?

- Considera usted que ¿la cooperación norteamericana para la lucha contra las drogas ha producido algún efecto en la FELCN? ¿Podría indicar cuál?
- Cabe la posibilidad de que ¿la cooperación norteamericana haya podido alterar la cadena de mando de la FELCN? ¿Debido a que razones se debería esa situación?
- Considera usted que ¿la cooperación norteamericana destinada a la FELCN ha provocado cuestionamientos de oficiales de otras unidades policiales?
- ¿Cómo evaluaría el trabajo desarrollado por la FELCN en el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada?

2.4. Entrevista a Ex Comandantes Generales de la Policía Boliviana, y Ex Directores Nacional de la FELCN y al Director actual.

- La cooperación norteamericana para la lucha contra el narcotráfico durante los gobiernos democráticos en Bolivia se ha mantenido estable, ¿en qué ha consistido esa ayuda a las fuerzas policiales?
- Según su experiencia, podría indicarme ¿Cuál fue el rol desempeñado por la DEA y la NAS en las operaciones policiales de lucha contra el narcotráfico en Bolivia?
- ¿En qué forma pudo haber influenciado la DEA y la NAS sobre el trabajo de los agentes de la FELCN?
- Considera usted que ¿la DEA en algún momento pudo alterar el control de la cadena de mando de la FELCN? ¿Debido a que razones se debería esa situación?
- Considera usted que ¿la cooperación norteamericana destinada a la FELCN ha provocado cuestionamientos de oficiales de otras unidades policiales?

2.5. Protocolo de entrevista a académicos del Observatorio Democracia y Seguridad, FES-ILDIS, PNUD-Bolivia, Centro Latinoamericano de Investigación Científica-Bolivia, CESU-UMSA y Acción Andina Bolivia.

- Considera usted que ¿Estados Unidos a través de la Estrategia de Seguridad Nacional ha influenciado de alguna manera a la Policía Boliviana?
- Conoce usted ¿cuál era el tipo de ayuda brindada por Estados Unidos a la Policía Boliviana?
- Considera usted que ¿la asistencia norteamericana ha producido efectos en la FELCN?
- ¿Cuales serian aquellos efectos?
- Considera usted que ¿la DEA en algún momento pudo alterar el control de la cadena de mando de la FELCN? ¿Debido a que razones se debería esa situación?
- Considerando al organismo policial de manera integral, según su criterio, ¿la cooperación norteamericana para la lucha contra el narcotráfico ha producido cambios en el interior de la Policía Boliviana? ¿Podría indicar cuáles?
- Considera usted que ¿la cooperación norteamericana destinada a la FELCN ha provocado cuestionamientos de oficiales de otras unidades policiales?

-¿Cómo evaluaría el trabajo desarrollado por la FELCN durante el primer gobierno de Sánchez de Lozada?

2.6. Protocolo de entrevista a medios de comunicación

-Conoce usted, ¿cuál era el tipo de ayuda brindada por Estados Unidos a la Policía Boliviana?

-Según su criterio, ¿en qué medida la cooperación norteamericana podría haber influenciado a la Policía Boliviana?

-Considera usted que ¿la asistencia norteamericana ha producido efectos en la FELCN?

-¿Cuales serian aquellos efectos?

-Considerando al organismo policial de manera integral, según su criterio, ¿la cooperación norteamericana para la lucha contra el narcotráfico ha producido cambios en el interior de la Policía Boliviana? ¿Podría indicar cuáles?

-Considera usted que ¿la cooperación norteamericana destinada a la FELCN ha provocado cuestionamientos de oficiales de otras unidades policiales?

3. Protocolo de Encuestas a Oficiales de la FELCN

Ver Anexo I

5. Cronograma por semanas en el que se detalle el trabajo de campo.

SEMANA 1: Del 19 al 25 de abril

Entrevistas a las siguientes personas:

Entrevistado	Cargo
My. Juan Carlos Rueda	Director ULCO ¹⁷⁸
Max Donoso	Ex Subsecretario de Gobierno de Ecuador
Adrián Bonilla	Director FLACSO-Ecuador
Alexei Páez	Investigador y profesor FLACSO-Ecuador
Fredy Rivera	Investigador y profesor FLACSO-Ecuador
SISTEMATIZACION DE INFORMACION DE LAS ENTREVISTAS	

SEMANA 2: Del 26 al 30 de abril

Gral. Bolívar Cisneros	Director de Unidad Antinarcóticos ¹⁷⁹
Alfredo Santillán	Investigador y profesor FLACSO-Ecuador
Daniel Pontón	Investigador FLACSO-Ecuador
Pablo Celi	Investigador y profesor de la UCE
Bertha García	Investigadora de la PUCE
Carlos Espinoza	Investigador y profesor de USFQ

¹⁷⁸ ULCO reemplaza a la extinta UIES desde 2008

¹⁷⁹ Ex director de la Unidad Antinarcóticos en la gestión 2007

SISTEMATIZACION DE INFORMACION DE LAS ENTREVISTAS
--

-Prueba piloto de los protocolos de encuesta a realizarse a Oficiales de la FELCN en tres ciudades de Bolivia.

SEMANA 3: Del 31 de abril al 06 de mayo

Entrevistado	Cargo
Emb. Antonio Aranibar Q.	Ex canciller del gobierno de GSL

Viaje a Bolivia: 06 -10 de mayo

SEMANA 4 y 5: Del 10 mayo al 23 de junio

Entrevistas a las siguientes personas en La Paz

Entrevistado	Cargo
Jorge Gumucio Granier	Ex vice canciller del gobierno de GSL
Susan Keogh	Consejero para Asuntos de Narcóticos Embajada Americana
COL Juan Álvarez	Agregado de Defensa-Embajada Americana
COL Gary Garay	Comandante Grupo Militar-Embajada Americana
Sacha Llorenti	Ministro de Gobierno
Freddy Cáceres	Vice ministro de Defensa Social
Germán Quiroga G.	Ex Ministro de Gobierno
Franklin Anaya	Ex Ministro de Gobierno
Víctor Hugo Canelas	Ex Ministro de Gobierno
Gral. Luis Prieto	Ex Comandante Nacional de Policía
Gral. Einar López F.	Ex Comandante Nacional de Policía
Gral. Luis Rocha M.	Ex Comandante Nacional de Policía
Gral. Willy Arriaza	Ex Comandante Nacional de Policía
Gral. Luis Caballero	Ex Director de la FELCN
Gral. Oscar Nina	Ex Director de la FELCN
Gral. Reynaldo Molina	Director Nacional de la FELCN
Juan Ramón Quintana	Investigador de Seguridad y Defensa
H.C.F. Mansilla	Investigador de FES-ILDIS
Loreta Telleria	Directora del Observatorio de Democracia y Seguridad
Fernando Molina	Investigador, director periódico PULSO
Antonio Quiroga	Investigador de PNUD-Bolivia
José Carlos Campero	Investigador del Centro Latinoamericano de Investigación Científica-Bolivia
Irving Alcaráz	Investigador del Centro Latinoamericano de Investigación Científica-Bolivia

Jorge Jové	Responsable de Sección Seguridad del Periódico La Prensa
Carlos Corz P.	Responsable de Sección Seguridad del Periódico La Razón
SISTEMATIZACION DE INFORMACION DE LAS ENTREVISTAS	

-Encuestas a Oficiales de la FELCN-La Paz

SEMANA 6: Del 24 mayo al 28 de junio

Entrevistas a las siguientes personas en la ciudad de Cochabamba

Entrevistado	Cargo
Fernando Mayorga	Investigador CESU-UMSA
Katryn Ledebur	Investigadora de Acción Andina Bolivia
Theo Rocken	Investigador de Acción Andina Bolivia
Elizabeth Arrázola	Jefa de Informaciones del Periódico Los Tempos
SISTEMATIZACION DE INFORMACION DE LAS ENTREVISTAS	

-Encuestas a oficiales de la FELCN-Cochabamba

Semana 7: Del 1 al 5 de junio

Entrevistas a efectuarse en la ciudad de Tarija

Entrevistado	Cargo
Cnl. Modesto Palacios	Comandante Departamental de la Policía Nacional
Cnl. Mario Saucedo	Ex Comandante Departamental de la Policía Nacional
My. Vladimir Lazo	Director de la FELCN-Tarija
Jesús Vargas	Responsable de Sección Seguridad del Periódico Nuevo Sur
SISTEMATIZACION DE INFORMACION DE LAS ENTREVISTAS	

-Encuestas a Oficiales de la FELCN-Tarija

Retorno Quito desde Tarija el día lunes 07 de junio

Semana 8 y 9: Del 8 de junio hasta 18 de junio

Sistematización global de la información recabada en las entrevistas y encuestas.