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



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

- © Observatorio de Democracia y Seguridad Calle Pedro Salazar, 537 Bloque B Dpto. G, La Paz Correo electrónico: loretatelleria@yahoo.es Website: www.observatoriodeseguridad.org.bo
- © Woodrow Wilson International Center for Scholars Website: www.wilsoncenter.org
- © Loreta Tellería
- © Rut Diamint

Primera edición, La Paz, 2008

Edición: Mónica Navia

Diseño de cubierta: Richard Cornejo Diseño y diagramación: Dalia Nogales

Producción: Preview gráfica Teléfono: 248 8413

D.L.

Impreso en Bolivia Printed in Bolivia

## ÍNDICE

Pr	esentación	5
1	Seguridad y política exterior en la región andina	
	Tensiones en la región andina	22
	Alianzas y fragmentación andina  Juan Ramón Quintana	30
2	Seguridad y política exterior en las Américas	41
	América Latina en las Políticas Externas de los EE.UU	43
	Seguridad y defensa en el Cono Sur: avances y desafíos para la cooperación <i>Carlos Gutiérrez P.</i>	54
	La geopolítica del hemisferio: desafíos	68
	Brasil: política externa y defensa subregional	73
3	Avances, retrocesos y desafíos de seguridad	83
	Cooperación, militarismo y unilateralismo	85
	Avances, retrocesos y desafíos de seguridad El rol de la sociedad civil en cuestiones de seguridad	95
	Instituciones y Seguridad Internacional	105

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

## LINEAMIENTOS DE LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO Y REVALORIZACIÓN DE LA HOJA DE COCA EN LA POLÍTICA BOLIVIANA

Jonás Rojas Guzmán<sup>1</sup>

En primera instancia, quiero agradecer la invitación a este evento y excusar la ausencia del Viceministro Felipe Cáceres, que se encuentra en el Trópico de Cochabamba, precisamente, cumpliendo sus tareas de lucha contra el narcotráfico.

El día de ayer y parte de la mañana de hoy, hemos estado escuchando exposiciones interesantes y educativas con bastante contenido informativo y bajo una focalización académica. Es eso lo que nos ha comprometido a realizar una presentación con características similares con el fin de que podamos contribuir en la discusión en los distintos niveles que corresponde para un tema tan complejo como es el de "Seguridad y Narcotráfico"<sup>2</sup>. También, escuchábamos ayer al Ministro Juan Ramón Quintana, quien se refirió al tema de la seguridad nacional. Él hacía una alusión al concepto del "tutelaje institucional" y su comportamiento en las instituciones de seguridad en Bolivia. De acuerdo con su apreciación, entendimos que Bolivia no está exenta todavía del tema del tutelaje en varias esferas de la cosa pública y, de manera particular, en la FELCN, institución policial que trabaja el tema del narcotráfico.

Quiero aprovechar el punto para remarcar una observación que hizo el Senador Carlos Börth esta mañana respecto a la participación de las Fuerzas Armadas en la

<sup>1</sup> Director General del Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas. E-mail: rojas.jonas@gmail.com.

<sup>2</sup> Dentro de la política mundial, se ha señalado que el narcotráfico debe ser considerado como parte de la política de seguridad nacional por los Estados, motivo por el cual se ha diseñado una "guerra contra las drogas" que encabezan los Estados Unidos de América. En 1986, Ronald Reagan anuncia que las drogas ilícitas son una amenaza para la seguridad nacional de su país. Bolivia, en la gestión de Evo Morales, ha cuestionado este criterio y propone que al narcotráfico sea tratado de manera diferenciada: por un lado, todo lo referido a interdicción y control de las drogas y, por otro, la revalorización de la hoja de coca, como un tema que debe formar parte del desarrollo rural con coca y en concertación con los productores o actores sociales del proceso.

lucha contra el narcotráfico en Bolivia. Quiero afirmar que, efectivamente, no hay participación de las Fuerzas Armadas como institución en la lucha contra el narcotráfico, pues están como entidades de apoyo logístico y de apoyo coyuntural en las acciones y operativos que realiza la FELCN por medio de los Diablos Verdes, Rojos, Negros y Azules<sup>3</sup>.

Por otra parte, me parece importante remarcar que la característica del gobierno de Evo Morales termina siendo un aporte a la misma ciencia, y termina siendo un aporte a la problemática particular de la droga en la medida en que incorpora nuevos conceptos para atender un tema que estamos viendo que se transforma en el tiempo, como se transforma cualquier tipo de institución o decisión institucional a lo largo de su historia. De ahí que el concepto de la guerra que siempre ha caracterizado a la lucha contra las drogas —en otros lugares también reconocido como el combate contra las drogas, la guerra contra las drogas, etcétera— es un concepto que se viene depurando en el accionar del Gobierno en este periodo, bajo la lógica dialéctica de aceptar la transformación de los conceptos en función a las necesidades sociales.

Tratamos de extraernos de este concepto de la guerra para atender un tema fundamentalmente social. No compartimos el criterio de resolver los problemas sociales a través de conceptos de guerra y confrontación. De este modo, afirmaciones como "guerra contra la pobreza" o "guerra contra el analfabetismo" no pueden ser incorporadas para resolver temas de la problemática social y que comprometen a grupos sociales que tienen dificultades de carácter económico de sobrevivencia u otros. El concepto de la guerra no nos ayuda a resolver o, por lo menos, mejorar la vida de las personas. En ese sentido, la política boliviana, expresada en la nueva Estrategia de la

<sup>3</sup> Dentro de la estructura militar, dada su presencia en el territorio nacional, designan a unidades especiales tareas particulares de apoyo y logística a la FELCN. En este sentido: los Diablos Verdes responden a las Fuerzas Armadas en occidente y apoyan con el traslado de equipo y tropa vía terrestre. Los Diablos Rojos y Negros responden a la Fuerza Aérea, desempeñando tareas de pilotaje en Helicópteros UH en el Trópico y Oriente del país y de los aviones Hércules C-130 en el occidente y en el trópico, respectivamente, también, hacen sobrevuelos de reconocimiento, patrullaje, desplazamiento de tropa y equipo como asistencia a unidades en áreas de difícil acceso. Finalmente, los Diablos Azules, que responden a la Fuerza Naval en el Beni (Trinidad) y colaboran con el desplazamiento y patrullaje en ríos, particularmente en la frontera con el Brasil.

Lucha Contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca<sup>4</sup>, precisamente rompe una continuidad epistemológica que nos impusieron bajo esta mordaz línea del tutelaje de lo que ha sido la propuesta de la guerra. Ésta fue impuesta a Bolivia para que acepte aplicar en sus políticas públicas la guerra contra las drogas.

Por otra parte, este año 2008, se cumplen 10 años de lo que se conoce en el ámbito de las problemática de las drogas como UNGASS5 2008-2009. Fue el año 1998 que se inicia este esfuerzo en el ámbito de las Naciones Unidas para atender de manera muy particular el tema del narcotráfico por sugerencia o planteamiento realizado por México, para delinear esta "guerra contra las drogas" a efecto de que se cree un mecanismo doctrinal para las naciones —por decirlo de alguna manera— para que apliquen normas y procedimientos en la lucha contra el narcotráfico. Precisamente la base conceptual del UNGASS 1998 fue el concepto de la guerra. A partir de este hecho, hay que reconocer un gran esfuerzo académico intelectual en el mundo por analizar los resultados para despojarse de ese concepto y afirmar que la guerra contra las drogas ha fracasado. Es necesario puntualizar este concepto, porque cuando decimos que la guerra contra las drogas ha fracasado, estamos diciendo que lo que se propuso en el año 1998 por parte de los países liderados por Estados Unidos en el ámbito de Naciones Unidas ha fracasado. Así, pues, corresponde a este año evaluar ese fracaso. A las naciones —en este caso, Bolivia, como parte integrante de la problemática de las drogas en el mundo— les corresponde evaluar los resultados de una política del decenio a nivel interno y externo del país y proponer una nueva estructura o lineamientos para atender el tema del narcotráfico para los próximos diez años.

En ese sentido, la propuesta que vamos a ver ahora tiene este conjunto de elementos que se incorporan y que el gobierno de Evo Morales empezó a implementar desde el año 2006, que es cuando iniciamos esta gestión.

<sup>4</sup> Como se hizo referencia anteriormente, la Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca es el documento oficial del gobierno boliviano en referencia a la problemática de las drogas lícitas e ilícitas aprobada por el Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID) en marzo del 2007. El CONALTID es la autoridad máxima de gobierno y está conformada por ocho Ministerios bajo la conducción del Presidente y, en su ausencia, del Canciller.

<sup>5</sup> Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS, por sus siglas en inglés). Se inició en 1998 a sugerencia de México y debe ser evaluada en el periodo 2008-2009 en otra sesión especial a realizarse en marzo de 2009 en Viena, Austria, por los países miembros.

La base fundamental de la propuesta de gobierno es que esta estrategia, que propone la revalorización y la dignificación de la hoja de coca tiene que ser básicamente real, sostenible con participación social y fundamentalmente con respeto a los derechos humanos. En este entendido, creemos que el tema propuesto en este seminario "La nueva perspectiva de lucha contra el narcotráfico" debe considerar esta reorientación de la política. Bolivia no puede hacer una sugerencia como tal al seminario porque la aplicación de su política es una propuesta para sí y en sí misma, dado que propone repensar la problemática de las drogas con una visión renovada.

Quiero ingresar en la temática y desarrollar el planteamiento del gobierno de Bolivia a partir del análisis que hacemos, al análisis de Naciones Unidas, que se refleja en un cuadro publicado en su último boletín<sup>6</sup>. Esta información ha sido presentada antes de ayer de manera simultánea en los tres países del área andina. En ésta, se muestra de que hay un crecimiento de la producción global de la hoja de coca con crecimientos porcentuales por país (Gráfico 1).

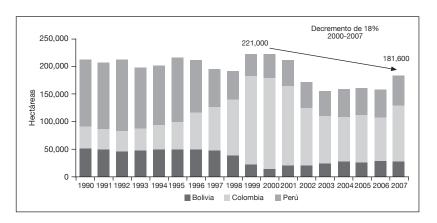


Gráfico 1. Producción global de la hoja de coca en Bolivia, Perú y Colombia (1990-2007)

<sup>6</sup> Nos referimos a: *Bolivia, Monitoreo de cultivos de coca, 2008*. Es una producción del proyecto de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), que en el marco de su Programa de Cultivos Ilícitos (ICMP) apoya al gobierno de Bolivia. Este ejercicio se repite en Colombia y Perú anualmente desde 1999.

Este gráfico nos muestra el comportamiento de los países andinos en la producción de hoja de coca. Se observa que Bolivia participa el año 2007 con el 16% aproximadamente. De manera más detallada, esta información se aprecia en el Cuadro 1.

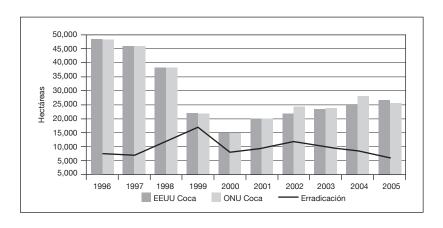
Cuadro 1. Área de cultivos en Bolivia, Perú y Colombia (1990-2007)

País	Área de cultivos	%
Colombia	99.000 ha	55%
Perú	53.700 ha	30%
Bolivia	28.900 ha	16%
Total	181.600 ha	100%

Estas cifras representan un incremento del 16% del total de hoja de coca en los tres países respecto del año anterior.

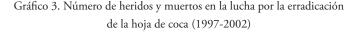
El comportamiento que ha tenido Bolivia en el último decenio de la producción de hoja de coca versus reducción o erradicación de coca se aprecia en el Gráfico 2.

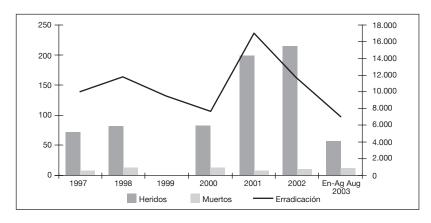
Gráfico 2. Comportamiento de la producción vs. reducción de coca



La línea que cruza el gráfico nos demuestra cuál ha sido el comportamiento de la erradicación en los distintos gobiernos. Esta información nos demuestra que no existe la misma proporción entre erradicación de hoja de coca respecto del incremento de los cultivos. Por esta razón, en el gobierno no estamos muy contentos por ese éxito.

En relación con la aplicación de la política de coca cero en Bolivia, el Gráfico 3 muestra el impacto en las personas de esta política. Ése es el plan de erradicación de los gobiernos alineados con la teoría de la guerra tutelada por los Estados Unidos, y creemos, ratificamos y apoyamos el concepto de que no hay ningún justificativo para matar a las personas cuando se trata de aplicar políticas de gobierno. Pero ésta es una filosofía de la paz, es una filosofía de la vida que contrasta con la filosofía de acción política de los anteriores gobiernos neoliberales en Bolivia.





Bolivia tiene un compromiso por atender la problemática de la hoja de la coca y en esta estrategia lo que hacemos es evidenciar la diferenciación, como política de Estado, entre lo que es la producción de la hoja de coca y lo que es la interdicción

propiamente dicha. Un mandato que propone esta estrategia es que nos pone en evidencia que las leyes —como las palabras— tienen una madurez y un envejecimiento en el tiempo. La Ley 1008 ya ha cumplido su ciclo. Los acontecimientos relacionados con su implementación nos han mostrado que la Ley ya fue superada por la realidad misma. En esta estrategia, se propone que la Ley 1008 se separe en dos leyes: la primera es la Ley Especial de Sustancias Controladas y Narcotráfico y la segunda es una ley de revalorización de hoja de coca.

Dentro de la problemática del narcotráfico, hay un gran esfuerzo internacional en el sentido de apuntalar como un mecanismo de controlar la problemática de la drogadicción y del mismo tráfico a través de la prevención en sí misma, nos decían que el Plan Dignidad tenía cuatro pilares y que dos de sus pilares eran la prevención y la rehabilitación. Justamente esos pilares hicieron que se quiebre ese plan, porque la rehabilitación estaba orientada a atender a las personas que se drogan en el país y el consumo de droga en este país no es tan significativo respecto de los problemas de salud pública que tenemos. Al hacer la consulta sobre cómo jerarquiza el Ministerio de Salud los temas que debe atender y, en particular, cuál es el lugar que ocupa la atención de la problemática del consumo de la droga, ellos la califican más o menos en el puesto número 14. En su escala de prioridades, está, en primer lugar, la atención del plan de desnutrición infantil, la atención a enfermedades como el Mal de Chagas y el paludismo, entre otros. El problema de las drogas se encuentra en un número 14 como prioridad nacional.

Otro de los elementos importantes de esta estrategia es que define y propone atender este problema de la drogadicción como un problema de salud pública y no como un tema de la guerra contra las drogas. En ese sentido, este gobierno le da mucha fuerza, mucho énfasis a las recomendaciones provenientes de las reflexiones internacionales respecto al valor de la prevención para atender el tema del consumo y el tema de la reducción de la oferta. Recientemente, realizamos un levantamiento de datos, encuestamos y procesamos información sobre "El consumo de drogas en hogares en 10 ciudades". En este trabajo, encontramos que el consumo de drogas en Bolivia está situado principalmente en las drogas lícitas, es decir, en el consumo de alcohol y tabaco.

Esta estrategia propone que el tema de las drogas sea incorporado como parte de la Salud Pública, como un problema social de la comunidad, de la sociedad, como parte del entorno social. Por ello, se deben fortalecer los roles de la familia y de la escuela bajo una visión holísitica. Asimismo, se vio la necesidad de incorporar en el análisis, en la reflexión para su formulación, el concepto de las drogas lícitas y las ilícitas. En ese sentido, se constata que el problema del consumo en Bolivia es el de las drogas lícitas, entre ellas, el alcohol. En una encuesta realizada sobre este tema, un 35% de las personas reconocen haberla consumido durante el mes que se realizó la encuesta, respecto del 0,6% que reconoció haber consumido alguna droga ilícita. A partir de esta lectura e interpretación de los datos, vemos la necesidad de trabajar en prevención más que en rehabilitación y reinserción, que son las sugerencias de los países consumidores.

Queremos hacer una precisión sobre una alusión que se hiciera en este panel: la política del gobierno es la de Cocaína Cero, pero no la de Coca Cero. Esto quiere decir que Bolivia reconoce que nunca va a dejar de producir hoja de coca, pero sí se compromete ante el mundo a realizar todos los esfuerzos que estén a su alcance para lograr el objetivo de Cocaína Cero. Existe un conjunto de medidas que se adoptan desde el gobierno para este fin. Si ustedes conocen la aplicación de las políticas públicas para este sector, comprenderán que —si bien es una responsabilidad institucional del Gobierno—, se debe contar con el apoyo de la sociedad civil. En ese entendido, creemos que el control social coadyuva a una tarea que se les encomienda a las organizaciones productoras de hoja de coca y a la sociedad civil en el área de la producción de la hoja de coca, para que desarrollen capacidades de control e interdicción, pero, particularmente, capacidades de control a la producción de hoja de coca en áreas de producción de cada asociado en las Federaciones y los Sindicatos.

Esta propuesta la hicimos en la Reunión XXXIX de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) que se realizó el año 2006 en Santa Cruz de la Sierra. Casualmente, Bolivia tenía la Presidencia *Protempore* de esta comisión y presentamos esta estrategia. El Gráfico 4 permite comprender cuál es el lineamiento de la nueva política boliviana.

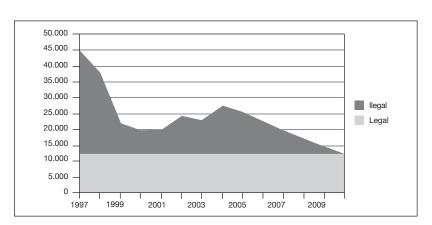


Gráfico 4. Lineamiento de la Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca

En este gráfico, apreciamos dos tonos: el área marcada por el tono gris claro, corresponde a las 12 mil hectáreas de hoja de coca legales que señala la Ley 1008 y el área marcada por el tono gris oscuro muestra el comportamiento de la producción de la hoja de coca en todo este tiempo. La propuesta es llegar a las 12 mil hectáreas, porque eso señala la Ley 1008. Hay muchísimos argumentos y elementos que permiten explicar por qué no se puede llegar a esa meta. Una de las razones fundamentales es el crecimiento poblacional en Bolivia. La población de hace 10 años, no es la misma en cantidad que ahora.

Entonces, lo que Bolivia hace es proponer una estrategia y un manejo de la producción de la hoja de coca real. A este concepto, el de la hoja de coca real, le dimos mucha fuerza en la presentación de la Estrategia. Es decir: Bolivia puede manejar un rango de 20 mil hectáreas de manera responsable, garantizando la no violación de los derechos humanos, permitiendo la participación ciudadana en la formulación y aplicación de la política pública —como señalaba el Ministro Juan Ramón Quintana anteriormente— y garantizando la participación del Estado en todo el territorio nacional. Una de las características que tiene la política o, más bien, la problemática de la hoja de coca en la política pública ha sido que históricamente no había una

presencia real del Estado en esas áreas. De ahí que el Sindicato, la Federación o la Asociación tienen un papel muy importante y reconocido por la sociedad civil por cuanto cumplen tareas que le corresponden al Estado. El Gráfico 5 respalda este concepto de *real*.

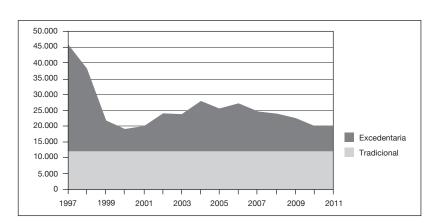


Gráfico 5. Producción de hoja de coca excedentaria y tradicional real, según la Estrategia actual<sup>7</sup>

Bolivia considera que puede manejar responsablemente 20 mil hectáreas aplicando tres medidas fundamentales: interdicción, racionalización y control social en la producción. Estas 20 mil hectáreas representan aproximadamente 31.573 toneladas métricas de hoja de coca, de las cuales 16.100 toneladas métricas son legales y 15.463 toneladas métricas son "supuestamente" ilegales. Actualmente, a través de la interdicción se incauta aproximadamente 134 toneladas métricas en pasta base de cocaína y 54 toneladas métricas en clorhidrato de cocaína.

<sup>7</sup> La comparación de los Gráficos 4 y 5 nos permite advertir la diferencia en el comportamiento de la curva desde el año 2005. El Gráfico 5, muestra que "ajustar" la curva hacia las 20 mil hectáreas es real, por cuanto le permite al gobierno boliviano cumplir con la Ley 1008 respecto de la erradicación de cocales, que establece entre cinco mil y ocho mil hectáreas anuales sin violentar los derechos humanos y la aceptación e incorporación de los productores de hoja de coca en la política de control social de la producción de hoja de coca.

Estos datos de ilegal y legal nos permiten afirmar que históricamente Bolivia ha venido interdictando droga hasta el 3% aproximadamente del total de la producción de hoja de coca. Estamos haciendo un ejercicio teórico sobre los datos que teníamos el año 2005, y pensamos en cómo podemos manejar este problema de mejor manera para hacer realmente controlable el tema. Se anotan cuatro mecanismos, se propone la industrialización de la hoja de coca, se propone el control social de la producción, se propone la incautación de la hoja de coca en tránsito y la incautación a la droga misma durante la propuesta en el lapso que indica la Estrategia que es de 2007 a 2010. Vale decir, se espera que, cuando lleguemos al 2010, podamos manejar cuatro mil toneladas métricas de hoja de coca en industrialización. Sin embargo, creemos que no es posible conseguir este índice de un año para el otro. Por ello, es parte de la propuesta conseguirlo hasta el año 2010.

Por otra parte, nuestra propuesta es la de triplicar la capacidad de incautación hasta el 2010 a través de la mejora de la eficiencia en los servicios de interdicción (Cuadro 2).

Cuadro 2. Incautación de hoja de coca, pasta base y cocaína prevista para el año 2010

	Año 2005 13.400 ha			Año 2010 8.000 ha		
-						
-	Cantidad	Incautada	%	Cantidad	Incautada	%
Hoja de coca TM	25.900	886,3	3,4	15.463	3.000	19,4
Pasta base TM	225	10,2	4,5	134	32	23,88
Cocaína TM	90	1,3	1,4	54	3	5,56
Total			9,4			48,84
Equivalente: a TM de hoja de coca		2.434,6			7.551,71	
a TM de cocaína		8,46			26,37	

Se advierte en el cuadro que la política de erradicación en 2005 estaba orientada a controlar 13.400 ha, de las cuales solamente se alcanzaba a incautar 886,3 toneladas

métricas, es decir, el 3,4%; y en droga, se alcanzaba a 4,5 y 1,4 en pasta base y cocaína, respectivamente. La propuesta de la Estrategia es alcanzar en 2010, de manera recíproca, 3000 toneladas métricas, equivalentes a un 19,4% de hoja de coca y un 23,88 y 5,56 en de pasta base y cocaína, respectivamente. En definitiva, se propone que, del 8,46 ponderado que se tiene registrado en 2005, se pueda llegar al 26,37, expresado en toneladas métricas de cocaína.

En este entendido, a Bolivia se le calcula una producción potencial de cocaína respecto del volumen de producción de hoja de coca —ya lo decían anteriormente—. El año pasado fue calculada en 94 toneladas y para este año ha sido de 104. Lo que plantea Bolivia respecto de esa producción de cocaína, es ver los mecanismos que le permitan lograr un mejor control para retirar la cocaína del mercado. Antes teníamos aproximadamente el 3% de éxito, a la fecha estamos entre el 14 y 15% de éxito, eso en cuanto a términos cuantitativos, que es bastante evidente y notorio. Esperemos que para el año 2010 podamos alcanzar, por lo menos, el 26% de ese éxito.

El otro pilar fundamental de esta estrategia es la revalorización de la hoja de coca. Creo que en esta oportunidad no me va a dar mucho tiempo para desarrollar este tema, pero es suficiente con transmitirles que, para el tema que nos reúne hoy, hemos hablado sobre cuál es el concepto, el éxito y el funcionamiento de la política boliviana en materia de interdicción y control. El tema de la revalorización de la hoja de coca tiene un conjunto de medidas que habría que considerarse en otra instancia, pero que no hacen a la seguridad de Estado en sí misma, porque ha sido reconfigurada en la política boliviana como parte del desarrollo rural y que la hemos expresado en el Plan de Desarrollo Integral con Coca.